



This is the **published version** of the bachelor thesis:

Fortuny Morós, Berta; Blanco Fillola, Ismael Iván, dir. Area-based initiatives i participació ciutadana : una aproximació crítica a la implementació del Pla de Barris al Raval. 2025. (Grau en Ciència Política i Gestió Pública)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/321248>

under the terms of the  license

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona

FACULTAT DE CIÈNCIES POLÍTIQUES I SOCIOLOGIA

Treball de Fi de Grau

Area-based initiatives i participació ciutadana:

Una aproximació crítica a la implementació del Pla de Barris al Raval

Autora: Berta Fortuny Morós

Tutor: Ismael Iván Blanco Fillola

NIU: 1633119

Grau: Ciència Política i Gestió Pública

Curs: 2024-2025

Agraïments:

En primer lloc, vull agrair-li al meu tutor, Ismael Blanco, la seva ajuda i guiatge al llarg del procés d'elaboració d'aquest treball de final de grau. Al principi tenia molts dubtes sobre com encarar aquest treball, i arran de la primera reunió vaig poder organitzar molt millor els meus pensaments i interessos per acabar decidint-me per aquest tema.

D'altra banda, aprofito també per agrair a aquelles persones que han col·laborat en el meu TFG dedicant-me una estona del seu temps per a una entrevista, Maria del Mar Esteve, Arnau Balcells, Cira Piquer i Raimon Carreras. Les seves aportacions m'han estat realment útils, no només per a obtenir informació sinó també per a veure les coses des d'altres perspectives.

M'agradaria també donar les gràcies als meus familiars i amics, que m'han donat el suport necessari per a poder gestionar les emocions que han sorgit al llarg de tot aquest procés de realització del TFG. En especial m'agradaria mencionar a les meves companyes i amigues de la universitat, ja que sense elles no hagués estat possible superar tots els obstacles que s'han plantejat al llarg d'aquests quatre anys.

Abstract:

Aquest treball se centra a estudiar la implementació del Pla de Barris al Raval, focalitzant-se en la participació ciutadana proposada per aquest i en la capacitat del programa per a incidir en la qualitat de vida al barri. Mitjançant una anàlisi qualitativa amb la revisió de documents i la realització d'entrevistes s'estudien tant la complexitat del barri com els mecanismes establerts per a la participació ciutadana. Tot i que el programa ha estat capaç de promoure la participació en el barri, aquesta no ha estat prou inclusiva amb la diversitat dels residents. El treball conclou que, tot i que la política pública fa esforços per a combatre les desigualtats, aquestes no es poden revertir a través de polítiques territorials, especialment si aquestes no són prou eficients ni representatives de la ciutadania. Com a proposta se suggereix repensar la participació dins el programa per garantir més diversitat.

Paraules clau: Pla de Barris, Raval, participació ciutadana, desigualtat urbana, *area-based initiatives*

Este trabajo se centra en estudiar la implementación del *Pla de Barris* en el Raval, enfocándose en la participación ciudadana propuesta por este y en la capacidad del programa para incidir en la calidad de vida en el barrio. A través de un análisis cualitativo con la revisión de documentos y la realización de entrevistas se estudia la complejidad del barrio y también los mecanismos establecidos para la participación ciudadana. Aunque el programa ha sido capaz de promover la participación en el barrio, esta no ha sido suficientemente inclusiva con la diversidad de los residentes. El trabajo concluye que, si bien la política pública hace esfuerzos para combatir las desigualdades, estas no se pueden revertir a través de políticas territoriales, especialmente si estas no son lo bastante eficientes ni representativas de la ciudadanía. Como propuesta se sugiere repensar la participación dentro del programa para garantizar más diversidad.

Palabras clave: *Pla de Barris*, Raval, participación ciudadana, desigualdad urbana, *area-based initiatives*

This study focuses on studying the implementation of the *Pla de Barris* in Raval, specifically paying attention to the citizen participation model and the program's ability to improve quality of life in the neighborhood. Through a qualitative analysis based on the review of documentation and interviews research studies the complexity of the neighborhood and also the mechanisms established for citizen participation. Although the program has succeeded in promoting participation, it has not been able to accurately represent the diversity of the residents. The study concludes that, while public policy has done many efforts to reduce inequalities, these cannot be reversed through territorial policies alone, especially if such are not effective or representative enough of the population. As a recommendation, the study proposes rethinking participation to guarantee greater diversity and inclusion.

Keywords: *Pla de Barris*, Raval, citizen participation, urban inequality, *area-based initiatives*

Índex:

Introducció:.....	7
Marc teòric:.....	8
Metodologia:.....	14
Anàlisi:.....	17
Conclusions:.....	28
Bibliografia:.....	30

Introducció:

El Raval s'ha convertit en un atractiu turístic, així com en el cas de molts centres històrics d'altres ciutats europees, a la vegada que també és l'aparador de dinàmiques econòmiques i socials gairebé contradictòries. Concretament, el Raval ha estat afectat en grau més alt per processos de gentrificació i turistificació (Mazorra & López-Gay, 2024), convertint-lo així en un barri on conviuen luxosos apartaments que acullen *expats* i pisos diminuts que acullen famílies immigrants nouvingudes a la ciutat. Aquesta realitat ens porta a reflexionar sobre les dinàmiques de convivència i exclusió social que es donen a molts centres històrics de diverses ciutats europees, així com en les polítiques públiques que planteja l'administració per a pal·liar els seus efectes.

L'Ajuntament de Barcelona ha optat per respondre a la situació del barri del Raval amb la implementació a la zona del Pla de Barris. Aquest és un programa que actua de manera intensiva en aquelles àrees concretes de la ciutat que són més vulnerables, recolzant-se per a això en mecanismes de participació ciutadana. Tanmateix, l'aplicació del programa al Raval planteja diverses preguntes sobre l'efecte que pot haver tingut aquest realment sobre la desigualtat existent al barri. D'altra banda, també fa dubtar sobre si s'ha aconseguit realment que el veïnat hi participi i tingui una incidència real en la transformació del seu barri.

