

PROYECTO URBSPAIN

**El impacto del modelo autonómico  
en las ciudades españolas**

Una aproximación interdisciplinar

Manuel Valenzuela  
(Coordinador)

COLECCIÓN ESTUDIOS 150

# **El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas**

Una aproximación interdisciplinar

**Coordinador**

Manuel Valenzuela Rubio



Servicio de Publicaciones  
de la Universidad Autónoma de Madrid

Todos los derechos reservados. De conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.

© Ediciones UAM, 2012

© Los/as respectivos/as autores/as

Ediciones Universidad Autónoma de Madrid

Campus de Cantoblanco

C/ Einstein, 1

28049 Madrid

Tel. 914974233 (Fax 914975169)

<http://www.uam.es/publicaciones>

[servicio.publicaciones@uam.es](mailto:servicio.publicaciones@uam.es)

ISBN: 978-84-8344-322-4

e-isbn: 978-84-8344-343-9

Diseño y maquetación: Miguel A. Tejedor López

Cuidado de la edición: Manuel Valenzuela y Nicolás Delmonte

Depósito legal: M-24029-2012

Printed in Spain - Impreso en España

Este libro se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas” (Código CSO 2009-11261-Subprograma GEOG) financiado por el Plan Nacional I+D+i para el período 2010-2012.

# LOS BARRIOS DESFAVORECIDOS ¿EXISTEN GUETOS EN LAS CIUDADES ESPAÑOLAS? DE LA EXTIRPACIÓN A LA REGENERACIÓN\*

Antonio J. Palacios García  
*Universidad Autónoma de Madrid*  
*antonio.palacios@uam.es*

**Palabras Clave:** Barrios desfavorecidos, Geografía urbana, segregación, regeneración urbana.

## 1. Contextualización del tema de estudio

Hoy día, nadie parece contradecir la existencia en las actuales ciudades, sobre todo en las de mayor tamaño y entidad, de áreas urbanas con características diferentes a las del resto de la ciudad. Se trata de piezas (barrios, guetos, unidades,...) que acumulan problemáticas diversas (urbanísticas, sociales, económicas, ambientales u otras), no tanto por motivos endosables a ellas en exclusiva, sino como una emanación del sistema socioeconómico vigente en las sociedades modernas<sup>1</sup>.

La tradición geográfica (también sociológica, antropológica, ecológica o económica) por el estudio de dichas áreas, surgidas al hilo del proceso de urbanización, cuenta con una dilatada trayectoria ya desde finales del siglo XIX, coincidiendo con los movimientos de reforma social sobre las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población. Así, el estudio de la expansión urbana de comienzos del

---

\* Este texto se enmarca en el proyecto de investigación <<Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas>>. Ref. CSO 2009-11261 (Subprograma GEOG), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

1 Julio Alguacil (2000:17) pone sobre la mesa el concepto de externalidades sociales para referirse a “aquellos efectos o consecuencias sociales perversas que no son mensurables desde los parámetros de la rentabilidad económica que impone el modelo económico (como por ejemplo los múltiples efectos del desempleo)”.

siglo XX llevado a cabo por la Escuela de Chicago dio lugar a la primera aproximación verdaderamente científica al conocimiento de la realidad social y la segregación funcional del espacio y de su ciudad.

Desde esta aproximación modelística hasta hoy día, muchas han sido las corrientes de pensamiento que han ido conformando el cuerpo teórico y metodológico de una Geografía Social Urbana, dedicada al estudio de las diferencias sociales, económicas, urbanas, etc., en los asentamientos urbanos. Entre las teóricas, podemos encontrar brillantes aportaciones, desde diferentes perspectivas, como Castells, Lefebvre, Knox o Harvey. A las segundas, las metodológicas, se asocian los análisis de áreas sociales de Shevsky y Bell y todas aquellas investigaciones que han intentado identificar y cartografiar en los ámbitos urbanos, generalmente mediante el uso de indicadores cuantitativos y unidades territoriales concretas, las desigualdades sociales<sup>2</sup>.

En definitiva, estos desequilibrios tienen su materialización física en procesos de segregación urbana, sea social y/o espacial, y en áreas concretas de la ciudad, llámense éstas barrios desfavorecidos, áreas vulnerables o guetos urbanos. En cualquier caso, cada día se reconocen en mayor medida los perjuicios que para el conjunto de la ciudad provoca la existencia de dichos barrios, por lo que supone de debilitamiento del crecimiento urbano y de generación de elevados costes económicos y sociales, incluyendo una pérdida substancial del potencial económico de la propia ciudad y el incremento de la injusticia social (Conway y Konvitz, 2000; Bruquetas et. al., 2005). Así lo reconoce textualmente la *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles*<sup>3</sup>, al plantear como estrategias de acción en las zonas urbanas desfavorecidas, la mejora del medio ambiente físico, pero también el fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral, la educación y la formación para niños y jóvenes, además del fomento de un transporte urbano eficiente y asequible<sup>4</sup>.

---

2 En algunas publicaciones se agrupan bajo el término de “ecología factorial” aquellos estudios de áreas sociales que extraen por métodos matemáticos los factores o dimensiones por las que se conforman las áreas sociales, en función, de la información demográfica utilizada.

3 Aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007.

4 Planteamientos basados en los documentos: “Estrategias para la mejora del medio ambiente físico en zonas urbanas desfavorecidas”; “Fortalecimiento de la econo-

Sin restarle un ápice de notoriedad a lo anterior, no se debe olvidar que la acumulación de problemas de toda índole que caracteriza a estos ámbitos urbanos es, ante todo, una cuestión de personas. Son los ciudadanos de estas ciudades los que sufren, sin lugar a dudas, los efectos perversos del sistema en el que residen habitualmente. Sin embargo, en esta aportación nos centraremos en cómo estas situaciones de vulnerabilidad o desfavorecimiento de las personas tiende a concentrarse espacialmente en determinadas áreas de la ciudad.

## 2. Planteamiento de la investigación

Esta aportación, por tanto, nace con un triple objetivo: el primero consiste en abordar de manera sintética lo referido a la conceptualización del espacio urbano en el que tiene lugar el proceso de segregación. Al hilo del mismo, ha ido surgiendo en la bibliografía especializada todo un conjunto de términos, análogos o similares en casi todas las ocasiones, pero que no siempre son utilizados de la misma manera y que, por tanto, necesitan de aclaraciones al respecto. Nos referimos a conceptos tales como barrio o área desfavorecida, barrio o área vulnerable, barrio o área degradada o, incluso, los de barrio en crisis o gueto urbano. Comenzando de este modo, podemos acercarnos de manera más certera a la respuesta a la pregunta formulada en el propio título: ¿existen guetos en las ciudades españolas?

En segundo lugar, pretendemos acometer un diagnóstico de la situación actual de los barrios desfavorecidos en España. Para ello, se realiza una síntesis de los (escasos) estudios efectuados hasta hoy día que abordan esta cuestión, tanto en lo relativo a su catalogación como a su caracterización. En esta última cuestión incidiremos especialmente en la multicarencialidad como la característica básica de los barrios desfavorecidos y en la relación existente entre éstos y la vivienda social.

Por último, se pretende poner de manifiesto cuáles han sido los instrumentos normativos, las acciones y las estructuras organizativas desde las diferentes administraciones implicadas, pero especialmente

---

mía local y de la política de mercado laboral en las zonas urbanas desfavorecidas"; "Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes en las zonas urbanas desfavorecidas"; "Transporte urbano sostenible en las zonas urbanas desfavorecidas". Informes todos ellos que se han desarrollado en el marco de la *Estrategia de Desarrollo Sostenible* de la UE.

desde las CCAA y los Ayuntamientos, para tratar de hacer frente a la existencia de barrios desfavorecidos en las ciudades españolas. Se trataría en mayor o menor medida de responder a las siguientes cuestiones: ¿qué se ha hecho para la extirpación o la regeneración de los barrios desfavorecidos? ¿Ha sido eficaz la transferencia de competencias en esta cuestión?

La hipótesis central del artículo radica en la idea de la permanencia de la desigualdad y del desfavorecimiento en las ciudades españolas, como algo inherente a las mismas, pero que incluso ha adquirido algo más de notoriedad en los últimos años en el contexto de crisis económica. Este planteamiento, arrastra consigo de forma complementaria un inadecuado funcionamiento de las instituciones públicas y privadas implicadas en esta cuestión, en el marco de la progresiva descentralización de competencias, vinculadas de una u otra manera a las carencias socio-económicas, urbanísticas y ambientales de los barrios desfavorecidos en España.

