

Pla de Barris 2016-2020

La solució a les desigualtats socials requereix d'una intervenció integral

Nom del programa
Pla de Barris

Programa impulsat per
Foment de Ciutat S.A.

Àmbit
Afers socials i desigualtat, Participació, Ocupació i empenedoria, Educació i Habitatge

Típus d'avaluació
Implementació i impacte

Objectiu
Reduir les desigualtats en els barris amb pitjors indicadors socioeconòmics de Barcelona.

Període d'anàlisi
2016 - 2020

Avaluació encarregada per
Foment de Ciutat S.A.

Avaluació realitzada per
Ivàlua

Analistes
Carla Cordocillo, Marçal Farré, Federico Todeschini, Virginia Zalunardo i Diana Sánchez

Data de realització
Octubre 2021

La primera edició del Pla de Barris de Barcelona es va posar en marxa l'any 2016 i es va desenvolupar al llarg de quatre anys, culminant a finals de 2020. Aquest programa té l'objectiu de reduir les desigualtats a la ciutat de Barcelona a partir de la realització d'una inversió extraordinària de 150 milions d'euros en els 16 barris amb pitjors indicadors socioeconòmics de la ciutat.

El conjunt d'accions a nivell de barri estaven orientades a:

- Enfortir la xarxa educativa
- Impulsar l'activitat econòmica
- Millorar les condicions de vida de la població
- Fer front als dèficits urbanístics, d'accessibilitat i d'equipaments

Canvi en la manera de treballar de l'administració pública

Les polítiques s'han impulsat a partir de la comprensió de la multi-dimensionalitat de les problemàtiques, d'un abordatge transversal (inter-sectorial, inter-departamental i inter-organitzacional) i implicant la ciutadania en el seu disseny, impuls i seguiment.

Accions innovadores

El treball col·laboratiu, tant a nivell públic (transversalitat), com especialment entre l'administració i la societat civil (co-producció), ha contribuït a la generació d'accions de política pública innovadores.

Cert impacte en la reducció les desigualtats socials

L'anàlisi dels indicadors sintètics sembla apuntar un impacte positiu del Pla de Barris en els barris intervinguts pel que fa a la vulnerabilitat urbana.

El Pla de Barris està orientant en la bona direcció els esforços per a revertir la desigualtat urbana.

Problemàtica i intervenció

El Pla de Barris és una iniciativa de l'Ajuntament de Barcelona que es posa en marxa l'any 2016 amb l'objectiu de reduir les desigualtats entre els barris de Barcelona, en àmbits tan fonamentals com l'habitatge, l'espai públic, l'educació, la salut o la creació de condicions per a la millora de l'activitat econòmica.

La desigualtat social

La desigualtat social és un dels anomenats wicked problems, o problemes maleïts. Es tracta de problemes complexes, sense una única definició, amb moltes causes interdependents entre elles. Així, d'acord amb la literatura especialitzada, els problemes maleïts requereixen abordatges innovadors i transversals.

Pla de Barris

Per tal d'assolir aquesta reducció de les desigualtats socials, l'Ajuntament de Barcelona va:

- Dotar el programa d'un pressupost de 150 milions d'euros per a invertir en aquells territoris amb pitjors resultats en termes d'indicadors sociodemogràfics.
- Identificar que la solució a les desigualtats socials a la ciutat requereix d'una intervenció integral, i, per tant, es compromet a impulsar el treball transversal.
- Identificar que no pot combatre les desigualtats en els territoris sense comptar amb la participació de les persones que viuen en aquests barris. Així, es compromet no només a incorporar l'apoderament veïnal com un objectiu o una línia d'actuació, sinó a gestionar des del moment inicial el Pla de Barris conjuntament amb el veïnat de cada territori.

