

Avaluació del Pla de Barris 2016-2020

Resum executiu



Avaluació del Pla de Barris 2016-2020

Resum executiu

Informe definitiu
Juliol de 2021

Tipus d'avaluació:
Implementació i impacte

Avaluació encarregada per:
Foment de Ciutat, SA.

Avaluació finançada per:
Foment de Ciutat, SA.

Avaluació realitzada per:
Ivàlua

Equip de treball:
Carla Cordoncillo, Marçal Farré,
Federico Todeschini, Virginia
Zalunardo i Diana Sánchez

© Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua), 2019
Aquesta obra està subjecta a la llicència Creative Commons de Reconeixement-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Es permet a tercers distribuir, retocar i crear a partir de l'obra llicenciada de manera no comercial, la distribució de les quals cal fer-la amb una llicència igual a la que regula aquesta l'obra original.

Ivàlua
Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques
C/ Pau Claris 108, 4t 1a
Barcelona 08009
Tel. 00 34 93 554 53 00
info@ivalua.cat

Contingut

Introducció	4
Metodologia	5
Avaluació de la implementació	6
Avaluació de l'impacte: els efectes del Pla de Barris	16
Conclusions i recomanacions	26

Introducció

La primera edició del Pla de Barris de Barcelona es posà en marxa l'any 2016 i s'ha desenvolupat al llarg de 4 anys, culminant a finals de 2020. Aquest programa tenia 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:

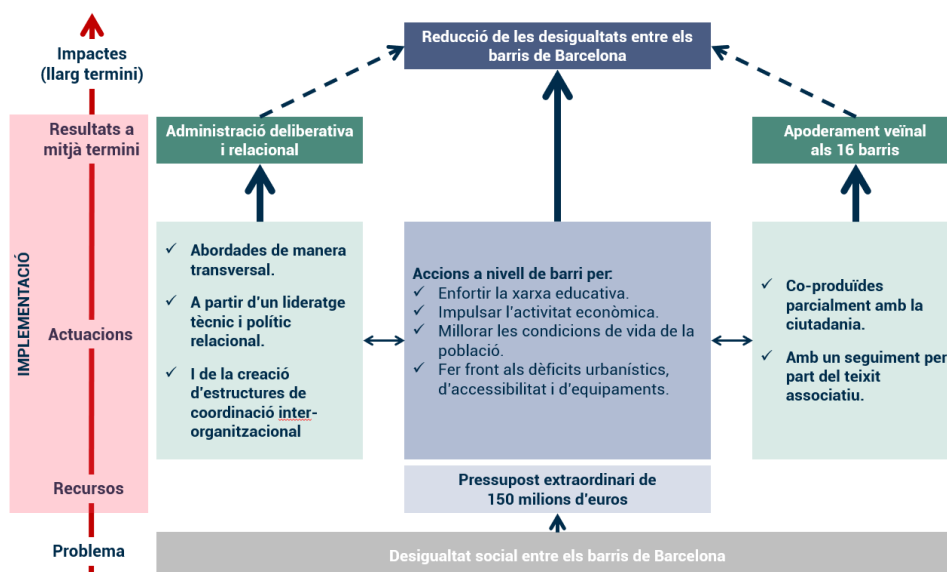
- Enfortir la xarxa educativa.
- Impulsar l'activitat econòmica.
- Millorar les condicions de vida de la població.
- Fer front als dèficits urbanístics, d'accessibilitat i d'equipaments.

Per una banda, el Pla de Barris sorgeix de la identificació que la solució a les desigualtats socials a la ciutat requereix d'una intervenció integral/holística, i, per tant, es compromet a impulsar el treball transversal (inter-sectorial, inter-

departamental i inter-organitzacional). Així doncs, el Pla de Barris **proposa un canvi important en la manera de treballar de l'administració pública**, que s'espera derivi en una **administració més deliberativa i relacional**.

Per altra banda, també identifica 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 també a promoure la co-producció d'accions amb el veïnat.

Aquest document recull el **resum executiu de l'avaluació final**, realitzada durant bona part del 2020 i la primera meitat de 2021. Aquesta és una avaluació de la implementació i de l'impacte del Pla de Barris que s'ha realitzat en diferents nivells (micro i macro), a partir de tècniques d'anàlisi quantitatives i qualitatives.



Metodologia

L'avaluació de la implementació posa el focus en el desplegament de la intervenció: en si aquesta s'ha desenvolupat com s'havia previst, en la relació entre els agents implicats, en la manera de treballar, en la governança, en la satisfacció dels agents que hi participen, i els significats i importància que els donen.

↳ Preguntes d'avaluació de la implementació:

- Com ha funcionat el desplegament del Pla de Barris? Quins elements l'han facilitat i quins l'han dificultat?
- Quin ha estat el rol del veïnat al llarg del Pla de Barris? Com ha funcionat la co-producció d'accions? S'ha produït l'apoderament veïnal esperat?
- Com ha treballat l'administració municipal per al desplegament del Pla de Barris? S'identifiquen canvis en relació a la pràctica tradicional?
- L'aposta del Pla de Barris pel treball transversal i la co-producció ha comportat la generació d'accions de política pública més innovadores?

L'avaluació de l'impacte posa el focus en la transformació a llarg termini que la intervenció espera assolir, i sobretot, el rol de la intervenció en l'assoliment d'aquest canvi (en aquest cas la reducció de la desigualtat urbana).

↳ Pregunta d'avaluació d'impacte:

- En quina mesura les desigualtats socials i econòmiques a la ciutat de Barcelona s'han reduït com a conseqüència del Pla de Barris?

Per a donar resposta a totes aquestes preguntes s'han emprat mètodes quantitius i qualitius.

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 (<i>project monitor</i>). → 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 d'Eixos.cat.
Mètode d'anàlisi	Mètode d'anàlisi
Mètode mixt	Dobles diferències

Avaluació de la implementació

El Pla de Barris s’ha desplegat, tal i com estava previst, en **10 territoris de la ciutat** (10 Plans de Barris), que cobreixen un total de 16 dels 73 barris de Barcelona:

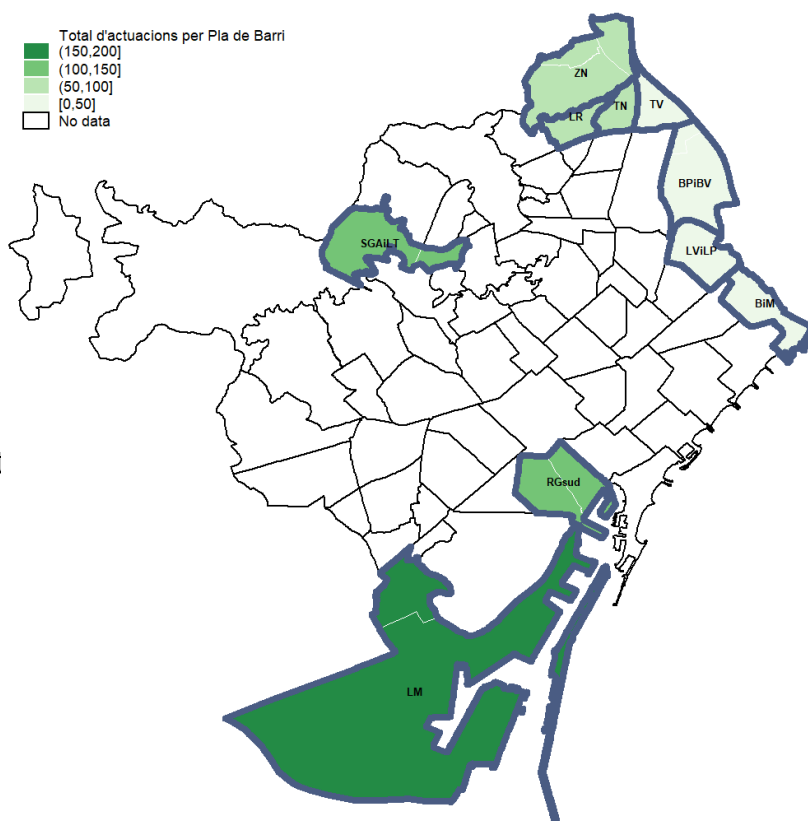
- El Pla de Barris de la Marina del Prat Vermell i la Marina del Port;
- El Pla de Barris de Raval-Sud i Gòtic-Sud;
- El Pla de Barris de Sant Genís dels Agudells i la Teixonera;
- El Pla de Barris de Zona Nord;
- El Pla de Barris de les Roquetes;
- El Pla de Barris de Trinitat Nova;
- El Pla de Barris 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.