### **3. Revisión terminológica y conceptual del desfavorecimiento urbano**

Para dar una respuesta lógica y sensata a la cuestión que se formula en el encabezado, es necesario un paso previo, que, por simple que parezca, debería ser la base sobre la que se sustentase cualquier tipo de iniciativa encaminada a resolver las carencias de las áreas urbanas “diferentes” de las ciudades. Se trata de la conceptualización del fenómeno urbano al que se está haciendo referencia, que, de una forma sintética, tomaría como punto de partida la segregación. Ésta, etimológicamente sería definida como apartar, separar a alguien de algo o una cosa de otra. Dicho de otro modo, y referido a la ciudad, el fenómeno consistente en una “concentración de poblaciones desfavorecidas en territorios circunscritos (barrios, manzanas, zonas, suburbios, ciudades...), caracterizados por una degradación física y social” (Ponce, 2001:667). O la “acción o efecto de separar a la población dentro de la ciudad de acuerdo a sus características socioeconómicas, étnicas o raciales” (Zoido, 2000:331).

Por tanto, la segregación<sup>5</sup> también adquiere matices ya que puede ser social y/o espacial y/o residencial, siendo éstas dos últimas “la separación física de distintos núcleos dentro de la ciudad en función de la posición socioeconómica de sus habitantes (Bruquetas et. al., 2005:15).

Ahora bien, una vez definido el proceso en sí, también sería necesario hacerlo con todos los términos vinculados a la materialización física del mismo. En el encabezado ya se dejan entrever varios de estos conceptos que han ido surgiendo en los últimos años al hilo del interés científico por estas cuestiones. Así, es habitual utilizar, a menudo indistintamente, el término de gueto, área degradada, barrio vulnerable o barrio desfavorecido. Trataremos por tanto de aportar algo de luz en este sentido.

En primer lugar, comenzamos por la definición de un concepto importado de la terminología anglosajona como el de “**gueto**”. En este sentido, el profesor López Trigal (2010:209) incorpora en su recientemente aparecido “Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano” la siguiente definición: “es un concepto polisémico para explicar situaciones de aislamiento prolongado de un grupo social y que abarca el espacio de separación socio-cultural en el que se ven obligadas a vivir, a menudo, una agrupación de personas residentes que comparten las mismas características étnicas y culturales en sectores específicos de la ciudad, pero a menudo también formando áreas segregadas y marginadas en cuanto a rentas”.

En otros diccionarios geográficos se define el gueto como el “recinto en el que se obliga a radicar a una parte de la población por su adscripción a una religión minoritaria, por pertenecer a una etnia determinada, o condición social desfavorable” (Zoido, 2000:182), o como un “distrito residencial urbano ocupado casi exclusivamente por un grupo étnico o cultural” (George, 2004:308).

Queda patente entonces cuáles son las características de un gueto y su vinculación con el proceso de segregación comentado anterior-

---

5 Cuestión aparte sería establecer las causas inherentes a dicha segregación pero ello supone exceder los límites de esta publicación. Sólo una pincelada para la reflexión, según Julio Alguacil (2006:156), “la segregación espacial que ubica y distancia a los grupos según sus atributos de favorecimiento y desfavorecimiento, es el resultado de un urbanismo funcionalista, llevado a su máxima expresión metropolitana”.

mente. Más adelante enfatizaremos la idoneidad y la semejanza con otras acepciones similares.

Algunos autores también utilizan el concepto de **barrio o área vulnerable** para referirse a “aquellos barrios en los que se hace especialmente urgente la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a combatir los procesos de degradación urbana y exclusión social” (Corraliza, 1998). Se trataría por tanto de áreas urbanas en las que “se refuerzan los procesos de exclusión social de sus habitantes, pero quedando relativamente invisibles para el resto de la ciudad, formando unidades diferenciadas de menor capacidad económica en un contexto de prosperidad y riqueza” (Aparicio, 1998:11-12) y que “se pueden ver sometidas a un hecho externo amenazante que las puede colocar en una situación de vulnerabilidad hasta consolidarse como zonas vulnerables” (Egea et. al., 2008:74).

De estas definiciones sobre la cuestión de la vulnerabilidad, parece deducirse una cierta propensión, caso de no actuarse sobre las bases del problema, hacia la degradación funcional y social del ámbito o la exclusión y marginación social (Hernández Aja, 1997). Sin embargo, en ocasiones, la vulnerabilidad también ha sido definida como “el conjunto de circunstancias (ambientales, sociales, económicas y políticas) que potencian la exclusión social y que dificultan la regeneración de determinadas áreas urbanas al desalentar la inversión y la creación de empleo y facilitar la marginación de determinados colectivos” (Bruquetas et. al., 2005:11) o incluso, desde la perspectiva sociológica, como un “proceso de malestar producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar” (Alguacil, 2006:161).

Vemos pues como se muestran diferentes orientaciones de un mismo concepto que además también está relacionado con otros como el de **área degradada**. Entendiendo por las mismas “espacios en los que se identifican conjuntos de problemas interrelacionados entre su dimensión urbana (espacial) y su origen humano (social)” (López Trigal, 2010:34), o como un estadio a alcanzar “cuando la situación de vulnerabilidad no puede superarse por mecanismos socio-comunitarios” (Egea et. al., 2008:74).

A estos conceptos planteados, habría que añadirle alguno más. Es el caso del de **barrio desfavorecido**, por el que nos hemos decantado en esta y otras aportaciones. Ahora bien, tampoco en este caso hay consenso en su utilización. ¿Qué se debe entender por un barrio desfavorecido? Si recurrimos de nuevo a la Real Academia de la Lengua, el término aparece dentro de las formas no personales, como participio del verbo desfavorecer, refiriéndose al mismo como “dejar de favorecer a alguien”. Ante esta indeterminación no queda más remedio que referirse a su uso como un término procedente de la literatura anglófona<sup>6</sup>, lo que se traduce como “*disadvantaged neighbourhood*”, diferenciándose así de las denominaciones que acabamos de comentar.

A priori, parece discernirse de las aportaciones de diferentes autores que el barrio desfavorecido sería un paso más allá en el proceso de exclusión. Así se recoge, por ejemplo, en la obra de Bruquetas et. al, (2005:11), donde se afirma que el desfavorecimiento, “ por el contrario, sería la materialización de dicho riesgo (de vulnerabilidad) en una situación de exclusión ya consolidada. En este sentido definiremos el desfavorecimiento como una situación compleja de exclusión social, multidimensional, que tiende a reproducirse”.

Sin embargo, creemos que no es necesario presentar un área desfavorecida por su grado de segregación o exclusión<sup>7</sup>, sino por lo que es en sí misma. Es decir, un “área o espacio periférico de la ciudad, diferenciado del resto de sectores urbanos por la existencia en grado acusado de una determinada problemática de índole social, económica o urbanística, configurando zonas obsoletas y vulnerables de pobreza, desigualdad o desfavorecimiento” (López Trigal, 2010:53), o bien, “espacios urbanos, generalmente presentes en ciudades pertenecientes a sociedades desarrolladas, donde la realidad muestra características sociales, urbanas, medioambientales y/o económicas diferenciadas de los del resto de la ciudad, sobre todo en lo que a aspectos carenciales se refiere” (Palacios, 2006). En este sentido, coincidimos plenamente con la aportación de Egea et. al., 2008 al referirse a los barrios desfavoreci-

---

6 La literatura francesa hace referencia a ellos como “*quartier fragiles*” y “*quartier sensibles*”. En cualquier caso constituyendo elementos diferenciadores de la ciudad, espacios de segregación al fin y al cabo.

7 Torres (2005:29) afirma que el término desfavorecido parece suavizar la determinación semántica con relación a otros conceptos como “marginado”.

dos como “aquellos que tienen unas características socioeconómicas y ambientales que lo colocan en una situación de desventaja”, dado que presentan una serie de debilidades en su estructura socio-demográfica y/o en las cualidades ambientales del medio físico.

El resultado de este debate terminológico en la literatura internacional y nacional es una utilización más o menos similar, más o menos aceptada y compartida, de “barrios desfavorecidos y áreas vulnerables” respectivamente. De hecho, en el diagnóstico sobre los barrios desfavorecidos de Julio Alguacil (2006) se definen “los barrios vulnerables y/o desfavorecidos como la expresión de una producción social del espacio que se origina en un contexto general de desigualdad social”. En cualquier caso, tanto uno como otro, relacionan lo físico y lo social y son el resultado de los nuevos fenómenos y procesos de pobreza urbana en la producción social del espacio en las ciudades, dejando patente la existencia de desigualdades, de carencia de recursos y de situaciones desfavorables ante los mercados de trabajo, bienes y servicios (Arias, 2005:79).

A la respuesta de si hay o no guetos en las ciudades españolas habría que responder entonces afirmativamente pero también a la de barrios desfavorecidos y a la de áreas vulnerables. Así parece desprenderse del análisis conceptual y así lo han puesto de manifiesto las publicaciones más significativas y destacadas en los últimos años en nuestro país.

#### **4. Los barrios desfavorecidos en España. catalogación y caracterización**

En las aportaciones que se han realizado en los últimos años acerca de la desigualdad urbana y su materialización en barrios desfavorecidos urbanos aparecen dos claras líneas: una teórica y otra metodológica. Nos interesan especialmente las segundas por su carácter aplicado aunque las primeras sirven de armazón conceptual y casi siempre son la base sobre las que se sustentan las segundas. En este sentido, hay interesantes aproximaciones a la construcción de metodologías, basadas en indicadores, que ayuden al conocimiento y, por tanto, catalogación, de los espacios desfavorecidos en el contexto de las ciudades españolas. Hasta la fecha, sólo podríamos destacar entre las más significativas, por su carácter nacional, dos aportaciones.

