

1. Un Pla de Barris metropolità a Barcelona?

2. Evolució de les dades de la desigualtat a la regió metropolitana de Barcelona

3. La metodologia dels plans de barri: de la pedra a l'enriquiment dels serveis públics

3.1. Intervenció en l'habitatge, finques d'alta complexitat

3.2. De l'equip docent a l'equip educatiu

3.3. Barri d'oficis

4. De la participació a la coproducció, la generació de capital social

5. L'escala del Pla de Barris

5.1. Distribució de la despesa pública local

5.2. Les àrees d'intervenció més enllà dels barris

5.3. La gestió d'un pla de barris metropolità

6. Conclusions

JORDI MARTÍ GRAU

jmg@bcn.cat

Regidor de Presidència i Pla de Barris,

Ajuntament de Barcelona.

Vicepresident de Planificació Estratègica,

Àrea Metropolitana de Barcelona

UN PLA DE BARRIS METROPOLITÀ A BARCELONA?

Resum

La segregació urbana és la conseqüència de la desigualtat social a la ciutat, un fenomen que s'ha agreujat a Barcelona els darrers anys, tal com mostren tots els indicadors. El Pla de Barris és una metodologia de treball que busca millorar les condicions de vida dels ciutadans en qualsevol racó de la ciutat, així com minorar els indicadors de segregació urbana. Ho fa per mitjà de projectes integrals que incrementen la inversió en els barris més vulnerables, enriqueixen la qualitat dels serveis públics i provoquen l'enfortiment del teixit veïnal a través de la coproducció social dels projectes. De totes les polítiques socials, el Pla de Barris exigeix l'escala metropolitana; en primer lloc perquè la segregació urbana desborda els límits municipals, en segon lloc per fer una redistribució real de recursos afavorint els territoris amb rendes més baixes i, finalment, com a mecanisme per reforçar la governança metropolitana de Barcelona.

Paraules clau: segregació urbana, desigualtat, metròpoli, barri.

1. Un Pla de Barris metropolitana a Barcelona?

El 1978 Manuel Vidal, un líder veïnal i conductor de la línia 47, va segrestar un autobús per enfilar-lo fins a l'últim carrer del barri de Torre Baró carregat de veïns i veïnes del barri, per demostrar que era possible fer arribar el transport públic a un dels barris de muntanya més pobres de la ciutat. 40 anys després, el Pla de Barris de la Zona Nord ha posat en marxa el primer bus a demanda a Torre Baró, que s'activa quan els veïns el sol·liciten, i que connecta la zona alta amb el punt de concentració dels serveis del barri (CAP, biblioteca, mercat...) i les línies regulars de transport públic. Entre els dos moments hi ha un fil invisible de lluites veïnals, de centenars de ciutadans anònims que s'han barallat per tenir carrers més dignes, una escola de qualitat, un casal de barri o una dotació d'habitatge social. Una història trenada amb les actuacions de centenars de professionals de l'ajuntament de la ciutat que, d'ençà de l'arribada de la democràcia, ha sostingut una política d'anivellament de la qualitat de l'espai públic i de l'oferta de serveis en tots els racons del municipi.

Ni Torre Baró ni Barcelona són casos aïllats. Probablement el que més destaca del municipalisme de tota la

regió metropolitana de les darreres quatre dècades és la perseverança en mirar d'igualar les condicions de vida de qualsevol ciutadà, independentment del barri on hagi nascut. Hi ha milers de projectes en l'àmbit de la connectivitat i l'extensió de la xarxa del transport públic, de l'augment de la dotació d'equipaments socials, educatius, esportius o sanitaris, i s'ha fet bandera d'un urbanisme preocupat per la qualitat de l'espai públic, tant en termes de funcionalitat com d'embelliment del paisatge. Més endavant veurem que no tots els municipis disposen avui de la mateixa capacitat per actuar en els barris vulnerables, però aquí val la pena assenyalar que les reivindicacions veïnals han comptat majoritàriament amb la complicitat dels governs locals, que han actuat quan han pogut, o han fet d'altaveu de les demandes ciutadanes.

La tendència a la segregació territorial és la manera de plasmar físicament a la ciutat la desigualtat social que es dona en la societat. Els preus del sòl i de l'habitatge provoquen que els rics s'agrupin en uns barris determinats, i que els més vulnerables facin el mateix en l'altre extrem, cosa que acaba afavorint barris amb una qualitat urbana i de serveis molt superiors a d'altres. Combatre aquesta realitat exigiria la transformació profunda de les condicions econòmiques que operen en la distribució de la renda i les condicions socials, així com en els preus del sòl i de l'habitatge, totes dues coses molt allunyades de les competències, els recursos i les possibilitats municipals. Però, en canvi, és relativament senzill constatar que, sota les mateixes condicions, hi ha ciutats més homogènies amb barris amb una major complexitat social, i d'altres amb una segregació més acusada. És aquí on hi juguen factors associats a les polítiques públiques municipals, i a la voluntat i capacitat de generar transferències de rendes entre barris a través dels serveis públics i les inversions. Aquest article començava assenyalant la infinitat d'actuacions municipals que de manera persistent han mirat de compensar la segregació territorial en el context metropolità, i és constatable que en molts municipis les millores són evidents, no tan sols en termes d'oferta de serveis i qualitat de l'espai públic, sinó també en l'augment de la quantitat de barris que presenten una mixtura social notable, però ens convé mirar què diuen els indicadors, i quines són les dinàmiques actuals en relació amb la desigualtat social i amb la segregació urbana de Barcelona.

2. Evolució de les dades de la desigualtat a la regió metropolitana de Barcelona

Si s'analitzen les dades, s'hi observen dos períodes clarament diferenciats: el primer arribaria fins als inicis d'aquest segle, amb una evolució moderada però positiva dels indicadors de desigualtat social en els quals s'observa un increment sostingut de la cohesió, i el segon en què els indicadors tornen a empitjorar i s'accentua la segregació amb la crisi del 2008. Malgrat que no estem en els nivells de desigualtat dels inicis del període democràtic, que alhora ja havien millorat respecte de les dècades anteriors, ha tornat a repuntar la desigualtat en termes de renda disponible. Tal com s'observa en el gràfic següent, aquests darrers anys ha tornat a millorar lleugerament, però cal fer notar que la tendència pot tornar a empitjorar ràpidament els propers anys, depenent de com sigui la sortida de la crisi provocada per la covid-19.