En el marc dels 4 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, no tots han executat el mateix **nombre d’accions**.

És important recordar que els agents impulsors de cada Pla han tingut força autonomia en la definició de les accions a desenvolupar, de manera que en uns casos s’ha optat per realitzar menys accions de major volum, i en d’altres per realitzar més accions, de menor volum, tal com es pot veure a la Figura 1.

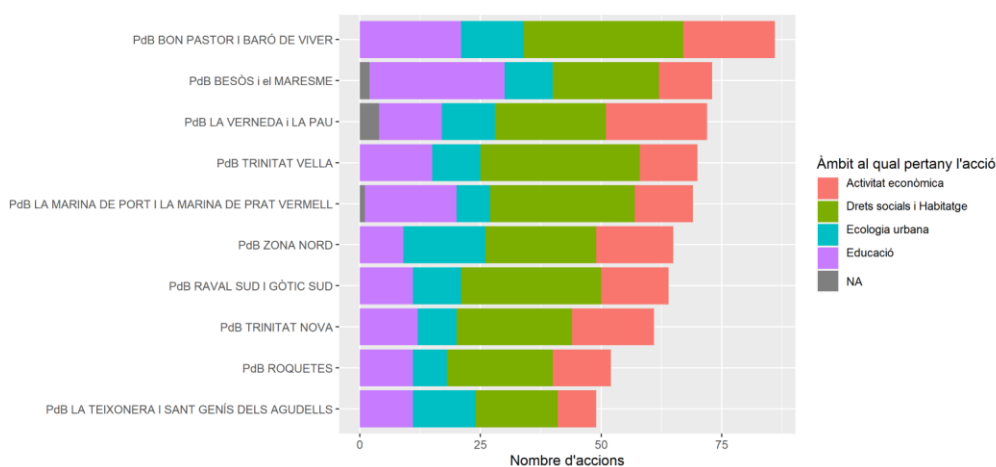
Figura 1. Nombre d’actuacions per cadascun del Pla de Barris



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del project monitor. Inclou únicament les actuacions amb despesa executada.

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. La Figura 2 evidencia que, 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. Cal tenir en compte que aquesta distribució es basa en l'àmbit principal d'intervenció de cadascuna de les accions, doncs n'hi ha algunes que pertanyen a més d'un àmbit.

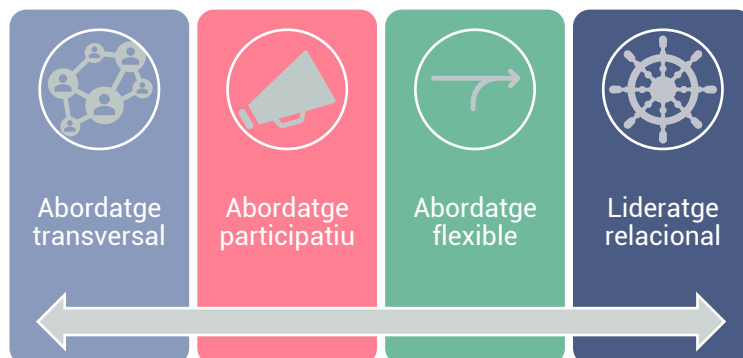
Figura 2. Nombre d'accions segons àmbit d'intervenció i Pla de Barris



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del project monitor

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. La resta del pressupost es distribuïa de la següent manera: un 16,37% dels recursos destinats a accions de drets socials, un 22,25% a educació i un 9,67% a accions d'activitat econòmica.

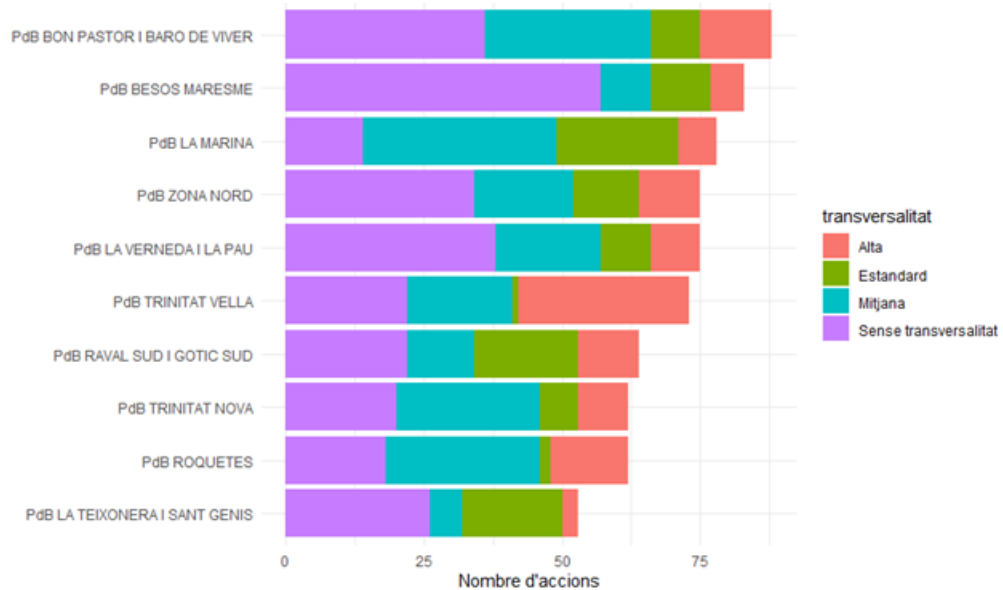
El Pla de Barris es pot explicar a partir de **4 elements idiosincràtics**:



Abordatge transversal	Per què?
	<p>Partint de la idea que la desigualtat és un problema estructural, complex i multicausal (el que és coneix com problemes <i>wicked</i> o maleits), des de l'inici el Pla de Barris va intentar superar la lògica de la distribució de tasques o de l'especialització per apostar pel treball conjunt. Donat que els problemes no s'intenten descomposar, sinó entomar en tota la seva complexitat a partir de solucions integrals, les relacions que s'han d'establir per a fer-ho han de ser necessàriament de col·laboració (i no només de coordinació).</p> <p>La transversalitat fa referència justament a aquest abordatge inter-sectorial o inter-departamental dels problemes i reptes socials.</p>
	El desplegament del Pla de Barris
	<p>→ Relació amb els Districtes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'encaix del Pla de Barris en cada territori ha vingut determinat per les iniciatives recents. • Bona part de les relacions inicialment tenses, han esdevingut fluïdes i basades en la complicitat. • La relació entre Foment de Ciutat i els Districtes es troba al centre del desplegament del Pla de Barris. • Amb el temps s'han alineat els interessos. • D'acord amb la concepció dels i les caps de projecte, no s'ha donat tant una redistribució de la capacitat d'influència com un augment absolut d'aquesta. <p>→ Relació amb les Àrees de l'Ajuntament:</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'ha enfortit el treball de les Àrees a nivell de Districte (descentralització). • Es detecten nivells de col·laboració desiguals amb les diferents Àrees i ens adscrits a l'Ajuntament. • Hi ha una major col·laboració quan hi ha figures tècniques específiques a càrrec. • Hi ha major col·laboració quan s'implementen conjuntament accions de ciutat. • És evident l'esforç realitzat per treballar de manera transversal. <p>→ Relació amb altres ens públics: les relacions amb entitats supramunicipals o inclús amb entitats dels municipis adjacents han estat més aviat limitades.</p>

→ 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). Es defineix com una transversalitat mitjana quan les accions han sigut impulsades per tres agents, i com a transversalitat alta, les impulsades per 4 o més agents.

Figura 3 Nombre d’accions segons grau de transversalitat, per Pla de Barris



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del project monitor

→ 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, en el millor dels casos transversal**, i en el pitjor, força més coordinada.

Per què?