Així doncs, l'objectiu principal d'aquest treball és analitzar a fons la implementació d'aquest pla al barri del Raval a través d'un estudi de cas amb tres dimensions principals, que a la vegada compten amb variables més específiques. En resum, aquest treball, elaborat des d'un enfocament qualitatiu, intentarà donar una resposta als dubtes plantejats sobre la implementació del programa Pla de Barris i sobre la participació ciutadana dins aquest en el cas concret del barri del Raval.

Marc teòric:

Aquest marc teòric s'estructura en tres apartats diferents que ens permetran entendre les bases per a l'actuació del Pla de Barris a la ciutat de Barcelona i al barri del Raval, i també les limitacions amb què es troba aquest programa a causa de les característiques especials del barri. En primer lloc, veurem els models de ciutat topològica i dramàtica que formula Kazepov per a classificar les tipologies de segregació dins els territoris urbans. Seguidament, explorarem el model de les *area-based initiatives* com a mesura d'intervenció pública en els barris més desfavorits. Per acabar, veurem quines són les dificultats que troba la participació ciutadana en aquests contextos, focalitzant-nos en les adversitats que troben aquells grups socials més vulnerables a l'hora de participar en processos de presa de decisions.

A través d'aquest enfocament podem obtenir un context per a valorar com el Pla de Barris ha impactat la participació ciutadana, prenent en consideració les limitacions d'un projecte de governança urbana en un barri amb característiques distintives i un context de desigualtat com és el cas del Raval.

1. Ciutats dramàtiques i ciutats topològiques

Kazepov introdueix el concepte de la metàfora geològica, que suggereix que l'estructura urbana reflecteix les fases de creixement de la ciutat i les transformacions que pateix aquesta. Al llibre "Cities of Europe", Kazepov utilitza el concepte per a analitzar les configuracions socioespacials de les ciutats europees. Les diferents capes dins les ciutats presenten trets claus relacionats amb l'època de la seva expansió o creació, que alhora es relacionen amb diversos factors polítics, econòmics i socials.

Dins el mateix llibre Kazepov analitza diverses ciutats europees i destaca dues categories principals de ciutat: les ciutats topològiques i les ciutats dramàtiques. En primer lloc, les ciutats amb tendències topològiques es caracteritzen per una forta segregació urbana en el seu territori. Aquest concepte es pot definir com la

separació física de grups socials, econòmics o demogràfics diferents, això sovint ocasiona una distribució desigual de les oportunitats i l'accés a recursos (Liao et al, 2025). Tot i això, dins aquestes no hi té lloc cap enfrontament, ja que les diferents classes socials no comparteixen espais i, per tant, gairebé no es relacionen (Kesteloot i Van Kempen, 2005).

En segon lloc, trobem les ciutats amb tendències dramàtiques. Aquestes ciutats presenten una estructura socioespacial fragmentada, però amb un centre que acull tots els serveis a què els ciutadans han d'accedir. En aquest model de ciutat les diferents classes socials es creuen constantment per a fer ús de l'equipament i els serveis. Segons Kesteloot i Van Kempen, a les ciutats dramàtiques és on s'evidencien les diferències socials, ja que es confronten a l'espai públic. Els centres dramàtics, doncs, són espais on sovint es dona una concentració territorial de segregació i vulnerabilitat. Aquesta última, i en concret la vulnerabilitat social, es pot definir com al conjunt de condicions individuals i desigualtats socials que determinen la capacitat de les persones per a respondre a les adversitats (Cutter et al, 2003).

2. *Area-based initiatives*

Les *area-based initiatives* són programes amb l'objectiu de millorar les condicions econòmiques, físiques i socials d'una àrea territorial concreta. Atkinson i Zimmerman (2018) assenyalen que les ABI es caracteritzen per comptar amb un enfocament que combina la descentralització, la integració i la multidisciplinarietat.

Aquestes són iniciatives que tracten problemàtiques de les zones definides per tal de promoure el desenvolupament local i la cohesió entre la ciutadania, combinant també la regeneració urbana amb altres sectors de les polítiques públiques. Així doncs, les *area-based initiatives* parteixen de la idea que les desigualtats socials compten també amb una dimensió territorial i que, per tant, cal actuar també a aquesta escala per a reduir-les.

En contrast, les ABIs també han estat criticades per diversos autors, ja que aquestes compten amb diverses limitacions que poden portar-les a fracassar en els seus objectius de remeiar les desigualtats en algunes ocasions. Gent et al. (2009) argumenten que els programes basats en àrees poden portar al conflicte social en alguns casos, en comptes de garantir la integració. Això transcendeix els barris que reben l'ajuda de les ABIs, ja que aquells altres que no formen part d'un programa poden sentir que reben un tractament injust. A més a més, també poden crear conflicte si els residents dels barris pertanyen a diferents classes i entren en competició uns amb altres pels serveis proporcionats. D'altra banda, Siza (2025) exposa que, tot i les bones intencions d'aquests tipus de programes, les *area-based initiatives* poden caure sovint en l'error de tractar les problemàtiques urbanes des d'una mirada tècnica, perdent de vista el fet que són també polítiques i que parteixen moltes vegades d'una desigualtat estructural. Els factors urbans són una manifestació de les desigualtats existents, però també incideixen en la continuïtat d'aquests (Nel·lo & Blanco, 2018). És per això que Nel·lo i Blanco recalquen al seu llibre “Barrios y Crisis” la importància de dissenyar polítiques específiques perquè lluitin contra la segregació urbana i els efectes d'aquesta. Per tal de fer-ho correctament, identifiquen cinc principis a seguir en l'elaboració d'aquestes polítiques. En primer lloc, trobem la necessitat, es tracta de polítiques importants que necessiten un bon disseny i prou recursos per a desenvolupar-la, assegurant que les administracions es comprometran en l'èxit d'aquesta i que els ciutadans en seran els principals protagonistes i beneficiaris. Trobem després la cooperació, tots els nivells de govern han de coordinar-se de manera adequada per a assegurar que la política es pot dur a terme amb èxit. Tot seguit trobem el principi de la transversalitat, les polítiques urbanes han de ser capaces de dirigir-se a tots els elements que configuren la vida als barris, siguin econòmics, socials o d'altres tipus. El quart principi a seguir seria el de la implicació veïnal, aquest fa referència a la necessitat d'impulsar la participació de veïns i entitats en el plantejament, el seguiment i l'avaluació de la política. Per últim, trobem el principi de l'avaluació, aquest remarca la importància de dur a terme una bona avaluació de la política durant les diferents fases de la seva implementació, que

inclogui tots els actors involucrats, per tal de fer-la servir com a guia per a futures accions, a més de com a mètode de rendició de comptes i capitalització de les experiències (Nel-lo & Blanco, 2018).