La crisi del 2008 va generar una caiguda d'ingressos a les llars i un increment de l'atur, però a més l'esclat de la bombolla immobiliària va provocar una crisi habitacional i una allau de desnonaments que accentuava les conseqüències socials de la crisi. En aquest context, Europa va imposar l'austeritat, i Espanya i Catalunya l'aplicaven amb una disciplina rigorosa, provocant retallades en tota la despesa pública i, en particular, limitant de manera dràstica la capacitat de despesa dels municipis a través de la Llei d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. No és gens estrany que amb un atur disparat, amb retallades en els pressupostos públics, i escanyant la capacitat d'actuació i inversió dels governs locals, el creixement de la desigualtat es disparés. Si enmig d'una crisi econòmica s'afebleix la capacitat de resposta de l'àmbit públic, el resultat és una societat més desigual i una ciutat més segregada. De tota manera, encara que no sigui l'objecte d'aquest article, cal assenyalar que la crisi financera va revelar dinàmiques que ja s'havien iniciat amb l'establiment del model econòmic neoliberal de finals del segle XX. Antón Costas a *El final del desconcierto* (2017) ho va descriure amb la metàfora dels moviments del mar. Amb marea alta, és a dir, en context de creixement econòmic, les dinàmiques de la desigualtat que tendien a polaritzar salaris quedaven amagades sota l'aigua (els rics eren més rics, però els sectors amb rendes més baixes tenien els mínims per evitar la pobresa severa, l'època dels mileuristes); en baixar la marea amb l'esclat de la crisi financera, quedava al descobert la fragilitat d'un sistema massa recolzat en una economia especulativa, generador de bombolles com la de l'habitatge, i amb una capacitat reguladora del sector públic progressivament més afeblida. La crisi va revelar les dinàmiques iniciades a finals del segle XX, segurament amb molta més cruïra del que ens haguéssim pogut imaginar, fent retrocedir els avenços en cohesió social assolits des de la fi de la segona guerra mundial a Europa.

L'altra qüestió és analitzar la correlació positiva que s'estableix entre desigualtat i distància social entre barris; és a dir, una societat més polaritzada en la distribució de la renda tendeix a produir ciutats més segregades a nivell territorial. O dit d'una altra manera,

en la mesura que les distàncies socials s'eixamplen, els territoris tendeixen a homogeneïtzar-se socialment. En un informe encarregat pel Pla estratègic metropolità de Barcelona a l'Oriol Nel·lo i a l'Ismael Blanco (2015),¹ a partir de la investigació "Barris i Crisi", els autors assenyalen cinc elements que configuren la segregació urbana de la regió metropolitana de Barcelona: el caràcter estructural del fenomen; la importància de les variables socials (atur i percentatge de població estrangera) més que no pas les derivades de les condicions de la llar (metres quadrats disponibles i valor cadastral); la tercera és que els indicadors socials són lleugerament més positius que en realitats veïnes (França especialment); la separació dels grups socials tendeix a polaritzar-se en els darrers anys, i creixen en extensió els territoris amb indicadors extrems; i finalment, la polarització es dona tant en grups vulnerables com en els més benestants. Per tot plegat els autors constaten que avui la segregació territorial té una escala clarament metropolitana, on les distàncies no es donen només entre barris d'un mateix municipi, sinó entre municipis, o més específicament entre àrees de la metròpoli que no reconeixen fronteres municipals, i que apleguen o bé sectors més desafavorits o bé més benestants. La cartografia següent indica com s'ha intensificat la concentració en territoris amb una renda més elevada (els dos del quadre superior), i com també ho han fet aquells que han empitjorat les seves condicions socials (mapa 1).

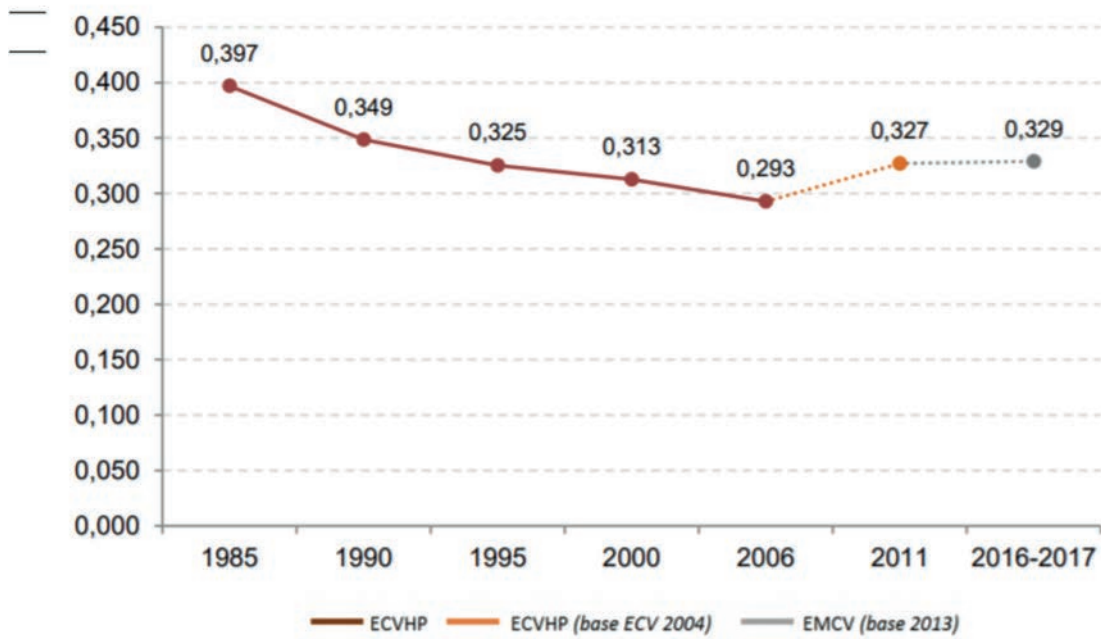
És evident la correlació entre l'increment de la desigualtat i la intensificació de la segregació urbana en els dos extrems, i que aquesta té una escala indiscutiblement metropolitana en la qual s'han consolidat àrees en els dos extrems que engloben territoris de diversos municipis. Una política local que vulgui combatre aquesta tendència cap a la polarització exigeix l'escala regional o, com a mínim, la de l'àrea metropolitana.

