

ORIOLO NEL·LO



# El Pla de barris de Barcelona

# El Pla de Barris de Barcelona: una eina per al benestar, l'equitat i l'organització veïnal

**ORIOI NEL·LO**

PRESIDENT DEL CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS

## **Introducció: el contingut d'aquest volum**

L'Ajuntament de Barcelona, davant la necessitat peremptòria de fer front a l'increment de les desigualtats socials a la ciutat, ha decidit emprendre durant el mandat 2015-2018 un programa específic d'actuacions als barris de Barcelona més afectats per la problemàtica social i els dèficits urbanístics: **un pla de barris per a la millora de les condicions de vida, l'equitat territorial i l'organització veïnal**.

La iniciativa s'ha començat a aplicar l'any 2016, i per al seu desenvolupament el consistori ha considerat convenient nomenar un **consell assessor, que ha assumit la comesa de contribuir a orientar, seguir i avaluar el desenvolupament del Pla**.

El present document conté, precisament, la proposta de criteris **generals** per al desenvolupament del programa elaborats pel Consell Assessor de Pla. D'acord amb el mandat rebut en la seva constitució, **el Consell posa aquests criteris a disposició de l'alcalde, l'Ajuntament i la ciutadania**, amb la voluntat de contribuir, en la mesura que sigui possible, a les finalitats del Pla. Serà el debat polític i ciutadà, així com el desenvolupament pràctic del programa, el que permetrà perfeccionar aquests criteris que **han de ser entesos més com suggeriments per al debat i l'actuació que no pas com un decàleg de caràcter doctrinal**.

En total, el volum aplega **quinze criteris** referits a cada una de les qüestions principals que el Pla ha de tractar. Com es veurà, cada un dels apartats conté un breu epígraf de **diagnosi**, seguit per l'enunciat dels **criteris específics per a cada camp**. Al final de cada capítol, un breu enunciat resumeix el criteri general que es proposa de seguir. **Podeu trobar al final de la publicació, a mode de catàleg, la relació dels quinze criteris compendiats**.

El text de cada un dels capítols ha estat elaborat per un membre del Consell Assessor expert en cada una de les qüestions tractades. El contingut dels criteris i la seva

orientació general han estat debatuts i **són assumits pel Consell Assessor en el seu conjunt**.

**El present capítol**, de caire introductori, conté les reflexions i els **criteris sobre les característiques i l'orientació general del Pla de Barris**, presentats inicialment en la primera sessió del Consell, celebrada el 7 de juny de 2016 a la Sala del Consolat de Mar de l'Ajuntament de Barcelona, que, amb les lògiques variants, han anat sent objecte de debat i concreció en el desenvolupament del Pla.

## **La lluita per l'equitat social i territorial: prioritat col·lectiva de la ciutat**

L'augment de les **desigualtats socials** és un dels reptes principals que les ciutats i les societats contemporànies han d'afrontar. Si bé les causes que es troben al darrere d'aquest creixement despassen, de molt, l'àmbit de les ciutats, les desigualtats s'hi veuen reflectides i agreujades a través de la **segregació urbana**: la tendència dels grups socials a aplegar-se en els diversos barris de la ciutat en funció del seu nivell de renda.

Un dels resultats més evidents de la segregació és **la concentració de les persones i famílies amb més dificultats econòmiques i socials** en aquells barris de la ciutat que, en termes generals, pateixen més dèficits urbanístics, més baixa accessibilitat i pitjor qualitat de l'habitatge. D'aquesta manera –tot i els avenços aconseguits gràcies a les reivindicacions del veïnat i l'acció de les administracions en les darreres dècades–, l'entorn urbà continua sent encara en molts casos **una barrera afegida a la igualtat d'oportunitats i a l'equitat entre els ciutadans**.

La **finalitat principal d'un pla de regeneració urbana** com el que s'ha proposat d'engagar l'Ajuntament de Barcelona ha de ser doble: d'una banda, **millorar de manera immediata les condicions de vida** d'aquells que viuen als barris amb més dificultats; de l'altra, **reduir les desigualtats de dotacions i serveis entre els barris** per

tal d'aconseguir que la ciutat, lluny de contribuir amb la seva estructura a agreujar les desigualtats, esdevingui un veritable instrument de redistribució social.