De manera molt similar, a l'entrevista realitzada Mar Esteve defineix sis característiques distintives de les *area-based initiatives*, que poden estar presents en altres tipologies de política, però que de manera conjunta, les diferencien de la resta:

- Són polítiques territorialitzades, que no actuen per igual en tota la ciutat.
- Actuen només en un període temporal específic.
- Són transversals, intenten actuar en totes les àrees convenients per revertir les desigualtats des d'un mateix programa.
- Busquen la col·laboració administrativa, a nivells iguals o diferents de govern.
- Busquen la participació ciutadana i aprofiten els recursos existents al territori d'actuació.
- Tenen molta voluntat d'avaluació.

En últim lloc, Gent et al. (2009) recalquen també que els programes basats en àrees poden portar al conflicte social en alguns casos, en comptes de garantir la integració. Això transcendeix els barris que reben l'ajuda de les ABIs, ja que aquells altres que no formen part d'un programa poden sentir que reben un tractament injust. A més a més, també poden crear conflicte si els residents dels barris pertanyen a diferents classes i entren en competició uns amb altres pels serveis proporcionats.

3. Participació ciutadana

La participació ciutadana és un dels pilars fonamentals per a la governança urbana actual, tenint un pes especial en les *area-based initiatives*, que se centren a promoure la implicació dels veïns en la presa de decisions públiques per a impulsar la inclusió social. No obstant això, promoure la participació en barris

d'especial vulnerabilitat i amb característiques complexes planteja diversos reptes, sobretot a l'hora d'assegurar-ne la inclusivitat.

Per començar, trobem la qüestió del dret a participar. En barris amb un alt nombre de població immigrant o en situació irregular, la participació electoral es veu molt limitada per l'exclusió dels qui no tenen dret a vot. D'aquesta manera es genera un escenari de desequilibri entre el nombre d'usuaris dels programes i les polítiques públiques i aquells qui poden decidir sobre aquestes. Cal afegir que, fins i tot entre aquells residents del barri que tenen dret a vot, la participació electoral tendeix a ser més baixa en els barris de més complexitat. Això es pot deure a diferents motius, entre ells a les diferències en infraestructura social i capital social (Piasek & Garcia-Almirall, 2023).

Seguidament, trobem la participació en els processos participatius. Aquesta es veu afectada sobretot per les desigualtats en el capital cultural i el desconeixement sobre el funcionament de les institucions. Aquests factors també provoquen que els residents en aquests barris sovint se sentin exclosos d'aquests processos. Tonkens i Verhoeven (2018) assenyalen que, moltes vegades, el col·lectiu que es mostra més actiu en els processos de participació no és realment representatiu del conjunt dels residents. En general, els homes blancs amb estudis superiors solen estar sobrerrepresentats. Tot això acaba generant una dinàmica de participació desequilibrada, en la que els individus amb més formació són els que tenen accés i utilitzen els processos participatius majoritàriament, reiterant les desigualtats existents a la societat també dins l'àmbit participatiu.

Finalment, cal esmentar que la participació ciutadana en la governança pot ajudar a fer que els ciutadans se sentin inclosos en la presa de decisions urbanes, però s'ha de procurar que aquesta participació sigui genuïna i no es limiti a participacions simbòliques sense pes real en les decisions. Un concepte que posa nom a aquests casos i que és especialment rellevant per a analitzar els processos participatius als barris desfavorits és el d'*undemocratic tokenism* que prové de la "Ladder of Citizen Participation", de Sherry Arnstein. Aquest concepte fa

referència a aquelles instàncies en què l'administració o les institucions creen espais de participació oberts a la ciutadania sense una intenció real de tenir en compte allò que en surt (Arnstein, 1969). La participació ciutadana en la governança pot ajudar a fer que els ciutadans se sentin inclosos en la presa de decisions urbanes, però s'ha de procurar que aquesta participació sigui genuïna i no es limiti a participacions simbòliques sense pes real en les decisions. Arnstein denuncia aquelles ocasions en què les institucions utilitzen els espais participatius per a legitimar decisions que ja han estat preses, sense tenir una intenció real de tenir en compte la ciutadania.

En conclusió, les polítiques AIB tenen el repte de crear canals de participació que garanteixin la inclusió i la representativitat, a la vegada que tinguin un impacte real en la presa de decisions i el disseny de les polítiques públiques. És necessari tractar el problema de la falta de participació i representativitat en els barris més desfavorits de manera urgent, ja que aquestes són les zones que concentren les problemàtiques urbanes més greus i on es troben les taxes més baixes de participació (Tonkens & Verhoeven, 2018).

Metodologia:

La part analítica d'aquest treball consistirà en un estudi de cas sobre el barri del Raval de Barcelona. L'objectiu principal de l'estudi és analitzar els impactes del Pla de Barris en la seva implementació al barri. Aquest estudi de cas se centrarà en els aspectes de participació ciutadana del programa i en la seva capacitat per a combatre les desigualtats socials presents al barri. Per a dur a terme aquest estudi s'ha optat per a dividir l'anàlisi en tres dimensions diferents, amb les seves respectives variables.

