

# POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA SEGREGACIÓN URBANA. PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS.<sup>1</sup>

ISMAEL BLANCO, IGOP-UAB

## Introducción

La larga crisis económica que ha afectado con intensidad a los países del Sur de Europa ha conllevado un empeoramiento notable de la problemática social en sus áreas urbanas. Algunas manifestaciones importantes de ello son el fuerte incremento de las desigualdades de renta, el rápido aumento de hogares en condiciones de privación material o de pobreza, el aumento del desempleo y de la precariedad laboral, y el agravamiento de la problemática de la vivienda, la cual ha tenido como una de sus manifestaciones más dramáticas el crecimiento de los desahucios por impago de hipotecas y de alquileres. La aplicación de las políticas de austeridad en el contexto de la crisis ha supuesto asimismo una reducción significativa de los servicios y prestaciones públicas en ámbitos como la salud, la educación, el bienestar social, subsidios y las pensiones, lo cual ha contribuido a precarizar aún más las condiciones de vida de amplios sectores poblacionales de rentas bajas y medias. A ello hay que añadir las fuertes limitaciones competenciales y presupuestarias impuestas en este contexto a los gobiernos locales, con consecuencias manifiestas en su capacidad para preservar la calidad del espacio público, la provisión de equipamientos y la financiación del transporte público en las ciudades. En el ámbito urbano, la distribución socio-espacial de los efectos sociales de la crisis económica y de las políticas de austeridad ha sido muy desigual, lo cual ha provocado que las distancias entre las condiciones de vida de las áreas urbanas más ricas y las más desfavorecidas hayan aumentado notablemente.

Los fuertes impactos de la crisis en la configuración socio-espacial de las ciudades del sur de Europa han suscitado un renovado interés por el debate sobre la segregación urbana y sobre las políticas públicas para hacerle frente. En este sentido, el texto que aquí presentamos tiene en un triple objetivo: en primer lugar, el trabajo pretende calibrar la magnitud del fenómeno de la segregación urbana, poniendo el foco en sus dinámicas evolutivas en la Región Metropolitana de Barcelona en el contexto de la crisis; en segundo lugar, se presenta sucintamente el debate europeo sobre las consecuencias sociales de la segregación urbana: ¿por qué debería preocuparnos? ¿Debería la segregación urbana ser entendida como un mero reflejo de la desigualdad social o por el contrario, es en sí misma un factor reproductor de la misma?; por último, y no menos importante, el trabajo aborda el debate sobre el papel que las políticas de transformación de barrios pueden desempeñar en la construcción de ciudades socio-espacialmente más cohesionadas. En este último sentido, la segunda parte de este trabajo se dedica a dilucidar los distintos modelos de política de transformación de barrios que

---

<sup>1</sup> Referencia: Blanco, I. (2019) "Políticas públicas contra la segregación urbana. Problemas y alternativas", en Amaya, P. (ed.) *Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020*. Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social - Editorial UNAJ.

## **Enfoques para la transformación social**

se han desarrollado en el contexto europeo, modelos que responden a distintos supuestos sobre la forma en que las actuaciones públicas pueden mejorar las condiciones de vida en los entornos urbanos desfavorecidos y, de forma más general, construir ciudades socioespacialmente más cohesionadas. A pesar del foco eminentemente (sur) europeo del trabajo, estamos convencidos que las reflexiones que aquí realizamos pueden ser de interés en el contexto de una región como la latinoamericana con fuertes dinámicas de polarización socioespacial urbana. Precisamente, este trabajo termina con una sección de reflexiones finales en las que se destacan algunas lecciones de carácter general.

### **Calibrando la magnitud del fenómeno: dinámicas evolutivas de la segregación urbana en la Región Metropolitana de Barcelona<sup>2</sup>**

Como es bien sabido, la segregación urbana consiste en la tendencia de las familias y los individuos a concentrarse sobre el espacio urbano en función de sus características sociales. La segregación puede obedecer a varios factores: la renta de la población, su origen, su edad, su pertenencia étnica o su religión. De todos modos, sin que la importancia de otros factores deba ser menospreciada, la literatura coincide en constatar que en las ciudades europeas la variable explicativa principal de la segregación urbana es la renta de las familias. Siendo más precisos, sabemos que la segregación urbana es el resultado del efecto combinado de las desigualdades de renta entre las unidades familiares y los mecanismos básicos del mercado del suelo y de la vivienda. Obviamente, los precios inmobiliarios no son homogéneos en el territorio urbano, sino que varían en función de la calidad física de los territorios y de otros aspectos como la calidad del entorno construido (calidad del espacio público, dotación de infraestructuras y equipamientos...), su accesibilidad y su centralidad. Estas características acaban reflejándose en la existencia de acusadas oscilaciones del precio de la vivienda en distintas partes de la ciudad y por ende en su distinta composición social. En este contexto, al ser la capacidad de cada individuo y de cada familia de elegir el lugar de residencia una función de su renta disponible, los grupos sociales más acomodados disfrutan habitualmente de una mayor capacidad de elegir su ubicación, mientras que aquellos con menos ingresos ven reducidas sus opciones de acuerdo con su limitada capacidad de afrontar los gastos de vivienda y transporte. Así, como ya señaló hace años David Harvey en un famoso trabajo sobre las teorías geográficas sobre la formación de ghettos, la renta urbana actúa como un filtro poderoso que permite a unos grupos mayor libertad de elección en el espacio urbano, mientras que restringe la movilidad residencial de otros (Harvey, 1973). De hecho, la segregación constituye uno de los rasgos estructurales del proceso de urbanización contemporánea, como ya hizo notar Friedrich Engels en su estudio clásico sobre las condiciones de la clase obrera en Manchester a mediados del siglo XIX.

Como hemos comentado, si bien la segregación urbana es sin duda un fenómeno estructural, y en ese sentido no debe considerarse en absoluto como un fenómeno nuevo, la intensidad de la

---

<sup>2</sup> La segunda y tercera parte de este trabajo son un extracto casi literal de una publicación conjunta en catalán por parte de Oriol Nel-lo e Ismael Blanco: *La segregació urbana a la Regió Metropolitana de Barcelona* (Enero de 2015), consultable en [https://pemb.cat/public/docs/41\\_lc\\_12.pdf](https://pemb.cat/public/docs/41_lc_12.pdf)

## Enfoques para la transformación social

misma puede variar significativamente en función de los contextos históricos y geográficos. Tal y como se expresa en la tabla 1, de hecho, la segregación urbana no es un fenómeno ineludiblemente vinculado a la desigualdad social. Así, en el extremo más negativo podemos identificar ciudades con muy altos niveles de desigualdad social y de segregación residencial, en donde ambos aspectos se retroalimentan de forma significativa, como ocurre por ejemplo en las grandes ciudades latinoamericanas y en general en los países en vías de desarrollo. En el otro extremo, el más positivo, podemos identificar ciudades con altos niveles relativos de cohesión social y territorial, situación relativamente frecuente en ciudades medias europeas. Pero también se pueden dar otras situaciones intermedias. Por ejemplo, existen ciudades con niveles relativamente altos de desigualdad social pero con un alto grado de mixtura de la población en el espacio urbano (o lo que es lo mismo, con una baja segregación residencial), una situación que por ejemplo ha sido habitual en ciudades mediterráneas como Barcelona, de la que hablaremos más abajo. Del mismo modo, podemos identificar otras ciudades donde la existencia de dinámicas marcadas de segregación residencial no responde tanto a las desigualdades de renta (relativamente moderadas) como a otros componentes como el origen étnico de los residentes, como ocurre a menudo en las ciudades del norte de Europa.

**Tabla 1: Modelos de ciudades según desigualdad y segregación**

	Segregación territorial baja	Segregación territorial alta
Desigualdad social baja	Ciudades cohesionadas	Ciudades fragmentadas
Desigualdad social alta	Ciudades desiguales	Ciudades excluyentes

Fuente: elaboración propia

Es desde este reconocimiento de la complejidad de las pautas socio-espaciales de las ciudades europeas que en una investigación desarrollada entre 2013 y 2015 nos propusimos profundizar en el análisis de los efectos de la crisis económica en las pautas evolutivas de la segregación urbana en Cataluña y particularmente en la Región Metropolitana de Barcelona<sup>3</sup>. Al plantear la investigación, eran ya muy numerosos los estudios sobre los efectos sociales de la crisis en términos por ejemplo de incremento de las desigualdades, precariedad laboral y desempleo, aumento de la pobreza en sus distintas modalidades (económica, alimentaria, energética...) y exclusión residencial. Sin embargo, en buena parte de estos estudios la variable espacial / urbana estaba ausente. Ese fue por lo tanto uno de los objetivos primordiales del estudio:

<sup>3</sup> El planteamiento, metodología y resultados de la investigación pueden consultarse en Blanco y Nel-lo (2018). También pueden consultarse materiales producidos en el proyecto en la web [www.barrisinnovacio.net](http://www.barrisinnovacio.net)

## **Enfoques para la transformación social**

poner en evidencia cuál era el reflejo espacial de las dinámicas sociales de la crisis y, más concretamente, qué efectos estaba provocando en cuanto a las dinámicas de segregación urbana.