Pel seu abast, implicacions i durada, un programa d'aquestes característiques ha de comptar necessàriament amb l'estreta col·laboració de les entitats i les organitzacions ciutadanes, així com amb el suport polític més ampli possible: ha de consistir en un veritable **projecte de ciutat**. Per això, celebrem la favorable acollida que la proposta ha rebut tant per part de les **entitats veïnals** com de la majoria de les **forces polítiques** representades al consistori.

S'indiquen, a continuació, els **criteris referents a l'orientació general i d'organització del Pla** que, a parer del Consell Assessor, seria convenient seguir en el seu desenvolupament.

### **Definició del Pla de Barris**

El Pla de Barris ha de ser una eina **de millora de les condicions de vida als barris** de la nostra ciutat i té, com a objectiu principal, **reduir les desigualtats socials i territorials**, tot impulsant l'accés a la renda, els serveis, la qualitat urbana i el benestar per a tots els ciutadans.

Per això els seus **trets principals** han de ser:

- La dotació de **recursos extraordinaris i específics**.
- La **transversalitat** de les actuacions.
- La voluntat de **col·laboració interadministrativa** (amb els municipis veïns, l'Àrea Metropolitana, la Diputació de Barcelona, la Generalitat de Catalunya i les institucions estatals i europees).
- L'**apoderament veïnal**, tant en la definició com en el seguiment i gestió del programa.

- El reforç i protagonisme de la **xarxa associativa i d'entitats** de cada barri i del conjunt de la ciutat.

- La **capitalització de l'experiència** dels processos de transformació urbana ja realitzats a Barcelona i a Catalunya.

- El compromís d'**avaluació i de rendició de comptes**.

En els epígrafs següents es detalla la manera com aquests trets es podrien concretar des del punt de vista polític, administratiu i de recursos.

### **Objectius del Pla**

El Programa per a la millora dels barris de Barcelona ha estat concebut com un **instrument en la lluita contra l'increment de les desigualtats socials a la ciutat**. Més específicament, el programa té per objectiu fer front als efectes negatius que es deriven de la concentració de la població que compta amb nivells de renda més reduïts i té més necessitats socials en aquells barris que pateixen dèficits urbanístics més acusats i on la qualitat de l'habitatge és menor.

Aquest propòsit és coherent tant amb l'evidència estadística com amb la literatura acadèmica, les quals indiquen que el confinament de ciutadans de rendes baixes en els barris més desafavorits contribueix a l'**empitjorament de les seves condicions de vida** i esdevé **una barrera afegida** tant per a la igualtat d'oportunitats com per a l'accés a la renda i els serveis.

Per això, el programa de millora de Barcelona s'ha de proposar contribuir a **quatre objectius principals**:

- **Recuperar i impulsar l'activitat econòmica als barris**, especialment a través dels plans d'ocupació comunitària, el foment de l'economia social i cooperativa, la reactivació i

l'impuls del petit comerç, així com la consolidació i el reforç de l'activitat industrial local.

- **Fer front als dèficits urbanístics** (degradació de l'espai públic, dificultats d'accessibilitat, escassetat de zones verdes...), **a la baixa qualitat de l'habitatge i la manca d'equipaments** que puguin afectar, amb intensitat particular, alguns barris de la ciutat, així com **fomentar-ne l'accessibilitat i centralitat**.

- **Establir accions d'atenció i millora de les condicions de vida de la població** que resideix en aquests barris, amb especial atenció a aquells que més ho necessiten (gent gran, joves en situació d'atur, població immigrada...).

- **Apoderar els veïns i veïnes** per tal que s'organitzin i estableixin objectius i actuacions de millora de la vida col·lectiva al barri, tot impulsant les pràctiques d'innovació social i l'acció ciutadana.

Així mateix, el programa vol esdevenir un exemple de **coproducció de les polítiques públiques**, de tal manera que la decisió respecte a les actuacions a emprendre, el seguiment i la mateixa realització constitueixin una tasca conjunta de l'Ajuntament i de la ciutadania de cada un dels barris a través de les entitats i associacions.