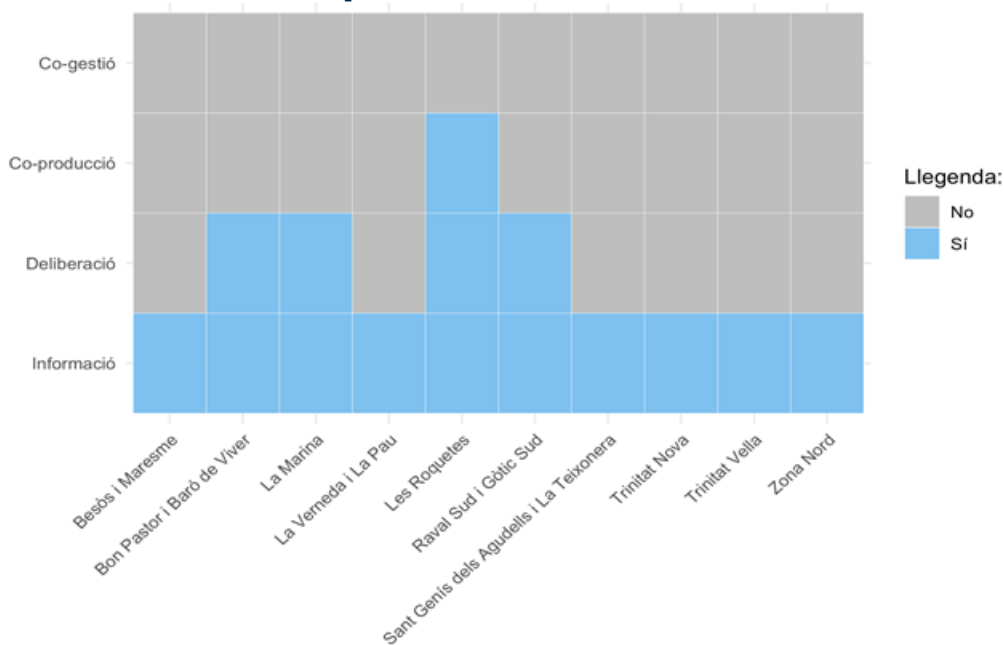
D'acord amb la literatura, implicar la ciutadania en el disseny de polítiques públiques no només és una innovació en termes democràtics, sinó que pot derivar en el disseny i la implementació de noves i millors solucions als problemes socials existents.

La participació ciutadana està a l'ADN del Pla de Barris des del seu disseny.

El desplegament del Pla de Barris

- L'encaix del Pla de Barris en cadascun dels territoris ha vingut **determinat per molts factors**, el principal dels quals la mateixa història, composició i fortlesa dels teixits comunitaris de cada barri.
- En alguns territoris el fet que les entitats arribessin amb la **“carta als reis” ja feta**, ha determinat força el nombre i el tipus d'accions que s'han acabat impulsant.
- Tal com es veu a la Figura 4, abans del Pla de Barris, la **relació** entre el veïnat i l'administració municipal era fonamentalment **informativa**.

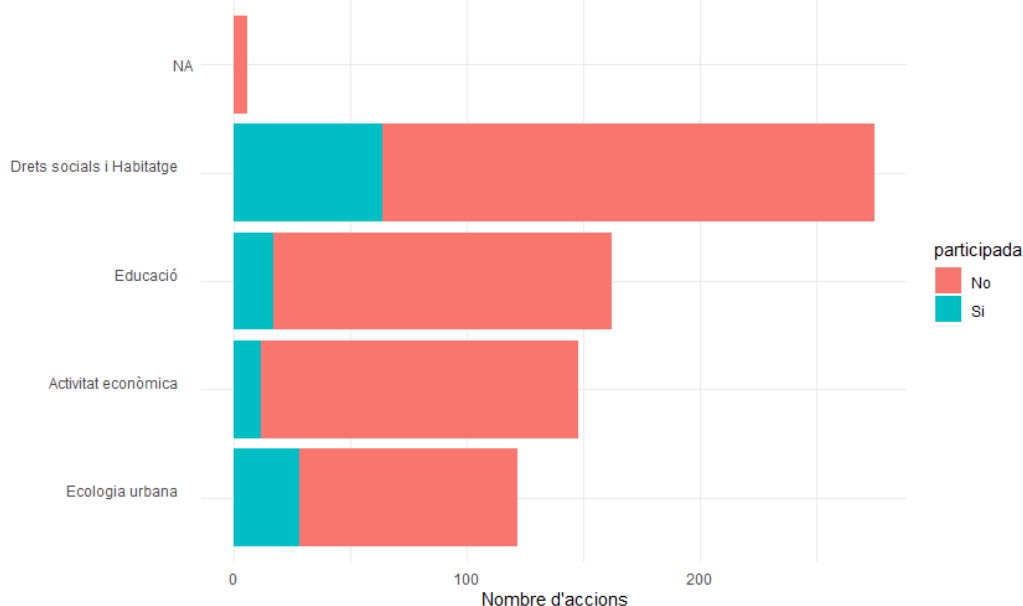
Figura 4. Tipus de relació existent entre el teixit associatiu i l'administració municipal abans d'iniciar el Pla de Barris



Font: Elaboració pròpia

- **Els Grups Impulsors** han estat el principal espai formal de relació entre el Pla de Barris i el veïnat.
- El rol dels i les caps de projecte per a crear **una relació de confiança** amb el veïnat i el teixit associatiu ha estat fonamental.
- La **transparència** ha estat un factor clau a l'hora d'explicar la bona relació amb el teixit associatiu.
- En el marc del Pla de Barris s'han impulsat **espais de participació** existents i se n'han creat de nous (taules sectorials, òrgans de participació i processos participatius).
- El Pla de Barris ha fet un esforç important per: (1) ampliar la participació a la ciutadania no organitzada i, (2) augmentar la diversitat de les persones participants. En aquest sentit, es manifesta que la **diversitat** de la participació segueix sent un **repte pendent**.
- **La majoria de les accions participades (un 17% del total de les accions del Pla de Barris) han estat d'ecologia urbana.** En aquest sentit no es pot deixar de tenir en compte que la normativa sobre urbanisme estableix que la realització de determinades obres públiques requereix d'un procés de participació amb la ciutadania. Per tant, en l'àmbit de l'ecologia urbana, hi ha determinades accions que havien de ser obligadament participatives (una situació que no es dona en els altres àmbits).

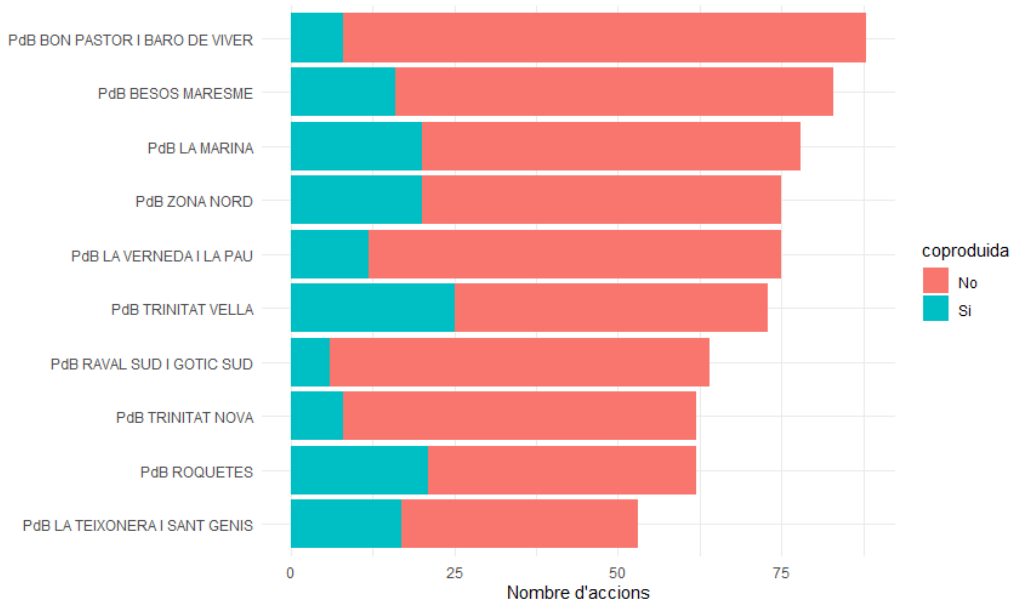
Figura 5. Nombre d'accions participades per àmbit d'intervenció



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del project monitor

- Malgrat el Pla de Barris ha realitzat un esforç important per obrir la participació en projectes de caire més comunitari i social, no en tots els casos se n'ha sortit d'igual manera.
- La **coproducció**, entesa com la implicació i corresponsabilitat d'administració, ciutadania, teixit associatiu i agents o serveis del territori, no només en el disseny sinó també en l'execució de les polítiques, és una idea que apareix de forma recurrent en el discurs dels diferents responsables del Pla de Barris. Quan s'analitzen les dades que recull el gràfic s'evidencia que **una quarta part (24%) de les accions han estat coproduïdes**; una proporció que explica que per a algunes persones s'hagi coproduït poc, i per a d'altres s'hagi coproduït força. Hi ha força diferències entre Plans de Barris: mentre a Raval i Gòtic Sud només el 9% de les accions han estat coproduïdes, aquesta proporció augmenta fins al 36% en el cas de Trinitat Vella o el 40% en el cas de Roquetes.