El programa s'ha implementat en 10 territoris que cobreixen 16 barris de la ciutat; raó per la qual al llarg d'aquest informe es parla de 10 Plans de Barris:

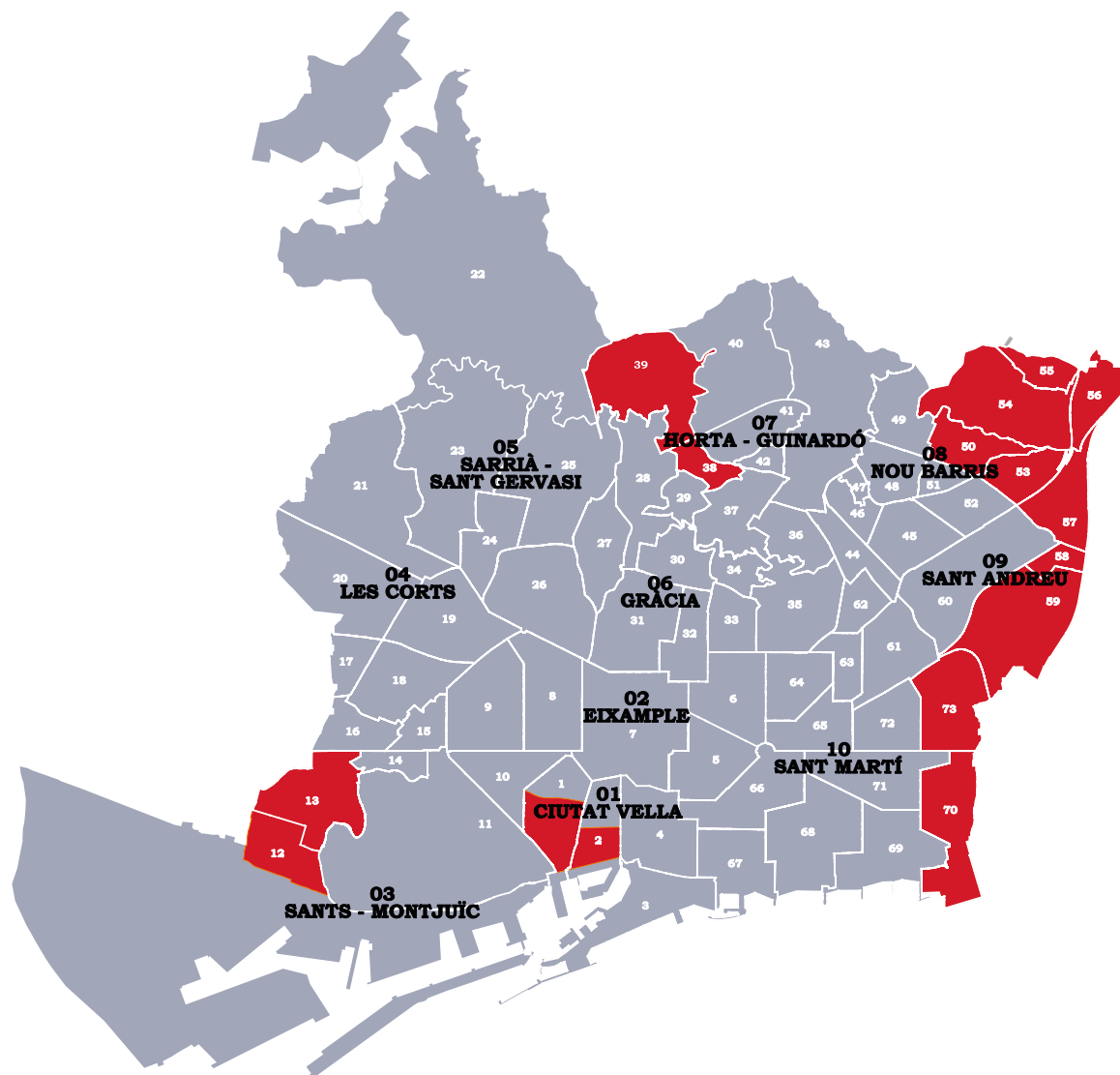
- El Pla de Barris de La Marina del Prat Vermell i la Marina del Port
- El Pla de Barris de Raval-Sud i Gòtic-Sud
- El Pla de Barris de Sant Genís dels Agudells i La Teixonera
- El Pla de Barris de Zona Nord
- El Pla de Barris de Les Roquetes
- El Pla de Barris de Trinitat Nova
- El Pla de Barris de Trinitat Vella
- El Pla de Barris de Bon Pastor i Baró de Viver
- El Pla de Barris de La Verneda i La Pau
- El Pla de Barris del Besòs i el Maresme