El principal exponente y casi único punto de referencia de los problemas de exclusión social y desigualdad en nuestro país es la obra *"La desigualdad urbana en España"*, elaborada por el Ministerio de Fomento bajo la coordinación de Félix Arias en el año 2000. A pesar de que utiliza los datos procedentes del Censo de Población y Vivienda de 1991, es hoy día una referencia de consulta indispensable y la única obra que recoge sistemáticamente el conjunto de los barrios desfavorecidos españoles.

La metodología que sigue es de dos tipos: información estadística (cuantitativa) elaborada a partir del citado censo, con un nivel de desagregación de sección censal; y el análisis urbanístico y de formas de crecimiento de los ámbitos delimitados (cualitativa). Para el primer tipo de información, la OCDE estableció unas variables de estudio (niveles de paro y renta de la población) que homogeneizaran los resultados obtenidos en los diferentes países<sup>8</sup>. La segunda variable sería sustituida en el caso español, dada la falta de disponibilidad de datos, por la existencia de carencias de servicios y equipamientos básicos en las viviendas (dos veces la media nacional) y una proporción de población analfabeta o sin estudios igualmente superior al 50% de la media. Todo ello aplicado a ciudades de más de 100.000 habitantes (adaptado al modelo español para ciudades de entre 20 y más de 50.000 habitantes), con una escala de barrio de entre 5 y 10.000 habitantes (adaptado a barrios entre 3.500 y 15.000 habitantes).

El análisis estadístico se ve acompañado por otro de carácter urbanístico, en el que se integran la delimitación de las unidades cartográficas de análisis, la realización de entrevistas con administraciones municipales con el objetivo de corroborar cifras, el estudio de las formas de crecimiento de las unidades delimitadas y el desarrollo de una ficha urbanística por cada barrio.

El resultado lo constituyen tres grandes informes. En el primero de ellos, dirigido al estudio de las secciones censales desfavorecidas para los municipios de más de 20.000 habitantes, las conclusiones indicaron: una fuerte concentración espacial de la desigualdad, mayor cuanto más pequeña es la ciudad; la presencia de factores

---

<sup>8</sup> La desigualdad urbana en España es el resultado de un informe encargado por la OCDE a sus países miembros con objeto de comparar los niveles de desfavorecimiento a partir de unos mismos indicadores.

acumulados y la variabilidad en función de filtros regionales o nacionales. El segundo de los estudios, quizás el más significativo, se refiere a las secciones censales en municipios de más de 50.000 habitantes. Las conclusiones fueron las siguientes: se detectaron 374 barrios desfavorecidos de entre 3.500 y 20.000 habitantes (7% de la población nacional y un 14% de los residentes de estas ciudades); la presencia de múltiples desigualdades territoriales; el origen histórico de las mismas y, su catalogación por cuatro grandes formas de crecimiento, cada una con atributos diferenciales de su estructura demográfica: cascos históricos; áreas urbano-centrales; promociones de vivienda; áreas urbano-periféricas. Por último, el tercer informe, recoge la elaboración de índices de desigualdad urbana a partir de las variables iniciales.

En suma, el informe refleja que más del 15% de la población española se localiza en secciones desfavorecidas. Y aunque las diferencias regionales son importantes, existe un mayor grado de desfavorecimiento en las grandes ciudades, lo que viene a reflejar un alto grado de presencia de la desigualdad que tiene su concreción en los barrios desfavorecidos. De ahí, la necesidad de establecer políticas adecuadas a la escala donde con mayor intensidad se manifiestan las carencias, es decir, en los barrios.

La obsolescencia de esta información llevó al entonces Ministerio de la Vivienda a proyectar el otro referente estatal que es el *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana* que, de reciente creación, se encuentra hoy día en pleno proceso de consolidación<sup>9</sup>. Dicho ente, desarrolla como producto estrella el Catálogo de Barrios Vulnerables de España en colaboración con la ETSAM<sup>10</sup>. De hecho, el Catálogo de 1991 se corresponde con el segundo de los informes antes comentado. Por tanto, la metodología es exactamente la misma,

---

9 La preocupación por el fenómeno de la desigualdad queda patente a nivel europeo con el establecimiento de otros observatorios similares como el *Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles* de Francia o el *Analyse cartographique des quartiers en difficulté* de Bélgica.

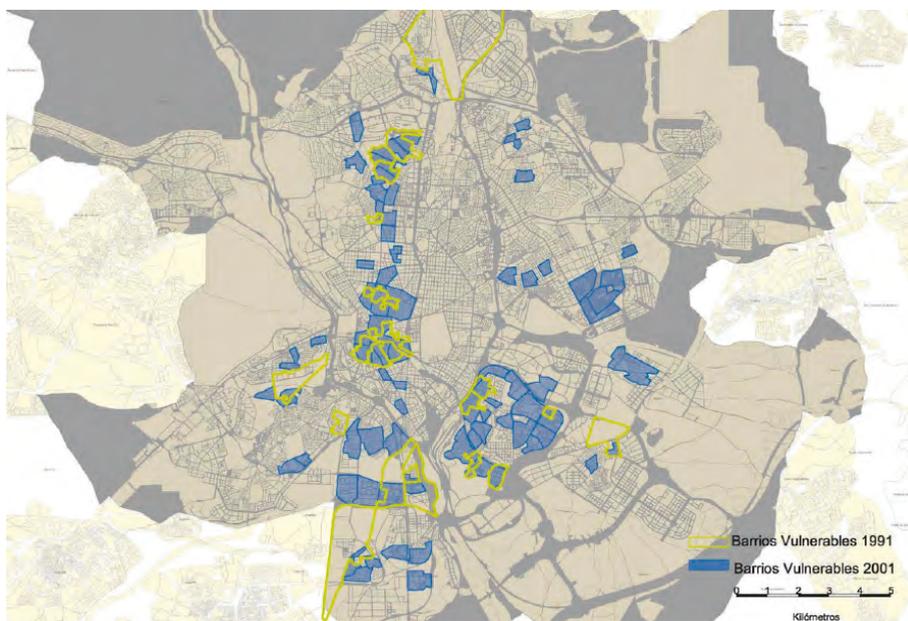
10 Fruto del Convenio realizado entre el Ministerio de Fomento (a través de la antigua Dirección General de Acciones Concertadas en las ciudades del antiguo Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente) y el Instituto Juan de Herrera de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

aunque incorpora alguna otra variable al análisis urbanístico como la vulnerabilidad subjetiva. La principal novedad radicaría en el hecho de que se está desarrollando (en fase de elaboración actualmente) un catálogo de barrios vulnerables a partir de la explotación del Censo de Población y Vivienda de 2001 (Catálogo 2001) y un catálogo a partir de los datos procedentes del Padrón de Habitantes de 2006 (Catálogo 2006).

El resultado de ambos son las llamadas Áreas Estadísticas Vulnerables (conjunto de secciones censales contiguas con una población entre los 3500 y los 15.000 habitantes con valores de vulnerabilidad) y los Barrios Vulnerables (áreas urbanas continuas de cierta homogeneidad urbanística vinculada a un AEV).