Para empezar, la investigación tuvo que superar el problema clásico en gran parte de los estudios de segregación: no poder disponer de datos relativos a la renta familiar disponible a un nivel de desagregación territorial adecuado para el análisis. Para suplir esta carencia, el diseño de la misma se centró en el estudio de la evolución de la distribución territorial de un conjunto de variables que se encuentran estrechamente relacionadas con la renta, a saber:

1. El porcentaje de población extranjera
2. El porcentaje de población en situación de desempleo
3. La superficie media de la vivienda
4. El valor catastral de la vivienda

Estas variables fueron cuantificadas para cada una de las 5.000 secciones censales de Cataluña, para los periodos 2001-2008 y 2008-2012. Identificadas así las variables, y comprobada su correlación con la distribución de la renta, se procedió a comprobar su relación con aquella que sería una distribución normal, con el objetivo de establecer, a partir de la medida de la desviación existente, el índice de segregación espacial de cada variable. Asimismo, se calculó el porcentaje de secciones censales de cada uno de los ámbitos territoriales de Cataluña que presentaban valores extremos, es decir, que se encontraban en el decil más alto y el decil más bajo de la distribución observada. Los resultados obtenidos ofrecieron una imagen bastante detallada e interesante de la situación de la segregación urbana en distintas áreas territoriales de Cataluña, entre las que destacaremos el caso de la región metropolitana de Barcelona.

La primera constatación que se puede hacer a partir de la lectura de los datos de este estudio es la confirmación del carácter estructural del fenómeno de la segregación. Así, tal como puede verse en la Tabla 2, el índice de segregación espacial era ya significativamente alto en el período anterior a la crisis (2001) para la mayoría de las variables. Ahora bien, y ésta es la segunda constatación, el estudio nos permitió observar que la evolución de la última década ha agravado de manera significativa las diferencias entre secciones censales de la región metropolitana de Barcelona, especialmente en cuanto a las variables de carácter social (porcentaje de población extranjera y porcentaje de población en situación de paro), mientras que las diferencias en cuanto a las variables urbanas (superficie del hogar y valor catastral), que tienen una mayor inercia, se mantienen más estables y hasta presentan una leve tendencia hacia la homogeneización.

**Enfoques para la transformación social**

**Tabla 2. Índice sintético de la segregación espacial en la región metropolitana de Barcelona, 2001 i 2012. Comparación con Francia, 2002.**

	2001	2012	Variación 2001-2012	Francia 2002
% Extranjeros	2	2,64	31,9%	3,3
% Desempleados	0,81	1,15	40,8%	1,8
Valor catastral medio vivienda	1,89	1,81	-4,4%	-
Superficie media vivienda	1,66	1,60	-3,8%	-

Fuente: elaboración propia

El hecho de haber utilizado una metodología comparable a la de otros estudios, permite constatar, sin embargo, que, a pesar de todo, las desigualdades en la distribución espacial de las variables sociales no resultan tan acusadas como en otras realidades vecinas, como por ejemplo en Francia. Se ha apuntado (Blanco y Nel-lo, 2017) que esta diferencia entre la realidad metropolitana barcelonesa y la de las principales áreas urbanas francesas podría deberse, en parte, al impacto positivo de las políticas urbanas aplicadas en Barcelona y en su entorno metropolitano desde la reinstauración de la democracia, en buena medida bajo la presión de movimiento vecinal. Asimismo, y aunque parezca paradójico, la mayor integración social de los grupos de menor renta en Cataluña tiene que ver con la debilidad y la escasez de las políticas de vivienda pública (característica compartida por el conjunto de países sureuropeos). En países como en Francia, en cambio, la fortaleza de las políticas de vivienda pública ha tenido como efecto (¿no deseado?) la concentración de la población con menor poder adquisitivo en viviendas de alquiler social en las periferias urbanas (Urteaga, 2011).

La cuarta constatación relativa a la evolución de la segregación es que la separación de los grupos sociales tiende a polarizarse. De este modo, el peso relativo de los territorios que presentan valores extremos en las variables relacionadas con la renta está aumentando significativamente. Tal como puede verse en la Tabla 3, en el período desde 2001 hasta 2012 han aumentado en proporciones notables las secciones censales de la Región Metropolitana que presentan valores extremos (muy altos o muy bajos) en cuanto la presencia de población extranjera o en el porcentaje de población parada. Así, por ejemplo, en cuanto a los porcentajes de población extranjera, más de la mitad de las secciones censales (57%) presentan valores extremos, es decir, tienen o bien una ausencia destacada de esta población o bien una presencia muy elevada.

**Enfoques para la transformació social**

**Tabla 3. Polarización de la segregación en la Región Metropolitana de Barcelona. Concentración de secciones censales con valores extremos**

	% Extranjeros			% Desempleados			Valor cadastral			Superficie media		
	Inf.	Sup.	Total ext.	Inf.	Sup.	Total ext.	Inf.	Sup.	Total ext.	Inf.	Sup.	Total ext.
Variación	440	43	483	335	194	529	-61	-52	-113	85	-43	42
2001-2012	65%	7%	36%	515%	73%	160%	-11%	10%	10%	13%	-7%	3%

Peso s/total 2001	20%	19%	38%	2%	8%	9%	16%	15%	32%	19%	17%	37%
Peso s/total 2012	35%	22%	57%	12%	14%	27%	16%	15%	31%	23%	18%	41%