Figura 6 Nombre d'accions coproduïdes per Pla de Barris



Font: Elaboració pròpia

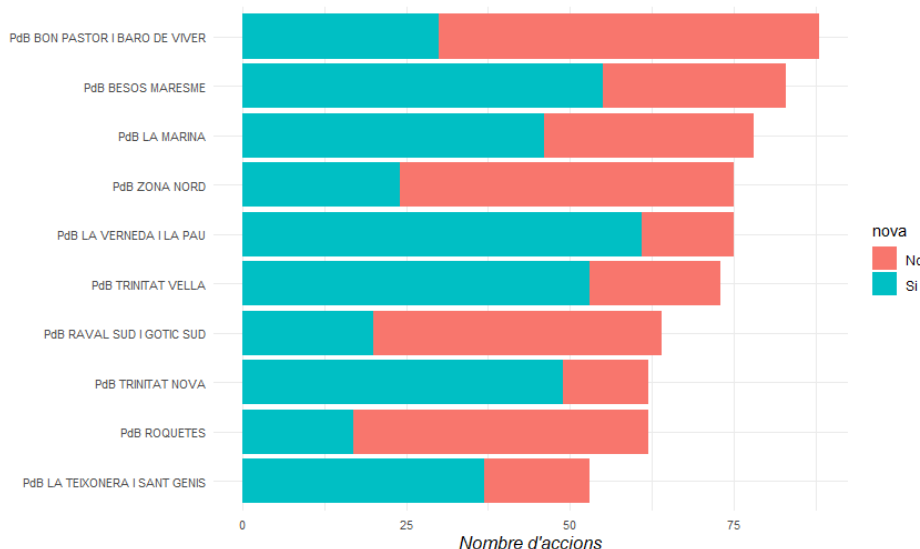
Per què?

Els Plans de Barris es van plantejar des de l'inici com estructures flexibles. Una espècie de paraigües: un marc definit (per uns objectius clarament establerts), amb una sèrie d'arestes que n'havien de determinar l'estructura però amb capacitat per donar cabuda a les accions i projectes que s'anessin identificant sobre la marxa.

El desplegament del Pla de Barris

→ El 55% de les accions impulsades en el marc del Pla de Barris han estat **accions “noves”**, identificades durant el procés.

Figura 7 Nombre d'accions noves, segons Pla de Barris



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del project monitor

→ Els **projectes motor** no han tingut el paper estructurador i generador d'iniciatives que inicialment se'ls pressuposava.

→ Els **4 grans eixos sectorials** definits a l'inici (activitat econòmica, drets socials i habitatge, educació i ecologia urbana) han resultat força útils per a agrupar i organitzar les accions.

→ Els 10 Plans de Barris han funcionat de manera força **autònoma**: les sinèrgies entre diferents Plans han estat escasses.

→ La percepció dels agents implicats és que, amb el temps, la proporció d'**accions “de ciutat”** ha anat augmentant. Tanmateix les dades ho desmenteixen perquè en proporció al total d'accions s'han mantingut al voltant del 16% des del 2018.

Per què?

Canviar la manera de treballar de l'administració pública és extremadament difícil sense un lideratge fort, tant a nivell tècnic, com a nivell polític. La literatura apunta la pertinència de lideratges relacionals per a promoure el treball col·laboratiu i transversal.

El desplegament del Pla de Barris

- En el cas del Pla de Barris, s'han conjugat els dos factors:
 - ✓ Els **polítics de districte** han jugat, en termes generals, un rol rellevant en el desplegament del Pla de Barris.
 - ✓ Els i les **caps de projecte** han estat teixidors/es de xarxes, difuminadors/es de jerarquies i d'interessos personals, mediadors/es i impulsors/es. Les relacions de confiança entre els agents de la xarxa han millorat gràcies a la seva facilitació.
- Es poden identificar diferents **rols** que ha jugat Pla de Barris **en el disseny i implementació de les accions**, segons la intensitat de la seva aportació a nivell metodològic i substantiu:
 - ✓ **Aportació metodològica:** es participa en la configuració dels espais de treball i a les decisions sobre qui i com hi participa.
 - ✓ **Aportacions substantives:** aquelles accions que tenen a veure com el 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 compleix amb tots els requisits per a ésser considerat una experiència de **governança col·laborativa** segons els principis bàsics de la governança definits per Carmen Siranni al seu llibre *Investing in Democracy. Engaging citizens in collaborative governance* (2009):



No obstant això, no tots els elements s'han desplegat amb la mateixa intensitat. De fet, d'acord amb les persones entrevistades el grau d'assoliment dels dos objectius de mitjà termini vinculats a la governança col·laborativa (la promoció d'una administració deliberativa i l'apoderament veïnal) és força diferent.

Així, mentre les persones entrevistades coincideixen en afirmar que el Pla de Barris ha contribuït a la **promoció d'una administració deliberativa i relacional**, hi ha menys consens en relació a la pertinència, la viabilitat i el grau d'assoliment de **l'apoderament veïnal**. S'identifiquen diferències importants entre la percepció de l'equip de Pla de Barris i els agents municipals. En alguns espais de participació han predominat les **dinàmiques de validació o fiscalització** més que no pas la deliberació i la presa conjunta de decisions. Per últim, sembla donar-se certa confusió al voltant del concepte de **co-producció** (es suggereix l'ús del concepte co-creació), del que implica dur-la a la pràctica i de la mesura en què s'han acomplert les expectatives inicials.

Amb tot, el Pla de Barris ha aconseguit canviar la manera de fer polítiques públiques i de treballar de l'administració pública. La pregunta que sorgeix a partir d'aquesta conclusió és:

***Treballar de manera diferent (col·laborativa, transversal, en diàleg amb la ciutadania) ha comportat impulsar polítiques/accions diferents?
O s'ha treballat d'una nova manera per acabar impulsant el mateix tipus d'accions?***

Anàlisi de la innovació en el Pla de Barris

Per tal de donar resposta a aquesta pregunta s'ha realitzat una anàlisi de la innovació en el Pla de Barris. Aquesta s'ha basat en la definició d'innovació de Torfing (2016), segons la qual una innovació és “un procés intencionat però no planificat que implica el desenvolupament i la implementació d'idees noves i creatives, que desafien la saviesa convencional i irrompen les pràctiques establertes en un context específic”.