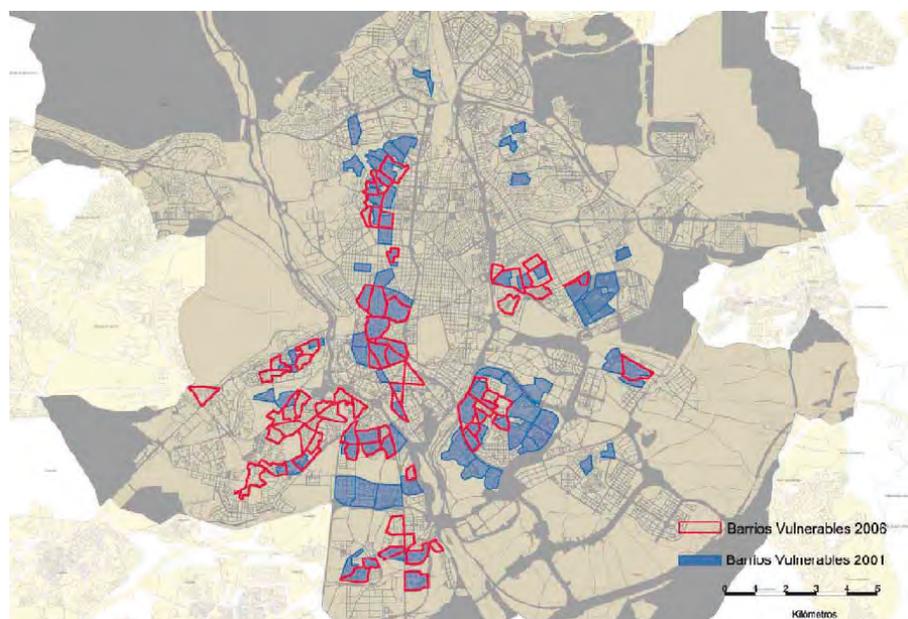
En este sentido, en el avance de los resultados obtenidos hasta la fecha de los dos últimos catálogos, presentados por el investigador principal del proyecto, Agustín Hernández Aja en el 10º CONAMA, y en la propia página web del Ministerio de Fomento, se pueden extraer algunas conclusiones de interés: en primer lugar, parece haberse incrementado el nivel de vulnerabilidad (o desfavorecimiento) en las ciudades españolas, dado que se ha incrementado el número de barrios, al menos y como muestra la Figura 1 en el caso de Madrid. Aunque habría que destacar que las pautas de localización espacial no han variado en exceso, agravándose incluso su presencia en los distritos meridionales; en segundo, la introducción de una variable como la tasa de inmigración, para el Catálogo 2006, ha permitido localizar las áreas vulnerables donde la presencia de inmigrantes es notable (Figura 2). Es curioso observar como los inmigrantes se alojan en barrios con abundante oferta de alquiler (caso del Distrito Centro), con carencias en las viviendas (como ocurre en el Distrito de Tetuán) o con bajos precios de las mismas (Distritos de Carabanchel o Latina, por poner algunos ejemplos), pero no en las grandes promociones públicas tales como Orcasitas, Entrevías, Palomeras o el Gran San Blas; por último, parece detectarse, a falta de una verificación posterior, una aceleración de los procesos de expulsión de la población con determinadas rentas hacia las periferias urbanas, (lo que podría estar indicando procesos de sucesión en las viviendas), pudiendo convertirse éstas en el futuro en barrios vulnerables.

Fig. 1. Barrios vulnerables en el Municipio de Madrid (1991 y 2001)



Fuente: Ponencia de Hernández Aja en el 10º CONAMA, 2010

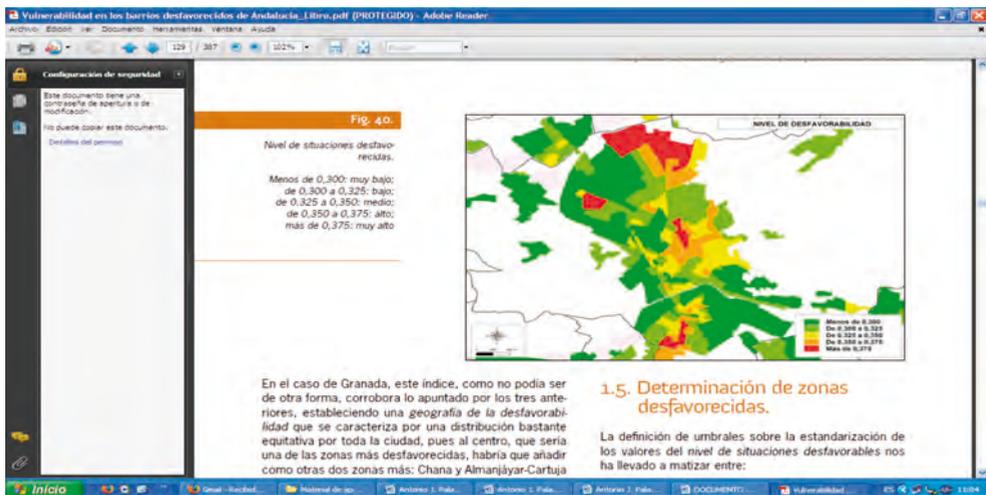
Fig. 2. Barrios vulnerables en el Municipio de Madrid (2001 y 2006)



Fuente: Ponencia de Hernández Aja en el 10º CONAMA, 2010

Sin perder de referencia estas dos aportaciones básicas, no podemos dejar de citar algunas otras también encaminadas hacia la detección de las desigualdades urbanas pero en ámbitos más reducidos. Así, entre las más significativas, desde la perspectiva geográfica, podemos encontrar el “*Catálogo de zonas desfavorecidas de Andalucía*” de Egea et. al. (2008), cuyo producto final es el resultado de la combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas, aplicadas a las secciones censales de las ciudades andaluzas (Figura 3). El catálogo define zonas desfavorecidas y zonas muy desfavorecidas, en áreas históricas y consolidadas y en áreas periféricas, en donde residen más de 861.000 personas (10,8% de la población), de los cuales, más de la mitad lo hacen en zonas muy desfavorecidas.

Fig. 3. Niveles de desfavorecimiento en la ciudad de Granada



Fuente: Egea et al. (2008)

En un nivel escalar inferior, y con metodologías similares, también son significativas las obras de Hernández Aja (2007) y de Palacios (2006), ambas referidas a las áreas vulnerables y los barrios desfavorecidos de la ciudad de Madrid, respectivamente.

#### 4.1. La multiprivación como rasgo característico de los barrios desfavorecidos urbanos

El segundo aspecto de interés en el diagnóstico acerca de los barrios desfavorecidos españoles tiene que ver con su propia caracterización. Dicho de otro modo, ¿cuáles son los males que les aquejan? En este sentido, sí hay una opinión unánime al respecto: se trata de espacios que presentan lo que se ha dado en llamar como **multicarencia-  
lidad**, o lo que es lo mismo, la acumulación de carencias, factores de vulnerabilidad, de desfavorecimiento o de desigualdad frente a otros espacios.

Estos barrios o áreas tienen en común la persistencia en ellos de toda una batería de problemas de diversa índole que, además, difiere según su tipología urbana o su situación en la ciudad (Figura 4). A grandes rasgos, podrían ser los siguientes: a) económicos-laborales (bajos niveles de renta, elevado desempleo, precariedad y/o eventualidad); b) socioculturales (discriminación, inseguridad, presencia de actividades marginales, bajo nivel educativo y/o formación inadecuada); c) demográficos (envejecimiento, elevados porcentajes de hogares monoparentales, de familias desestructuradas y/o de población inmigrante); d) residenciales (hacinamiento, infraviviendas, tamaños reducidos y/o carencias en las mismas); e) institucionales (abandono, degradación ambiental, desprotección y/o mala accesibilidad). De hecho, como reconoce Arias (2005:82), “muchos barrios adquieren una imagen colectiva, exterior e interior, de abandono a lo «irremediable», que crea una situación de estancamiento, y a veces de marginalización, sólo superada por las reivindicaciones vecinales, cuando se organiza la parte más activa de la población”.

Fig. 4. Características de los barrios desfavorecidos según tipologías urbanas

<b>Características de los barrios desfavorecidos según tipos</b> (municipios de más de 50.000 habitantes)			
TIPOS	ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA	ESTRUCTURA SOCIOLABORAL	MEDIO AMBIENTE URBANO
<b>Cascos históricos</b>	Población envejecida. Hogares unipersonales de mayores. Cohabitación de población inmigrante y población mayor	Menor impacto del desempleo y mayor nivel de estudios respecto a los tipos. Mayor presencia de actividades ilícitas y marginadas	Fuerte presencia de viviendas en régimen de alquiler, antiguas, inadecuadas y alta tasa de desocupación. Carencia de servicios en las viviendas. Carencias de zonas verdes. Congestión y contaminación acústica
<b>Polígonos de vivienda</b>	Población joven. Elevado tamaño medio del hogar. Hogares múltiples. Creciente presencia de población inmigrante	Mayor impacto del desempleo y del empleo precario, sobre todo entre los jóvenes. Ocupaciones muy descalificadas y mayor presencia del analfabetismo funcional entre grandes	Fuerte presencia de promociones de vivienda pública. Mínima presencia de viviendas en régimen de alquiler. Vivienda de escasa superficie. Abandono de espacios públicos y aislamiento infraestructuras
<b>Áreas urbanas centrales</b>	Población dependiente, fuerte presencia tanto del colectivo joven como del de los mayores	Situación intermedia en los indicadores de desempleo, empleo precario, cualificación y nivel de estudios	Situación intermedia respecto a la presencia de viviendas en régimen de alquiler, antigüedad y hacinamiento
<b>Áreas urbano-periféricas</b>	Población muy joven. Elevado tamaño medio del hogar	Altas tasas de paro juvenil y de empleo precario. Ocupaciones muy descalificadas y alta tasa de analfabetismo funcional	Alto índice de hacinamiento y fuerte presencia de núcleos de infravivienda. Cercanía a infraestructuras indeseables (vertederos, incineradoras, áreas industriales degradadas, etc.)

Fuente: Alguacil (2006)

## 4.2. La segregación espacial de la vivienda social

Resulta paradójico ver como en ocasiones han sido las intervenciones públicas poco acertadas las que han podido llevar al barrio a una situación de desfavorecimiento. En unos casos, han sido la creación de infraestructuras las que han originado el aislamiento de barrios. En otros, ha sido la aplicación de una ordenación urbana exce-

sivamente funcionalista la que ha originado barrios monofuncionales y socialmente homogéneos (Valenzuela, 1996; Arias, 2005). Mientras que en otros, la política de vivienda social masiva ha sido la responsable de la segregación social y espacial del ámbito.