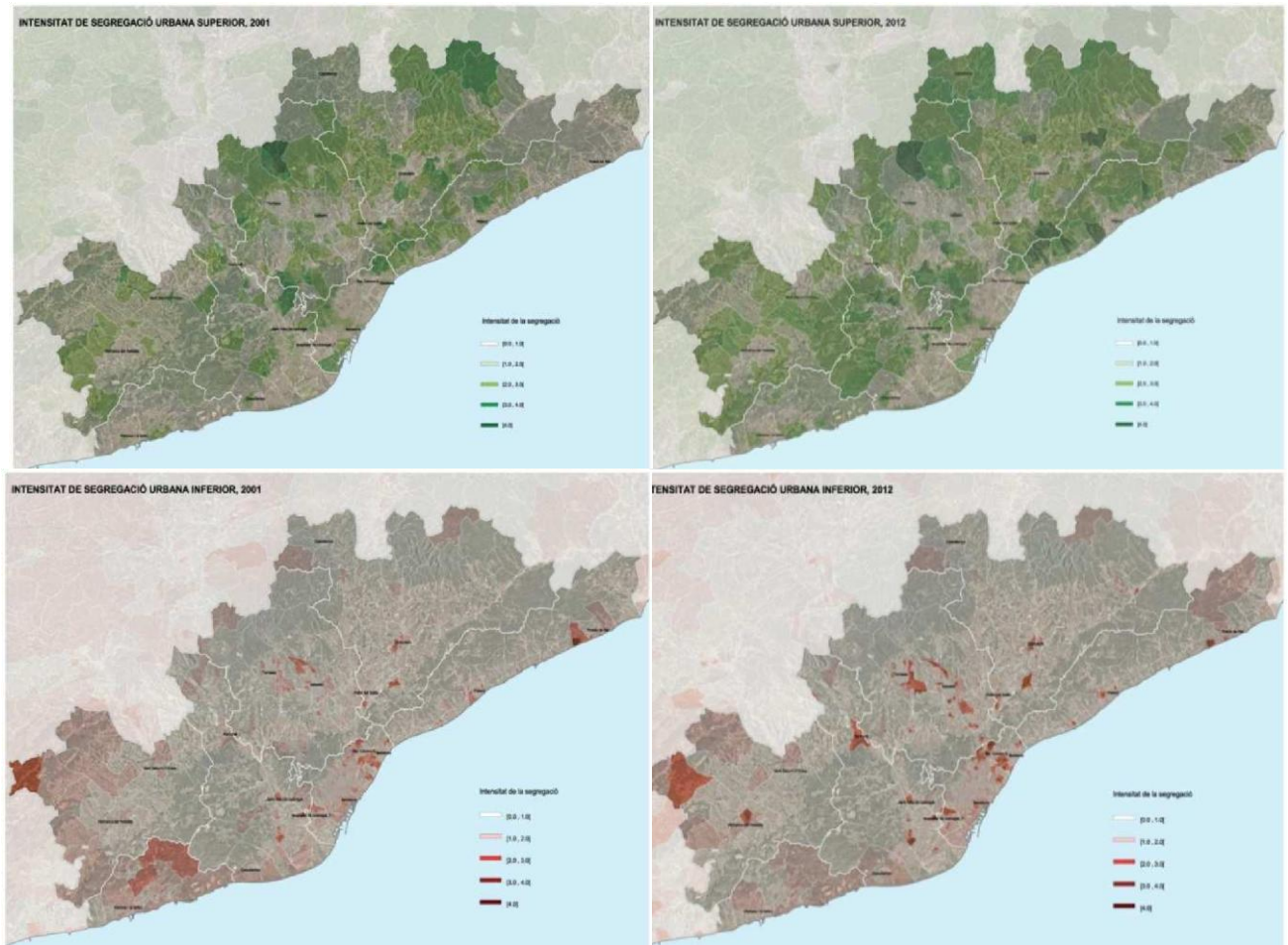
Fuente: elaboración propia

La quinta constatación es que la polarización de los grupos sociales tiende a producirse tanto por la concentración de la población con menores recursos en determinadas secciones censales como por la concentración de los grupos más acomodados en otros. Así, tal como se puede ver en la Tabla 3, el peso relativo de las secciones censales que presentan valores extremos en cuanto a la presencia de población extranjera o de población parada se incrementa tanto en el caso de las secciones más acomodadas como de las más pobres. Mayor estabilidad presentan, de nuevo, las variables relativas a la superficie y al valor catastral. Es decir, la segregación urbana no es sólo un fenómeno que afecte a la población de menor renta, sino que se produce de forma muy acusada también entre la población de mayores recursos. La diferencia entre ambas realidades, evidentemente, es que mientras la segregación de la población más adinerada responde a una elección más o menos consciente, la de la población con menos recursos es el resultado de la imposibilidad de escoger.

La representación cartográfica de los datos permite también confirmar que el fenómeno de la segregación tiene hoy en día un carácter claramente metropolitano, es decir, que la segregación no tiene lugar sólo (ni quizá en primer lugar) entre los barrios de un mismo municipio, sino entre barrios, municipios y áreas urbanas del conjunto metropolitano. Esto es claramente visible en los Mapas 1-4, en los que se indican las secciones censales que presentan valores extremos (inferiores o superiores) para 1, 2, 3 o 4 de las variables estudiadas. Se puede ver como las secciones censales en situación de mayor dificultad o más acomodados tienden a concentrarse en determinadas áreas de la metrópolis y como estas manchas homogéneas han tendido a intensificarse y extenderse entre 2001 y 2012. Ello, como veremos más tarde, tiene importantes consecuencias redistributivas, ya que significa que la población con mayores recursos tiende a concentrarse en municipios con mayores ingresos fiscales y por tanto con más capacidad para prestar servicios de más calidad a una población con menos recursos, mientras que la población de menos recursos se concentra en aquellos municipios con mayores dificultades presupuestarias y por lo tanto con menor capacidad de prestar servicios de calidad a una población con mayor necesidad social.

## Enfoques para la transformación social

Mapas 1, 2, 3 i 4. *Intensidad de la segregación urbana inferior y superior en la Región Metropolitana de Barcelona, por secciones censales, 2001-2012*



### El debate sobre los efectos de la segregación urbana y las posibilidades de corregirlos

La evolución de la segregación urbana se ha convertido así en una de las dinámicas más características y determinantes de la transformación metropolitana en los últimos años en el sur de Europa. Como se decía al inicio, hay que tener en cuenta que el fenómeno se produce en un contexto general caracterizado, no sólo en Barcelona y Cataluña, sino en buena parte de los países europeos, por un aumento de las desigualdades sociales y un retroceso de las políticas públicas destinadas a reducirlas y a paliar sus efectos. En el caso de la región metropolitana de Barcelona, la evolución reciente resulta aún más llamativa por producirse después de un largo período en el que las desigualdades territoriales en la distribución de la renta parecían haber tendido a reducirse, al menos en Barcelona y sus coronas metropolitanas (Subirats, 2012).

En este contexto de creciente polarización socio-espacial, resulta de especial interés la discusión de cuáles pueden ser los efectos sociales, económicos y políticos del incremento de la segregación – de este avance notable de lo que Maurin (2004) denominó "*la société de*

## **Enfoques para la transformación social**

*l'entre-soi*". Cabe decir que éste es un campo en el que hay una larga tradición de debate y que la cuestión resulta polémica tanto desde el punto de vista académico como político. A continuación, se expone lo que tiende a ser la posición predominante respecto a los efectos de la segregación, para indicar después las críticas principales que ésta ha recibido desde posiciones diversas: las de aquellos autores que niegan la relevancia social del factor espacial en la formación y el mantenimiento de las desigualdades sociales y las de aquellos que sin negar su importancia señalan sobre todo los efectos perversos de las políticas destinadas a intervenir en este ámbito.

No son pocas ni menores las aportaciones que desde distintos campos de las ciencias sociales (en particular la sociología y la antropología) han señalado algunas de las ventajas que los procesos de segregación urbana pueden tener, especialmente en lo referente a la formación de vínculos de solidaridad y ayuda mutua entre personas que se encuentran en las mismas condiciones sociales o comparten el mismo origen. Sin embargo, existe un elevado consenso respecto al hecho que los inconvenientes de la segregación urbana superan, con creces, sus eventuales efectos positivos. Así, la literatura ha señalado que la segregación conlleva problemas como mínimo en tres aspectos diferentes: las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos, las políticas redistributivas, y la igualdad de oportunidades (Nel-lo, 2010). Veámoslo con un poco de detalle:

- a) En primer lugar, el proceso de segregación urbana conlleva la concentración de la población con menor poder adquisitivo en los barrios donde los déficits urbanísticos son más altos, las condiciones de la vivienda más desfavorables y los servicios más escasos. Así, pues, además de las dificultades derivadas de su bajo nivel de renta, la población con menos recursos debe sufrir aquellas otras relacionadas con la baja calidad urbana del entorno en el que reside.
- b) Con la creciente integración del territorio este fenómeno alcanza, además, una escala metropolitana, por lo que municipios enteros se encuentran especializados en la residencia de grupos sociales de rentas elevadas o bajas. Como ya hemos señalado, este hecho conlleva la paradoja de que aquellos que menos recursos tienen y están más necesitados de servicios sociales se concentran a menudo en aquellos municipios que disponen de una menor base fiscal. De manera inversa, aquellas familias de renta elevada que se concentran en municipios homogéneamente acomodados pueden obtener, a igualdad de presión fiscal, mejores servicios públicos.
- d) Desde el punto de vista urbanístico, esto implica que, en principio, los barrios y localidades donde se localiza la población con mayor capacidad adquisitiva tienden a disponer de un espacio público de mayor calidad y de mejores equipamientos públicos, así como a atraer más y mejores servicios privados. En cambio, en las áreas donde reside la población de menores ingresos es en las que la situación de partida es en términos generales peor, donde el espacio y los equipamientos públicos se encuentran sometidos a una más alta demanda y donde las dificultades para financiarlos y mantenerlos son más intensas.
- e) Efectos similares se dan en el ámbito de la vivienda, especialmente en una realidad como la de la metrópolis barcelonesa donde el mercado del alquiler tiene un peso relativo

## **Enfoques para la transformación social**

reducido y la gran mayoría de las familias son propietarias de la vivienda en la que viven: los barrios en que reside la población con menor capacidad adquisitiva son aquellos donde, en principio, los inmuebles suelen ser más antiguos o de peor calidad, por lo que los propietarios tienen grandes dificultades para mantenerlos. Asimismo, la concentración de las situaciones socialmente más problemáticas hace disminuir las expectativas respecto al valor de los inmuebles y disuade a los propietarios de posibles actuaciones de rehabilitación.

f) Un efecto a tener en cuenta es el de la accesibilidad diferencial: en muchos casos, en los barrios donde se concentra la población con menor nivel adquisitivo, las carencias en materia de espacio público, equipamientos y vivienda, se ven acompañadas por unos altos costes de desplazamiento, tanto en términos de recursos económicos como de tiempo, por su posición habitualmente periférica en relación al conjunto de las respectivas áreas urbanas. Hay que tener en cuenta que estos costes no se distribuyen de manera homogénea sobre la población de los barrios, de forma que afectan en particular a las mujeres, los viejos y los jóvenes.

g) A estos costes hay que añadir las problemáticas asociadas a los riesgos para la salud y la seguridad ciudadana. En efecto, los grupos sociales más desfavorecidos están expuestos a mayores riesgos de salud pública, de calamidades de origen natural (áreas inundables, áreas con riesgo de incendio forestal, áreas con procesos de erosión) así como a los efectos de contaminación (por ejemplo por la proximidad a grandes vías de comunicación o actividades insalubres) y a la delincuencia y la criminalidad. De este modo, tal y como han mostrado varios estudios, la segregación urbana tiene repercusiones en la calidad de vida de las personas, en su salud y en su esperanza de vida.

f) En cuanto al fomento de la igualdad de oportunidades, hay que recordar, asimismo, que la reproducción segregada de los grupos sociales, especialmente en materia de educación, puede representar una barrera notable para progreso personal y la movilidad social.

g) Por último, la fragmentación del espacio urbano y la determinación de la capacidad de los ciudadanos de disfrutar de él únicamente en función de su capacidad adquisitiva o sus relaciones sociales, puede representar una limitación del derecho democrático a la ciudad.