La primera dimensió d'anàlisi és la complexitat social al barri del Raval, aquesta s'analitzarà a través de tres variables diferents. Es valorarà la composició del barri quant als seus habitants i les nacionalitats d'aquests. D'altra banda, s'exposaran també quins són els usos del barri, tenint en compte els serveis i equipaments que ofereix. Per acabar, la tercera variable que s'utilitzarà per a l'anàlisi són les dinàmiques residencials, fent especial èmfasi en la *turnover rate* per tal de construir una idea sobre l'estat del teixit veïnal del barri.

Dimensió d'anàlisi	Variables
Complexitat social al barri del Raval	Composició
	Usos del barri
	Dinàmiques residencials

La segona dimensió busca estudiar el Pla de Barris des del punt de vista de les *area-based initiatives*. Per a això analitzarem els objectius establerts al programa del Pla de Barris, a més de les estratègies d'intervenció emprades pel projecte i de la mateixa gestió de la política.

Dimensió d'anàlisi	Variables
El Pla de Barris com a <i>area-based initiative</i>	Objectius
	Estratègies d'intervenció
	Gestió de la política

La tercera i última dimensió se centra en la participació ciutadana dins el Pla de Barris. Dins aquesta dimensió trobarem tres variables diferents. La primera és la que es relaciona amb els subjectes que fan ús dels canals de participació establerts pel programa. La següent dimensió investiga els canals de participació en si, veient quins han sigut aquests i com han funcionat. En últim lloc, trobem l'anàlisi dels propòsits i impactes reals de la participació ciutadana dins el programa del Pla de Barris.

Dimensió d'anàlisi	Variables
Participació	Subjectes
	Canals de participació
	Propòsits i impactes concrets de la participació

L'anàlisi de les tres diferents dimensions es durà a terme a través de la revisió de diversos documents i la realització de les següents entrevistes:

- Maria del Mar Esteve Güell: Investigadora de doctorat al Grup d'Estudis sobre Energia Territori i Societat (GURB) de la UAB.
- Arnau Balcells: Director del Pla de Barris de Barcelona.
- Cira Piquer: Cap del Pla de Barris a Verdum, antiga Tècnica de Participació a Foment de Ciutat.

- Raimon Carreras: Cap del Projecte del Pla de Barris al Casc Antic i al Raval.

A través d'aquestes dues tècniques es podrà realitzar un estudi del Pla de Barris al Raval des de les perspectives diferents que poden oferir les fonts oficials i les percepcions dels actors que hi han intervingut de manera directa. L'objectiu final de la recerca és donar resposta a la meua pregunta de recerca:

Com s'estructura i quin impacte té la participació ciutadana en polítiques de transformació de barris com el Pla de Barris al Raval, en un context de gran complexitat i desigualtat social?

Anàlisi:

1. La complexitat social al barri del Raval

El barri del Raval és una bona il·lustració del concepte de les tendències dramàtiques de Kazepov (2005), sovint centres històrics, ja que en aquest veiem la dualitat entre la revalorització urbana i l'arribada de grans fluxos migratoris.

El Raval ha estat un lloc d'acollida per als immigrants a la ciutat al llarg de la història d'aquesta, reunint en aquest a molts dels ciutadans de classe obrera. Durant la industrialització de la ciutat al segle XIX, el barri va acollir com a residència i lloc de treball a molts d'aquests immigrants que buscaven noves oportunitats (Ealham, 2005). Avui dia, el barri es caracteritza per la seva diversitat, ja que els seus residents provenen de cultures i contextos socioeconòmics molt diferents. Dades municipals de l'any 2023 exposen que més del 51,9% dels residents del barri són d'origen estranger, destacant-ne la presència de ciutadans del Pakistan, Bangladesh, el Marroc i Filipines.

En l'actualitat, el barri del Raval ha esdevingut més aviat un espai segregat on els seus residents han de conviure amb una realitat de pobresa evident a la vegada que el turisme i les polítiques de requalificació urbana han activat la gentrificació (Arbaci, 2020). Això ha afectat principalment els veïns, que ara veuen com els preus de l'habitatge més elevats i el lloguer turístic canvien les característiques demogràfiques del barri. A la vegada, el barri té un gran component cultural, acollint espais com el MACBA o el CCCB, facultats universitàries, biblioteques i altres elements d'interès que reben grans quantitats de visitants al dia, incloent-hi turistes.

D'altra banda, el Raval presenta una taxa molt elevada del que es coneix com a turnover rate residencial, aquest concepte fa referència a la taxa de fluctuació en el nombre de residents (Rogers & Park, 2018), al barri hi té lloc un flux continu d'entrada i sortida de persones que hi viuen. El fet que els residents del barri canviïn de manera constant provoquen que existeixin limitacions a l'hora de crear una comunitat unida amb vincles forts que estigui disposada a entrar en processos participatius. Així doncs, la situació del barri el dia d'avui es pot entendre com a

un procés de segregació urbana doble; la població més vulnerable hi continua vivint en condicions precàries a la vegada que arriben nous residents i usuaris amb un poder adquisitiu més alt atrets pel potencial cultural del barri (Tapada-Berteli & Arbaci, 2011).

Dins el Pla de Barris els barris que esdevindran àrees d'intervenció es decideixen partint d'un indicador conegut com a IVU (Índex de Vulnerabilitat Urbana), conformat per l'Institut Metròpoli i que agrega diferents dades i indicadors per a proporcionar un nombre absolut que quantifica el nivell de vulnerabilitat del barri. A partir d'aquest es constitueix una llista de tots els barris de Barcelona ordenada en funció del resultat obtingut, s'actua sobre els que es troben en els llocs més alts d'aquesta llista. Així doncs, podem confirmar que el Raval és un barri amb unes condicions complexes i que es considera en situació de vulnerabilitat en comparació amb la resta del territori a Barcelona (Arnau Balcells, entrevista personal, 2025).

2. El Pla de Barris com a *area-based initiative* (ABI)

El Pla de Barris és un projecte que intenta fer una sobreinversió en aquells territoris que tenen indicadors de vulnerabilitat més elevats en termes socioeconòmics que la resta de la ciutat amb la voluntat de generar oportunitats que puguin reduir les desigualtats a llarg termini (Arnau Balcells, entrevista personal, 2025).