Amb això, el programa vol **aplegar la capacitat, els recursos i la legitimitat de l'Ajuntament amb la iniciativa, creativitat i eficàcia de l'acció ciutadana**, que tan essencial ha resultat en els darrers anys per pal·liar els efectes de la crisi i fer front a les polítiques que posen en risc el benestar de la població.

### **Característiques del Pla**

El Programa es caracteritza, com s'ha dit, per **la dotació de recursos públics especials, la transversalitat de les actuacions, el protagonisme del veïnatge i la capitalització de les experiències**.

Pel que fa als **recursos**, es considera la conveniència de dotar un fons especial en el pressupost de l'Ajuntament, adscrit a l'Alcaldia, per a la intervenció als barris amb més necessitats. Aquests recursos es podrien incorporar als pressupostos corresponents a partir de l'exercici 2016 i implicarien l'assumpció de les consegüents obligacions d'inversió i despesa per al conjunt del mandat.

Pel que fa al **camp d'acció**, els programes d'actuació fugiran de les intervencions únicament sectorials i comprendran en tots els casos actuacions transversals tant en l'àmbit urbanístic com social, així com el foment de la vida comunitària i l'organització dels veïnats.

Pel que fa als **actors** que l'han de desenvolupar, l'imprescindible impuls públic del pla partirà de la premissa que el veïnat n'ha de ser protagonista destacat, tant en la concepció i definició de les actuacions com en el seu desplegament, gestió i avaluació.

Pel que fa al **seguiment**, ha de ser objectiu fonamental del programa de barris que les experiències de rehabilitació i millora siguin debatudes i avaluades públicament, de manera que l'experiència pugui ser capitalitzada i pugui estendre's a altres barris de la ciutat, de l'àrea metropolitana i del conjunt de Catalunya.

Finalment, pel que fa a la seva **temporalitat**, cal tenir en compte que, per la seva ambició, els objectius del Pla de Barris tenen un abast de llarga durada. Per tant, l'assoliment haurà de ser perseguit de manera constant durant un llarg període, que integrarà necessàriament diversos mandats municipals. Ara bé, si la reducció de les desigualtats urbanes és tasca per a una generació, el Pla ha de preveure també actuacions amb efectes immediats, que donin resposta a les necessitats més peremptòries i inajornables.



### Àrees d'actuació prioritària: barris i eixos

Ateses les característiques de la ciutat i la distribució de la renda entre els barris, serà molt convenient combinar, en l'aplicació del Pla, dues escales territorials diverses: **el barri i l'eix urbà**.

En efecte, la distribució en la ciutat dels barris que requereixen atenció especial permet distingir **quatre àrees o eixos que es podrien considerar d'actuació prioritària**. Aquestes àrees, que contenen els barris més desafavorits de la ciutat en termes de renda familiar disponible mitjana, són les següents:

- Eix del Besòs
- Nou Barris/Turons
- Ciutat Vella
- Sants, Montjuïc i la Marina

Per a cada un d'aquests eixos, seria molt convenient que l'Ajuntament establís un **quadre d'actuacions** de caràcter econòmic, infraestructural, urbanístic i social que constitueixi el **marc de referència** en el qual s'inscriuran cada un dels programes de barris.

Un cop definits els eixos, cal **seleccionar els barris** en els quals intervenir de manera prioritària. Entre els **critèris per a la selecció** es poden considerar els següents:

- Nivell de renda mitjana del barri respecte al conjunt de la ciutat.
- Indicadors socioeconòmics, educatius i sociosanitaris de dificultat.
- Presència de col·lectius necessitats d'atenció especial.
- Presència de dèficits urbanístics.
- Estat del parc d'habitatge.
- Existència d'actuacions complementàries.
- Existència de propostes i reivindicacions veïnals.

- Articulació del teixit associatiu.

En el marc del present mandat sembla enraonat preveure que es poden iniciar actuacions en **un màxim de 15 barris compresos** dins dels eixos més amunt descrits. Potser en algunes ocasions pot resultar convenient **integrar la gestió de més d'un barri** en el mateix pla d'actuació per tal de facilitar-ne la gestió.