Esta concepción mayoritaria sobre las causas y los efectos de la segregación urbana ha sido, sin embargo, cuestionada desde varios puntos de vista. En primer lugar, cabe mencionar las críticas procedentes de aquellos autores que se sitúan dentro de la corriente de la teoría del *free-choice*, de las que ofrece un compendio destacado (por su significación y su repercusión) el geógrafo Paul Cheshire, el que afirmó que la noción según la cual disponer de barrios socialmente mixtos es mejor para el bien común que no contar con barrios segregados no se sustenta científicamente (Cheshire, 2007). Es cierto, afirma el autor, que hay barrios donde se vive mejor y otros donde se vive peor, pero no está demostrado que por el hecho de vivir en un barrio pobre los pobres, o sus hijos, resulten especialmente perjudicados. Así, Cheshire viene a indicar que la creencia en la existencia de un *neighbourhood effect*, o "efecto barrio", que empeore por sí mismo las posibilidades de progreso personal de los que viven en estas áreas urbanas, no está sustentada en evidencia empírica. Más aún, tampoco hay evidencia de que los pobres que han sido desplazados a vivir en barrios más acomodados, a través por ejemplo de

## **Enfoques para la transformación social**

las iniciativas de *mixed communities* o *moving to opportunity* (ver más abajo), estén mejor que aquellos que se mantienen en barrios pobres.

Las implicaciones de este tipo de aproximaciones para las políticas urbanas son muy relevantes. Cheshire afirma que si la segregación urbana ha existido siempre, incluso con anterioridad a la plena instauración de la economía de mercado, es porque ésta no es más que uno de los aspectos de la especialización de las áreas urbanas. Del mismo modo que las infraestructuras, los servicios o la accesibilidad determinan, a través de los diferenciales de precios resultantes, la localización de las actividades en el espacio urbano, éstas condicionan también la residencia de los grupos sociales. Así, es obvio que las posibilidades de elección residencial están limitadas por la renta de las familias, pero no se puede errar en la atribución de la causalidad: los barrios pobres existen porque existen pobres, y si la existencia de los primeros no se considera aceptable, lo que hay que hacer es intervenir sobre la distribución de la renta, no tratar de mover de lugar los que menos tienen, ni siquiera invertir recursos para mejorar físicamente los barrios donde viven. La primera opción (la de desplazar la población) se habría demostrado, como se ha dicho, ineficaz a la hora de mejorar las oportunidades de los más pobres. Del mismo modo, según estas argumentaciones, la segunda (la de la mejora física) resultaría también estéril y hasta contraproducente por tres tipos de razones:

- a) En primer lugar, como que el espacio urbano es intrínsecamente desigual y la provisión de determinados bienes (la proximidad al centro, la calidad del paisaje urbano, etc.) resulta en muchos casos inelástica, en condiciones de mercado habrá siempre diferencias de precio del suelo y de la vivienda. Esto conllevará necesariamente que las diferencias sociales se reflejen en la distribución residencial de las personas en función de la renta, a no ser, por supuesto, que se suprimiera la posibilidad de elección de la vivienda o se lograra la quimera del espacio urbano perfectamente homogéneo.
- b) En segundo lugar, las políticas destinadas a promover la mixtura social (ya sea a través de la mejora física o del desplazamiento de población) no sólo no ayudan a quienes tienen pocas posibilidades de elegir, sino que perjudica a los que sí la tienen, al privarlos de la posibilidad de encontrar barrios poblados por "hogares complementarios". Así, "gastar recursos en mezclar población no lleva pues a la distribución del bienestar social sino a su confiscación".
- c) Finalmente, las políticas de mejora física, aparte de ser muy costosas, están condenadas a encontrar el fracaso en su propio éxito. En efecto, ya que la población de los barrios no es estable y las unidades familiares entran y salen según los precios inmobiliarios y el nivel de renta, resulta muy dudoso que la mejora de las condiciones de los barrios ayude a la gente que reside en ellos en aquel momento. De hecho, si las condiciones del barrio mejoran, esto se traducirá de manera más o menos inmediata en los precios, por lo que, si la renta no ha aumentado en la misma proporción, la población pobre que vive en ellos se verá desplazada y otra población de recursos escasos perderá la posibilidad de establecer allí su residencia.

Este último argumento enlaza prácticamente con las críticas a las políticas de rehabilitación urbana que se han levantado desde una perspectiva del todo opuesta a la de los postulados del *free choice*. La de aquellos que, sin negar que las condiciones de vida en los barrios más

## **Enfoques para la transformación social**

desfavorecidos pueden ser y, de hecho son, un problema añadido para el bienestar y la autonomía personal de los que viven, descartan la posibilidad de mejorar de manera consistente las condiciones sociales a través de intervenciones urbanas en un sistema económico que engendra de manera permanente desigualdades sociales. Se trata de una crítica que tiene un antecedente famoso y brillante en la forma como Engels calificó en *La cuestión de la vivienda* las intervenciones urbanas gubernativas en la ciudad industrial decimonónica: "En realidad, la burguesía no conoce más que un método para resolver a su manera la cuestión de la vivienda, a saber, su resolución de tal manera que la solución cree siempre el mismo problema". La solución del problema de la vivienda y de la degradación urbana, así como la segregación, que es uno de los corolarios principales, sería pues del todo inviable sin atacar de raíz las bases económicas que lo generan: la propiedad privada del suelo y la distribución inequitativa de la riqueza.

En ausencia de estos cambios sustantivos, las intervenciones urbanas no serían, en el mejor de los casos, más que operaciones cosméticas. Y en el peor, una agresión directa a los que menos tienen. Esta línea de pensamiento ha tenido numerosos y destacados seguidores. Así se ha argumentado que, lejos de buscar terminar la segregación, las actuaciones de rehabilitación urbana tienen a menudo como objetivo principal fomentarla, a través del impulso de procesos de gentrificación (Smith, 2006). Es decir, del incremento de los precios del suelo y de la vivienda que resultarán por un lado, en el desplazamiento de la población residente y, por el otro, en señalados beneficios económicos inmobiliarios. Más aún, las operaciones de rehabilitación urbana no habrían perdido su voluntad, consciente o inconsciente, de control social. Así, propiciarían la ruptura de las redes sociales de los que menos tienen, haciendo más difícil así su vida y arrojándolos a la individualización. De este modo, este tipo de políticas serían una continuación de la empresa decimonónica de dispersión de las "clases peligrosas", destinada a hacerlas menos visibles, a mermar su capacidad de reunirse y debilitar su posibilidad de convertirse en un sujeto social activo capaz de producir cambios radicales.

### **Políticas de transformación de barrios: modelos e hipótesis de cambio**

Las reflexiones realizadas en estos últimos pasajes nos conducen al debate sobre la necesidad y la orientación que pueden y deben tomar las políticas de transformación de barrios como estrategia de cohesión social en las ciudades. Como se puede intuir por lo dicho hasta ahora, el debate europeo al respecto ha sido intenso y proporcional a la multitud de iniciativas de política pública que en las últimas décadas han tratado de abordar la problemática de los barrios desfavorecidos en las ciudades europeas.

De forma general, las políticas de transformación de barrios pueden ser definidas a partir de los siguientes aspectos clave:

- a) se componen de un conjunto de actuaciones públicas focalizadas en la transformación de barrios o áreas urbanas concretas;
- b) descansan en una inyección extraordinaria de recursos;

## **Enfoques para la transformación social**

- c) se desarrollan en un determinado lapso de tiempo (tienen una temporalidad acotada a unos años de duración);
- d) se componen por diferentes tipos de intervenciones en ámbitos temáticos diversos (a menudo, aunque no siempre, tienen una vocación de integralidad);
- e) se basan en la expectativa que produzcan mejoras significativas en relación a los problemas propios de ese barrio o de aquella área urbana en cuestión.