D'acord amb aquesta definició teòrica s'ha operacionalitzat la innovació en el Pla de Barris i s'han categoritzat les 600 accions realitzades a nivell de barri en base a la següent **tipologia** d'innovació:

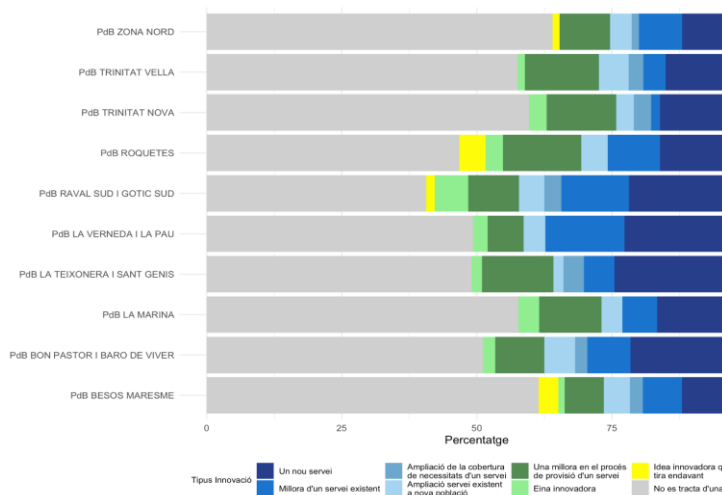
Accions innovadores:

- Un nou servei
- Una millora substantiva en un servei existent
- Una ampliació de la cobertura de necessitats d'un servei existent
- Una ampliació d'un servei existent a una nova població

Accions no innovadores:

- Una millora en el procés de provisió d'un servei
- Una eina/recurs innovador
- Una idea innovadora que no ha tirat endavant o una acció innovadora que no ha funcionat
- Accions continuïstes / tradicionals

Figura 8 Percentatge d'accions segons tipus d'innovació i Pla de Barris



Font: elaboració pròpia

Així, sense tenir en compte les accions de ciutat, **un 22,5% de les accions impulsades en el marc del Pla de Barris han estat innovadores**. A la Figura 8 les categories en diferents tons de blau representen les innovacions; les categories en verd són les millores no considerades innovacions (són millores instrumentals, no substantives i de procés); i en gris queden totes les accions continuïstes (no considerades innovacions ni substantives ni instrumentals).

Per conèixer si el **caràcter innovador de les accions impulsades en el marc del Pla de Barris és conseqüència de la seva manera (col·laborativa) de treballar** s'ha realitzat una **anàlisi de regressions**:

$$Prob(Innovació_i = 1) = f(\beta_0 + \beta_1 Col_i + \beta_2 PdB_i + \beta_3 TA_i + \beta_4 ImpPol_i + u_i)$$

Dels resultats de l'anàlisi de regressions se'n desprèn el següent:

- La probabilitat que una acció sigui innovadora augmenta, de mitjana, 6,3 punts percentuals quan en el procés col·laboren **més de 2 agents públics** i augmenta 2,9 p.p. cada vegada que se suma un **agent públic adicional**.
- La probabilitat s'incrementa 12,5 punts percentuals quan la col·laboració és amb **agents no-públics** (veïnat, entitats del tercer sector i/o empreses privades).

Per tant, **les accions transversals, i en especial les accions co-produïdes tenen efectivament una major probabilitat de ser innovadores**. Addicionalment:

- L'**activitat econòmica** és aquell àmbit amb una major proporció d'accions innovadores.
- Sembla que és més difícil innovar quan el problema a resoldre o l'acció que li ha de donar resposta desperta l'**interès polític**.

Per últim, s'ha realitzat una anàlisi exploratòria per identificar què podia estar amagant l'efecte fix del barri, i s'ha identificat que tres variables tenen un efecte estadísticament significatiu i negatiu sobre la probabilitat d'innovar:

- la **conflictivitat històrica** de la relació entre el teixit associatiu i l'administració municipal;
- el fet d'haver realitzat (abans d'iniciar el Pla de Barris) **un Pla Comunitari**;
- el **nivell de confiança** existent entre els agents implicats en el moment d'iniciar el Pla de Barris.

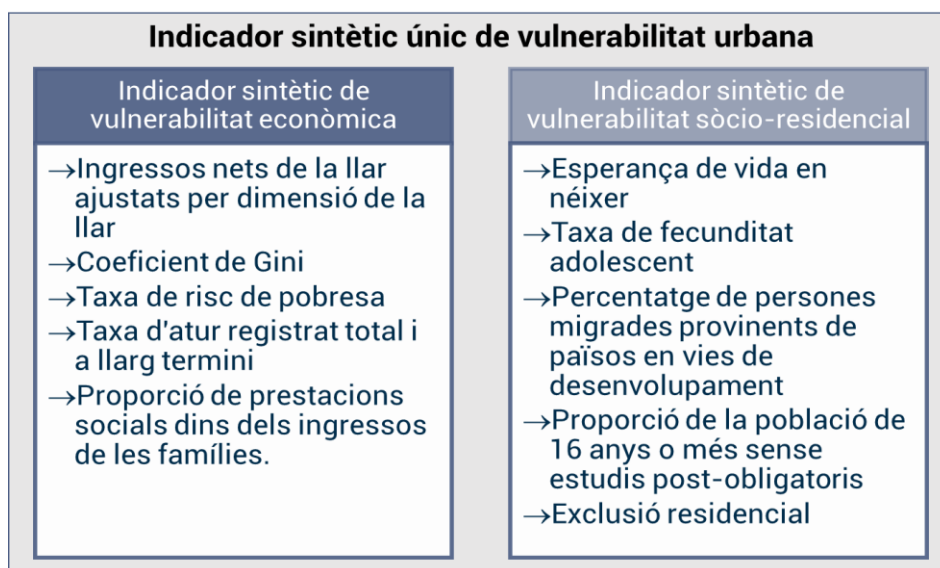
Aquests resultats que contradiuen el que apunta la literatura sobre co-producció de polítiques públiques i innovació, semblen apuntar que **les característiques del teixit associatiu de cada territori podrien estar afectant de manera determinant tant la probabilitat de co-produir accions com la probabilitat que aquestes siguin innovadores**. En tot cas, l'anàlisi permet verificar que hi ha una **relació positiva entre treball de manera “nova” i impulsar polítiques “noves”**.

Avaluació de l'impacte del Pla de Barris

En aquest apartat, volem donar resposta a la pregunta d'avaluació: 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). L'impacte del Pla de Barris s'ha estimat a partir de l'estimador de **dobles diferències**¹, el qual compara el valor de l'indicador de vulnerabilitat urbana entre el Pla de Barris amb els barris del grup de control, abans i després de la intervenció.²

Els indicadors sintètics s'han creat a partir de les següents variables:



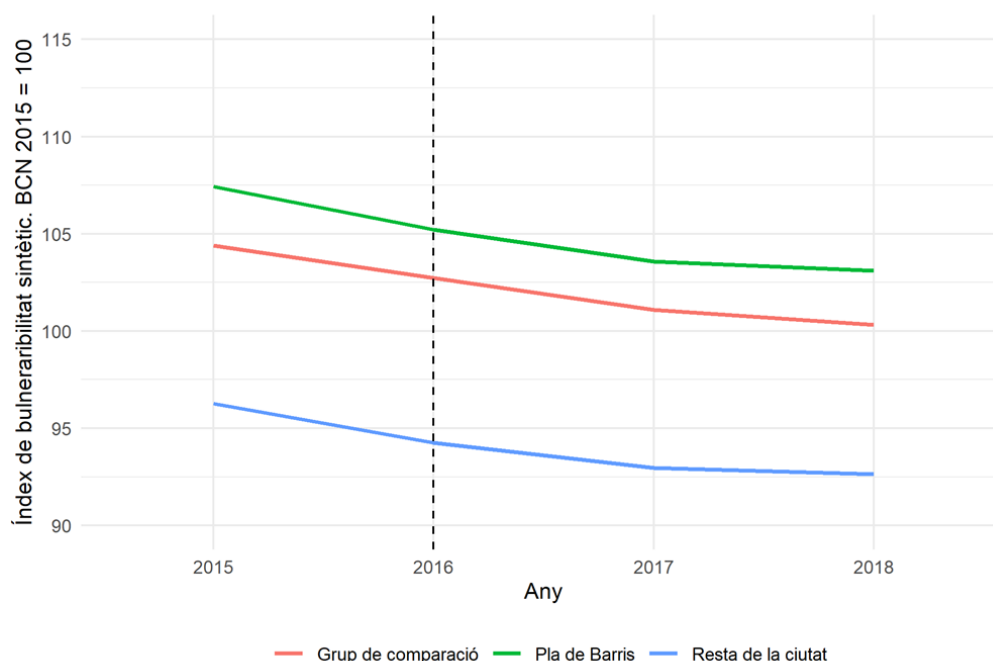
¹ Aquesta tècnica s'aproxima a la quantificació de l'impacte d'un programa definint l'efecte no en termes de la diferència post-tractament en el nivell de l'outcome per als beneficiaris i per als no beneficiaris, sinó com la diferència en la variació de l'outcome abans i després de la política en ambdós grups. Aquests tipus de models es coneixen en anglès amb el nom de difference-in-differences, tot i que sovint s'utilitza l'abreviatura diff-in-diff per referir-s'hi. S'ha optat per traduir-los per "models de dobles diferències" seguint la proposta de traducció al castellà suggerida per VERA-HERNÁNDEZ, M. "Evaluar intervenciones sanitarias sin experimentos". Gaceta Sanitaria (2003), núm. 17, p. 238-248. (<http://scielo.isciii.es/pdf/gsv/v17n3/revision.pdf>)

² L'informe complet recull l'impacte diferenciat per cadascun dels Plans de Barris i l'evolució temporal dels indicadors, incloent alguns que no s'han inclòs als indicadors sintètics.