Partimos en este apartado de una realidad tan lamentable como cierta en la que la promoción pública de vivienda en España se caracteriza por la ausencia de información histórica suficiente y fiable (Moya et. al., 2005). A pesar de ello, pretendemos mostrar cómo la localización territorial de las intervenciones en materia de vivienda pública presentan como rasgo característico su segregación respecto al resto de la ciudad consolidada además de su relación con barrios desfavorecidos urbanos.

En este sentido, en las ciudades españolas, se ha ido configurando desde los años cuarenta un importante parque de vivienda social, resultado de una intensa política intervencionista en la producción inmobiliaria<sup>11</sup>. Una creación de viviendas que ha ido respondiendo a las diferentes necesidades de las ciudades con el devenir temporal y que se concretó en diferentes tipologías arquitectónicas que fueron desde la baja densidad (por ejemplo las Unidades Vecinales de Absorción) a los bloques con localización marcadamente periférica. Hasta los años setenta, coincidiendo con los procesos de industrialización y de urbanización, la promoción privada fue muy reducida, siendo mayoritaria la promoción de viviendas protegidas. Sin embargo, paradójicamente la llegada de la democracia y la paulatina descentralización del Estado supuso importantes transformaciones en este sentido: en primer lugar, la paulatina reducción del número y la proporción de esta modalidad hasta suponer un escaso 2% de la producción anual en la actualidad; y en segundo, el fin de las grandes actuaciones y el cambio de modalidad hacia pequeños grupos de vivienda intercalados en zonas consolidadas más acordes con las tramas urbanas preexistentes (Bellet y Módol, 2008).

Ahora bien, ¿qué organismos han sido los responsables de ello? En primer lugar, el papel protagonista lo ha jugado el Estado hasta

---

11 Las políticas públicas con objeto de intervenir en el mercado de vivienda han sido comunes en todos los países europeos desde la Segunda Guerra Mundial, con un carácter de subsidiariedad y dirigidas hacia las clases sociales con menos recursos económicos (Moya et. al., 2005:16).

fechas muy recientes. Han sido muchos y diferentes los promotores públicos que han tomado a las ciudades españolas, especialmente a las de mayores dimensiones, como laboratorios de intervenciones públicas en materia de vivienda. Así, podemos citar algunos ejemplos a escala estatal como la Dirección General de Regiones Devastadas, el Instituto Nacional de Vivienda o la Obra Sindical del Hogar, más algunos otros de iniciativa regional y local como los Institutos, Agencias, Oficinas, Patronatos, Fundaciones, Cajas de Ahorros o Cooperativas, entre otros<sup>12</sup>. Estos últimos, únicamente han aparecido en las últimas décadas, aunque no con la entidad de periodos anteriores. En este sentido, es necesario plantear el nacimiento de estas instituciones al hilo de los cambios político-administrativos que trae consigo la democracia y el proceso de descentralización subsidiario, lo que, en ocasiones, supondrá procesos lastrados por el traspaso de un importante parque de vivienda pública estatal con diversas situaciones de conservación y cesión, coincidiendo además con la presencia de numerosos barrios de infravivienda en las ciudades (Moya et. al., 2005:66).

Como acabamos de ver, en todos estos años hemos asistido a un cambio en el modelo de vivienda social. Hasta bien entrado el periodo democrático, la intervención del Estado y del resto de administraciones competentes se centraba mayoritariamente en grandes promociones, casi siempre en ámbitos periféricos y desligadas de su entorno urbano, que configuraban un barrio que colonizaba un nuevo territorio urbano (sirva como ejemplo el Gran San Blas en Madrid, el Polígono Sudoeste del Besós en Barcelona, Otxarkoaga en Bilbao o el Polígono Sur en Sevilla que nacen con una cierta semejanza de los "*Grand ensembles*" franceses). La antigüedad y las deficiencias de estas viviendas, junto con la falta de inversión posterior a su construcción y la escasa dotación en equipamientos y servicios básicos, propiciarían su paulatina degradación física (Bellet y Módol, 2008) y darían lugar

---

12 En materia de vivienda, el proceso descentralizador de las administraciones ha traído consigo el surgimiento de un elevado número de instituciones, a escala regional y local, vinculadas a la satisfacción del derecho a una vivienda digna tal y como reconoce la propia Constitución. Algunos ejemplos de ello serían el Instituto de la Vivienda de Madrid, la Agencia de l'Habitatge en Cataluña o el Instituto Valenciano de Vivienda a nivel regional, o la Oficina Local d'Habitatge en Lleida, el Instituto Municipal de Vivienda de Málaga o la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid a nivel local.

a diferentes intervenciones ya en el periodo democrático. La de mayor calado y entidad sería la Operación de Remodelación de Barrios de Madrid, aplicada sobre un total de 30 piezas urbanas y casi 40.000 viviendas, casi todas localizadas en la periferia suburbial (Vinuesa et. al., 1986; Moya y Vinuesa, 1987).

Mientras que las iniciativas públicas se encaminaron en los ochenta y noventa hacia la construcción de vivienda en régimen de protección para hacer frente a las nuevas necesidades sociales, las promociones públicas posteriores o han sido continuadoras de operaciones de remodelación, o bien se trata de bloques, parcelas o manzanas que se insertan en el tejido consolidado o proyectado de la ciudad (como ocurre en los PAUs). Ésta última fórmula se plantea entre sus objetivos el tratar de reducir el efecto “gueto” de las anteriores promociones, buscando la mezcla de grupos sociales heterogéneos aunque se caracteriza por el decrecimiento en cuanto al número de viviendas construidas (Moya, 2004:128) y por contribuir a un proceso de fragmentación social, al eliminar los espacios de interacción de los grupos sociales como plazas, jardines o comercio de proximidad (Bruquetas, 2005).

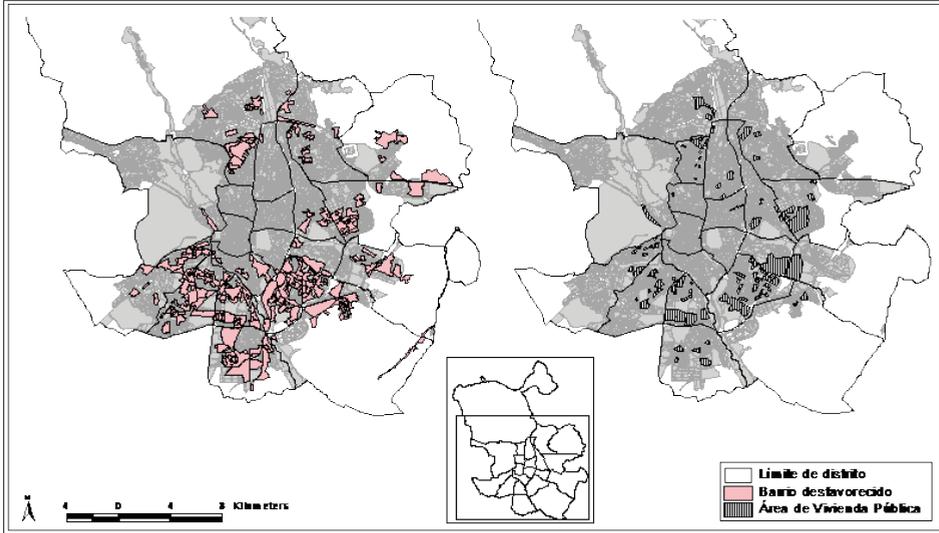
Esta dilatada e intensa intervención pública se ha materializado en grandes parques de vivienda social, con el rasgo común de una marcada segregación espacial de las actuaciones, hasta hace bien poco tiempo. Ahora bien, ¿cómo se materializa este fenómeno? En los barrios y áreas segregadas que hemos visto en apartados anteriores. Por tanto, la segregación no es pues una cuestión baladí por cuanto como reflejo territorial de la exclusión que es, pone de manifiesto procesos de injusticia social, con la conflictividad social que de ello se deriva (baste recordar los disturbios producidos en las “*banlieus*” francesas en el año 2005).