3. La metodologia dels plans de barri: de la pedra a l'enriquiment dels serveis públics

D'ençà de l'aprovació de la Llei de barris, moltes opinions expertes coincideixen al voltant de la idoneïtat d'aquest instrument per combatre la segregació urbana i escurçar la distància entre barris amb indicadors de renda, de vulnerabilitat social o d'esperança de vida. Pot afavorir una major cohesió social, però sobretot mira d'evitar que, a la condició de la vulnerabilitat, s'hi afegixi la de viure en un entorn deprimat, amb menys oportunitats i amb menys serveis o de pitjor qualitat. Els plans enriqueixen les polítiques públiques en matèria d'atenció social, d'habitatge, d'educació, d'equipaments, d'espai públic, de salut o d'ocupació, amb el disseny i la implantació d'un projecte integral que reforça totes les actuacions públiques, partint de les necessitats concretes de cada barri, i amb la participació, complicitat i coproducció dels agents socials de cada territori. L'objectiu és compensar els efectes d'un entorn socialment més vulnerable, amb un enriquiment general dels serveis públics i provocant dinàmiques que contribueixin a l'apoderament de la comunitat i a la transformació social.

¹ L'informe es pot consultar a: https://pemb.cat/public/docs/41_lc_12.pdf

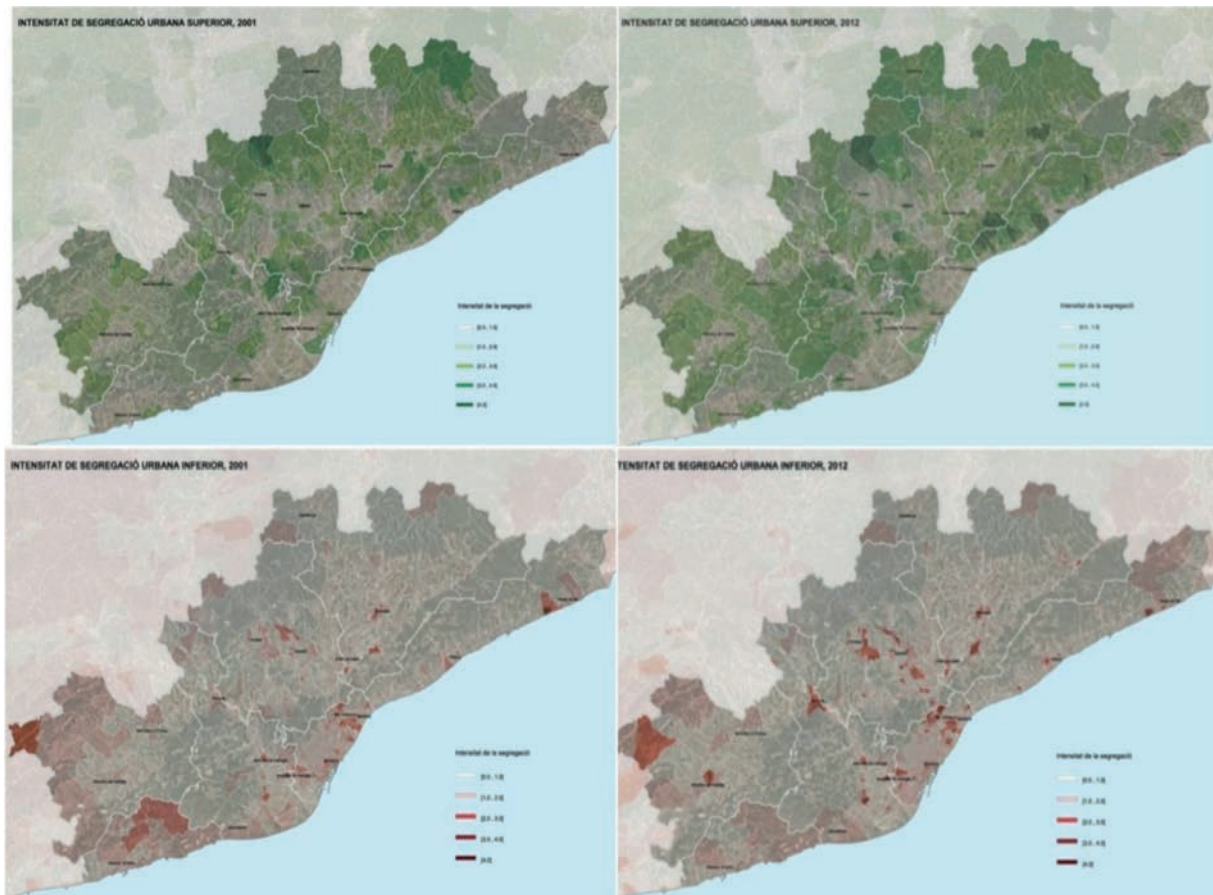
Gràfic 1. Coeficient de Gini. Població de 18 i més anys. Àrea metropolitana de Barcelona, 1985 – 2016-2017



Nota: els mètodes d'estimació de la renda han variat entre les diferents fonts de dades.

Fons: IERMB, Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població, 1985-2000; Idescat i IERMB, Enquesta de condicions de vida, 2006-2011; IERMB, Estadístiques metropolitanestres sobre condicions de vida, 2016-2017, a partir d'Idescat, Enquesta de condicions de vida, 2016 i 2017.

Mapa 1. Intensitat de la segregació urbana inferior i superior a la regió metropolitana de Barcelona, per seccions censals, 2001-2012



Font: Nel-fo i Blanco (2015).