La Figura 9 mostra l'evolució temporal 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 podem 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).

Val la pena aclarir que, aquesta millora no és prou gran com per ser estadísticament significativa. A més a més, cal anar amb compte amb la interpretació de l'estimador de dobles diferències donat que les tendències del grup de comparació i dels barris del Pla de Barris, pre Pla de Barris no són exactament iguals (ja s'estava reduint més que l'indicador del grup de control). Com a conseqüència, encara que aquests resultats poden suggerir un impacte positiu de la intervenció, no és possible atribuir aquests assoliments únicament al Pla de Barris.

Figura 9. 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

Tot i la utilitat dels indicadors sintètics per resumir en una variable la complexitat del fenomen de desigualtat urbana, per tal de tenir una impressió més completa de l'efecte del Pla de Barris s'ha analitzat també l'impacte per als diferents indicadors que componen l'indicador sintètic. D'aquesta manera, es captura el fenomen en tota la seva dimensió i es pot fer una interpretació més directa.

La Figura 10 mostra per a cadascun dels tres grups (Pla de Barris agregat, Barris del grup de comparació i resta de la ciutat) el valor de l'indicador en el moment anterior a l'inici del Pla de Barris i en el moment posterior dels indicadors que componen l'indicador de **vulnerabilitat econòmica**. **La darrera columna és l'estimador de l'efecte del Pla de Barris³ i mostra el canvi registrat en el grup del Pla de Barris, com a conseqüència del Pla de Barris.**

Figura 10. Mesura dels indicadors econòmics abans (2015) i després de la intervenció (2018). Comparació entre el conjunt del Pla de Barris, el conjunt del grup de comparació i resta de la ciutat.

Indicador	Grup	Pre	Post	Efecte del Pla de Barris
Renda	Pla de Barris	10130,07	11001,24	-0,02 p.p.
	Grup de comparació	10908,58	11849,27	
	Resta de la ciutat	16381,65	18013,97	
Coeficient de Gini	Pla de Barris	32,28	31,64	-0,23 p.p.
	Grup de comparació	31,86	31,2	
	Resta de la ciutat	33,32	33,34	
Risc de pobresa	Pla de Barris	26,74	26,1	-0,76 p.p.
	Grup de comparació	21,97	22,09	
	Resta de la ciutat	13,22	12,8	
Nivell de pobresa (Dones)	Pla de Barris	25,84	25,93	-0,33 p.p.
	Grup de comparació	21,65	22,07	
	Resta de la ciutat	13,15	12,94	
Nivell de pobresa (Homes)	Pla de Barris	27,52	26,2	-1,13 p.p.
	Grup de comparació	22,28	22,06	
	Resta de la ciutat	13,3	12,6	
Atur registrat	Pla de Barris	12,01	8,98	-0,16 p.p.

³ Com ja s'ha explicat abans, l'efecte del Pla de Barris s'ha estimat a partir de l'estimador de dobles diferències, comparant el valor de l'*outcome* en concret entre el Pla de Barris i el Grup de control, abans i després de la intervenció.

Indicador	Grup	Pre	Post	Efecte del Pla de Barris
	Grup de comparació	10,88	8,01	
	Resta de la ciutat	8,76	7,79	
Atur registrat (Dones)	Pla de Barris	12,07	9,79	+0,07 p.p.
	Grup de comparació	10,92	8,57	
	Resta de la ciutat	8,8	3,37	
Atur registrat a llarg termini	Pla de Barris	5,14	3,37	-0,02 p.p.
	Grup de comparació	4,72	2,98	
	Resta de la ciutat	3,79	3,11	
Prestacions socials	Pla de Barris	9,98	9,26	-0,22 p.p.
	Grup de comparació	8,64	8,13	
	Resta de la ciutat	5,57	5,36	
Locals buits	Pla de Barris	15,84	17,18	-10.25 p.p.
	Grup de comparació	20,65	32,24	
	Resta de la ciutat	17,44	18,57	

Font: Elaboració pròpia. Nota: El període PRE és l'any 2015 i el POST 2018 amb l'excepció dels Locals Buits on el període analitzat és 2016 – 2019.

En general, **els barris del Pla de Barris han tingut un millor resultat que el grup de comparació en la majoria dels indicadors utilitzats en la dimensió econòmica, en particular pel que fa a la reducció de las desigualtats internes als barris** (coeficient de Gini, taxa de risc de pobresa, atur registrat a llarg termini, l'atur registrat per als homes (no així pel cas de les dones) i les prestacions socials). Addicionalment, la proporció de locals buits ha crescut significativament menys que en el grup de comparació abans i després de la intervenció.

De la mateixa manera, la Figura 11 mostra per a cadascun dels tres grups (Pla de Barris agregat, barris del grup de comparació i resta de la ciutat) el valor dels indicadors en l'àmbit social i residencial en el moment anterior a l'inici del Pla de Barris i en el moment posterior. La darrera columna és l'estimador de l'efecte del Pla

de Barris i mostra el canvi registrat en el grup del Pla de Barris, com a conseqüència del Pla de Barris.

Figura 11. Mesurament dels indicadors socials i residencials abans i després de la intervenció. Comparació entre el conjunt del Pla de Barris, el conjunt del grup de comparació i resta de la ciutat

Indicador	Grup	Pre	Post	Efecte del Pla de Barris
Esperança de vida en néixer (Dones)	Pla de Barris	86,89	87,12	+0,06 anys
	Grup de comparació	87,82	87,99	
	Resta de la ciutat	87,26	87,60	
Esperança de vida en néixer (Homes)	Pla de Barris	78,92	79,41	+0,28 anys
	Grup de comparació	80,07	80,28	
	Resta de la ciutat	81,32	81,90	
Taxa de fecunditat adolescent	Pla de Barris	14,32 per mil	12,92 per mil	-1,14 punts per mil
	Grup de comparació	10,79 per mil	8,25 per mil	
	Resta de la ciutat	4,13 per mil	3,09 per mil	
Migració de països en vies de desenvolupament	Pla de Barris	1,5	2,47	-0.38 p.p.
	Grup de comparació	1,02	1,61	
	Resta de la ciutat	0,75	1,25	
	Pla de Barris	65,3	60,4	0.08 p.p.