A este respecto surgen varias interpretaciones. Algunos autores ponen el acento en el hecho de resaltar cómo la distribución espacial de la promoción pública en las ciudades españolas tiene mucho que ver con el patrimonio histórico de suelo y con los remanentes obtenidos tras algunas operaciones de remodelación (Moya et. al., 2005:20). Otros, achacan el incremento de los procesos de desigualdad espacial y de segregación residencial en la actualidad a los importantes cambios económicos y sociales impulsados por un elevado crecimiento econó-

mico y un rápido cambio en las actividades productivas de algunas ciudades (Leal y Domínguez, 2008:724). A estas dos, habría que añadir una tercera posibilidad que es aquella que señala la coincidencia entre los polígonos de vivienda promocionados por la iniciativa pública y los entornos sociales más desfavorecidos. De hecho, como señala Arias (2005:81), “en todas las ciudades españolas se conocen como barrios desfavorecidos muchos polígonos de vivienda en los que se realojó a chabolistas hace algunas décadas”. Bellet y Módol (2008) así lo demuestran en un estudio realizado en tres ciudades medias catalanas como Lleida, Girona y Manresa, mientras que el propio Ministerio de Fomento (2000) reconoce que uno de cada cuatro habitantes españoles de ciudades de más de 20.000 habitantes vive en barrios desfavorecidos, coincidiendo casi siempre con viviendas sociales. En tal sentido, no podemos olvidar que la vivienda de promoción pública tiene la capacidad de configurar el mapa social de la ciudad y es fundamental para entender la estructura social del espacio urbano (Bellet y Módol, 2008:370), cuestión ésta que se manifiesta con una claridad meridiana en el caso de Madrid como muestra la Figura 5.

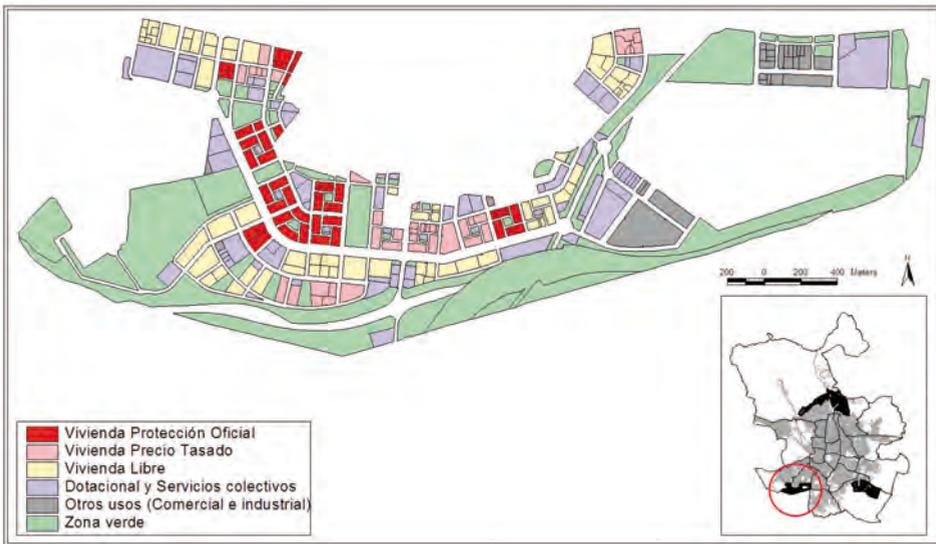
La composición anterior muestra la localización de los barrios desfavorecidos urbanos madrileños, resultado de investigaciones anteriores, junto a la distribución de las principales áreas de vivienda pública desde la década de los cuarenta hasta ahora. A pesar de que no tratamos de realizar un inventario sistemático de las mismas, es evidente la relación existente entre ambas cuestiones (vivienda pública y desfavorecimiento). Pero yendo aún más lejos, la Figura 6 delata la segregación espacial en el interior de una pieza urbana de reciente desarrollo. El color rojo muestra las viviendas con algún tipo de protección pública y su distribución en el espacio sirve para verificar de esta manera la hipótesis de partida en cuanto a la segregación espacial de esta modalidad residencial.

Fig. 5. Barrios desfavorecidos urbanos y promociones de vivienda pública en Madrid



Fuente: Elaboración propia (sin ánimo de exhaustividad)

Fig. 6. Distribución de la vivienda pública en el PAU de Carabanchel, Madrid



Fuente: Elaboración propia

## 5. Las soluciones al problema desde las administraciones implicadas

A la hora de abordar el impacto del modelo autonómico sobre los barrios desfavorecidos es necesario tener en cuenta cómo la descentralización competencial ha propiciado el aumento del número de iniciativas aunque ello no haya supuesto erradicar ni reducir la persistencia del desfavorecimiento en las ciudades españolas. Ello significa que, como afirma Jaraíz (2004), la intervención sigue siendo necesaria, porque las dinámicas excluyentes y los problemas siguen estando presentes<sup>13</sup>.

Es cierto, como veremos a continuación, que se han desarrollado una gran diversidad de intervenciones en distintos barrios de las ciudades españolas, pero no lo es menos, como acabamos de ver, que la segregación y la desigualdad siguen siendo realidades nítidas y tangibles hoy día. Reconociendo entonces la magnitud del problema de los barrios desfavorecidos así como su carácter polifacético, se hace necesaria una decidida intervención pública al respecto que también cuenta con una larga tradición a sus espaldas. En España se ha concretado tradicionalmente desde una doble perspectiva: social, a través de programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social; y urbanística, en el desarrollo del planeamiento y los programas de rehabilitación y regeneración urbana. Sin embargo, a pesar de una pretendida integralidad de las intervenciones, éstas han estado caracterizadas casi siempre por un marcado carácter sectorial (lo que se enfrenta directamente con la multicarencialidad de los barrios desfavorecidos) a favor casi siempre del espacio construido, y sobre un territorio perfectamente delimitado<sup>14</sup>.

Así, y sin ánimo de exhaustividad, podemos diferenciar y clasificar las políticas aplicadas sobre los barrios desfavorecidos atendiendo a la escala del ente dinamizador o financiador. En primer lugar, destacaríamos los **programas financiados por la UE**, cuya gestión presupuestaria ha corrido a cargo del Estado central que, en casi todas las ocasiones, ha sido el agente mediador entre las instituciones comuni-

---

13 En un estudio de la OCDE, *Integrating Distressed Urban Areas (1998)*, se puso de manifiesto la existencia de alrededor de un 10% de la población de 10 países viviendo en áreas urbanas desfavorecidas (20 millones de personas sobre un total de 185 millones) (Bruquetas et. al., 2005).

14 Lo que en la terminología anglosajona se denomina como «*area based politics*».

tarias y los gobiernos autónomos y municipales. Entre las actuaciones pioneras estarían los *Proyectos Piloto Urbanos* que fueron desarrollados desde 1989 con fondos FEDER y con los que se pretendía prestar apoyo a la innovación en la regeneración y planificación urbanas. Más de 60 ciudades europeas y casi una decena españolas de más de 100.000 habitantes pusieron en marcha proyectos encaminados a tratar de dar solución a problemas urbanos. Con posterioridad, y también directamente vinculada con la regeneración urbana llegaría la *Iniciativa Comunitaria Urban* que nacería para intervenir en áreas urbanas con especiales dificultades por confluir en ellas graves problemas económicos, sociales, urbanísticos y medioambientales. Aplicada desde 1994 en casi doscientos proyectos de ciudades europeas de más de 100.000 habitantes (30 de ellas en España), sería un ejemplo de intervención integral sobre aspectos diversos de la realidad, sirviendo además como experiencia piloto y banco de pruebas en materia de regeneración urbana (Gutiérrez, 2010).

El panorama europeo de intervención sobre barrios desfavorecidos se completaría con otras acciones incardinadas en programas como LIFE, EMPLEO o INTEGRA que, a pesar de no tener como foco de actuación áreas degradadas, sí han supuesto la mejora de algunos aspectos sectoriales como el medio ambiente urbano, el empleo o la formación.

El siguiente escalón competencial tiene que ver con los **proyectos a nivel estatal**. Como en el caso anterior, son pocos los ejemplos de actuaciones directamente vinculadas a espacios concretos de las ciudades. En su mayor parte, son proyectos de carácter general como ocurrió con los *Programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión social* desarrollados por la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Según reconoce el propio Ministerio de Fomento, estos programas representan la experiencia española más interesante desde el punto de vista de las acciones integradas sobre áreas urbanas vulnerables. En la misma línea estaría el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social* del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (ahora Ministerio de Sanidad y Política Social), del que se derivan planes regionales (Cataluña, Castilla la Mancha, Extremadura o Asturias) y locales (Illescas, Santa Coloma de Gramenet,

Puertollano,...), o las acciones del INEM a partir de iniciativas locales, programas de colaboración entre Comunidades y Ayuntamientos y el *Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios*.

Por último, podríamos destacar por su importancia en la regeneración urbana de áreas desfavorecidas, las actuaciones del Ministerio de Fomento (a través de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo) mediante el fomento de la rehabilitación y la declaración de *Áreas de Rehabilitación Integrada*. La principal novedad de esta fórmula que se puso en marcha en los noventa, radica en el hecho de que se trata de un procedimiento convenido entre el Ministerio, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, creada con el fin de promover la recuperación de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales, mediante la intervención tanto en sus edificios como en sus espacios públicos. En esta línea de sensibilidad por la recuperación física de los espacios degradados se situaría igualmente el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. Por esta vía, los mecanismos de coordinación entre instituciones han permitido que con el paso de los años se hayan producido mejoras significativas hacia políticas integradas incluyendo medidas sociales y de desarrollo económico local (Bruquetas et. al., 2005).