Cada uno de los componentes de esta definición general nos permite identificar algunos de los dilemas o de los principales elementos de debate que suscitan este tipo de políticas. Por ejemplo:

- a) ¿Es la escala del barrio adecuada y pertinente para tratar problemas sociales como el desempleo o la pobreza?
- b) ¿Cuál es el coste de oportunidad de este tipo de políticas? Dicho de otro modo, ¿no sería mejor destinar los mismos recursos a otras políticas de carácter universal (educación, salud...) o focalizadas en colectivos sociales concretos?
- c) Es plausible que, a través de intervenciones excepcionales en un período de tiempo concreto (típicamente, unos años), se alcancen transformaciones que perduren en el tiempo? ¿Qué podemos esperar que suceda "el día después" de las políticas impulsadas?
- d) ¿En qué tipo de temas deberían centrar la atención este tipo de políticas y, concretamente, cuál es el equilibrio que debe producirse entre las intervenciones orientadas a los aspectos físicos de la rehabilitación (las "piedras") y los aspectos estrictamente sociales (las "personas")?
- e) ¿En qué medida este tipo de políticas consiguen las transformaciones deseadas? ¿Podemos esperar que sean eficaces y eficientes? ¿Pueden llegar a producir efectos indeseados o inesperados como la gentrificación?

Al tratar este tipo de cuestiones, partimos de la premisa que la respuesta a estos interrogantes no puede ser genérica, sino que depende en buena medida de dos tipos principales de factores como son, por un lado, el tipo de áreas urbanas en las que se interviene y, por el otro, el tipo de políticas de transformación de barrios. En esto último centraremos la atención de esta tercera y última parte del trabajo. Es decir, lo que queremos poner en evidencia es que las políticas de transformación de barrios pueden tomar en realidad sentidos muy diferentes, incluso en algunos aspectos diametralmente opuestos, lo cual debería ser tenido muy en cuenta al valorar sus posibles efectos y consecuencias.

Una noción clave al considerar las distintas modalidades posibles de política pública en la transformación de barrios desfavorecidos es la de la hipótesis del cambio. Como en cualquier política pública, las políticas de transformación de barrios pueden responder a distintas definiciones del problema sobre el que intervenir, pueden procurar objetivos de naturaleza también distinta, pueden configurarse en base a agendas de actuación diversas y pueden descansar en estrategias relacionales diferentes. Una hipótesis del cambio, en este sentido, conlleva una serie de supuestos sobre el tipo de actuaciones y de relaciones que permitirán tratar un determinado problema y satisfacer unas determinadas finalidades públicas.

## **Enfoques para la transformación social**

Así, pues, cuando analizamos y reflexionamos en torno a las políticas de transformación de barrios es importante dilucidar algunas preguntas clave como: 1) ¿en qué tipo de problemas (o dimensiones de los mismos) se centra la actuación de los poderes públicos?; 2) ¿qué objetivos concretos (no genéricos) se persiguen?; 3) ¿cuál es la agenda de las actuaciones emprendidas?; 4) ¿cuál es la estrategia relacional en que se fundamentan las políticas?; y 5) en términos generales, ¿cuál es la hipótesis de transformación de los barrios sobre los que se quiere intervenir?. En base a todos los elementos señalados, proponemos una tipología de políticas de transformación de barrios que nos conduce a la distinción entre 4 grandes modelos: las "políticas gentrificadoras", las "políticas de mixtidad", las "políticas de equidad territorial" y las "políticas de empoderamiento comunitario". Veamos pues cuáles son las principales características distintivas de cada una de ellas.

### **Políticas gentrificadoras**

Las políticas gentrificadoras suelen poner el foco en áreas urbanas de grandes ciudades como los centros históricos, los frentes marítimos u otras áreas que, por sus características, tienen un interés especial para el crecimiento económico urbano. Pueden ser áreas urbanas que, por ejemplo, tengan un elevado potencial turístico y comercial, un interés especial para el mercado inmobiliario, o de gran valor simbólico para el conjunto de la ciudad.

Para este tipo de políticas, el *problema* principal que hay que tratar es la "disfuncionalidad" que supone la concentración de determinados colectivos sociales y usos urbanos en áreas urbanas consideradas de gran "valor estratégico". Lo que este tipo de políticas pretenden, pues, es modificar la composición social de estas áreas urbanas, favoreciendo la llegada de clases sociales medias y altas, a la vez que se modifican los usos urbanos predominantes del barrio - por ejemplo, expulsando usos que se consideran indeseados como la prostitución o el tráfico de drogas e incentivando, en cambio, nuevas actividades comerciales y culturales de interés turístico o por el conjunto de la ciudad. Así pues, este tipo de políticas no buscan prioritariamente mejorar las condiciones de vida de los residentes en estos barrios, sino más bien modificar la composición social y de usos urbanos de las áreas en cuestión, provocando ineludiblemente la expulsión de una parte importante la población residente (Smith, 2006).

La *agenda de actuación* de este tipo de políticas se compone de operaciones diversas de renovación urbana, centradas en los aspectos físicos de la rehabilitación, como, por ejemplo, la creación de nuevo espacio público, la rehabilitación de viviendas, la dotación de nuevos equipamientos de escala de ciudad, la habilitación de suelo para nuevos desarrollos hoteleros, inmobiliarios y comerciales, y la mejora de la vía pública. A menudo, este tipo de políticas van precedidas de estrategias más o menos deliberadas de abandono y de estigmatización, incentivando de esta manera la salida de una parte de la población residente, y presionando a la baja los precios de la vivienda, situación que puede ser aprovechada por agentes inmobiliarios para comprar vivienda a bajo precio. Las operaciones posteriores de regeneración del barrio, en cambio, supondrán una revalorización del precio de la vivienda y, por tanto, favorecerán la especulación inmobiliaria en beneficio de los grandes agentes inmobiliarios y en perjuicio de los residentes de más baja renta, que tendrán graves dificultades para asumir el incremento de precios. A menudo, este proceso de expulsión de la población de baja renta se

## **Enfoques para la transformación social**

ve favorecido por el hecho de que, en este tipo de barrios (barrios marítimos, centros históricos...), el régimen mayoritario de tenencia suele ser el alquiler.

En cuanto a la *estrategia relacional* de estas políticas, como es obvio, la formulación y la implementación de las políticas gentrificadoras suele hacerse desde una perspectiva *top-down* (de arriba abajo), con muy poca participación vecinal, y sobre la base de la concertación de intereses entre agentes públicos y privados.

Sin embargo, hay que decir que este tipo de políticas pueden hacerse desde una sensibilidad social diferente según los casos: por ejemplo, favoreciendo más o menos el realojamiento de los residentes afectados por operaciones urbanísticas en el propio barrio; otorgando más o menos peso a las políticas y de vivienda pública; dedicando más o menos recursos a la dotación de equipamientos públicos de proximidad; o dedicando más o menos esfuerzos al diálogo y la concertación social con el tejido vecinal. De hecho, tal y como comentaremos más adelante, la gentrificación es a menudo el efecto indeseado de políticas que no responden (ni explícita ni implícitamente) a este objetivo, pudiéndose dar incluso en políticas que se encuentran fuera de la categoría que acabamos de comentar.

Cabe decir, también, que nada garantiza el éxito de políticas gentrificadoras: al contrario, fenómenos como el desinterés del mercado, la insuficiencia de recursos o competencias públicas, la resistencia social o la persistencia de (nuevas y viejas) dinámicas sociales, pueden ser todos ellos factores que impidan alcanzar plenamente el objetivo de la gentrificación. De hecho, un resultado habitual de este tipo de políticas es el equilibrio complejo y contradictorio entre fuerzas de cambio y fuerzas de continuidad, más que una gentrificación completa.