Per cadascun d'aquests territoris es va realitzar, abans de posar en marxa el Pla de Barris, una diagnosi compartida entre el conjunt d'agents del barri (entitats i veïnat), de districte (equips tècnics de l'Ajuntament, del Districte o d'equipaments del Districte) i agents municipals.

A partir de la diagnosi, per cada territori es va elaborar un document que establia una estructura d'objectius, propostes i accions que representaven els continguts a ser desenvolupats durant els següents quatre anys, tot i que amb flexibilitat per incorporar noves accions.

La desigualtat urbana és un problema estructural i multicausal i, per tant, requereix d'un abordatge intersectorial.

Barris on s'ha implementat el Pla de Barris



01. Ciutat Vella

- 1. El Raval Sud
- 2. El barri Gòtic

03. Sants – Montjuïc

- 12. La Marina del Prat Vermell
- 13. La Marina del Port

07. Horta – Guinardó

- 38. La Teixonera
- 39. Sant Genís dels Agudells

08. Nou Barris

- 50. Les Roquetes
- 53. Trinitat Nova
- 54. Torre Baró
- 55. Ciutat Meridiana
- 56. Vallbona

09. Sant Andreu

- 57. Trinitat Vella
- 58. Baró de Viver
- 59. Bon Pastor

10. Sant Martí

- 70. El Besòs i el Maresme
- 73. La Verneda i la Pau



El Pla de Barris s'ha desplegat als barris amb pitjors indicadors socio-econòmics, majors dèficits urbanístics i major presència de col·lectius en situació de vulnerabilitat.

Metodologia

S'ha realitzat l'avaluació de la implementació i de l'impacte de la primera edició del Pla de Barris (2016-2020). L'avaluació de la implementació posa el focus en el desplegament de la intervenció; i l'avaluació de l'impacte posa el focus en la transformació última i a llarg termini que la intervenció espera assolir, en aquest cas la part dels canvis observats en la desigualtat social que són atribuïbles a la intervenció.

L'avaluació es va dur a terme entre 2020 i 2021, i representa la culminació d'un procés d'avaluació força més llarg, que es va iniciar el 2016 en el moment de posar en marxa la intervenció. En el marc d'aquest, es van realitzar avaluacions d'algunes intervencions específiques del Pla de Barris. L'informe final d'avaluació inclou un resum i una anàlisi comparativa.

A continuació, es mostren les tècniques de recollida d'informació i les fonts emprades, així com el mètode d'anàlisi per les dues tipologies d'avaluació.

|  Avaluació de la implementació |  Avaluació de l'impacte |
|--|--|
| Tècniques i fonts d'informació | Tècniques i fonts d'informació |
| <ul style="list-style-type: none">• Entrevistes i grups de discussió amb l'equip del Pla de Barris, i altres agents clau (gerents de districte, tècnics/es de barri i responsables de les diferents Àrees de l'Ajuntament).• Registre del sistema d'informació de Foment de Ciutat S.A (project monitor).• Qüestionari adreçat als/les caps de projecte. | <ul style="list-style-type: none">• Dades oficials i/o registres de l'Oficina de dades i Departament d'Estadística de l'Ajuntament de Barcelona, Consorci d'Educació de Barcelona, Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana i Eixos.cat. |
| Mètode d'anàlisi | Mètode d'anàlisi |
| Mètode mixt (triangulació d'informació quantitativa i qualitativa) | Dobles diferències (mètode quasi-experimental) |

Es recomana repetir l'avaluació de l'impacte passat un temps perquè 4 anys són pocs per a observar canvis en la desigualtat urbana.