En lo que se refiere a los **proyectos autonómicos** habría que indicar que, si bien cuentan con un margen de actuación considerable, en muchas ocasiones para instrumentar programas integrados se ven obligados a establecer convenios de colaboración con otras administraciones. De este modo pueden canalizar recursos comunitarios hacia los ayuntamientos. El panorama en esta escala muestra que, a día de hoy, la mayor parte de las Comunidades han actuado de una forma sectorial que, en casi todas las ocasiones, tiene como eje fundamental la vivienda. Los legisladores autonómicos han impulsado medidas encaminadas a la lucha contra la segregación y la exclusión por la vía de la vivienda. Tan sólo algunas regiones como las de Andalucía, Cataluña o Madrid “se han dotado de mecanismos específicos destinados a hacer posibles operaciones integradas sobre barrios desfavorecidos, utilizándose la vía de apoyar a los municipios por la vía urbanística en la mayoría de las comunidades” (Bruquetas et. al., 2005).

Paulatinamente crece el interés por las regulaciones normativas que recogen en mayor o menor medida la preocupación por las áreas

diferenciadas de la ciudad. Sirven como ejemplo las siguientes referencias legislativas: la *Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas* que requieren una atención especial de la Generalitat de Cataluña que, conocida como la Ley de barrios, establece una serie de medidas de fomento específicas para espacios urbanos problemáticos entre las que figura la mejora urbanística, social económica y ambiental; la Ley de actuación integral en zonas de atención especial (de actuación en barrios desfavorecidos) de Extremadura<sup>15</sup>; la *Ley 8/2004, de 20 de octubre*, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, en la que se recoge el derecho a una vivienda digna, reconociendo explícitamente la conexión entre vivienda, sostenibilidad social e inclusión social, haciendo alusiones a las necesidades específicas de determinados colectivos sociales ; la *Ley 2/2009 de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears* que reconoce literalmente el derecho a una vivienda y un barrio digno; o la *Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia* que presta especial atención a los colectivos vulnerables de la sociedad y a la consecución de los objetivos de cohesión social, lucha contra la exclusión social y solidaridad.

Por su parte, entre los proyectos más destacados estarían los *Planes de Dinamización del Desarrollo Comunitario* del Departamento de Bienestar Social de la Generalitat<sup>16</sup>, el *Proyecto de rehabilitación integral de barrios andaluces*<sup>17</sup> o el *Plan Integral de Desarrollo Social y de Lucha contra la Marginación* en ocho distritos del sur del municipio de Madrid.

Por su parte, el **nivel municipal** resulta el más fructífero en cuanto a las intervenciones sobre barrios desfavorecidos, a pesar de las dificultades con las que tienen que lidiar cotidianamente, léase escasez

---

15 La ley persigue la inclusión social de los vecinos que residen en barrios desfavorecidos de ciudades de más de 20.000 habitantes (El Periódico de Extremadura, 2/12/2010).

16 Dichos planes nacieron en 1997 y actualmente los promueve la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria en colaboración con los entes locales y la ciudadanía. Suponen una estrategia de intervención social y territorial que, mediante un proceso participativo, persiguen la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

17 Puesto en marcha hace una década está suponiendo una intervención integral (en materia de vivienda, educación, formación, empleo y salud) en algunos barrios desfavorecidos andaluces como los de San Martín de Porres en Córdoba, La Chanca en Almería o el Polígono Sur en Sevilla.

de recursos propios, estructuras técnicas inadecuadas o ausencia de un marco legal adecuado (Ministerio de Fomento, 2000). Los Ayuntamientos son reconocidos por la mayor parte de los autores como la entidad más adecuada para la intervención en estos ámbitos, por su mejor conocimiento de la realidad y por la mayor cercanía a los destinatarios finales, aunque para su funcionalidad sea necesaria una adecuada concertación con el resto de agentes.

Las municipalidades también pueden intervenir, como de hecho lo hacen, a través del planeamiento urbanístico aunque deben hacerlo con la suficiente responsabilidad, sabiendo que “en un buen número de casos son establecidos como meras proyecciones urbanísticas, sin reparar, al menos con la debida trascendencia, en las consecuencias que el diseño de la ciudad tiene para las cuestiones aquí tratadas” (Jaraíz, 2004). El planeamiento y la planificación<sup>18</sup> en sus vertientes más positivas pueden ser un instrumento de cohesión territorial pero pueden ser también, en su lado negativo, un impulsor neto de la exclusión social.

Para finalizar este repaso, también podrían ser destacadas algunas **iniciativas sociales o ciudadanas**, caracterizadas por la participación notable de la sociedad civil en los proyectos. En relación a ello se han destacado ejemplos paradigmáticos de actuaciones con un marcado componente participativo como la *Coordinadora de Barrios en Remodelación* en Madrid o algunos planes estratégicos y comunitarios. También significativos han sido los de Trinitat Nova en Barcelona o el Plan de inversiones en los Distritos de Villaverde y Usera en Madrid.

En definitiva, han sido numerosos los intentos por parte de las administraciones implicadas para tratar de hacer frente al desfavorecimiento urbano. A pesar de ello, la transferencia de competencias se ha mostrado ineficaz para atajar la problemática urbana de estos ámbitos. Es cierto que desde la Unión Europea hasta los Ayuntamientos, pasando por el Estado y las Comunidades, existe un cierto consenso para poner en marcha instrumentos normativos, acciones y estructuras organizativas para combatir este fenómeno. Pero no lo es menos, y

---

18 En estos últimos años han ido surgiendo todo un abanico de planes estratégicos de índole municipal repartidos por toda la geografía peninsular que inciden aunque sólo sea indirectamente en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos por cuanto suponen de implicación consensuada de los principales agentes económicos y sociales de la ciudad.

así ha quedado demostrado en los estudios mencionados en apartados anteriores, que la vulnerabilidad y el desfavorecimiento sigue siendo una cuestión a resolver. Aunque la voluntad política y los recursos son una realidad, todavía queda un largo camino por recorrer.

## 6. Conclusiones y futuras líneas de investigación

De lo comentado con anterioridad parecen deducirse una serie de conclusiones entre las que se situaría en primer lugar la constatación de la existencia de áreas diferenciadas en las ciudades actuales que, además, centran la atención de las políticas urbanas, al menos sobre el papel. Éstas son el resultado de la materialización física de las desigualdades a través de procesos de segregación física y/o social. Otra cuestión a solucionar son las causas de su existencia. ¿Son inherentes a la ciudad, cómo espacio social y excluyente qué es? ¿Son consecuencia de la aplicación indiscriminada de planteamientos funcionalistas y racionalistas en el planeamiento? ¿Son la economía de mercado y los intereses inmobiliarios los responsables de su propia existencia? O, por el contrario, como han planteado algunos autores, surgen de la “necesidad de generar válvulas de escape para las problemáticas sociales de la ciudad” (Jaraíz, 2004:132). Seguramente de la combinación de estas y otras afirmaciones podremos extraer la solución y por ello es necesaria una reflexión profunda sobre cuáles son los mecanismos e instrumentos más adecuados para su erradicación. Tarea ésta que resultará fructífera para el reconocimiento social de nuestra disciplina.

Por su parte, de la revisión de la terminología utilizada para referirse a dichos espacios segregados, parece deducirse una utilización indiscriminada de conceptos diversos, como gueto, área vulnerable o barrio desfavorecido, entre otros. A nuestro entender, se trata de una simple cuestión semántica que, lo que indica en definitiva, es la existencia de una ciudad desigual con unas personas en desiguales condiciones sociales, económicas, etc. Una ciudad con problemas, carencias y dificultades que se materializan en espacios concretos más o menos definidos, llámense éstos de una u otra forma. No creemos en la necesidad de matizar, conceptualmente hablando, las diferencias, sutiles por otro lado, entre conceptos tan afines como vulnerabilidad o des-

favorecimiento<sup>19</sup>, más aún, cuando los resultados obtenidos son tan similares con independencia de la utilización de uno u otro término.

Buena parte de los organismos nacidos en la nueva organización político-administrativa del Estado, a partir de la descentralización competencial, como institutos y empresas de la vivienda, han encontrado como herencia un parque de vivienda social obsoleto y con unas condiciones de conservación reducidas, que explica en definitiva el que exista una relación inequívoca entre las promociones de vivienda social, casi siempre masiva y periférica, con la situación carencial de numerosos barrios desfavorecidos de las ciudades españolas (Ministerio de Fomento, 2000; Palacios, 2006; Bellet y Módol, 2008; Egea et. al., 2008). En este sentido, sorprende constatar cómo, incluso con la mejor buena voluntad de mejorar situaciones inmantenibles, se sigue cayendo en el riesgo de concentrar espacialmente los problemas sociales; algunas políticas de realojamiento e incluso algunos crecimientos residenciales así lo corroboran hasta bien recientemente en Madrid.