Indicador	Grup	Pre	Post	Efecte del Pla de Barris
Proporció de la població de 16 anys o més sense estudis post-obligatoris	Grup de comparació	63,2	58,2	
	Resta de la ciutat	40,1	34,55	
Índex de victimització	Pla de Barris	26,43	28,20	
	Grup de comparació			
	Resta de la ciutat	23,36	28,22	
Exclusió residencial	Pla de Barris	27,25	28,99	-0.38 p.p.
	Grup de comparació	25,78	27,91	
	Resta de la ciutat	23,90	25,80	

Font: Elaboració pròpia

En considerar els indicadors socials i residencials, la situació sembla bastant diferent a la presentada per a la dimensió econòmica, per a la qual els barris del Pla de Barris tenien millors resultats respecte a gairebé totes les variables. **Els resultats per a la dimensió social i residencial són menys optimistes.** La intervenció sembla haver tingut un lleuger efecte positiu en l'esperança de vida per a homes i dones i en l'exclusió residencial, però no en el nivell d'estudi, en la taxa de fecunditat adolescent ni en la migració de països en vies de desenvolupament. No obstant això, una vegada més, aquest impacte positiu és massa petit per a ser estadísticament significatiu, per la qual cosa no podem atribuir aquests resultats únicament a la intervenció. És important destacar que aquests resultats no contradiuen els resultats proporcionats per l'indicador sintètic sobre la vulnerabilitat urbana. De fet, aquest

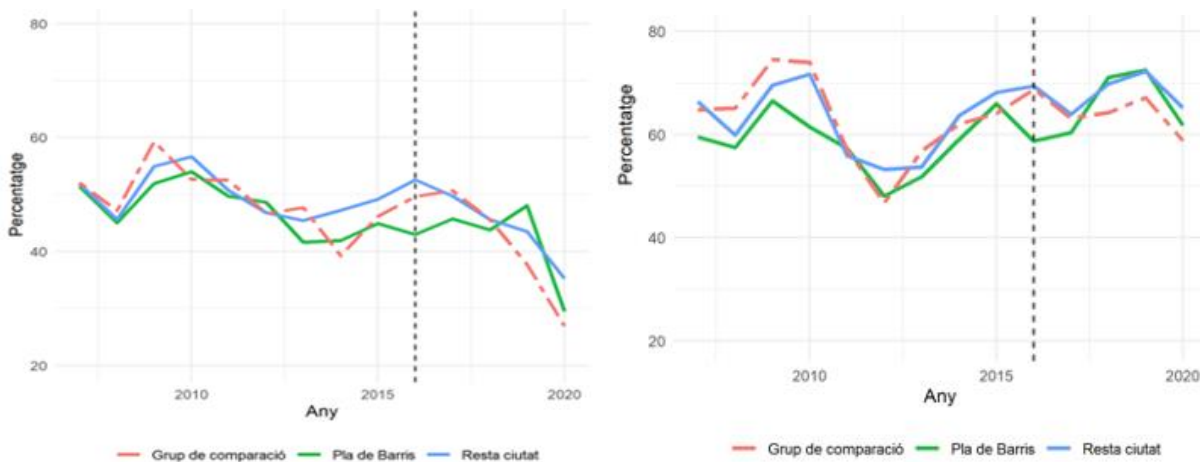
últim només cobreix el període 2015-2018, mentre que per a alguns d'aquests indicadors el període d'anàlisi és més llarg⁴.

Tenint en compte que els canvis en els *outcomes* anteriors segurament triguen molt de temps en fer-se evidents en indicadors, s'ha complementant l'anàlisi analitzant la **percepció ciutadana**. D'aquesta manera, esperem capturar les sensacions que tenen les persones que viuen als barris del Pla de Barris sobre els seus barris. Per fer aquesta anàlisi, s'han utilitzat alguns camps de l'Enquesta de Serveis Municipals, la qual es realitza anualment per part de l'Ajuntament de Barcelona. En concret, ens hem focalitzat en tres preguntes que considerem aporten informació sobre la percepció de la qualitat de vida vinculada amb els barris:

- La **satisfacció amb el barri**: Al 2017, de mitjana, el percentatge de població satisfeta amb el seu barri als barris del Pla de Barris era molt inferior a la de la resta de la ciutat, i força inferior que als barris del grup control. Al 2019, la proporció de població satisfeta havia augmentat en 2,25 p.p. als barris del Pla de Barris i 2,49 p.p. als barris del grup control (mentre que a la resta de la ciutat havia disminuït 0,08 p.p.).
- La **valoració sobre l'evolució del barri**: només en el cas del Pla de Barris, la proporció de població que valora positivament l'evolució del barri ha augmentat durant aquest el període 2017-2019 (+3,15 p.p.).
- Les **expectatives sobre l'evolució futura**: els barris del Pla de Barris són aquells on més augmenta la proporció de persones amb expectatives positives sobre el futur del barri (+6,49 p.p.), en comparació amb la resta de la ciutat (+4,11 p.p.) i el grup de comparació (+3,05 p.p.). No obstant això, el percentatge de població que valorava positivament l'evolució dels barris va baixar en els tres grups del 2019 al 2020 i, probablement podríem atribuir aquest efecte negatiu a la pandèmia de COVID-19. A més, el descens ha estat més gran al Pla de Barris que als altres dos grups, la qual cosa posa de manifest l'extrema vulnerabilitat d'aquests barris davant els xocs imprevistos.

⁴ Només en el cas de l'exclusió residencial i de l'índex de victimització el període d'anàlisi és 2015-2018. En el cas de l'esperança de vida i de la taxa de fecunditat l'anàlisi abasta el període 2007-2018, en el cas del nivell d'estudi cobreix el període 2009-2020 i en el cas de la immigració procedent de països en desenvolupament l'anàlisi abasta el període 2015-2019.

Figura 12 Valoració positiva de l'evolució del barri i Expectatives positives sobre l'evolució futura del barri. Barcelona. 2007-2020



Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta de Serveis Municipals de Barcelona

En resum, l'anàlisi realitzada a partir de l'Enquesta de Serveis Municipals també apunta una **tendència positiva des de la posada en marxa de la intervenció** pel que fa a les **expectatives i opinions de la ciutadania resident als barris del Pla de Barris sobre l'evolució d'aquests**. Malauradament, **aquesta tendència no s'ha pogut mantenir** en el temps a causa de la **crisi sanitària** que ha fet palesa la vulnerabilitat d'aquests barris davant xocs externs. En tot cas, considerem que complementar els indicadors més objectius amb indicadors més subjectius, permet entendre millor l'evolució real. A més a més, com que l'enquesta es fa anualment i està sota control de l'Ajuntament, pot ser utilitzada com un indicador d'avançada dels *outcomes* de registre administratiu.

Conclusions i recomanacions

La posada en marxa de la primera edició del Pla de Barris (2016-2020) ha permès generar polítiques públiques adreçades a un conjunt de barris de la ciutat de Barcelona que comptaven amb uns indicadors socioeconòmics desfavorables en el moment d'iniciar la intervenció. Addicionalment, ha facilitat que aquestes polítiques s'hagin impulsat a partir de la comprensió de la multi-dimensionalitat de les problemàtiques, d'un abordatge inter-sectorial i implicant la ciutadania en el seu disseny, impuls i seguiment.

L'avaluació constitueix el tancament d'un procés d'avaluació que s'inicià l'any 2016, amb l'inici del programa. D'aquesta manera, l'informe ha cercat realitzar una **anàlisi integral del Pla de Barris, posant el focus tant en la seva implementació com en els seus impactes**. A continuació, s'exposen les principals conclusions que s'extreuen de l'avaluació.

Per una banda, l'avaluació de la implementació del Pla de Barris conclouïa que **el programa ha aconseguit establir un marc de governança col·laborativa**, entesa com aquella que resulta de la col·laboració inter-sectorial que cerca superar barreres per a assolir objectius públics que d'altra manera no podrien ser assolits. S'identifiquen diversos factors que han contribuït a l'assoliment d'aquest treball transversal:

- El **suport polític** necessari per a posar en marxa el programa i convidar a participar als diferents agents de l'administració.
- El fet d'haver emprat com a punt de partida unes **diagnosis** completes i elaborades de manera **participativa**.
- La implicació, a l'inici del programa, de totes les Àrees de l'Ajuntament en el **Comitè de Pilotatge**.
- L'establiment d'**espais de treball regulars**, comptant amb la participació de càrrecs tècnics, directius i polítics, que han facilitat una comunicació fluïda i un lideratge estratègic.
- El **lideratge relacional** de l'equip del Pla de Barris (tant de l'equip tècnic com de l'equip directiu), que ha jugat el rol de mediador, de dinamitzador, d'impulsor i de teixidor de xarxes i aliances, segons ha considerat més necessari en cada cas.
- L'esforç realitzat, per part de l'equip de Pla de Barris, per a cuidar la **relació amb els Districtes** i treballar sempre de la mà.

→ El fet d'haver comptat amb un **equip tècnic altament capacitat** i poc viciat per la burocràcia administrativa.

