

# Papers

# 63

**ierm**  
INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS  
I METROPOLITANS DE BARCELONA

Regió Metropolitana de Barcelona  
Territori·Estratègies·Planejament

# METRÒPOLIS, VULNERABILITAT URBANA I POLÍTIQUES DE MILLORA DE BARRIS



**Papers**

**63**

Regió Metropolitana de Barcelona  
Territori·Estratègies·Planejament

# Papers

# 63

Regió Metropolitana de Barcelona  
Territori·Estratègies·Planejament

**METRÒPOLIS,  
VULNERABILITAT  
URBANA I  
POLÍTIQUES DE  
MILLORA DE BARRIS**

**Papers. Regió Metropolitana de Barcelona** és una publicació de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona sota el patrocini i l'impuls de l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona.

**Consell de Redacció:**

**Consell acadèmic de l'IERMB**

Les opinions expressades en els treballs publicats són d'exclusiva responsabilitat de les persones que n'assumeixen l'autoria.

**Metròpolis, vulnerabilitat urbana i polítiques de millora de barris**

L'edició d'aquest número de **Papers** ha estat a cura de:  
Sergio Porcel i Fernando Antón-Alonso de l'IERMB

**Distribució i subscripcions**

Publicacions IERMB  
93 586 88 80 – iermb@uab.cat

Per més informació consulteu <https://iermb.uab.cat>

Para la versión en castellano consultar: <https://iermb.uab.cat/es/revista-papers-cas/numeros-publicados>

Bellaterra, Desembre 2020

Dipòsit legal: B 22708-2020

ISBN: 978-84-92940-44-8

ISSN: 1888-3621 (Versió impresa)

ISSN: 2013-7958 (Versió en línia)

© Àrea Metropolitana de Barcelona  
Universitat Autònoma de Barcelona  
Ajuntament de Barcelona

# SUMARI

10

**Sergio Porcel**

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans  
de Barcelona

**Fernando Antón-Alonso**

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans  
de Barcelona

**Irene Muñoz**

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans  
de Barcelona

LES POLÍTIQUES DE MILLORA DE BARRIS A DEBAT:  
UNA INTRODUCCIÓ

20

**José Manuel Gómez Giménez**

Departamento de Urbanística y Ordenación  
del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid

**Agustín Hernández Aja**

Departamento de Urbanística y Ordenación  
del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid

EL ATLAS DE VUNERABILIDAD URBANA  
EN ESPAÑA: OBJETIVOS, RESULTADOS  
Y RETOS DE FUTURO

38

**Marta Domínguez**

TRANSOC, Universidad Complutense de Madrid

**Daniel Sorando**

TRANSOC, Universidad Complutense de Madrid

**Pedro Uceda**

TRANSOC, Universidad Complutense de Madrid

LOS CAMBIOS DE LA VULNERABILIDAD  
SOCIO-RESIDENCIAL EN MADRID (2001-2011)