Del análisis de las políticas de intervención sobre los barrios desfavorecidos parece desprenderse una opinión generalizada acerca de la necesidad de actuaciones de regeneración de carácter integral que, enfocadas hacia la multicarencialidad, traten de resolver medidas diversas (urbanísticas, económicas, sociales, medioambientales, etc.). Pero también deben adoptar el carácter de integralidad por abarcar al mayor número de agentes públicos y privados. No deben ser, por tanto, la suma de medidas sectoriales, sino una metodología de intervención que aúne la coordinación entre instituciones, la participación ciudadana y la cooperación público-privado (Bruquetas et. al., 2005:5). Algunos autores (Ministerio de Fomento, 2000; Bruquetas et. al., 2005) argumentan que la fragmentación y compartimentación urbana vinculada a los barrios desfavorecidos en España podría justificar el desarrollo de una Política de Ciudades ("*urban policy*") que pusiera el énfasis en la coordinación entre administraciones de tal modo

---

19 En este sentido, en los trabajos del *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana* se recoge lo siguiente: "El término desfavorecido podría indicar que el espacio delimitado tan solo tiene carencias materiales que podrían revertirse mediante medidas de ampliación o renovación de las dotaciones existentes. El término vulnerable indica la necesidad de acciones integrales, el término desfavorecido permitiría colegir que la situación al problema podría pasar por el desarrollo y ampliación de las políticas sectoriales al uso".

que aplicasen programas integrales de desarrollo dirigidos a áreas urbanas concretas.

Pero además, la sucesión de políticas de cohesión urbana que han caracterizado el proceso de regeneración en las últimas décadas sobre los barrios desfavorecidos deberían contemplar una intervención a escala de barrio “que tenga en cuenta sus factores específicos: urbanísticos, ambientales, sociales, económicos y culturales”, aunque sin perder de vista que, en primer lugar, el desfavorecimiento tiene un carácter personal, es decir, referido a las características de los habitantes de las ciudades, y en segundo lugar, que el problema “es también de organización funcional, social, económica y política de las propias ciudades” (Arias, 2005: 82).

Es lógico pensar que las políticas en áreas desfavorecidas urbanas ganarán relevancia en los próximos años a medida que se agrave la situación de sus habitantes, especialmente en contextos de crisis económicas como el actual que propician el declive de las áreas desfavorecidas hacia la precarización y el desempleo (Ministerio de Fomento, 2000; Hernández Aja, 2001; Bruquetas et. al., 2005).

Esta fatídica conclusión hace aún más necesario si cabe seguir ahondando en el conocimiento de un fenómeno tan complejo y diverso como el desfavorecimiento urbano, especialmente en lo referido a su detección y catalogación (de lo contrario, ¿cómo vamos a intervenir en ellos?). A pesar de su obviedad, las soluciones que se planteen deben partir de una cuestión tan importante como la anterior, ya que de lo contrario resultarán inútiles tales fórmulas si no se diagnostica con rigor y con precisión el origen y las causas de los problemas que desembocan en la caída de las personas en el desfavorecimiento y en su concentración en determinados espacios de la ciudad. En este sentido, el nuevo desarrollo del Censo de Habitantes de 2011, que no tendrá carácter universal, sin duda supondrá un obstáculo para el recién creado *Observatorio de la Vulnerabilidad* y para los estudios puestos en marcha con anterioridad. Sin embargo, la creación de este ente ya demuestra, por sí misma, un interés y una voluntad política que deben encaminarse hacia la disminución o erradicación (si es que ello es posible) de los barrios desfavorecidos de las ciudades españolas.

## 7. Bibliografía

- ALGUACIL, J. (2006): "Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española" en VIDAL FERNÁNDEZ, F. (dir.), *V Informe FUHEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España*. Madrid, FUHEM, 155-168.
- APARICIO, A.C. (1998): "Nota introductoria" en *Seminario Política de Ciudades y Unión Europea, 3ª Jornada: Exclusión Social*. Madrid.
- ARIAS, F. (2005): "El estudio de la desigualdad urbana". *Revista Urbano*, vol. 8, nº 11, 77-83.
- BELLET, C. y MÓDOL, J.R. (2008): "Vivienda pública y segregación social en ciudades medias catalanas: Lleida, Girona y Manresa" en FERIA, J. et. al. (ed.), *Territorios, sociedades y políticas*. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 369-387.
- BRUQUETAS, M., MORENO, F. y WALLISER, A. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Madrid. Fundación Alternativas (Documentos de Trabajo, nº 67).
- CONWAY, M. y KONVITZ, J. (2000): "Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas". *Urban Studies*, vol. 37, nº 4, 749-774.
- CORRALIZA, J.A. (1998): "Vida urbana y experiencia social. Discusión sobre la calidad de los espacios urbanos" en *Seminario sobre barrios vulnerables: los barrios desfavorecidos en España. Problemas y actuaciones*. Madrid.
- EGEA, C., NIETO, J.A., DOMÍNGUEZ, J. y GONZÁLEZ REGO, A. (2008): *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potencialidades*. Sevilla. Centro de Estudios Andaluces. Consejería de Presidencia. 383 p.
- GEORGE, P. (2004): *Diccionario de Geografía*. Madrid. Editorial Akal.
- GUTIÉRREZ, A. (2010): "La Iniciativa Comunitaria Urban y la construcción inconclusa de una política urbana para la Unión Europea". *Papeles de Geografía*, nº 51-52, 159-167.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (1997): *Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo de áreas vulnerables españolas*. Madrid. Departamento de Publicaciones de la ETSAM (Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 19). 104 p.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2007): *Áreas vulnerables en el centro de Madrid*. Madrid. Departamento de Publicaciones de la ETSAM (Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 53). 102 p.

- JARAÍZ, G. (2004): "Desarrollo local, barrios desfavorecidos y cohesión urbana. La necesidad de un nuevo marco de actuación en línea inclusiva". *Documentación Social*, nº 123, 127-152.
- JOHNSTON, R.J. (2000): *Diccionario de Geografía Humana*. Madrid. Editorial Akal.
- LEAL MALDONADO, J. y DOMÍNGUEZ PÉREZ, M. (2008): "Transformaciones económicas y segregación social en Madrid". *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. XL, nº 158, 703-725.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2010): *Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano*. Madrid. Biblioteca Nueva. 421 p.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2000): *La desigualdad urbana en España*. Madrid. Centro de Publicaciones.
- MOYA, L., VINUESA, J. y INGLÉS, F. (2005): *La vivienda de Promoción Pública. Análisis de la actividad en Madrid en los últimos años y propuestas de futuro*. Madrid. Departamento de Publicaciones de la ETSAM (Cuadernos de Investigación Urbanística, nº 43). 99 p.
- MOYA, L. (2004): "La nueva vivienda pública. El caso de Madrid". *Urban*, nº 9, 126-136.
- MOYA, L. y VINUESA, J. (1987): *Barrios de Promoción Oficial de la Operación de Remodelación de Barrios. Madrid 1979-1986*. Madrid. IVIMA.
- MURIE, A. y MUSTERD, S. (2004): "Social exclusion and opportunity structures in european cities and neighbourhoods". *Urban Studies*, vol. 41, nº 8, 1441-1459.
- OCDE (1998): *Integrating Distressed Urban Areas*. OECD Publishing. 172 p.
- OLIETE, A., SÁNCHEZ FAYOS, T. y VINUESA, J. (1986): "La Operación de Remodelación de Barrios en Madrid". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 68, 71-88.
- PALACIOS GARCÍA, A. (2006): *Barrios desfavorecidos urbanos. De la identificación a la intervención*. Madrid. Servicio de Publicaciones de la UAM.
- PONCE SOLÉ, J. (2001): "Derecho urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos". *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, vol. XXXIII, nº 130, 667-685.

- PONCE SOLÉ, J. (2002): *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Madrid. INAP-Fundació Carlee Pi i Sunyer.
- REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE LA UE (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Leipzig. Reunión Informal Ministros de la UE sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial.
- TORRES GUTIÉRREZ, F. (2005): *El análisis territorial aplicado al estudio de zonas urbanas marginadas, el caso de Polígono Sur en Sevilla*. Sevilla. Consejería para la igualdad y bienestar social de la Junta de Andalucía. 141 p.
- VALENZUELA, M. y SALOM, J. (2008): "Los procesos de urbanización en España. Nuevos factores, nuevas tendencias" en *España y el mediterráneo: una reflexión desde la geografía española, Aportación española al XXXI Congreso Internacional de la UGI*. Madrid, Ministerio de Fomento, 49-56.
- VALENZUELA, M. (1996): "Bienestar-malestar en las periferias urbanas" en LÓPEZ TRIGAL, L. (Dir.), *Ciudad y alfoz. Centro y periferia urbana*. León, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, 25-42.
- VALENZUELA, M. (2000): "La regeneración de los cascos históricos en España: el programa Urban, dinero comunitario para una estrategia global" en BERNAL, B. (Coord.), *Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos: III Jornadas de Geografía Urbana*. Burgos, 87-123.
- VILAGRASA, J. (1995): "Segregación social urbana: introducción a un proyecto de investigación". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 15, 817-830.
- ZOIDO, F. (2000): *Diccionario de Geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Madrid. Editorial Ariel.