D'acord amb la percepció de tots els agents implicats, el Pla de Barris **ha facilitat el treball en xarxa i l'establiment de relacions horitzontals, basades en la confiança i en la identificació d'uns interessos compartits**. En aquest sentit també es vol destacar que el Pla de Barris ha aconseguit intensificar el treball de les Àrees de l'Ajuntament en els territoris, enfortint així les seves relacions amb els Districtes i augmentant la seva disposició a treball de manera descentralitzada, ajustant les intervencions a les necessitats de cada barri. **Ha estat força més limitat el treball amb agents supramunicipals, així com també amb les administracions dels municipis amb els quals els barris del Pla de Barris comparteixen frontera municipal.**

Les valoracions sobre el funcionament d'aquestes accions i esforços i sobre els seus resultats són força més heterogènies i difoses que per a l'objectiu vinculat a la promoció d'una administració més deliberativa i relacional. En aquest sentit, una de les diferències importants que s'identifiquen és que, mentre estava molt clar que la promoció d'una administració relacional era un objectiu vinculat a la manera de treballar (al *com* es desplega el Pla de Barris), **l'objectiu de l'apoderament veïnal té a veure amb el *com* però també amb el *què***. És a dir, la co-producció o la co-creació són estratègies de disseny i impuls de polítiques públiques, i de la mateixa manera que els processos de participació ciutadana o la promoció de la diversitat de les persones participants, tenen a veure amb la manera com s'elaboren i es gestionen les polítiques públiques. En canvi, els assessoraments a entitats o els ajuts per a la creació de cooperatives i associacions són accions de política pública en sí mateixes. 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.

De totes maneres, i tal i com s'esperava que succeís, **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**, és a dir, d'accions que proposen una nova manera de donar resposta a un problema, trencant així amb la pràctica habitual en un determinat context.

Tenint present aquesta cultura de treball basada en la transversalitat i la co-producció de polítiques amb la ciutadania, s'enceta un debat sobre la **sostenibilitat** de les accions, d'una banda, i d'aquesta manera de treballar, de l'altra, més enllà de la finalització del Pla de Barris:

- Des de l'inici del programa, l'equip del Pla de Barris ha tingut present que aquesta és una intervenció temporal. De manera conseqüent, han cercat (en ocasions amb èxit i en d'altres no) facilitar els mecanismes i els acords necessaris per a garantir la **continuitat de les principals accions** quan el Pla de Barris es retiri. La segona edició del programa ha proporcionat en la majoria dels territoris un temps addicional per a assolir aquest objectiu.
- La **sostenibilitat de la governança col·laborativa** i de l'aposta per la co-creació de polítiques públiques també és un repte. És evident que el Pla de Barris ha aconseguit trencar moltes inèrcies burocràtiques tradicionals, llimar resistències al canvi institucional i demostrar que es pot treballar de manera col·laborativa, inter-sectorial, inter-departamental i que la ciutadania pot tenir un paper rellevant en el disseny i la gestió de les polítiques públiques. El que no està tan clar és si aquesta manera de treballar i de concebre la gestió pública es mantindrà quan el Pla de Barris desaparegui. En aquest sentit, la segona edició del programa brinda una oportunitat per consolidar les estructures de governança establertes i trencar definitivament la *path dependence*.
- La darrera cara té a veure amb la **sostenibilitat dels efectes** del Pla de Barris en la desigualtat a la ciutat. En aquest sentit, l'avaluació de l'impacte no és massa esperançadora, doncs mostra que els barris del Pla de Barris segueixen sent els més vulnerables davant de xocs externs. Aquesta situació demostra que la desigualtat econòmica, social i residencial és un problema estructural molt difícil de resoldre (per això se la considera un *wicked problem*).

D'altra banda, l'avaluació de l'impacte aporta llum sobre aquesta qüestió. Les principals conclusions que s'exclouen de l'avaluació d'impacte són:

- **L'anàlisi dels indicadors sintètics sembla apuntar un impacte positiu del Pla de Barris en els barris d'intervenció pel que fa a la vulnerabilitat urbana.**
- En general, els barris del Pla de Barris han tingut un millor resultat que el grup de comparació en la majoria dels indicadors utilitzat en la dimensió econòmica (coeficient de Gini, taxa de risc de pobresa, atur registrat a llarg termini, l'atur registrat per als homes (no així pel cas de les dones), prestacions socials i locals buits).
- Els resultats per a la dimensió social i residencial són menys optimistes. La intervenció sembla haver tingut un lleuger efecte positiu en l'esperança de vida per a homes i dones i en l'exclusió residencial, però no en el nivell d'estudi, en la taxa de fecunditat adolescent ni en la migració de països en vies de desenvolupament.

- No obstant això, aquests resultats han de ser llegits amb precaució ja que les diferències entre el grup de tractament i el grup control són massa petites per a ser estadísticament significatives. Per tant, aquestes diferències podrien estar sent causades per les característiques inherents als barris.
- Cal tenir en compte que l'avaluació de l'impacte del programa ha comptat amb series limitacions metodològiques, conseqüència fonamentalment de la manca de dades disponibles i del tipus d'intervenció analitzada.
- Els indicadors sintètics a partir dels quals s'ha treballat no han pogut incloure, per diferents motius, dades sobre el risc de desenvolupament de malalties mentals, l'estat de salut de la població, taxes de delinqüència, pobresa multidimensional (incloent no sols la pobresa monetària, sinó també la privació material), estat dels edificis i zones residencials o condicions de vida, que haguessin estat fonamentals per a una anàlisi exhaustiva de la desigualtat.
- Addicionalment, la durada temporal de l'anàlisi, que abasta només el període 2015-2018, és massa curta per a poder captar l'impacte total del Pla de Barris en un fenomen tan complex i estructural com la desigualtat urbana. La gran majoria dels indicadors que integren l'índex sintètic provenen de dades que en general tenen un endarreriment de dos anys i que la seva confecció no està sota el control de l'Ajuntament de Barcelona ni de Foment de Ciutat.
- L'anàlisi dels únics tres indicadors pels quals es disposa de dades per al període 2018-2020 sembla apuntar que la tendència identificada entre 2015 i 2018 es sosté en el temps.

En conclusió, el caràcter multidimensional, complex i estructural de la desigualtat urbana ens obliga a ser molt curosos amb les conclusions que es poden extreure després de 4 anys d'intervenció (que en el cas d'alguns barris de fet són 3). Tot i així, els resultats de l'avaluació de la implementació i l'anàlisi dels indicadors sintètics permet visualitzar que **el Pla de Barris no només està contribuint a canviar la manera de treballar de l'administració municipal, sinó que està orientant en bona direcció els esforços necessaris per a revertir la desigualtat a la ciutat de Barcelona.**

Recomanacions

- Reflexionar i clarificar el model de treball amb la ciutadania i el teixit veïnal.
- Analitzar amb major profunditat els determinants del funcionament de les experiències de co-producció del Pla de Barris 2016-2020, per entendre què funciona i sota quines condicions.
- Continuar treballant per garantir la sostenibilitat de les accions impulsades en el marc del programa i per facilitar els mecanismes i els acords necessaris per a promoure la seva continuïtat.
- Concretar un seguit d'accions a realitzar 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.
- Valdria la pena prestar més atenció a les característiques del teixit associatiu, veïnal i comunitari de cadascun dels territoris, doncs són un element determinant de l'èxit del funcionament del programa. En aquest sentit, es pot continuar explorant de quina manera les característiques dels teixits associatius condicionen el tipus d'accions que s'impulsen en el marc del programa, així com el seu potencial innovador i el seu potencial èxit.
- Potenciar de cara a la segona edició del Pla de Barris el treball amb agents supramunicipals, així com també amb les administracions dels municipis amb els quals els barris del Pla de Barris comparteixen frontera municipal.
- 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).
- De moment, es planteja la possibilitat de crear un índex sintètic de percepcions a partir de les dades de l'Enquesta de Serveis Municipals i valorar-ne la correlació amb l'índex sintètic de vulnerabilitat (global). Si la correlació és elevada es podria utilitzar aquest índex de percepció de la ciutadania per a anticipar resultats objectius.



Avaluar per millorar

A Ivàlua promovem la cultura de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya.
Avaluem polítiques públiques, difonem evidències, oferim formació i elaborem recursos.

Institucions membres d'Ivàlua