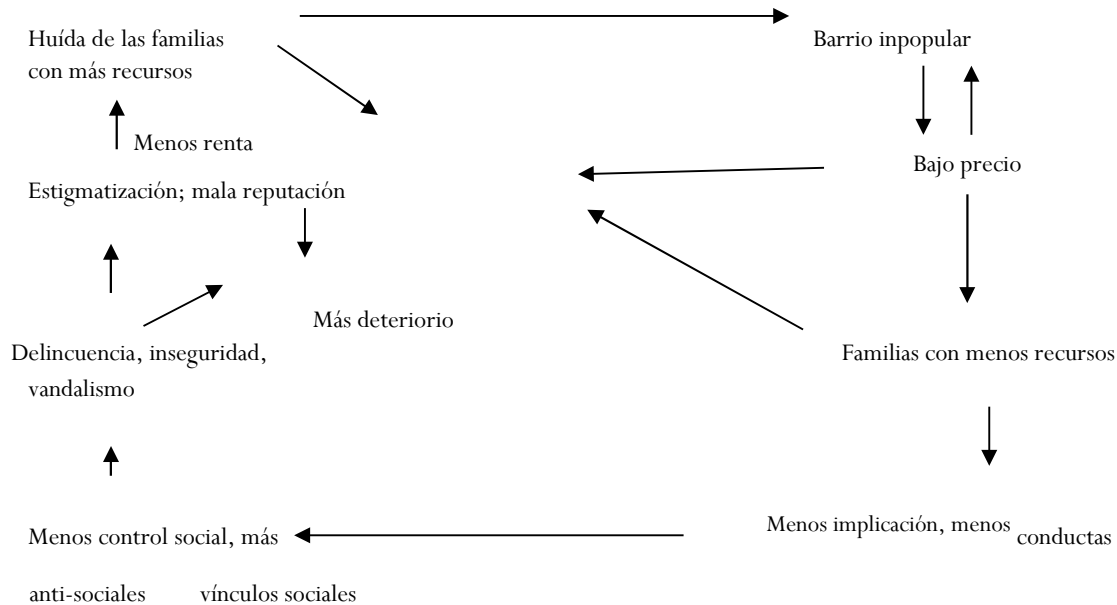
### **Políticas de mixtura**

Las políticas gentrificadoras no suelen declarar abiertamente cuál es su finalidad, por el rechazo social que puede generar. Al contrario, este tipo de políticas suelen utilizar diferentes tipos de subterfugios retóricos desde los que ocultar sus verdaderas intenciones. Uno de estos subterfugios habituales es el de la mixtura, es decir, la voluntad de romper con la (supuesta) tendencia las áreas urbanas en las que se interviene a convertirse en "guetos" de población de bajo estatus socioeconómico, favoreciendo la atracción de nuevos colectivos y de nuevos usos urbanos que enriquezcan el tejido social (Bridge et al, 2011). En realidad, la mixtura (social y de usos) es un objetivo de política pública con sentido propio y por tanto no deberíamos confundir, necesariamente, con la gentrificación. La gentrificación conlleva la expulsión de usos y de colectivos del territorio. La mixtura pretende promover la mezcla social.

Desde el punto de vista de las políticas de mixtura, el principal *problema* de las áreas urbanas desfavorecidas es su tendencia a especializarse en la acogida de los segmentos de población de perfil socioeconómico más bajo y en concentrar usos urbanos de bajo valor social. Esta tendencia a la especialización es más marcada en los barrios periféricos que en los barrios céntricos, donde en términos generales la mezcla social y de usos urbanos se produce de forma mucho más espontánea. Así pues, según la perspectiva de estas políticas, la tendencia de los barrios desfavorecidos en las periferias urbanas a concentrar la población de más baja renta y el usos urbanos de menor valor añadido contribuye de manera decisiva a su impopularidad, dando lugar a un círculo vicioso como el que se presenta a continuación (Gráfico 2):

## Enfoques para la transformación social

Gráfico 2: Espiral de degradación socio-espacial (Lupton y Power, 2002)



Las políticas de mixtura tienen como *finalidad* principal contrarrestar este tipo de espirales de degradación. Para alcanzar este objetivo, pueden desplegar dos grandes tipos de *estrategias de actuación*. La primera la conforman las llamadas políticas de mezcla residencial (*housing mix*), consistentes en intervenir directamente sobre el tejido residencial a través de la construcción de nuevos edificios residenciales destinados a población de estatus socioeconómico medio o alto, o bien a realojar familias de baja renta en otros barrios más acomodados. La segunda estrategia consiste en desplegar diferentes tipos de operaciones de renovación urbana que, aunque "dignificando" los barrios, se espera que contribuyan a reducir el diferencial de precios de la vivienda entre estos barrios y el resto de la ciudad, moderando la tendencia de estos barrios a acoger la población de renta más baja, atrayendo población de rentas medias, y en último término favoreciendo una mayor mezcla de grupos sociales y usos urbanos. Las políticas de mixtura parten de la premisa de que la mezcla social y de usos conlleva una serie de beneficios para los grupos sociales de bajo estatus socioeconómico: desestigmatización de los barrios, fortalecimiento del tejido asociativo, mejora de la convivencia, atracción de nuevas actividades económicas y comerciales, mejoras en el funcionamiento de los servicios públicos, etc.

### Políticas de equidad territorial

Las políticas de equidad territorial tienen como *objetivo* principal moderar el efecto de las variables territoriales en las dinámicas de desigualdad social en la ciudad. Este tipo de políticas

## **Enfoques para la transformación social**

parten de la premisa de que el área de residencia de las personas no es sólo una consecuencia de su nivel renta, sino que puede ser en sí mismo un factor determinante para sus condiciones de vida y para sus oportunidades vitales. Así, pues, el principal *problema* que este tipo de políticas intentan abordar es el agravio comparativo que para los residentes de los barrios desfavorecidos supone vivir en este tipo de áreas urbanas como consecuencia, por ejemplo, de la mala calidad de las comunicaciones, la insuficiencia de transporte público, la insuficiente dotación y calidad de los servicios públicos o la falta de equipamientos.

El concepto de la equidad territorial, o de la justicia espacial (Soja, 2010), nos permite definir el objetivo principal de este tipo de políticas: partiendo de la premisa de que el territorio es un factor clave de reproducción de desigualdades sociales, lo que se busca es contrarrestar el efecto en las desigualdades de este factor territorial a través de políticas de rehabilitación de barrios que supongan una mejora significativa de las condiciones de vida de la población de renta más baja y de sus oportunidades vitales. Este tipo de políticas se plantean, pues, desde una perspectiva de discriminación positiva aplicada a los territorios: a través de programas extraordinarios de gasto y de inversión pública, se busca redistribuir recursos a favor de los barrios más desfavorecidos, compensando las desventajas que sufren en relación al resto de barrios de la ciudad.

El tipo de *actuaciones* que se llevan a cabo a través de este tipo de políticas pueden ser, en realidad, muy similares a las de las políticas de mixtura social: mejoras en infraestructuras y accesibilidad, mejoras en el espacio público y la dotación de equipamientos, fortalecimiento de los servicios públicos en el territorio, etc. Lo que distingue este tipo de políticas de las anteriores, por tanto, no es tanto el tipo de actuaciones desplegadas como los fines que se persiguen. Otro elemento distintivo habitual respecto a las políticas de mixtura hace referencia la *estrategia relacional*: como que su prioridad es atender necesidades sociales y urbanísticas insatisfechas en los barrios, resulta capital promover espacios de diálogo y de participación a través de los cuales los vecinos puedan expresar sus prioridades. Las políticas de equidad territorial descansan, por tanto, en un fuerte liderazgo público que impulsa la redistribución de recursos públicos a favor de los barrios más desfavorecidos, a la hora que necesitan de espacios de participación ciudadana desde donde el vecindario exprese sus prioridades y se implique en el seguimiento y la evaluación de las políticas.

### **Políticas de empoderamiento comunitario**

Por último, las políticas de *empoderamiento comunitario* (también llamadas de desarrollo comunitario o de acción comunitaria) parten de una concepción del problema de los barrios desfavorecidos que enfatiza en los efectos negativos de la desarticulación y la descoordinación entre los actores y los colectores lectivos sociales en el territorio. Por ejemplo, se constata como, a menudo, el tejido asociativo de los barrios más desfavorecidos es muy escaso, la capacidad movilizadora de las entidades es muy débil y la coordinación entre ellas es prácticamente inexistente. Los barrios desfavorecidos, desde esta perspectiva, suelen sufrir el problema de la ausencia o la debilidad de "capital social". Esta escasez de capital social puede no ser específica de los barrios desfavorecidos, pero sí, por norma general, suele ser más intensa que en los barrios de estatus socioeconómico medio, y sobre todo, las consecuencias de este hecho son más negativas en las comunidades más desfavorecidas que en otras áreas

## **Enfoques para la transformación social**

urbanas más acomodadas. Las dificultades para la acción colectiva en este tipo de barrios comportan que, por ejemplo, sus residentes tengan más dificultad para hacer oír su voz en el ámbito público, o que se pierda la oportunidad que supone disponer de redes potentes de reciprocidad y de solidaridad intervecinal. Un problema relacionado con la debilidad del tejido asociativo es la ausencia de dinámicas de cooperación y de trabajo conjunto entre las entidades y los servicios públicos en el territorio, los cuales, además, suelen actuar desde lógicas burocráticas que resultan muy poco adecuadas para tratar el tipo de problemas sociales que se concentran en este tipo de barrios.