Concretament, és una política de l'Ajuntament de Barcelona i gestionada per Foment de Ciutat que actua a través de programes relacionats amb diferents àmbits com l'educació, la salut o l'habitatge. És una manera de generar, dins la política pública, una intervenció igualitària en el territori des de l'estructura d'un municipi, és a dir, de generar una política redistributiva (Arnau Balcells, entrevista personal, 2025).

Segons Hovik, Legard & Bertelsen (2023), les *area-based initiatives* són programes que intenten millorar les condicions de vida d'una àrea geogràfica en concret a través de mesures extensives de participació ciutadana. Per tant, el Pla

de Barris entra dins d'aquesta definició, ja que es tracta d'una política urbana que busca realitzar una intervenció en barris específics amb l'objectiu de combatre les desigualtats existents.

L'informe de resultats del procés participatiu del Pla de Barris 2021-2024 al barri del Raval elaborat per la Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia defineix els següents trets característics del Pla de Barris:

- a) Dotació de recursos extraordinaris
- b) Transversalitat de les actuacions
- c) Voluntat de col·laboració interadministrativa (amb els municipis veïns, l'Àrea Metropolitana, la Diputació i la Generalitat)
- d) Apoderament veïnal, tant en la definició com en el seguiment i gestió del programa
- e) Reforç i protagonisme de la xarxa associativa i d'entitats
- f) Capitalització de l'experiència en els processos de transformació urbana a Barcelona i a Catalunya
- g) Compromís d'avaluació i de rendició de comptes

El pla s'implementa amb un horitzó de quatre anys i ha intervingut a través de diversos projectes a 16 barris de la ciutat, entre aquests el barri del Raval. Inicialment, el Pla de Barris va arrancar l'any 2016 i va ser durant l'última meitat d'aquest i la primera de 2017 que es van seleccionar els barris en els quals es realitzarien les intervencions, establir els mecanismes institucionals necessaris, discutir els objectius del programa de cada barri en concret amb els veïns i començar la posada en acció del programa (Consell Assessor del Pla de Barris de Barcelona, 2025).

A diferència d'altres polítiques de transformació urbana, com per exemple el *Contrat de Ville* que es posa en acció a França a escala estatal, el Pla de Barris s'implementa a escala municipal, l'Ajuntament de Barcelona. Això implica que tots els recursos els ha aportat el govern local, i que, per tant, són més limitats que en altres casos. Altrament, això també suposa alguns avantatges, com el fet que

existeixi la figura d'un cap de projecte a cada barri, que permet la coordinació del projecte des de la flexibilitat per incloure propostes. Això dona molt marge per a anar integrant totes les característiques del programa de la millor forma possible, canviant allò que no ha funcionat per a adaptar-ho a les diferents realitats dels barris (Mar Esteve, entrevista personal, 2025).

La finalitat del Pla de Barris és frenar les desigualtats en la ciutat mitjançant les polítiques de participació. El programa pretén abordar aquesta problemàtica a través de diferents àmbits i àrees, incorporant la participació ciutadana per a la presa de decisions.

A la seva avaluació del Pla de Barris elaborada l'any 2024, l'Institut Metròpoli identifica les següents tres línies principals cap a les quals s'enfoca l'estratègia de participació i treball comunitari del programa:

- Fomentar la participació ciutadana a través de la implementació de processos participatius i diversos projectes, tenint també per a això una mirada plural que incorpori la interseccionalitat a la representació.
- Enfortir el teixit associatiu dels barris, entenent com a aquest les organitzacions i també el veïnat.
- Vetllar per la transparència i la coproducció. Es basa el programa del Pla de Barris en una estructura de governança i treball que permeti fer intervencions específiques a cada barri i un seguiment d'aquestes accions. A la vegada, la transparència al programa es garanteix a través de l'habilitació de llocs web i plataformes com *decidim.barcelona*, que permeten accedir a la informació del programa.

El document d'informe de resultats elaborat per l'Ajuntament de Barcelona l'any 2020 presenta una descripció de com es va dur a terme el procés participatiu per a la creació del Pla de Barris d'entre 2021 i 2024. Així doncs, veiem que la participació va ser una eina per a involucrar als ciutadans en el projecte i recollir les seves idees i propostes respecte a aquest. D'altra banda, s'especifica que les metodologies emprades per a aquest procés han estat diverses, combinant la

presencialitat i la participació digital. Cal remarcar la importància d'aquesta dins el context de pandèmia viscut l'any 2020 mentre es conduïa aquest procés participatiu.

La participació al Pla de Barris parteix de la idea que tot el que es faci al programa s'ha de treballar prèviament amb el veïnat i les entitats, ja que aquest treballa des d'una perspectiva molt comunitària. És per això que aquesta està present per la definició del mateix pla i també per al desplegament de projectes (Cira Piquer, entrevista personal, 2025).

Així doncs, el procés participatiu es divideix en quatre fases diferenciades segons el document d'avaluació elaborat per la Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia. La primera fase consisteix en una anàlisi del barri que consideri el territori i identifiqui els principals agents. En segon lloc, trobem els primers contactes, que consisteixen en sessions individuals amb actors clau que proporcionin un primer contacte amb la zona i una base d'informació i propostes. Seguidament, s'obre el debat al públic en tres formats diferents; sessions telemàtiques de debat sobre temàtiques concretes, habilitació d'un espai específic digital al web de *Decidim* i instal·lació de punts informatius físics als carrers. Per últim, es presenten els resultats del procés i es publiquen aquests també a l'espai web de *Decidim*. La totalitat de les quatre fases es van dur a terme entre el març i el desembre del 2020 i van permetre crear una imatge més clara de la situació dels barris, contemplant-ne les necessitats, reptes i propostes a través dels agents que han participat en aquest.