50

**Fernando Antón-Alonso**

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans  
de Barcelona

**Sergio Porcel**

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans  
de Barcelona

**Irene Cruz**

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans  
de Barcelona

**Francesc Coll**

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans  
de Barcelona

LA VULNERABILITAT URBANA A BARCELONA:  
PERSISTÈNCIA, CONCENTRACIÓ I COMPLEXITAT

68

**Clemente J. Navarro Yáñez**

The Urban Governance Lab,  
Universidad Pablo de Olavide

POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN  
ESPAÑA EN EL MARCO DE LAS INICIATIVAS  
DE LA UNIÓN EUROPEA

- 82**  
**Ana Pagliuso**  
 Research Centre for Architecture,  
 Urbanism and Design, University of Lisbon
- Cristina Cavaco**  
 Research Centre for Architecture,  
 Urbanism and Design, University of Lisbon
- Joaquim Sabaté**  
 Escola Tècnica Superior d'Arquitectura,  
 Universitat Politècnica de Catalunya
- 96**  
**Pere Picorelli**  
 Coordinador de projectes, Direcció d'operacions  
 INCASÒL
- 110**  
**Nacho Murgui Parra**  
 2º Teniente de Alcaldía de Madrid, 2015-2019.  
 Concejal de Más Madrid, 2019
- 118**  
**Oriol Nel·lo**  
 Departament de Geografia,  
 Universitat Autònoma de Barcelona
- Helena Cruz**  
 Institut de Govern i Polítiques Públiques,  
 Universitat Autònoma de Barcelona
- Ismael Blanco**  
 Institut de Govern i Polítiques Públiques,  
 Universitat Autònoma de Barcelona
- 134**  
**Jordi Martí Grau**  
 Regidor de Presidència i Pla de Barris,  
 Ajuntament de Barcelona.  
 Vicepresident de Planificació Estratègica,  
 Àrea Metropolitana de Barcelona
- 144**  
**Mariona Prat i Vandellós**  
 Cap de Projecte del Pla de Barris de Sant Genís  
 dels Agudells i la Teixonera
- Suso López**  
 Cap de Projecte del Pla de Barris de la Zona Nord
- 154**  
**Carme Pasalamar**  
 Coordinadora del Programa de Convivència i Civisme  
 i del Servei de Mediació de l'Ajuntament  
 del Prat de Llobregat
- Arnau Funes Romero**  
 Coordinador del Pla d'Actuació Sant Cosme  
 de l'Ajuntament del Prat de Llobregat
- THE CATALAN NEIGHBORHOOD LAW AS A SOFT  
 PLANNING TOOL. THE IMPACT OF THE POLICY  
 INITIATIVES**
- INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ A LES CIUTATS DE  
 CATALUNYA. REFLEXIONS DE 40 ANYS DE GESTIÓ  
 DE L'INSTITUT CATALÀ DEL SÒL**
- LAS POLÍTICAS DE REEQUILIBRIO TERRITORIAL  
 E INNOVACIÓN INSTITUCIONAL EN MADRID,  
 2015-2019**
- LES POLÍTIQUES DE REHABILITACIÓ ENFRONT  
 LA SEGREGACIÓ: EI PLA DE BARRIS DE BARCELONA**
- UN PLA DE BARRIS METROPOLITÀ A BARCELONA?**
- EL PLA DE BARRIS DE BARCELONA. L'EXPERIÈNCIA  
 DE LA INTERVENCIÓ A SANT GENÍS DELS AGUDELLS  
 I LA TEIXONERA I A LA ZONA NORD**
- EL BARRI DE SANT COSME DEL PRAT DE  
 LLOBREGAT, UNA EXPERIÈNCIA DE REIVINDICACIÓ,  
 REMODELACIÓ I ACOMPANYAMENT  
 SOCIOCOMUNITARI**





# PRESENTACIÓ

Teniu a les vostres mans el número 63 de la revista **Papers**. L'objectiu d'aquest nou monogràfic és doble. Oferir, d'una banda, evidències i anàlisis a l'entorn del fenomen de la **vulnerabilitat urbana** i les seves dinàmiques evolutives recents. Proporcionar, d'altra banda, un conjunt de treballs i reflexions sobre les **polítiques de millora de barris**, la seva configuració i els seus reptes de present i de futur