Así, pues, el *objetivo básico* de las políticas de empoderamiento comunitario es reorganizar el tejido social y comunitario, reforzando, por un lado, las capacidades de acción colectiva de los diferentes grupos sociales (especialmente aquellos que menos participan, como los jóvenes o la población extranjera), y mejorando, por otra parte, las capacidades de acción conjunta y coordinada entre los diferentes servicios públicos en el territorio (escuelas, centros de atención primaria, centros educativos, policía, etc.) y entre los servicios públicos y las entidades (Rebollo, 2012).

La *estrategia relacional* de este tipo de políticas hace hincapié en la articulación de redes de acción conjunta entre los diferentes actores del territorio (entidades vecinales, ONGs, servicios públicos, etc.), a la vez que se pretende impulsar la organización y el empoderamiento comunitario (en especial de aquellos colectivos menos habituados a participar) y que se busca la complicidad y el apoyo a las transformaciones que se quieren impulsar por parte de actores de escalas territoriales más amplias. Las políticas de empoderamiento comunitario, por tanto, son las que, a priori, ponen un acento más fuerte en la participación ciudadana y la cooperación público-comunitaria (en mayor medida que a la cooperación público-privada).

La tabla 4 resume los principales rasgos característicos de cada uno de los modelos de política de transformación de barrios que acabamos de explicar a partir de las principales dimensiones analíticas enunciadas anteriormente: concepción del problema; finalidades; agenda de actuaciones; y estrategia relacional.

De la comparación de estos modelos se infiere, en primer lugar, que las diferencias entre estas políticas son notables en más de una dimensión clave. De hecho, lo que en esencia las distingue son las diferentes hipótesis del cambio en que se fundamentan. En ese sentido, resulta evidente que hacer hincapié en uno u otro tipo de políticas tiene implicaciones significativas en cuanto a cuestiones tan fundamentales como la justicia social, la justicia territorial y la democracia. Imaginemos, por ejemplo, la magnitud de las diferencias que supone adoptar prioritariamente uno u otro modelo de política pública en la transformación de un barrio céntrico de una gran ciudad. Intervenir desde una lógica u otra conlleva actuar desde sistemas de valores diferentes, incluso, en algunos casos, contrapuestos.

**Enfoques para la transformación social**

	<b>Políticas gentrificadoras</b>	<b>Políticas de mixtidad</b>	<b>Políticas de equidad territorial</b>	<b>Políticas de empoderamiento comunitario</b>
<b>Problema</b>	Disfuncionalidad para el crecimiento urbano	Guetificación	Desigualdades territoriales	Debilidad y fragmentación del tejido comunitario
<b>Finalidades</b>	Gentificación social y de usos	Mezcla social	Reequilibrio territorial / justicia espacial	Satisfacer necesidades colectivas a través de la participación
<b>Agenda</b>	Abandono – renovación – sustitución poblacional y de usos	Housing mix  Reducción del diferencial de precios de vivienda	Redistribución	Organización y dinamización de procesos relacionales
<b>Estrategia relacional</b>	Concertación público-privada	Liderazgo público	Concertación social	Fuerte participación comunitaria

**Tabla 4. Modelos de políticas de transformación de barrios**

Fuente: elaboración propia

Llegados a este punto, sin embargo, conviene remarcar los posibles puntos de intersección y de complementariedad entre los modelos explicados. A menudo, por ejemplo, la gentrificación es un resultado indeseado de políticas que no la pretenden, como acabamos de sugerir. Cualquier operación de mejora urbana, en este sentido, puede tener un efecto alcista sobre los precios inmobiliarios en el contexto de un mercado libre del suelo y de la vivienda. El objetivo de la mixtura social podría ser compartido por diferentes tipos de políticas, aunque no se planteen necesariamente desde esta óptica. Las políticas de equidad territorial pueden hacer hincapié en la importancia del empoderamiento comunitario como estrategia de reducción de las desigualdades sociales y territoriales, al igual que las políticas de empoderamiento comunitario pueden tener como horizonte atraer más y mejores servicios, equipamientos e infraestructuras públicas en los barrios por cuestiones de justicia social y territorial. Por esta razón, la mayoría de programas y planes de rehabilitación de barrios que conocemos en Europa pueden combinar, en proporciones diversas, elementos propios de cada uno de los modelos explicados.

La distinción analítica realizada entre diferentes modelos de política de transformación de barrios nos permite aclarar, como en una receta culinaria, cuáles son las grandes alternativas a nuestro alcance, y de esta manera nos debería ayudar a identificar con claridad cuáles son las grandes apuestas. La combinación concreta de los ingredientes propios de estos modelos

## **Enfoques para la transformación social**

principales, sin embargo, tendrá que decidir en el diseño específico de diferentes políticas, e incluso tendrá que adaptarse a las circunstancias específicas de cada barrio.

### **Algunas reflexiones finales**

Del estudio de las dinámicas de segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona se deriva una constatación principal que, por lo señalado en otros estudios, pensamos que no es particular de esta área, sino compartida con muchas otras ciudades (sur) europeas, a saber, que la separación de las familias y los individuos en función de la renta tiende a intensificarse y, que, por tanto, el incremento de las desigualdades sociales tiene un claro reflejo territorial. La segregación ha tomado una dimensión claramente metropolitana, por lo que barrios y áreas urbanas enteras tienden a especializarse más y más en términos sociales. Esta tendencia hacia la separación, que tiene su origen, por un lado, en la distribución de la renta y, por el otro, en los precios y la tipología de la vivienda, afecta a todos los grupos sociales, y parece que está comportando una creciente polarización territorial de las personas en función de la renta. Se trata de una tendencia que supone una inflexión respecto a lo que ha ocurrido en periodos anteriores a la Barcelona metropolitana y, de verificarse en el tiempo, podría conducir hacia convertirla en un área urbana crecientemente fracturada desde el punto de vista social.

En este contexto resulta importante una reflexión sobre la actuación de los poderes públicos en relación a la segregación urbana. Dicha reflexión, a nuestro entender, resulta válida no sólo para Barcelona, sino también para otras realidades distintas, incluso para la de los entornos metropolitanos latinoamericanos, aunque ésta es una cuestión en la que no estamos en condiciones de profundizar. Así, pues, la actuación de los poderes públicos para la corrección de las dinámicas de segregación urbana y particularmente para la mejora de las condiciones de vida en las áreas urbanas más vulnerables debería orientarse en nuestra opinión por los cinco principios siguientes.

#### **1. Necesidad**

En términos generales, la dinámica de la segregación urbana fuerza a los que menos tienen a vivir en los barrios con menores servicios, mayores déficits urbanísticos y peor accesibilidad. Conlleva, asimismo, la reproducción segregada de los grupos sociales a través del sistema escolar y la distribución desigual de las condiciones de salud pública. Este conjunto de rasgos hace que los ciudadanos de rentas más bajas tengan, por el hecho de vivir donde viven, peores condiciones de vida y mayores dificultades en el acceso a la renta y los servicios.

La falta de intervención de la administración pública en este campo lleva a un empeoramiento de esta situación y no se puede justificar. Así, las críticas a las políticas de rehabilitación urbana, aunque contienen elementos de indudable interés, no son aceptables en su integridad. Por un lado, la voluntad de introducir criterios de justicia espacial, es decir de asegurar a todos los ciudadanos un nivel razonablemente equitativo de calidad urbana, no implica, de ninguna manera, la necesidad de impulsar políticas de "mixtura social" y menos aún de gentrificación: más que de desplazar los ciudadanos, de lo que se trata es que, tengan la renta que tengan, vean garantizadas unas condiciones dignas de vida urbana. Simultáneamente, la mejora de las áreas degradadas puede contribuir a moderar las diferencias de precios en el interior de las ciudades y áreas metropolitanas y, por tanto, a disminuir el incentivo que éstas suponen para la

## **Enfoques para la transformación social**

segregación. Por otro lado, impugnar cualquier intervención de mejora urbana por temor a los efectos que ésta pueda tener sobre los precios inmobiliarios llevaría a la imposibilidad de emprender ninguna actuación y condenar a los sectores sociales más desfavorecidos a soportar condiciones de privación hasta la eventual transformación completa de las estructuras económicas y sociales.