Es poden identificar dues onades de plans de barri: la que es va realitzar a través de la convocatòria de la Generalitat, fruit de l'aprovació de la Llei de barris, adreçada als municipis de tot Catalunya l'any 2004, i la nova edició iniciada el 2016, circumscrita a barris barcelonins, i impulsada per l'Ajuntament de la ciutat. Si els projectes de la Llei de barris es van articular, sobretot, al voltant de la inversió (millores en l'espai públic o en la dotació d'equipaments) (Nel·lo, 2009),² a la segona generació barcelonina del Pla de barris s'hi han afegit dues característiques molt significatives. La primera és la dotació d'un percentatge important de despesa corrent del total de cada pla, amb l'objectiu d'afegir a la millora de la "pedra" un augment de l'actuació social, un increment de la promoció de l'ocupació, un enriquiment de l'oferta educativa, o l'activació de tota mena d'iniciatives en l'àmbit comunitari (salut, memòria, cultura popular...). La segona novetat ha estat intensificar la coproducció de totes les iniciatives de cada pla amb el teixit associatiu del barri, perseguint millorar les condicions de vida dels ciutadans però també el seu capital social.

Ambdues novetats s'hi afegien a partir de la constatació que la renovació de l'espai públic i l'increment de la dotació d'equipaments eren necessaris però no suficients per contrarestar l'increment de la desigualtat i paliar la segregació. Una dotació d'edificis escolars, de centres cívics i biblioteques, d'espais públics i parcs o, fins i tot, la connectivitat amb la xarxa de transport públic, contribueix a millorar les condicions d'igualtat entre barris, evitant-ne la guetització, però és tan necessària la transformació de les condicions materials del territori com actuacions encaminades a un enriquiment dels serveis públics per adaptar-se a contextos més vulnerables. La combinació dels dos elements, articulats en un projecte integral, intens en el temps i amb la complicitat veïnal, és el que pot millorar la qualitat de vida del barri i, alhora, escurçar progressivament la segregació territorial a la ciutat. De l'experiència del Pla de Barris de Barcelona en destaquem tres iniciatives que van en aquesta direcció, i que són útils per il·lustrar les modificacions que s'han dut a terme en la prestació de determinats serveis.

3.1. Intervenció en l'habitatge, finques d'alta complexitat

Des de l'àmbit de l'habitatge es constata que moltes de les finques de la ciutat més degradades no concorrien als ajuts a la rehabilitació impulsats pel consorci de l'habitatge de Barcelona. El treball *Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial* (García-Almirall, Vila, Moix, Ferrer i Vima-Grau, 2017),³ encarregat abans de posar en marxa el programa, va definir el plànol de vulnerabilitat residencial que assenyalava les zones prioritàries d'actuació. Una de les constatacions més significatives va ser la quantitat de conjunts d'edificis amb patologies constructives greus i amb nivells de degradació severes que mai no havien optat a cap de les desenes de convocatòries d'ajuts a la rehabilitació dels darrers anys impulsades per les administracions públiques ca-

talanes. Era un exemple clar de com una política específica no arriba a atendre els ciutadans més afectats i els que més necessiten ajuts per millorar l'habitabilitat de les seves llars (mapa 2).

A partir d'aquest treball, els tècnics del pla de barris visiten les finques i fan un acompanyament de tot el procés fins a la concessió de l'ajut i la realització del projecte de rehabilitació. En alguns casos no existeix comunitat de propietaris, en d'altres conviuen propietaris i llogaters amb persones que han ocupat els habitatges, en molts casos hi ha dificultats per documentar la titularitat..., una multiplicitat de factors que defineixen el que són les finques d'alta complexitat. La combinació entre política de rehabilitació i intervenció comunitària permet abordar aquestes situacions amb més garanties d'èxit i, alhora, provocar processos que enforteixen la comunitat.

3.2. De l'equip docent a l'equip educatiu

L'àmbit educatiu ha estat probablement l'eix més important de la primera edició del Pla de barris de Barcelona. Sembla lògic que una intervenció que pretén anivellar les oportunitats i les condicions de vida dels territoris més vulnerables atengui de manera prioritària les condicions i l'oferta educativa adreçada als més petits. S'han desenvolupat una sèrie d'inversions per millorar la dotació i els equipaments educatius dels barris, sobretot generant nous instituts-escola (una eina eficaç per evitar l'abandonament escolar) que exigien adaptar els edificis i les instal·lacions, però principalment s'ha enriquit l'oferta educativa compensant les mancances d'un entorn sociocultural més vulnerable.