D'altra banda, a l'avaluació del programa de l'Institut Metròpoli s'enumeren tres mecanismes diferents del Pla de Barri per a complir els objectius de l'estratègia de participació i treball comunitari. En primer lloc, s'esmenten les comissions de seguiment de cada pla, que estan obertes a la participació de tots els individus o organitzacions del barri. Aquestes comissions s'han de reunir una vegada al trimestre per a fer un balanç de les accions del programa i rendir comptes d'aquest. Seguidament, trobem les taules de treball, aquestes són enfocades a temàtiques concretes i tenen com a objectiu crear espais per a la coproducció

comunitària dels projectes del Pla de Barris. Per últim, estan els processos i les accions participatives. Dins el programa s'han utilitzat els processos de participació per a dissenyar el Pla de Barris en si, a més d'accions específiques d'intervenció als diferents barris. Segons el Consell Assessor del pla, el nombre total de processos de participació ciutadana que s'han dut a terme entre el 2021 i el 2024 és de 14.

El Pla de Barris es presenta com a un model de governança multinivell, en el que es veu la participació de diversos actors: l'Ajuntament de Barcelona, els districtes i les entitats locals. La coordinació entre aquests agents es basa principalment en l'enfocament comunitari del programa i en l'adaptació d'aquest a les particularitats de cada barri.

La institució principal encarregada de la gestió del Pla de Barris és Foment de Ciutat. Concretament, i tal com ens explica el mateix director del Pla de Barris, Arnau Balcells, l'equip està format per 13 persones. Dins aquest hi trobem 10 caps de projecte i 3 coordinadors d'àmbit. Els caps de projecte s'encarreguen del desplegament del projecte en tots els barris en els quals s'intervé respectivament, mentre que els coordinadors d'àmbit ofereixen un suport transversal en totes les zones en àrees com salut, educació, ocupació, etc. (Arnau Balcells, entrevista personal, 2025)

3. La participació ciutadana

El Pla de Barris se centra en gran mesura en la participació ciutadana. Tot i això, la participació ciutadana presenta grans variacions en funció de la zona. En barris com el Raval aquesta participació és especialment baixa, ja que s'hi manifesten alts nivells de precarietat i exclusió. Segons les dades de l'Índex socioeconòmic territorial de l'Institut d'Estadística de Catalunya, l'any 2021, el Raval va ser el barri amb la renda anual mitjana més baixa per persona de tota la ciutat. Aquest també indica que al barri hi viuen un 31,8% de joves sense estudis postobligatoris.

Segons l'Informe elaborat pel Consell Assessor del Pla de Barris, podem desglossar la participació de les entitats i els individus en el període entre 2020 i 2023. Durant els processos participatius pel disseny l'any 2020 al barri del Raval hi van participar 45 entitats i 474 persones en total. En el cas de les accions realitzades (Veïnicació jardins del Dr. Fleming i plaça de la Gardunya i remodelació de la plaça dels Àngels), les entitats participants van ser 26 i 13 respectivament. Respecte a les persones, els nombres van ser de 126 i 28. A part, en l'acció de veïnicació realitzada als jardins Dr. Fleming i la Plaça de la Gardunya es va col·laborar concretament amb 45 infants i joves de l'Escola de la Massana i del barri.

D'altra banda, el percentatge de col·lectius que han estat identificats per l'avaluació com a molt participatius al barri del Raval són només tres: les dones, les persones grans i les entitats i associacions, amb un 42,9%, 37,5% i 50% respectivament. En contrast, les persones d'origen estranger en representen el 0%, cosa que sorprèn molt pel fet que més de la meitat de la població del barri forma part d'aquest col·lectiu (Taula 4, avaluació Institut Metròpoli). Pel que fa als col·lectius que menys hi han participat, destaquen els comerciants, amb un 71,4%, i els joves, amb un 66,7%. Aquí també podem veure que els infants i les persones d'origen estranger presenten el mateix nivell quant a participació, amb 50% en els dos casos. Això es podria deure al fet que, quan les institucions adopten models de participació en els seus programes, és comú que els col·lectius més vulnerables (dones, població migrada, persones en situació de precarietat) es vegin infrarepresentats en els espais establerts.

A través de les enquestes a les Comissions de Seguiment també s'ha pogut realitzar una estimació de la capacitat del Pla de Barris per a augmentar la implicació de les entitats i el veïnat, és a dir, si s'han pogut involucrar a individus nous. En el cas del Raval, les Comissions de Seguiment consideren en un 71,4% que la implicació de les entitats i els veïns ha millorat, també en un 75% que sí que ha estat capaç d'atraure a persones noves.

Arnau Balcells, a l'entrevista realitzada, valora que ha estat un repte per al Pla de Barris incloure tota la diversitat del barri en els canals de participació del projecte. També explica com hi ha hagut esforços per a incloure determinats col·lectius dins les accions proposades a través d'esforços específics com l'acompanyament de traductors per a persones d'origen estranger o la realització de marxes exploratòries amb dones, una de les quals ha tingut lloc al barri del Raval. Així i tot, recalca la dificultat d'atraure certs perfils com els joves o les persones migrades als òrgans específics dissenyats pel programa, les Comissions de Seguiment. Per tant, expressa que s'hauria de replantejar aquest aspecte per a poder assegurar aquesta representativitat, ja que una visió diferent de la dels tècnics qualificats és interessant a les taules de treball.

Dins del Pla de Barris podem trobar diversos formats diferents de canals de participació que permeten recollir les opinions i les propostes de la ciutadania que poden variar segons el barri.