Avaluació i resultats

Avaluació de la implementació

En el marc dels quatre anys de la primera edició del Pla de Barris s'han impulsat un total de 713 accions, de les quals 52 (un 0.07%) han estat descartades durant el procés i 11 estaven en stand by en el moment de tancar l'edició. De la mateixa manera que no tots els 10 Plans de Barris han comptat amb el mateix pressupost, ja que la despesa del Pla de Barri ha estat coherent amb la vulnerabilitat inicial, no tots han executat el mateix nombre d'accions.

A l'inici del Pla de Barris es van definir 4 grans àmbits sectorials, que haurien d'estructurar el desplegament de tots els Plans de Barris: activitat econòmica, drets socials i habitatge, ecologia urbana i educació. De manera general, **han predominat les accions de drets socials i habitatge**, seguides en una proporció similar de les accions d'educació i activitat econòmica. Les menys nombroses han estat les d'ecologia urbana.

Aquesta distribució del nombre d'accions contrasta amb la distribució pressupostària, doncs, d'acord amb les dades del Consell Assessor, al 2019 **les accions d'ecologia urbana suposaven el 51,71% del pressupost total**. Cal tenir en compte, evidentment, que aquestes impliquen inversió en obra pública i és per això que acostumen a tenir un cost significativament més elevat que la resta.

No es pot descartar un impacte nul o molt baix de l'IHB sobre l'estoc de pisos buits i el preu del lloguer.



Elements idiosincràtics del Pla de Barris

Abordatge transversal

En quasi tots els Plans de Barris, més de la meitat de les accions s'han treballat transversalment (amb més de dos agents públics, sense incloure Foment de Ciutat). Les relacions de confiança amb els Districtes s'han consolidat i les Àrees de l'Ajuntament han descentralitzat la seva intervenció.

L'aposta del Pla de Barris per una administració que treballi de manera intersectorial, horitzontal i col·laborativa, ha assentat les bases d'una gestió pública més coordinada i, fins i tot, transversal.

Abordatge participatiu

D'acord amb la percepció de l'equip del projecte, abans del Pla de Barris, la relació entre el veïnat i l'administració municipal era fonamentalment informativa. En el marc del Pla de Barris s'han impulsat els espais de participació existents i se n'han creat de nous (taules sectorials, òrgans de participació i processos participatius). S'ha realitzat un esforç important per ampliar la diversitat de les persones participants i per arribar a ciutadania no organitzada.

Tot i així, l'aposta més significativa en termes de participació ha estat per la co-producció d'accions. Una quarta part (24%) de les accions impulsades han estat coproduïdes amb el veïnat, entitats del tercer sector i/o empreses amb força diferències entre territoris; una proporció que explica que per a algunes persones entrevistades s'hagi coproduït poc, i, per d'altres, s'hagi coproduït força.

D'acord amb la literatura, implicar la ciutadania en el disseny de polítiques públiques no només és una innovació en termes democràtics, sinó que pot derivar en el disseny i la implementació de noves i millors solucions als problemes socials existents.

Abordatge flexible

Els Plans de Barris es van plantejar des de l'inici com estructures flexibles. Així ho demostra el fet que el 55% de les accions impulsades en el marc del programa hagin estat accions noves, identificades durant el procés d'implementació.

D'altra banda, diversos agents implicats identifiquen l'existència d'un debat obert en relació a l'escala d'actuació: l'eficiència de les accions de ciutat en relació a l'ajustament a les necessitats de les accions fetes a mida. En aquesta primera edició l'equilibri s'ha ubicat en un 16% d'accions de ciutat, és a dir, compartides a nivell de tots els Plans de Barris.