La **decisió final sobre la selecció dels barris** en els quals s'intervindrà correspon a l'Ajuntament. Serà convenient que l'equip de govern doni compte dels criteris seguits en la definició dels barris inclosos en el programa, així com del seu desplegament al Ple de l'Ajuntament i els òrgans de participació veïnal existents.

### RENDA FAMILIAR DISPONIBLE PER CÀPITA (2007-2015)

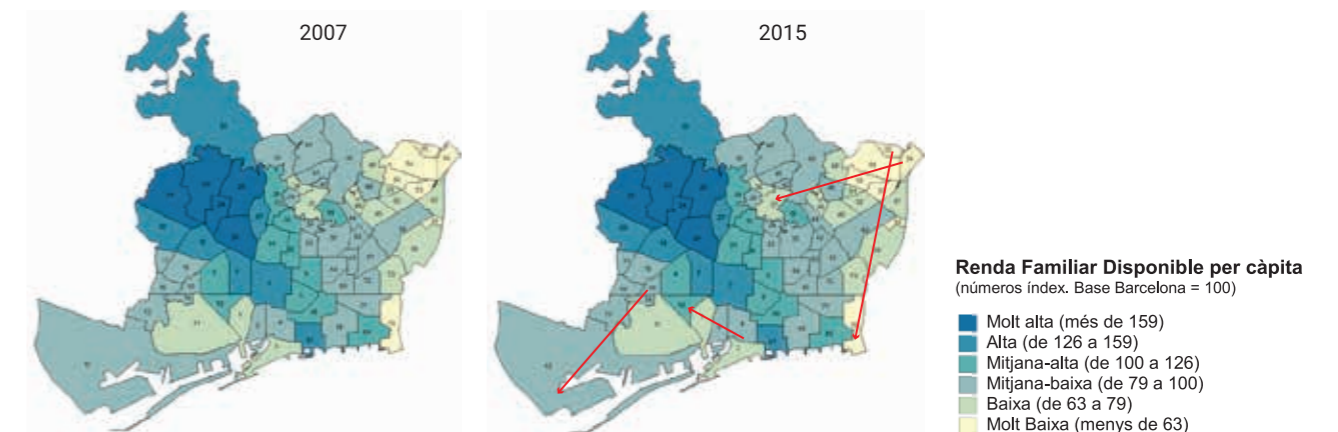


Figura 1. Eixos d'intervenció prioritària i renda familiar disponible per càpita als barris de la ciutat (2007 i 2014). Font: Ajuntament de Barcelona, Gabinet de Programació.

### Programes d'actuació i actuacions elegibles

Resulta imprescindible que per a cada un dels barris acollits al Pla s'elabori un **programa d'actuació específic**. Aquest document –que serà tant la guia per a la gestió de l'Ajuntament com el compromís envers cada un dels barris– hauria d'estar integrat, com a mínim, dels elements següents:

#### Memòria

- Diagnosi socioeconòmica.
- Identificació dels principals dèficits d'accessibilitat, urbanístics i de serveis.
- Descripció del teixit associatiu i de les iniciatives d'innovació social existents.

#### Projecte

- Descripció de les actuacions a desenvolupar.
- Pressupost per a actuacions.
- Cronograma d'actuacions.

#### Organització

- Instruments de gestió.
- Mecanismes de participació ciutadana i de coproducció de polítiques.
- Programa de comunicació.
- Procés d'avaluació.

Les actuacions elegides per formar part del programa d'actuació a cada barri poden correspondre prioritàriament als **quatre camps** següents:

#### Medi urbà

- Espai públic i zones verdes.
- Millora dels elements comuns de l'edificació residencial.
- Equipaments.

- Sistemes i programes ambientals.
- Accés col·lectiu a tecnologies de la informació.
- Millora de l'accessibilitat.

#### Activitat econòmica

- Recuperació de l'activitat econòmica.
- Foment de l'economia social.
- Promoció de l'ocupació.
- Foment del petit comerç i comerç de proximitat.

#### Drets ciutadans

- Programes d'atenció social.
- Equitat de gènere.
- Actuacions de salut pública.
- Escolarització i entorn.