La vulnerabilitat urbana s'expressa amb intensitat en molts barris de moltes ciutats; és un factor causal, alhora, d'altres realitats que acaben perfilant les múltiples dimensions de la desigualtat social. Cal atorgar-li, doncs, el tractament que es mereix. En el número 60 de **Papers**, el 2018, consideràvem els processos de gentrificació a la metròpoli, una qüestió rellevant i mediàtica. Ara orientem la mirada cap als territoris de l'exclusió: una qüestió idènticament rellevant, però menys mediàtica. Tot i que, certament, els desiguals impactes socioespacials de la pandèmia ajuden avui a reubicar les vulnerabilitats urbanes en el centre d'atenció. D'altra banda, i pel que fa a les polítiques públiques, determinades experiències recents han consolidat els programes de millora i regeneració de barris en les agendes urbanes. Molts dels seus aspectes, tanmateix, continuen oberts al debat i a la revisió: des dels seus objectius al seu instrumental d'acció; des de la seva articulació participativa als seus impactes reals. Cal afrontar el debat, i volem fer-ho des d'una mirada aprofundida a la metròpoli de Barcelona, aportant també altres experiències dels contextos català, estatal i europeu. Si la crisi de la covid-19 dota de sentit el tractament de la vulnerabilitat urbana, en el terreny de les polítiques la posada en marxa de la segona fase del Pla de Barris de Barcelona (2021-2024) crea un marc de referència molt consistent que reforça l'oportunitat d'aquest monogràfic.

El monogràfic, format per dotze articles, s'obre amb una panoràmica que cartografia l'agenda de les polítiques urbanes enfront de la vulnerabilitat, des de l'escala europea a la municipal, al llarg dels anys recents. Es despleguen, tot

seguit, tres articles que tracten la dimensió empírica de la vulnerabilitat socio-residencial: en el conjunt de l'estat i, més en concret, a les metròpolis de Madrid i de Barcelona. És remarcable aquí la presentació del nou índex de vulnerabilitat urbana (IVU), millorat i actualitzat, elaborat per l'equip de cohesió social i urbana de l'IERMB, i utilitzat com a eina clau per a l'anàlisi del cas de Barcelona i les seves pautes de persistència, concentració i complexitat. El segon bloc d'articles s'endinsa de ple en les polítiques, i s'hi desenvolupen anàlisis detallades de programes de rehabilitació urbana i plans de barris en diferents àmbits territorials. Aquesta part del monogràfic es tanca amb una reflexió sobre la necessitat de fer emergir les polítiques de barris en l'àmbit metropolità, com a instruments de redistribució i construcció de justícia espacial. El monogràfic culmina a peu de carrer: amb dos articles que aporten llum sobre resultats concrets derivats de pràctiques urbanes en diversos barris vulnerables de Barcelona i la seva àrea metropolitana.

La vulnerabilitat urbana i les polítiques de barris son objecte avui de debat social, institucional i acadèmic. I prenen una volada extraordinària en l'actual context de crisi pandèmica. Amb aquesta nova entrega de **Papers** volem aportar elements que ajudin a comprendre millor el fenomen, i a crear més bones polítiques per abordar-lo. És una aposta que ens identifica com a Institut: treballar en el camp de la recerca a prop del dia a dia, vinculats a l'entorn, generant eines que resultin útils per afrontar els problemes urbans i per dibuixar horitzons de transformació. Els autors i les autores dels articles són persones referents en cadascuna de les temàtiques tractades, ja sigui des de l'àmbit i la reflexió acadèmica com des del seu compromís i experiència dins de l'administració pública. Volem agrair a totes i tots ells la seva generositat i imprescindible col·laboració per fer possible la publicació d'aquest monogràfic, i més encara en els temps difícils que ens toca viure. Amb un agraïment ben especial a Sergio Porcel i Fernando Antón-Alonso com a coordinadors del número. Esperem que el **Papers 63** el trobeu útil i motivador. Que sigui per a vosaltres una proposta d'interès i d'aprenentatge.