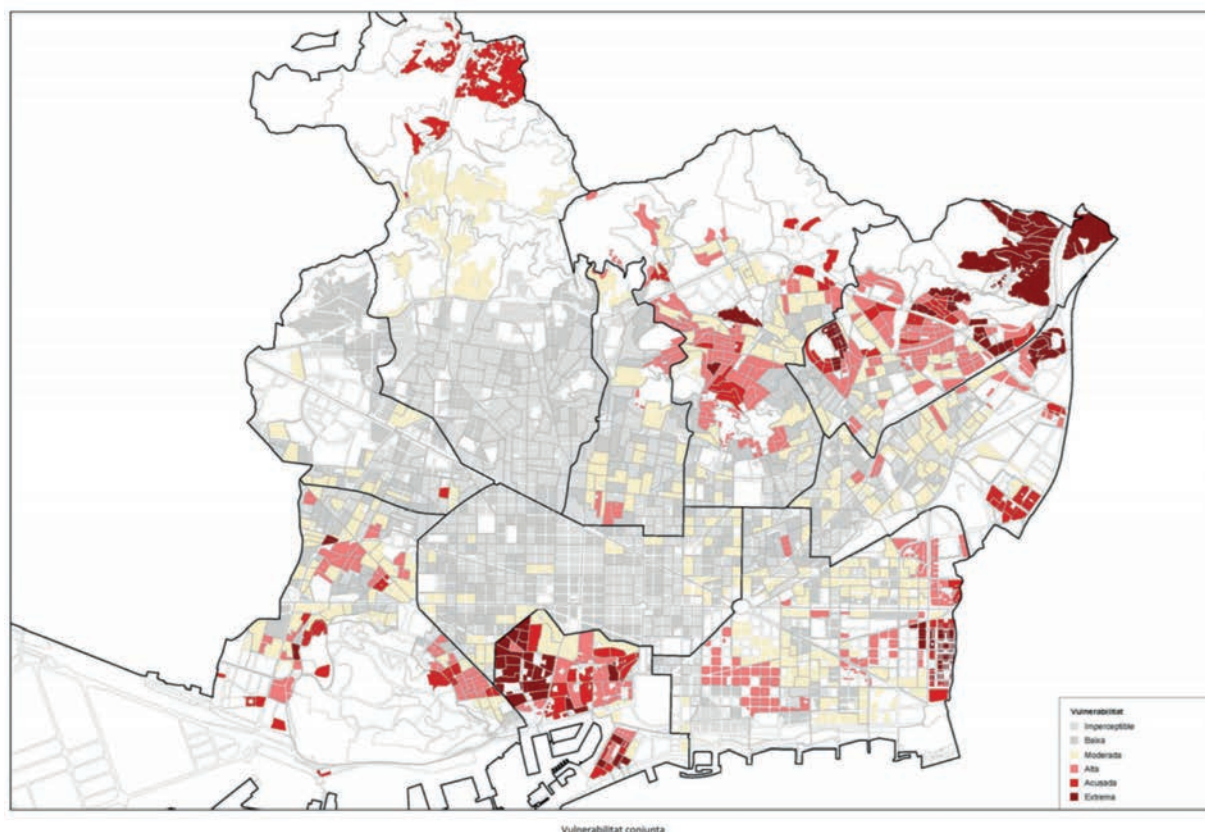
Un dels programes estructurals del pla ha estat el reforç dels equips de docents de les escoles amb professionals per atendre la complexitat social de les famílies i l'alumnat. Dinamitzadors socials, educadors i tècnics en integració social, especialistes en audició i llenguatge, i experts en suport emocional han ampliat equips, però sobretot han permès un abordatge socioeducatiu i comunitari amb una perspectiva més preventiva que no pas de resolució de conflictes. Aquests equips fan intervencions individualitzades, assessoren els claustrats i fan d'enllaç amb tot l'ecosistema de serveis de l'entorn.

El segon eix és l'ús intensiu dels ensenyaments artístics a les escoles, tant en horari escolar com extraescolar. Una de les desigualtats més significatives en l'àmbit educatiu és la que es produeix en el "fora escola", es a dir, en la intensitat educativa del temps de lleure, de les activitats extraescolars i, fins i tot, de l'educació informal. És per aquest motiu que s'han articulat propostes d'educació artística en horari extraescolar en tots els barris del pla, en els àmbits de la música i les arts visuals.

Finalment, el projecte Baobab d'educació en el lleure ha fomentat la creació de propostes de casals d'estiu que, al seu torn, han servit per incubar la creació d'una

² Per saber-ne més: http://territori.gencat.cat/web/.content/home/01_departament/normativa_i_documentacio/documentacio/habitatge_millora_urbana/barris/la_llei_de_barris_una_aposta_collectiva_per_la_cohesio_social/541-af-2-llei_de_barris-nello_tcm32-47591.pdf

³ Es pot consultar l'informe a: https://vimac.upc.edu/es/shared/articles-sig/ambits_vulnerabilitat_residencial__resum-1.pdf



Font: García Almirall (2017).

colla de nous espais, amb la implicació de joves dels mateixos barris fent de monitors.

Totes tres iniciatives no es dirigien a millorar la qualitat de les infraestructures educatives, sinó a enriquir els nutrients i les oportunitats educatives de tot l'ecosistema del barri.

3.3. Barri d'oficis

Aquest programa de treball i formació s'adreça a persones en situació d'atur o de precarietat laboral, amb l'objectiu que els participants puguin ser contractats per a un període de dotze mesos, a jornada completa i amb unes condicions salarials dignes. El programa ofereix oportunitats laborals en diversos sectors: entre d'altres, atenció sociosanitària a persones en situació de dependència, neteja industrial, indústria, fabricació digital i impressió en 3D, activitats portuàries o altres serveis a les persones. Durant els mesos de contractació, el programa ofereix formació professional adaptada a les preferències del participant, així com una formació de caràcter transversal per abordar funcions i habilitats bàsiques en un entorn laboral. Tot el programa està concebut per aconseguir la inserció laboral de col·lectius amb atur de llarga durada, o de persones amb característiques específiques que dificulten la seva incorporació al mercat laboral.

En aquesta experiència, el pla ha anat un pas més enllà de la convocatòria anual dels plans d'ocupació, pensant un projecte a mida dels col·lectius que presenten més dificultats per a la inserció laboral, i alhora, activant tota la xarxa de recursos sociolaborals de cada barri.

4. De la participació a la coproducció, la generació de capital social

La segona qüestió que diferencia les dues onades de plans de barri és l'accent en la coproducció dels projectes entre l'administració i el teixit associatiu de cada territori. L'estudi citat abans, "Barris i Crisi", va determinar que la distribució en el territori de les iniciatives d'innovació social capaces de generar resiliència territorial i resposta a les necessitats socials es distribueixen de manera desigual i es concentren principalment als barris que no estan situats en els extrems de la segregació. Estableix, doncs, una correlació negativa entre participació ciutadana més activa i compromesa, i aquells territoris amb indicadors d'alta vulnerabilitat, generant la paradoxa d'una menor articulació social en aquells barris que més ho necessitarien. El Pla de Barris també es va concebre com un instrument idoni per afavorir processos comunitaris i enfortir el teixit associatiu, i ho ha fet incorporant una metodologia que dona la mateixa importància al què i al com, al procés i al resultat. No es tracta només de generar un espai per a la pràctica esportiva, o de millorar un carrer, o de dignificar un racó del barri, sinó d'aprofitar el projecte per activar mecanismes comunitaris, reforçar els lligams socials, endegar mecanismes de cooperació entre els agents del barri; en definitiva, incrementar el capital social i l'orgull de pertinença. És des d'aquesta perspectiva que els plans de barri han articulats la coproducció dels projectes en dos nivells:

- El procés de definició del pla de cada territori, així com el seguiment en la seva execució, es

fa en un procés de diàleg i coproducció amb les entitats i agents de cada barri. Per a aquesta funció té un paper central el grup impulsor de cada pla, conformat per veïns, entitats del barri, tècnics i professionals del districte, i els experts que es requereixen per definir cada projecte. S'han assajat metodologies específiques, com les marxés exploratòries, per tal d'ampliar les formes de la participació activa de la ciutadania.