#### Apoderament veïnal

- Impuls de l'associacionisme veïnal.
- Foment de les pràctiques d'innovació social i de solidaritat veïnal.
- Coproducció de polítiques entre les entitats veïnals i l'administració.

L'objectiu d'impulsar la **transversalitat** de les actuacions s'hauria de concretar en la voluntat d'intervenir, a cada barri, en la majoria dels camps enunciats. Així mateix, s'establirà un **equilibri entre els recursos** destinats, per un costat, a les inversions físiques i en equipaments i, per l'altre, en serveis socials i atenció directa a les persones.

Per a la visualització del Pla serà molt convenient definir una sèrie de **projectes-pilot** a cada barri. Aquests projectes han de tenir un paper **catalitzador** respecte a tots els altres i contribuir a establir la **imatge i l'eix d'explicació** de la intervenció.

En cap cas haurien de ser assignades al finançament del programa actuacions ja existents a través d'altres mecanismes d'intervenció local o supralocal, de tal manera que **els recursos del Fons de millora de barris vinguin sempre a afegir-se als ja previstos o existents**. Tanmateix, l'Ajuntament promourà la posada en marxa d'**actuacions complementàries** específiques als barris objecte d'intervenció. Aquestes se centraran, en particular, en els àmbits de la rehabilitació de l'habitatge, l'ocupació, la salut, el medi ambient i l'educació, entre d'altres.

### Participació i implicació del veïnat

Per al disseny, gestió i avaluació de cada projecte d'intervenció als barris serà convenient establir els mecanismes de debat i participació amb la ciutadania i les organitzacions veïnals de cada barri. La implicació del veïnat hauria d'abastar com a mínim els aspectes següents:

- L'adopció d'una **diagnosi compartida** respecte a la situació del barri.
- El consens més ampli possible respecte a **les prioritats i les actuacions** a desenvolupar
- El debat i l'acord sobre l'**assignació dels recursos**.
- L'acord sobre els **instruments de gestió** a emprar, que hauran d'incorporar tant com sigui possible la xarxa d'entitats i organitzacions veïnals.

Per al seguiment, debat i avaluació de la Llei de barris de Catalunya en termes generals va donar molt bons resultats la constitució d'un **consell d'avaluació i seguiment** a cada un dels barris acollits al programa, integrat pel veïnat i totes les institucions implicades. Tanmateix, en el cas de Barcelona, on ja existeixen nombroses instàncies de participació –en particular, els consells de barri–, potser la constitució d'aquests consells específics podria resultar redundant.

Segurament serà convenient en aquest cas fer un pas més, que permeti encara **més implicació del veïnat en la gestió del pla de cada barri**. Així, es podria pensar en la constitució de **grups de treball temàtics** (integrats per representants de l'Ajuntament i de les entitats veïnals) que segueixin l'aplicació de les actuacions de cada un dels projectes urbans, econòmics, socials i cívics que tinguin en compte el Pla. De la mateixa manera, per tal d'avançar en la línia de la **coproducció de serveis**, en l'avinentsa que l'Ajuntament estableixi instàncies de coordinació o gestió específica a cada un dels barris, es podria preveure la **incorporació de representants de les entitats veïnals en aquestes instàncies gestores**.

### Formació i avaluació

Per tal de facilitar el desenvolupament de les actuacions, la implicació veïnal i la capitalització de les experiències serà convenient que el Pla de Barris de Barcelona incorpori la **creació d'espais de formació i aprenentatge col·lectiu** destinats tant als treballadors de l'Ajuntament com a tots els actors vinculats als diferents projectes en curs (entitats veïnals, organitzacions del tercer sector, entitats d'economia social, responsables dels serveis públics...).

Aquests espais de formació i debat tindran tres **propòsits principals**:

- **Compartir les informacions i les anàlisis** derivades de l'actuació del programa en el seu conjunt.
- **Fornir formació específica** sobre aspectes concrets necessaris per al bon desenvolupament del programa.
- **Promoure l'intercanvi d'experiències** i la identificació de bones pràctiques amb participació de tots els agents vinculats a les actuacions en curs.