**1. Introducció**

**2. Diferents escales, contextos i polítiques: els programes de millora de barris d'Europa a Barcelona**

2.1. Iniciatives comunitàries

2.2. Experiències estatals a Europa

2.3. El context espanyol

2.4. Un focus a Catalunya i Barcelona

**3. Reptes i certeses de les polítiques de millora de barris**

**4. Presentació del monogràfic**

SERGIO PORCEL

sergio.porcel@uab.cat

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

FERNANDO ANTÓN-ALONSO

fernando.anton.alonso@uab.cat

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

IRENE MUÑOZ

imunozvita@gmail.com

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

# LES POLÍTIQUES DE MILLORA DE BARRIS A DEBAT: UNA INTRODUCCIÓ

## Resum

En el context europeu, la lluita contra la pobresa urbana ha estat acompanyada del desplegament d'una gran varietat de polítiques urbanes i de programes d'intervenció específics en barris desafavorits. Després d'aquesta dilatada experiència, hi ha algunes certes sobre aquestes mesures, però continua havent-hi també un enriquidor debat sobre la seva efectivitat, sobre els tipus d'intervenció més adients i, no menys important, sobre com millorar l'articulació institucional d'aquest tipus de polítiques públiques, tan necessàries com complexes. En aquest article introductor i es presenta aquest nou monogràfic de *Papers*, dedicat precisament a aquesta qüestió: la vulnerabilitat urbana i les polítiques de millora de barris.

**Paraules clau:** pobresa urbana, vulnerabilitat urbana, segregació residencial, rehabilitació integral, polítiques de millora de barris.

## 1. Introducció

La desigualtat urbana s'ha tornat encara més tangible amb la pandèmia de la covid-19. Durant els darrers mesos, a Barcelona i en moltes altres ciutats del món s'ha vist com als barris de rendes baixes la incidència dels contagis ha estat molt més elevada que no pas als barris benestants (Baena-Díez, Barroso, Cordeiro-Coelho, Díaz i Grau, 2020; Cordes i Castro, 2020). Aquesta qüestió ha ocupat un lloc destacat en la cobertura mediàtica de la crisi sanitària i, fins i tot, s'ha tingut present des de l'àmbit polític —amb major o menor fortuna— a l'hora de dissenyar algunes mesures per controlar la propagació del virus. En definitiva, la pandèmia està mostrant amb cruïsa que la població urbana presenta unes condicions de vida i unes formes d'habitar la ciutat molt desiguals. Tanmateix, aquest fenomen no és nou. De fet, és intrínsec al procés mateix de conformació de la ciutat capitalista (Engels, 1976; Harvey, 1977), però, tal com suggereix el periodista i historiador Marc Andreu (2016), els barris desafavorits han estat sovint realitats urbanes invisibilitzades. Ara, com en altres moments de la història recent,<sup>1</sup> s'ha demostrat que aquests entorns residen-

cial continuen requerint una atenció especial per part de les administracions públiques, per raons que van, fins i tot, més enllà del que hauria de ser el motiu principal: dignificar la vida urbana i cohesionar les ciutats.

Quan des dels estudis urbans es parla de *pobresa urbana* o de *vulnerabilitat urbana*, no es parla simplement de la pobresa que es pateix a les grans ciutats. La vulnerabilitat urbana és un fenomen de naturalesa híbrida, que integra una dimensió social i una altra de residencial (Alguacil, Camacho i Hernández, 2014), entesa aquesta última en sentit ampli, i abastant no tan sols l'habitatge, sinó també l'entorn on es resideix. En aquest sentit, és important distingir que la vulnerabilitat urbana no afecta únicament les persones, sinó que afecta l'espai urbà<sup>2</sup> en el seu conjunt. Partint d'aquesta premissa, una àrea urbana vulnerable és la que presenta una acumulació significativa de riscos socials i residencials, els quals interaccionen entre si i es reforcen mútuament, amplificant els greuges que provoquen. L'experiència de la pobresa es fa encara més dura quan es viu en un entorn vulnerable i el risc de cronificació de les situacions d'exclusió social és també més elevat (Wilson, 1987; Atkinson i Kintrea, 2001; Buck i Gordon, 2004). A més, l'existència mateixa d'aquests enclavaments desafavorits a les ciutats les fa menys competitives i sostenibles (Renes, 2000). Precisament, aquesta interacció i els seus efectes és el que atorga a la vulnerabilitat urbana la seva particularitat com a fenomen.