En el cas concret del barri del Raval el procés participatiu s'ha estructurat seguint el plantejat a la tercera fase del Pla de Barris, obrint tres tipologies diferents de canals de participació ciutadana. Entre els mesos de novembre i desembre del 2020 es van realitzar un total de quatre sessions telemàtiques: *Grup Impulsor Ampliat*, *Noves Veus veïnals*, *Grup de Joves* i *Activitat econòmica*. Totes aquestes pretenien involucrar a diferents perfils i sectors en l'elaboració del pla. En aquestes sessions es va presentar el Pla de Barris (2021-2024), es van recollir aportacions dels participants, va haver-hi un moment per a comentar les reflexions i opinions sobre el treball compartit i finalment també es va revisar el calendari de devolució del procés de participació. En total, d'aquestes sessions en van sorgir 77 propostes. D'altra banda, també es van instal·lar sis punts mòbils presencials diferents on es va oferir informació sobre el Pla de Barris i també es van recollir propostes dels visitants, registrant a la web de *Decidim* les idees dels veïns. En total, en els punts mòbils es van informar 276 persones i 91 van decidir fer propostes, les quals van ser 101 en total. Aquests punts mòbils han comptat amb l'ajuda de l'equip de mediació intercultural del Districte de Ciutat Vella. Aquest

suport s'ha valorat de manera molt positiva, ja que ha ajudat molt a facilitar la informació i participació de persones de cultures i orígens diversos. Finalment, a través de la plataforma digital *Decidim* s'han pogut enregistrar en un mateix lloc tota la informació i propostes sobre el procés participatiu, recopilant totes aquelles que han sorgit de les sessions telemàtiques, els espais de dinamització a l'espai públic, grups de debat i les que han sigut enregistrades directament al lloc web. També en aquesta plataforma és on s'ha pogut dur a terme el seguiment de la redacció del programa final del Pla de Barris i, posteriorment, de la seva posada en acció. A banda dels canals de participació creats específicament pel projecte del Pla de Barris, al barri del Raval s'ha pogut veure com l'administració ha fet ús dels espais del teixit associatiu existent al barri prèviament com serien les taules, assistint-hi per a recollir idees i propostes directament de les entitats locals (Mar Esteve, entrevista personal, 2025). Un exemple d'això seria la col·laboració amb les taules de treball agrupades dins l'associació Tot Raval, que agrupa moltes de les entitats del barri i compta amb diverses taules temàtiques a les quals van assistir membres de l'equip del Pla de Barris, que a la vegada també en van crear de noves específiques per a accions concretes del programa (Raimon Carreras, entrevista personal, 2025).

No obstant això, en aquest tipus de processos s'ha d'anar amb compte que els participants amb més capital cultural no acabin monopolitzant els espais. Rigon (2014) adverteix que moltes vegades els processos participatius reproduïxen les dinàmiques o estructures de poder i desigualtat preexistents, a menys que hi hagi grans esforços actius per a combatre-les dins aquests espais. Segons l'entrevista realitzada amb Cira Piquer i Raimon Carreras, en el cas del Raval s'ha detectat aquesta problemàtica sobretot amb les persones organitzades dins les entitats del barri, que són les que accedeixen majoritàriament a la participació a través dels òrgans designats com per exemple les Comissions de Seguiment. Aquestes persones acostumen a ser persones de mitjana edat i d'origen català, mentre que aquelles persones de perfils més diversos acostumen a participar de manera més

esporàdica, com per exemple als punts mòbils, i és difícil que es vinculin de manera continuada amb el projecte.

La participació ciutadana va sovint lligada al debat sobre l'impacte real d'aquesta. Com hem vist amb anterioritat, Arnstein (1969) estableix el terme de tokenisme per a referir-se a aquells models de participació que creen una il·lusió de participació real per als ciutadans. S'escolta el que han de dir en els canals establerts, però no es tenen en compte les seves opinions a l'hora de prendre decisions.

En el Cas del Pla de Barris, Arnau Balcells considera que el projecte ha aconseguit que la participació ciutadana que s'allunya del tokenisme, garantint que aquesta tingui una incidència real en el plantejament del projecte. Això es pot explicar per la manera en el que està dissenyat aquest mateix, ja que a l'aprovar el Pla de Barris i els seus pressupostos això es fa sense tenir definides de manera concreta les accions que es duran a terme. D'aquesta manera el pla acostuma a tenir un paper moltes vegades similar a un full de ruta, sobre el que el director del Pla de Barris acaba tenint l'última paraula a l'hora de dissenyar la implementació que es farà d'aquest, tenint sempre en compte les aportacions de la ciutadania. Així doncs, el que acaba rebent el cap del projecte és un document amb el pressupost concret i unes estratègies prèviament consensuades amb el territori i els agents presents en aquest.

Pel que fa a la percepció general sobre els efectes del projecte, a l'informe de l'Institut Metròpoli sobre l'acció comunitària al Pla de Barris, un 75% de les Comissions de Seguiment assenyalen que el Pla de Barris ha tingut en impacte positiu en les condicions de vida dels residents del barri. D'altra banda, el 25% restant consideren que l'impacte del programa ha estat indiferent, és a dir, que no ha canviat les condicions en què persones viuen al barri.

En el mateix informe veiem com les Comissions de Seguiment també van donar la seva opinió sobre si creien que el Pla havia beneficiat a les persones més vulnerables socioeconòmicament. Al barri del Raval, el 25% dins la Comissió de

Seguiment van expressar que no creien que hagués beneficiat a les persones amb menys recursos, mentre que el 75% restant van considerar que sí que ho havia fet.

Conclusions:

A través d'aquest treball s'ha pogut analitzar el desplegament del Pla de Barris al Raval, un barri que es caracteritza per la seva alta complexitat social i una dinàmica que presenta trets de les ciutats dramàtiques establertes per Kazepov. A través de l'anàlisi de documentació i la realització d'entrevistes, s'ha pogut observar que tot i que el programa té bona voluntat, existeixen limitacions estructurals que condicionen l'impacte que pot tenir el programa i la participació en el barri.

La primera conclusió principal és que el Pla de Barris ha contribuït a fomentar la participació dins el programa al barri del Raval, principalment a través de la col·laboració amb les taules de treball del teixit associatiu ja existent al barri. No obstant això, aquesta participació no ha aconseguit ser un bon reflex de la realitat del barri, ja que les dades indiquen la manca de participació de col·lectius com les persones immigrades o els joves, que no han tingut una presència forta en les Comissions de Seguiment o les taules de treball. Així doncs, s'evidencia que tot i els esforços per incloure aquests perfils, com l'assistència de mediadors culturals o traductors, no han estat suficients per a captar de manera adequada la diversitat del Raval.