Lideratge relacional

En el Pla de Barris s'han conjugat un lideratge polític fort i un lideratge tècnic molt potent; dos factors que han estat claus de l'èxit de la seva implementació.

Es poden identificar diferents rols que ha jugat el Pla de Barris en el disseny i implementació de les accions, segons la intensitat de la seva aportació a nivell metodològic (es participa en la configuració dels espais de treball i a les decisions sobre qui i com hi participa) i substantiu (contingut de l'acció que s'acaba impulsant).

| | | Aportació metodològica | |
|-----------------------|-------|------------------------|----------|
| | | Baixa | Alta |
| Aportació substantiva | Baixa | Finançador | Mediador |
| | Alta | Líder solitari | Impulsor |

En conclusió, el Pla de Barris a compleix amb els principis per a ésser considerat una experiència de **governança col·laborativa**, d'acord amb la definició de Sirani (2009). Aquesta constatació permet afirmar que el Pla de Barris ha aconseguit, tal com s'havia proposat, canviar la manera de gestionar les polítiques públiques a nivell municipal.



Co-produir béns
públics



Compartir
experteses
professionals



Promoure
aliances
sostenibles



Transformar
cultures
institucionals



Mobilitzar
recursos
comunitaris



Facilitar la
deliberació
pública



Construir
estratègicament
xarxes de
governança



Assegurar una
rendició de
comptes mútua

**El Pla de Barris ha assolit
l'objectiu de promoure una
administració deliberativa i
relacional. El repte serà que es
mantingui.**

Avaluació i resultats

Avaluació de l'impacte

Amb l'avaluació de l'impacte es cercava donar resposta a les preguntes: En quina mesura s'ha reduït la desigualtat urbana a la ciutat de Barcelona, com a conseqüència del Pla de Barris? Quins canvis s'observen en els barris on s'ha implementat el programa, respecte a allò que hagués succeït en la seva absència (situació contrafactual)?

A partir d'una selecció dels indicadors sociodemogràfics més rellevants, s'han construït tres indicadors sintètics: de vulnerabilitat econòmica, de vulnerabilitat socio-residencial, i de vulnerabilitat urbana (que agrupa els dos anteriors).



Indicador sintètic únic de vulnerabilitat urbana

Indicador sintètic de vulnerabilitat econòmica

- Ingressos nets de la llar ajustats per dimensió de la llar
- Coeficient de Gini
- Taxa de risc de la pobresa
- Taxa d'atur registrat total i a llarg termini
- Proporció de prestacions socials dins dels ingressos de les famílies

Indicador sintètic de vulnerabilitat socio-residencial

- Esperança de vida en néixer
- Taxa de fecunditat adolescent
- Percentatge de persones migrades provinents de països en vies de desenvolupament
- Proporció de la població de 16 anys o més sense estudis post-obligatoris
- Exclusió residencial

Cal tenir en compte que per al gruix dels indicadors analitzats, en el moment de realitzar l'informe només es disposava de dades per al període 2015-2018. Aquest fet suposa una limitació important si es té en compte que el Pla de Barris no es trobava en ple funcionament fins al 2017.

L'impacte del Pla de Barris s'ha estimat a partir de l'estimador de dobles diferències, el qual compara el valor de l'indicador de vulnerabilitat urbana per als barris del Pla de Barris amb els barris del grup de control, abans i després de la intervenció.