El reconeixement d'aquesta problemàtica amb les seves especificitats va començar a guanyar centralitat en l'agenda política durant les darreres dècades del segle passat, quan la desigualtat urbana s'intensificava a les urbs dels països més desenvolupats. Una de les qüestions que emergeix amb força en aquest context és la necessitat de dissenyar una nova manera d'intervenir a les àrees urbanes vulnerables (OCDE, 1998). Progressivament, la idea de superar les polítiques sectorials que s'estaven duent a terme fins aleshores —orientades majoritàriament a la formació, a la inserció laboral o a la regeneració urbana—, adoptant un model de política urbana multisectorial, va anar adquirint cada cop més consens. D'aquesta manera es

<sup>1</sup> Com explica Félix Arias (2005), els barris desafavorits han estat un problema polític recurrent al llarg de la història recent de les ciutats d'Occident, ja sigui perquè constituïen els espais on es van haver d'aplicar mesures higienistes (aigua corrent i clavegueram) durant el segle XIX per millorar les condicions de vida de la incipient classe treballadora industrial, o bé perquè, com a conseqüència del barraquisme creixent entre els anys 50 i 70 del segle XX, es van haver de realitzar nombroses actuacions relacionades amb la provisió d'habitatge, d'equipaments i de serveis.

va acabar gestant una política específica per abordar la vulnerabilitat urbana en la seva complexitat, basada en intervencions de caràcter integral, les quals combinen alhora l'acció social, l'econòmica i la transformació urbana en un barri determinat. Durant les darreres dècades aquest tipus de programes s'han implementat extensament a Europa, i també a Espanya, impulsades sobretot per alguns governs autonòmics i locals. Però, si bé la necessitat d'intervenir en àrees urbanes degradades està pràcticament fora de qualsevol mena de discussió, la seva efectivitat, així com els tipus d'intervencions a realitzar i com articular-les, continuen sent objecte de debat (Andersson i Musterd, 2005; Llop, Valls, Albors i Mongil, 2008).

Aquest monogràfic s'insereix, precisament, en aquest debat, aportant una (re)visió actualitzada d'aquesta qüestió principalment des de l'angle de la metròpoli de Barcelona, però abordant també altres realitats de l'Estat espanyol. No pot passar desapercebuda la coincidència en el temps d'aquesta publicació amb l'aprovació per part de l'Ajuntament de Barcelona de la segona edició del Pla de Barris (2021-2024), la qual estendrà les intervencions a nous barris de la ciutat. És una bona notícia que, a més, ofereix un marc immillorable per a l'aparició d'aquest monogràfic. Amb aquest nou número de la revista *Papers* es pretén d'alguna manera contribuir a recuperar la importància que mereixen les polítiques de millora de barris a l'agenda política. La vulnerabilitat urbana és una problemàtica de primer ordre a les ciutats, al mateix temps que és la causa de moltes altres situacions que incideixen finalment de manera rellevant en la desigualtat social. És per això que cal aprofitar aquest moment per assenyalar-ne la rellevància com a problemàtica urbana, darrerament eclipsada per altres problemàtiques que amenacen el dret a la ciutat, com l'accessibilitat a l'habitatge o el mediàtic concepte de *gentrificació*. Atendre la vulnerabilitat urbana ha de constituir una prioritat de les polítiques públiques i, en concret, de les polítiques urbanes, en la mesura en què s'ha d'entendre com una peça fonamental en l'estratègia de lluita global contra la pobresa.