- b) En segon lloc, cada pla de barri impulsa diversos projectes en coproducció amb entitats i col·lectius veïnals en l'àmbit de la memòria popular, l'esport, l'atenció social, la gent gran... Es tracta d'iniciatives específiques definides i impulsades pel teixit social de cada territori. La mecànica de definició de cada projecte, la seva mateixa producció quan ha estat possible, el seguiment i la posterior evolució sempre han tingut un o diversos agents socials que l'impulsaven, el definien i se'l feien seu.

Per acabar aquest apartat val la pena assenyalar el programa de nous lideratges, que ha tingut com a objectiu detectar, formar i acompanyar persones que tenien un rol significatiu en l'articulació social de cada barri. El programa s'articulava en una fase de detecció i selecció de candidats i candidates a partir de les opinions dels referents i les entitats del barri, i articulava un programa intens de formació, treball en equip i presentació de projectes d'innovació social per tal de reforçar les habilitats i els coneixements de tots els participants. Reforçar serveis en aquests barris és molt important, però és essencial enfortir el teixit comunitari i associatiu, ja que és la garantia de la permanència de les transformacions i de la millora del substrat i les dinàmiques socials que han de permetre una millora contínua en el futur.

5. L'escala del Pla de Barris

Les dues onades de plans de barri, la de la Generalitat de Catalunya a partir del 2004 i la de Barcelona a partir del 2016, prenen dues escales diferents per definir el projecte en el seu conjunt: la primera abastava tot el país i partia de les convocatòries de l'administració catalana a les quals els ajuntaments presentaven projectes de barris concrets. La segona generació barcelonina va ser una decisió estrictament municipal, i ha estat el mateix ajuntament el que ha decidit destinar una quantitat significativa de recursos i ha triat els barris objecte de les actuacions. Una de les qüestions a dilucidar és l'escala més adequada per definir un pla de barris; per descomptat, la convocatòria de país hauria de ser una de les fonts de finançament indispensable, però segurament l'escala més idònia per definir els objectius, les àrees d'intervenció i els territoris i barris sobre els quals s'hauria d'actuar és l'àmbit metropolità, amb una perspectiva supramunicipal. És redundant tornar a insistir en les diverses escales de la ciutat contemporània que han tendit a desbordar els vells municipis. La metropolinització de l'àmbit urbà és una tendència global, no tan sols per la seva dimensió física —els municipis creixen i van encaixant entre ells formant un continu urbà—, sinó perquè les vides dels seus ciutadans són cada vegada més metropolitanes —treballo en un municipi, compro en un altre, estudio

en el de més enllà. Aquesta segona dimensió ja ha provocat fa temps que la ciutat real no tan sols ha sobrepassat el municipi, sinó que també ha saltat els límits de l'espai urbanitzat i s'articula, cada vegada més, en vastes regions metropolitanes que s'expliquen pel continu anar i venir dels seus ciutadans, entre municipis cada dia més distants. Les ciutats com a realitat social, econòmica i cultural responen a geografies cada dia més àmplies i variables que exigeixen ser pensades, planificades i, cada dia més, governades. Objectius ambientals, de model econòmic i reindustrialització, d'habitatge, de mobilitat, de cohesió, de projecció al món, exigiran tenir en compte la dimensió real, cada dia més regional, de la ciutat. Entre aquests objectius, fer front a la segregació urbana és dels reptes que caldrà jugar a l'escala de la ciutat real, que necessàriament és supramunicipal.

Si observem les escales més útils per pensar i definir les polítiques urbanes contemporànies, s'estableix una doble tensió aparentment paradoxal que podem definir com a micro i macro. De sobte, en la immensitat de la ciutat real —en el nostre cas, la Barcelona de més de 5 milions de ciutadans— emergeix amb una potència extraordinària el barri com el territori de la comunitat, a mig camí entre l'espai domèstic de la llar i la immensitat de la ciutat. En la descentralització municipal dels anys 80 es dibuixaven els deu districtes de Barcelona amb l'objectiu d'apropar la política i la gestió als ciutadans, però escapant-se, en bona mesura, de qualsevol dimensió simbòlica, i més aviat els barris es convertien en topònims associats al passat que el temps aniria esborrant. La ciutat gran, articulada a cavall de la globalització, ha provocat una mena d'efecte de contrapès, i de sobte els barris han tornat a prendre protagonisme com a espai de referència dels ciutadans. Com si a mesura que la ciutat s'eixamplava i s'inseria en un món global hiperconnectat, redescobríssim el paisatge íntim de l'entorn immediat. Alguns han confós la vida de barri amb la vida de poble, però ja ens alertava sobre l'equívoc Jane Jacobs en la seva obra de capçalera *Mort i vida a les grans ciutats*: els barris tenen vida comunitària, però no s'ha de confondre amb la quotidianitat d'un entorn rural. La vida al barri sempre està travessada pel context més ampli de la ciutat, avui de la metròpoli. La tensió micro, configurada al voltant dels nuclis històrics del passat, dels nous barris obrers nascuts als anys 60 o, fins i tot, de fragments de la malla de Cerdà, té cada dia més importància, però alhora s'ha generat una tensió macro complementària, la que mira cada vegada més la regió metropolitana com la dimensió que ofereix les oportunitats professionals, d'estudi, culturals o de lleure, en els itineraris vitals dels ciutadans. Entrem de les dues forces que miren amunt i avall, cap a la regió i cap al barri, els municipis miren d'adaptar la governança inventant mancomunitats, governs metropolitanos de segon nivell, acordant grans marcs estratègics de futur per a regions metropolitanes, o descentralitzant progressivament fins a la petita unitat del barri en àmbits com la participació ciutadana. No és el tema d'aquest article, però és indispensable tenir en compte que avui les ciutats s'han transformat i, en canvi, els governs locals tenen pendent el seu procés d'adaptació a les noves realitats urbanes.