D'altra banda, d'acord amb la voluntat de capitalitzar els aprenentatges derivats de les actuacions, s'establiran els **mecanismes d'avaluació** oportuns durant el desenvolupament i al final del Pla.

Aquesta avaluació serà coordinada pel Consell Assessor del Pla de Barris, confiada a entitats externes a l'Ajuntament i els seus resultats seran fets públics i comunicats tant al veïnat de cada barri com al Ple de l'Ajuntament.

### **Finançament i organització**

La inversió mitjana prevista en els projectes incorporats a Llei de barris de Catalunya en el període 2004-2010 fou aproximadament de 10 milions d'euros. Així, el **volum d'inversió i despesa** que, segurament, caldria preveure en el present mandat, si es resolgués d'intervenir efectivament en una quinzena de barris, podria ser proper als 150 milions d'euros. Les actuacions que, per raons de força major, no puguin ser desenvolupades en el present mandat podrien ser objecte d'execució en el mandat següent.

Per a la gestió i el suport administratiu al Pla de barris en el si de l'Administració municipal serà convenient la creació d'una comissió de pilotatge adscrita a l'Alcaldia i presidida pel gerent de l'Ajuntament. Podrien formar part d'aquesta comissió els tècnics i funcionaris adscrits a totes les àrees que intervenen en les matèries compreses al projecte del Pla. La funció principal d'aquesta Comissió serà aconseguir **la implicació de totes les àrees i serveis de l'Ajuntament concernides en l'execució del programa**, de manera que es potenciï el caràcter transversal de les actuacions.

Així mateix, en les tasques de la comissió de pilotatge podria participar, sempre que es tractin qüestions que requereixin el seu concurs, **personal tècnic de cada un dels districtes** concernits en el desenvolupament de les actuacions del Pla de Barris.

Serà molt convenient la constitució en el si de l'organisme gestor del Pla d'una **oficina del Pla de Barris** que tingui per comesa exclusiva el seu impuls i gestió.

### **Consell assessor del Pla de Barris de Barcelona**

A efectes de seguiment del programa es constituirà un **consell assessor del Programa de barris** de Barcelona, integrat per ciutadans i professionals de reconegut prestigi en l'àmbit de l'urbanisme, els serveis socials, la dinamització econòmica i l'associacionisme ciutadà. Les persones membres del consell i la seva presidència seran nomenades per l'alcalde de la ciutat. Els càrrecs del consell assessor no seran remunerats.

Les funcions que el consell pot desenvolupar són les següents:

- Assessorar l'alcalde, la comissió de pilotatge i l'Oficina de Barris sobre el desenvolupament i els resultats programa.
- Informar la selecció de barris en els quals es desenvoluparan les actuacions.
- Informar el programa d'actuacions a desenvolupar a cada barri a proposta de l'Ajuntament i dels processos de participació ciutadana.
- Efectuar el seguiment de les actuacions a cada un dels barris.
- Vetllar per la implicació de tots els àmbits de l'Administració de l'Ajuntament, necessària per assegurar la transversalitat de les actuacions.
- Vetllar per la promoció de les actuacions d'implicació veïnal.
- Impulsar la capitalització de les experiències del conjunt de barris acollits en el programa.
- Promoure el programa de formació de treballadors municipals i membres de les entitats ciutadanes.
- Rebre informació respecte a la dotació del Fons per al Programa de barris.



- Emetre un informe anual sobre l'evolució del programa que serà presentat al Ple del consistori.
- Contribuir a la difusió dels resultats del programa i, en especial, de les actuacions que puguin ser de més interès per aplicar-les a altres barris o àrees urbanes.

El Consell Assessor es dotarà d'un **suport tècnic i administratiu** destinat a preparar la documentació necessària per al desenvolupament de les seves funcions. A través de la presidència, el Consell podrà convidar membres de l'Administració municipal o altres persones a prendre part en alguna de les seves sessions.

El Consell Assessor establirà el seu **règim de sessions** i es reunirà a **convocatòria** de la seva presidència o a instàncies de l'alcaldeessa.

**1** Impulsar des de l'ajuntament i l'acció ciutadana el Pla de barris com un instrument d'actuació integral per a la millora de les condicions de vida, l'equitat social i el dret a la ciutat.