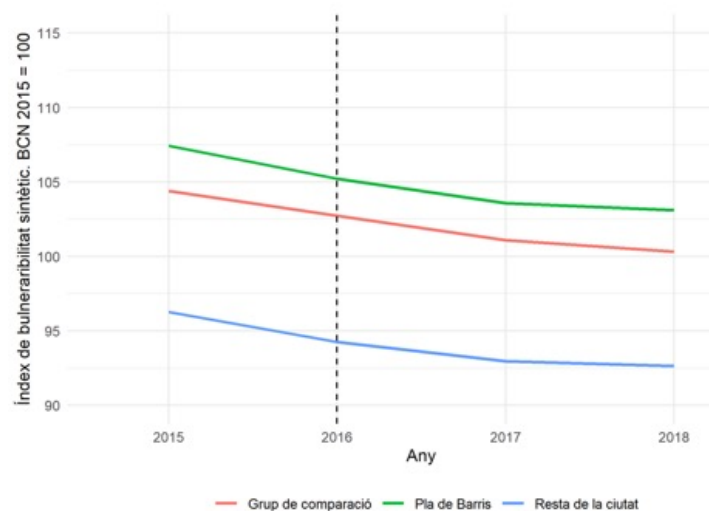
El gràfic mostra l'evolució de l'indicador de vulnerabilitat urbana per al conjunt de barris del Pla de Barris, el conjunt de barris del grup de control i la resta de barris de la ciutat.

Com es pot observar, s'ha produït una reducció en els tres grups a un ritme força semblant. No obstant això, el grup del Pla de Barris presenta una lleugera millora amb relació als altres dos grups (reducció de 4,33 versus 4,08 punts del grup de comparació i 3,63 punts de la resta de la ciutat).

Encara que aquests resultats poden suggerir un impacte positiu de la intervenció, per una banda, aquesta millora no és prou gran com per ser estadísticament significativa i, per altra banda, no és possible atribuir aquests assoliments únicament al Pla de Barris ja que la tendència prèvia no era exactament igual.



Evolució de l'indicador sintètic de vulnerabilitat urbana. Barcelona. 2015-2018



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'Ajuntament de Barcelona, del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana i de l'INE Experimental

Aprentatges

Establiment d'un marc de governança col·laborativa

El Pla de Barris ha impulsat la col·laboració inter-sectorial per a assolir objectius públics que d'altra manera no podrien ser assolits per factors com: suport polític, participació ciutadana, espais de treball regulars, lideratge relacional, equip tècnic capacitats i disponibilitat de recursos.

Enfortiment del teixit veïnal

Les valoracions sobre el funcionament d'aquestes accions i esforços, i sobre els seus resultats són força heterogènies.

L'objectiu de l'apoderament veïnal té a veure amb el com però també amb el què. Segurament aquesta dualitat de l'objectiu de promoció de l'apoderament veïnal no ha ajudat a poder obtenir una valoració clara sobre com ha funcionat.

Cert impacte en la vulnerabilitat urbana

L'anàlisi dels indicadors sintètics apunta un impacte positiu en els barris d'intervenció (estadísticament no significatiu), tant pel que fa a la vulnerabilitat econòmica com a la socio-residencial. No obstant això, el caràcter multidimensional, complex i estructural de la desigualtat urbana implica ser molt curosos amb les conclusions que se'n poden extreure.

Recomanacions



Analitzar les experiències de co-producció i el treball amb la ciutadania

Es recomana posar en comú a nivell tècnic els aprenentatges extrets de les experiències de co-producció i analitzar els determinants del seu funcionament.

En aquest sentit, també convindria reflexionar i clarificar el model de treball amb la ciutadania i el teixit veïnal.



Sostenibilitat de les accions

De cara a la segona edició del Pla, és convenient concretar accions per a assegurar que determinats espais de treball sobreviuran al Pla de Barris.

Aquest és un aspecte clau per assegurar que tant els Districtes com les Àrees s'han fet seva aquesta nova manera de treballar, i promoure'n la sostenibilitat, més enllà de la presència de l'equip del Pla de Barris.



Continuar amb l'anàlisi de l'impacte

Es recomana continuar amb l'anàlisi de l'impacte quan hagi passat més temps des de l'execució.

Per a realitzar aquest exercici seria clau disposar de dades de qualitat a nivell més granular que permetin fer un seguiment temporal de la desigualtat urbana (a la ciutat i a escala metropolitana).

Podeu consultar l'informe complet a ivalua.cat