Un pla de barris es mou en les dues dimensions, atès que actua en cada barri buscant la seva regeneració

social i la millora de les condicions de vida i, alhora, persegueix un objectiu per a tota la ciutat en la mesura que pretén reduir els índexs de segregació urbana. Si, tal com hem deixat establert, la ciutat avui desborda els municipis tant pel que fa al seu contínuum urbà com a la configuració de la vida socioeconòmica i de mobilitat, el repte de la segregació urbana també cal analitzar-lo i abordar-lo des d'una escala supramunicipal. Per mirar d'aterrar aquesta proposta caldria tenir en compte tres elements essencials: el primer és la distribució de la despesa pública local en l'àmbit de la regió metropolitana, un altre és l'establiment d'àrees d'intervenció que poguessin establir algun nivell de planificació superior a la de la unitat barri, i finalment, s'apunta una possibilitat de gestió d'un pla d'aquestes característiques, atès l'entramat complex de la governança a la ciutat de Barcelona.

5.1. Distribució de la despesa pública local

El Pla de Barris enriqueix els serveis públics i les inversions en aquells barris amb majors nivells de vulnerabilitat social; per tant, podríem entendre que el que fa es transferir rendes dels barris més benestants als que presenten més necessitats socials. Aquesta transferència es fa millorant les dotacions dels serveis públics (educació, promoció de l'ocupació, atenció social...), o augmentant les inversions en aquests territoris. Si tota la metròpoli barcelonina tingués una única administració que disposés de tot el pressupost local, l'aplicació d'un pla de barris implicaria que destinaríem una mica més de pressupost en aquells territoris amb més problemàtiques socials, i una mica menys a la resta. Però com que el govern d'una ciutat té diversos municipis, una àrea metropolitana, una diputació provincial i alguns consells comarcals, garantir aquesta transferència de rendes i poder establir que es fa un suport complementari a les zones més deprimides no és un exercici tan senzill.

A finals del 2019 la Fundació Catalunya Europa, en el marc del projecte Re-City, va presentar l'informe *Les desigualtats a l'àrea metropolitana de Barcelona* (2019),⁴ en el qual destacava l'increment de la desigualtat en els ingressos dels ciutadans dels diversos municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona. Aquestes dades constaten una altra vegada que l'increment de la desigualtat s'inicia a principis d'aquest segle i es dispara amb la crisi del 2008, però l'informe aporta un nou element en afegir-hi la distribució de la despesa pública per a cada municipi. L'estudi estableix que la mitjana en la despesa pública local a l'àrea metropolitana és de 1.267 euros per habitant, però en canvi, quan s'analitza municipi per municipi, en dos terços no s'arriba als 1.000 euros per habitant, quatre estan per sota de 800 euros per habitant i, en canvi, a l'altre extrem hi ha municipis amb una despesa superior a 1.400 euros per habitant. Aquestes diferències estan relacionades amb el PIB que genera cada municipi, i per tant els que disposen de més recursos és o bé perquè concentren molta activitat econòmica o grans infraestructures, o bé perquè tenen una població més benestant. És a dir, la despesa pública local més que afavorir la cohesió urbana aprofundeix en la segregació, en distribuir-se de manera proporcional a

la riquesa que genera cada municipi. L'estudi també revela, en canvi, que aquells ajuntaments que dediquen més percentatge a la despesa social són precisament els que compten amb menys pressupost, ja que són els que concentren més població amb necessitats socials. Per dir-ho ras i curt, els ajuntaments amb menys recursos són els que han d'atendre els ciutadans més pobres. L'informe conclou que calen "polítiques de redistribució d'abast metropolità, per incrementar els recursos dels municipis que han d'atendre situacions d'urgència social".

Una major redistribució dels recursos municipals exigirà canvis en la governança de l'entorn metropolità, de la mateixa manera que caldrà estudiar també aquestes diferències en l'àmbit de la regió metropolitana de Barcelona, però és evident que la idoneïtat d'una metodologia com el Pla de Barris permetria corregir parcialment aquesta distribució i activar un mecanisme concret de transferència de recursos entre territoris. El municipi de Barcelona és l'únic de tota l'àrea metropolitana que conté prou diversitat per endegar un pla de barris propi; en canvi, és difícil que municipis més petits i homogenis tinguin la possibilitat de provocar transferències de renda entre barris molt similars en termes socials, sobretot en aquells municipis en què pràcticament tota la seva extensió se situa en un dels dos extrems de la segregació. Si avui hi ha una continuïtat urbana que aplega 36 municipis, la Barcelona del metro, sembla lògic que un projecte com el Pla de Barris hauria de desplegar-se en aquesta geografia, perquè el que pretén és anivellar les condicions de vida i les oportunitats, a qualsevol racó de la ciutat.

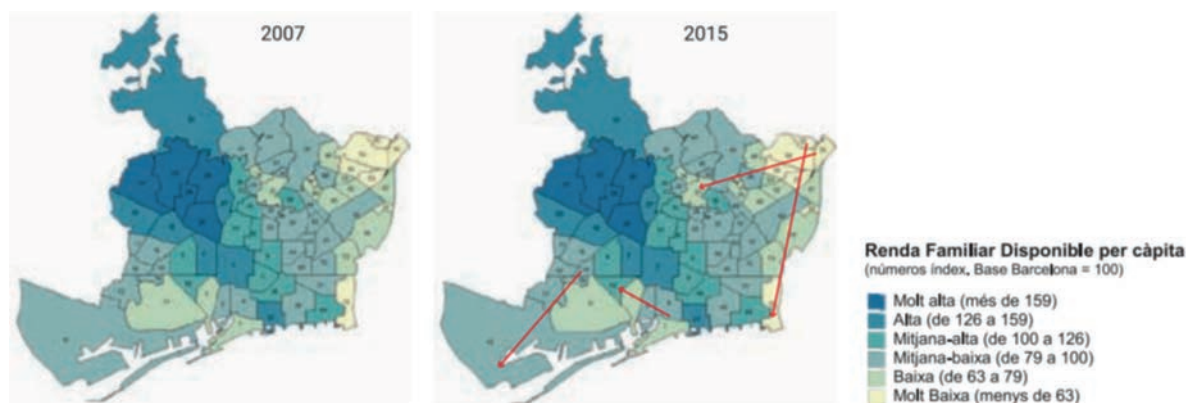
5.2. Les àrees d'intervenció més enllà dels barris