D'altra banda, l'entrevista amb Arnau Balcells ha permès confirmar que la participació ciutadana, tot i no haver estat totalment representativa, ha tingut un impacte real en el disseny i implementació del Pla de Barris. Això, que ha quedat aclarit per l'entrevista, es deu a la gran flexibilitat dels pressupostos, que permeten mantenir gran part d'aquesta oberta per a destinar-la a les accions que es decideixen conjuntament amb la ciutadania a partir de la participació.

Quant a l'estructura del Pla de Barris, aquest presenta uns models de participació que permeten molta incidència de les aportacions dels ciutadans en el programa. Tot i això, l'entrevista amb Mar Esteve destaca el punt que, en ser una política a escala local, el Pla de Barris no compta amb una gran capacitat per a revertir unes desigualtats que són majoritàriament estructurals. Aquesta limitació és agreujada

pel fet que el programa no preveu la creació de serveis permanents i d'altres ajudes que no tinguin un inici i final delimitats, tal com assenyalen Cira Piquer i Raimon Carreres a l'entrevista realitzada.

Finalment, cal considerar, com afirma Mar Esteve, que no es pot atribuir únicament al Pla de Barris les circumstàncies del barri del Raval. És a dir, el fet que el barri encara tingui una realitat complexa no és un indicador que el Pla de Barris hagi estat un fracàs, ja que molts dels fenòmens que hi tenen lloc, com la gentrificació o la turistificació, no hi estan relacionats i tampoc poden ser pal·liats per les accions que es poden dur a terme dins el marc del programa.

En conclusió, el Pla de Barri ha tingut impactes positius en alguns aspectes, però ha mostrat una limitada capacitat de transformació que no podrà millorar si no es repensen els canals de participació per a assegurar-ne la inclusivitat ni es treballa al voltant de les desigualtats estructurals existents. Així doncs, caldrà que es revisin exhaustivament els canals de participació per tal que la ciutadania els percebi com a una oportunitat per a contribuir a la transformació i millora del barri que contempli la pluralitat d'aquest.

Bibliografia:

Arbaci, S. (2020). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*. Wiley-Blackwell.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.

Atkinson, R., & Zimmermann, K. (2018). Area-based initiatives—a facilitator for participatory governance? In *Handbook on participatory governance* (pp. 267–290). Edward Elgar Publishing.

Blanco, I. (2018). *Barrios y crisis: crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (1a ed.). Tirant Humanidades.

Consell Assessor del Pla de Barris de Barcelona. (2025). *Informe sobre el desplegament del Pla de Barris 2021–2024*. Ajuntament de Barcelona.

Cutter, S. L., Boruff, B. J., & Shirley, W. L. (2003). Social vulnerability to environmental hazards. *Social Science Quarterly*, 84(2), 242–261.

Departament d'Estadística i Difusió de Dades Oficina Municipal de Dades de l'Ajuntament de Barcelona. (2023). *La Població estrangera de Barcelona. La població de Barcelona nascuda a l'estranger. Gener 2023*.

Ealham, C. (2005). An Imagined Geography: Ideology, Urban Space, and Protest in the Creation of Barcelona's 'Chinatown'. *International Labor and Working-Class History*, 67, 56–79.

Fundació Francesc Ferrer i Guàrdia. (2020). *Informe de resultats del procés participatiu. Pla de Barris 2021–2024 El Raval*. Ajuntament de Barcelona.

Hovik, S., Legard, S., & Bertelsen, I. M. (2024). Area-based initiatives and urban democracy. *Cities*, 144, 104638.

- Kazepov, Y. (2005). *Cities of Europe: Changing contexts, local arrangements, and the challenge to social cohesion*. Blackwell.
- Kesteloot, C., & Van Kempen, R. (2007). Urban socio-spatial configurations and the future of European cities. *Urban Studies*, 44(2), 243–265.
- Liao, Y., Gil, J., Yeh, S., Pereira, R. H., & Alessandretti, L. (2025). Socio-spatial segregation and human mobility: A review of empirical evidence. *Computers, Environment and Urban Systems*, 117, 102250.
- Mazorra Rodríguez, Á., & López-Gay, A. (2024). Migración internacional cualificada y residentes temporales, ¿el avance definitivo de la gentrificación en El Raval? *Papers. Revista de Sociologia*, 109(3), e3253.
- Piasek, G., & Garcia-Almirall, P. (2023). Vulnerable Neighbourhoods, Disaffiliated Populations? A Comprehensive Index of Social Capital and Social Infrastructure in Barcelona. *Buildings*, 13(9), 2249.
- Rigon, A. (2014). Building local governance: Participation and elite capture in slum-upgrading in Kenya. *Development and Change*, 45(2), 257–283.
- Rogers, G. O., & Park, Y. (2018). Rapid development, build-out ratio and subsequent neighborhood turnover. *Sustainability*, 10(5), 1339.
- Siza, R. (2025). Regenerating deprived urban areas in Western Europe: Three common approaches and a new perspective. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 1–12.
- Tapada-Berteli, T., & Arbaci, S. (2011). Proyectos de regeneración urbana en Barcelona contra la segregación socioespacial (1986–2009): ¿Solución o mito? *ACE: Architecture, City and Environment*, 6(17), 187–222.
- Termes, A., & Martí-Costa, M. (2024). *L'acció comunitària al Pla de Barris de Barcelona: reptes i efectes. Valoració de les persones i entitats assistents als Comitès de Seguiment*. Institut Metròpoli.

Tonkens, E., & Verhoeven, I. (2018). The civic support paradox: Fighting unequal participation in deprived neighbourhoods. *Urban Studies*, 56(8), 1595–1610.

van Gent, W. P. C., Musterd, S., & Ostendorf, W. (2009). Disentangling neighbourhood problems: Area-based interventions in Western European cities. *Urban Research & Practice*, 2(1), 53–67.