### ***2. Cooperación intergubernamental***

Como se ha dicho, hoy una de las características principales de la segregación es su carácter metropolitano. De este modo, áreas urbanas enteras tienden a especializarse socialmente en función del conjunto de la metrópolis. Este cambio de escala de la segregación plantea un problema añadido a la hora de emprender políticas de rehabilitación con fines redistributivos: los municipios donde se concentran las situaciones de mayor dificultad social y donde hay más necesidad de prestación de servicios públicos, suelen tener los mayores déficits urbanísticos y la menor capacidad fiscal. Las más altas necesidades se concentran pues allí donde hay menos recursos para abordar los problemas.

En este contexto, las políticas de rehabilitación urbana no pueden ser concebidas únicamente como un esfuerzo local o municipal. Local debe ser su impulso, su diseño y su ejecución. Pero la visión de conjunto y la dotación de los recursos necesarios para llevarlas a cabo deben implicar necesariamente a todas las administraciones: es necesario que el conjunto de la metrópolis (y del país) se haga responsable de la lucha contra las causas y los efectos de la segregación, porque la segregación es resultado, precisamente, de las dinámicas de conjunto; es necesario, asimismo, establecer los mecanismos necesarios para que se pueda producir una transferencia territorial de rentas hacia los barrios y municipios más necesitados, sin la cual no es posible hacer frente a los efectos de la segregación.

### ***3. Transversalidad***

Para ser efectivas, las políticas de rehabilitación urbana deben dirigirse al conjunto de los elementos que inciden en la vida de los barrios: el espacio público y los equipamientos, la vivienda y la accesibilidad, la dinamización comercial y la creación de empleo, la protección social y la equidad de género, las infraestructuras urbanas y la calidad ambiental. Sólo interviniendo al mismo tiempo en este conjunto de aspectos se consigue incidir de manera efectiva y duradera en la calidad de vida de los barrios. Así, toda política de rehabilitación debe ser al mismo tiempo una política social y urbanística, lo cual implica negar la habitual contraposición que se realiza entre ambos aspectos. Éste es uno de los principales lecciones que la experiencia europea en este campo nos ha enseñado (Nel-lo, 2011).

Particular importancia debe tener la coordinación entre la política de rehabilitación y la de vivienda. La segunda no sólo resulta esencial para asegurar el acceso de todos los ciudadanos al derecho a una vivienda digna, sino que de su vigor y su incidencia territorial depende en muy buena medida el éxito de los programas de rehabilitación. Así, en las condiciones actuales, la política de vivienda es básica para evitar la continuidad de los desahucios (tanto por impago de hipotecas como de alquileres); para combatir las condiciones de infravivienda; para asegurar las posibilidades de emancipación de los jóvenes y de alojamiento de los inmigrantes; para,

## **Enfoques para la transformación social**

finalmente, de contrastar los eventuales problemas de gentrificación que pudieran derivarse de las políticas de rehabilitación.

La necesidad de adoptar una visión transversal en materia de rehabilitación urbana no resulta sencilla y requiere de importantes cambios en el ámbito administrativo. Las administraciones públicas, municipales y supramunicipales, están habituadas a actuar de forma independiente, sectorial, en presupuestos anuales y para el conjunto de sus ámbitos administrativos. Las políticas de rehabilitación, para tener éxito, requieren de actuaciones coordinadas, transversales, basadas en presupuestos por programas, y concebidas específicamente a ámbitos concretos de cada municipio. Las dificultades de pasar de una forma de intervención a la otra resultan evidentes, pero pueden suponer también una semilla de transformación administrativa que puede dar frutos en muchos ámbitos de nuestra administración.

### ***4. Participación comunitaria***

Estudios recientes demuestran que uno de los fenómenos más innovadores e interesantes que la situación económica de crisis ha propiciado en Europa (en particular en el sur) es la emergencia de una gran cantidad de iniciativas ciudadanas (Blanco y Nel-lo, 2018). Éstas contribuyen a paliar las dificultades por las que muchas personas y familias atraviesan y, en muchos casos, ensayan y plantean formas alternativas de organización social. Toda política de rehabilitación debe tener en cuenta como dato esencial la existencia de estas iniciativas y movimientos ciudadanos.

Así, las políticas de rehabilitación urbana no pueden concebirse hoy como un ejercicio exclusivamente institucional y administrativo. Por determinante que sea la intervención de la administración, hay que partir de la noción de que los ciudadanos no pueden ser vistos sólo como los destinatarios de las políticas de rehabilitación, sino que tienen que ser necesariamente los protagonistas. Esto hace que los esquemas tradicionales de participación ciudadana que se han ensayado en éste y otros campos (habitualmente de carácter informativo, altamente burocratizados, y restringidos a la participación de los líderes asociativos tradicionales) hayan quedado seguramente obsoletos.

Será necesario, pues, que el impulso de la participación ciudadana en las políticas de rehabilitación adopte formatos innovadores y flexibles, capaces de incluir a una gran variedad de agentes y de grupos sociales en los barrios, permitiendo asimismo que la ciudadanía intervenga activamente en campos tan diversos como el impulso de la iniciativa, la determinación de sus objetivos, la programación de las actuaciones, la asignación de los recursos, el seguimiento de la gestión y la evaluación de los resultados.

### ***5. Evaluación***

Finalmente, para el éxito de las políticas de rehabilitación resulta determinante su evaluación. Ésta debe producirse en primer lugar durante su ejecución, con el objetivo de constatar el avance hacia los objetivos propuestos y si es necesario corregir el curso de las actuaciones. En esta evaluación continuada deben intervenir ciertamente todas las administraciones implicadas y también los vecinos implicados, a través de sus organizaciones y asociaciones.

## **Enfoques para la transformación social**

La evaluación debe llevarse a cabo, asimismo, al finalizar el periodo de ejecución previsto, a fin de comprobar el grado de consecución de los objetivos propuestos, la situación resultante en los barrios y la programación, en su caso, de nuevas actuaciones. Así, la práctica de evaluación de las políticas públicas, lamentablemente poco habitual, se convertirá no sólo un mecanismo de rendición de cuentas sino también en una guía para el impulso de actuaciones futuras.

### **Referencias bibliográficas**

- Blanco, Ismael, Nel·lo, Oriol (2018) *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Blanco, Ismael, Nel·lo, Oriol (2017) "Can Social Innovation be the Answer? The Role of Citizen Action in the Face of Increasing Socio-Spatial Polarization". *Territorio*, 83:7-16.
- Bridge, G, Butler, T & Lees, L 2011, *Mixed Communities: Gentrification by Stealth?*, Bristol, Policy Press
- Cheshire, Paul (2007); *Segregated neighbourhoods and mixed communities. A critical analysis*, York, Joseph Rowntree Foundation
- Galster, George, Roger Anderson y Sako Musterd (2010) "Who Is Affected by Neighbourhood Income Mix? Gender, Age, Family, Employment and Income Differences", a *Urban Studies*, 47, 14 (p. 2915-2944).
- Harvey, David (1973), *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold.
- Lefebvre, Henry (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos.
- Lupton, R. i Power, A. (2002), "Social Exclusion and Neighbourhoods", en T. Burchard, J. Le Grand, i D. Piachaud (eds.) *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Maurin, É. (2004). *Le Ghetto français: enquête sur le séparatisme social*. Paris: Seuil.
- Nel·lo, Oriol (2010); "Les dinàmiques territorials a la regió metropolitana de Barcelona (1986-2006) Hipòtesis interpretatives", en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona. Territori, estratègies, planejament*, núm. 52, (pp. 16-27).
- Nel·lo, Oriol (2011); "The Five Challenges of Urban Rehabilitation. The Catalan Experience", en *Urban Research and Practice*, vol. IV, núm. 3, November 2011 (p. 308-325).
- Nel·lo, Oriol y Blanco, Ismael (2015) *La segregació urbana a la Regió Metropolitana de Barcelona*. Papers del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Enero 2015.

## **Enfoques para la transformación social**

Smith, Neil (2006); "Gentrification Generalized: From Local Anomaly to Urban 'Regeneration' as Global Urban Strategy", en Fisher, Melissa S. Y Downey, Greg, eds., *Frontiers of Capital. Ethnographic Reflections on the New Economy*, Durham, Duke University Press.

Rebollo, O. (2012) "La transformación social urbana. La acción comunitaria en la ciudad globalizada", *Gestión y Política Pública*, vol 21, Número especial, pp 159-183.

Soja, Edward (2010); *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Subirats, Marina (2012); Barcelona: de la necessitat a la llibertat. Les classes socials al tombant del segle XXI, Barcelona, l'Avenç (436 p.).

Urteaga, E. (2011). Segregación urbana y políticas sociales en Francia. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, 10(2), 155–185