En la primera edició del Pla de Barris al municipi de Barcelona es van definir dues escales territorials, els barris i els eixos. Els barris eren les unitats principals d'intervenció, però aquestes s'inserien en eixos territorials més amplis, que responien a determinades dinàmiques territorials (mapa 3).

En el plànol de la distribució de la renda familiar del 2015 s'apunten els tres eixos que inicialment es van tenir en compte: els barris de muntanya, els barris a la llera del Besòs i l'eix dels barris del litoral. Aquesta concepció pretenia inserir els projectes de cada barri en lògiques urbanes una mica més àmplies. Té sentit intervenir en el barri del Bon Pastor però caldria emmarcar-ho en l'escala mitjana de l'entorn del riu.

Cal dir que els eixos han acabat tenint molt poca importància a l'hora de definir els plans executius de cada barri, segurament perquè aquesta escala, que va una mica més enllà del barri, no pren sentit si l'emmarquem en els límits estrictes del municipi. Per entendre'ns, caldria una estratègia Besòs que inclogués les dues lleres del riu, per afegir-hi una capa d'una altra escala territorial. Al Bon Pastor era necessari intervenir en els polígons per mirar d'augmentar la seva capacitat d'ocupació, però això pren més volada si es planteja una estratègia global per a totes les zones industrials del voltant del riu.

⁴Per saber-ne més: <https://www.re-city.net/admin/assets/uploads/files/1b259-presentacio-desigualtats-amb.pdf>



Font: Ajuntament de Barcelona, Gabinet de Programació.

Com a conclusió, es pot afirmar que un pla de barris metropolità podria incorporar de manera més lògica aquesta doble escala territorial, en format d'eix —el cas del Besòs és el més evident— o d'àrees que permetin emmarcar l'acció intensiva en un barri, amb una estratègia territorial d'un gra més gruixut.

5.3. La gestió d'un pla de barris metropolità

Encara que sigui només de manera temptativa, és indispensable albirar alguna possibilitat d'articular un pla de barris metropolità a partir de les institucions de govern local actuals. En el cas de l'àrea metropolitana de Barcelona és indiscutible que l'AMB té l'oportunitat d'impulsar un projecte d'aquesta mena, adreçat als barris amb indicadors de major vulnerabilitat de tot el seu territori. Podria fer-se amb una lògica similar a les convocatòries que havia fet la Generalitat de Catalunya, a les quals els ajuntaments presenten propostes de barris, justificant els motius i el contingut de la intervenció. El finançament hauria d'incorporar un percentatge aportat per l'AMB i un altre per l'Ajuntament corresponent, i s'establirien a través d'un conveni el calendari, les actuacions i els mecanismes de seguiment. El finançament del fons de l'àrea podria nodrir-se amb recursos de la mateixa institució, podria comptar amb aportacions dels municipis amb una renda per càpita més alta, i també s'hauria de contemplar la possibilitat d'aportacions de la Diputació de Barcelona i de la Generalitat de Catalunya.

Es tracta d'un instrument avalat per una llei del Parlament de Catalunya que reforçaria la governança de l'AMB, facilitaria la redistribució de recursos locals en clau metropolitana i consolidaria el rol de govern metropolità de la institució.

6. Conclusions

L'augment de les desigualtats socials és un repte central de les ciutats, va incrementar-se amb la crisi financera del 2008 i és possible que s'agreugi amb l'impacte socioeconòmic de l'epidèmia de la covid-19. Les causes no neixen a la ciutat, i depassen les capacitats dels governs locals, però, en canvi, la desigualtat aterra a la ciutat i provoca que els sectors més benestants s'apleguin en els mateixos territoris, i els col·lectius més vulnerables facin el mateix. Això fa que la quanti-

tat i qualitat dels serveis, les condicions de l'habitatge, els dèficits urbanístics i la connectivitat dels barris tendeixin a ser pitjors en aquells territoris amb població més vulnerable. L'efecte de la segregació urbana és pervers: no tan sols la ciutat no contribueix a pal·liar la desigualtat social, sinó que l'accentua.

El Pla de Barris és un instrument per millorar les condicions de vida dels ciutadans dels barris més desfavorits, de la mateixa manera que és una eina per igualar la qualitat de l'espai públic i dels serveis de qualsevol racó de la ciutat. Un entorn urbà més equilibrat afavorirà una ciutat que, en comptes d'accentuar la desigualtat, esdevingui l'escenari de la redistribució social.

La darrera consideració és que l'escala metropolitana, la ciutat real, és la més adequada per a un projecte d'aquestes característiques si realment el projecte es concep com una metodologia de redistribució de rendes per fer front a la segregació urbana.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

COSTAS, A. (2017). *El final del desconcierto*. Barcelona: Ediciones Península.

GARCIA ALMIRALL, P. (DIR.), VILA, G., MOIX, M., FERRER, M. i VIMA-GRAU, S. (2017). *Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona i Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperat el 4 de setembre de 2020 de: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/114548>.

NEL-LO, O. (2009). "La Llei de Barris: quatre anys, deu lliçons", a: O. Nel-lo (dir.). *La Llei de barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

RAMOS, X. (coord.) (2019). *Les desigualtats a l'àrea metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Fundació Catalunya Europa. Recuperat el 4 de setembre de 2020 de: <https://www.re-city.net/admin/assets/uploads/files/1b259-presentacio-desigualtats-amb.pdf>.