Al llarg dels diversos articles que configuren aquest monogràfic, els autors presenten algunes de les darreres anàlisis que s'han realitzat en el context espanyol sobre la vulnerabilitat urbana; es revisen en profunditat alguns dels programes de rehabilitació de barris degradats que s'han implementat a Espanya i a Catalunya fins al moment o que encara estan en funcionament, i s'expliquen experiències des de dins d'alguns barris que estan sent objecte d'aquest tipus d'intervencions. En aquesta presentació del número, amb la intenció de emmarcar el conjunt d'aportacions dels autors, es fa un breu estat de la qüestió sobre el que han estat fins ara les polítiques de millora de barris a Europa i s'apunten els principals elements de les polítiques de millora de barris sobre els quals cal continuar reflexionant.

## **2. Diferents escales, contextos i polítiques: els programes de millora de barris d'Europa a Barcelona**

Des de la seva implantació als anys 90, en el context europeu els programes d'intervenció integral en barris desfavorits s'han impulsat des de diferents nivells de

les administracions públiques. Tant des d'instàncies comunitàries com des de governs locals, passant també per iniciatives estatals o regionals. En aquest apartat es fa un recorregut per les que han estat, fins ara, les principals polítiques de millora de barris, partint des d'Europa fins a arribar a Barcelona.

### **2.1. Iniciatives comunitàries**

La UE disposa d'una trajectòria de diverses dècades tractant de fer front a la pobresa urbana, agreujada des dels anys 80 per la polarització dels ingressos, l'augment de la inestabilitat laboral, la creixent immigració, l'increment dels costos de l'habitatge i els baixos nivells de participació en la vida pública (Tosics, 2015). A principis de la dècada dels 90, les posicions dels Estats membres en relació amb els problemes urbans eren molt dispars. Mentre que alguns, com França, disposaven d'estratègies estatals des dels anys 80, d'altres, com Grècia, no tenien cap instrument a nivell estatal per respondre a aquesta problemàtica. Per tal de guiar l'acció de tots els governs europeus i facilitar la convergència de les polítiques urbanes estatals, la UE va desenvolupar diverses eines que permetien influir en aquest sentit.

La primera van ser els *Urban Pilot Projects* (1990-1993), iniciatives finançades mitjançant els fons FEDER per donar suport a projectes innovadors orientats a combatre la desigualtat urbana i l'atur. No obstant això, els programes URBAN I (1994-1999) i, especialment, l'URBAN II (2000-2006), van constituir el major esforç comunitari per unificar aquestes estratègies. Aquests programes van promoure per primer cop l'enfocament integrat de les accions, la qual cosa implicava atendre la vulnerabilitat urbana en la seva complexitat, actuant en diferents dimensions de manera coordinada, amb l'objectiu que els avenços en cadascuna repercutís positivament en les altres (De Gregorio, 2013). Malgrat les potencialitats d'aquests programes en matèria de cohesió social i urbana, les diferències en el punt de partida de cada Estat, bé per les capacitats administratives de cada autoritat o bé per les necessitats concretes de les diverses ciutats, van comportar resultats desiguals. Tanmateix, la presa de contacte per part sobretot dels governs locals amb el disseny, la implementació i el seguiment d'aquestes estratègies d'intervenció va constituir un progrés, particularment als països on fins a aquells moments no s'havia practicat aquest tipus de polítiques (De Gregorio, 2017).

La reedició del programa URBAN, però, es va veure truncada per la Gran Recessió (2008-2013), tot just quan l'estratègia urbana de la UE va ser absorbida per la Política de Cohesió, la qual va ser limitada per les mesures d'austeritat. Alguns dels principis dels programes anteriors van quedar només integrats com a marc regulador en matèria de polítiques urbanes (*URBAN mainstreaming*) i, finalment, la dificultat per desenvolupar actuacions multisectorials coordinades, sumada a la manca de voluntat dels governs estatals per definir estratègies adreçades a les àrees urbanes degradades, van fer que l'impuls comunitari del període anterior envers la intervenció integral en barris perdés força (Tosics, 2015). No obstant això, les conseqüències socials i econòmiques de la crisi van posar de manifest l'elevat grau d'imbricació entre les diver-

ses esferes de la vida urbana, fet que va ajudar a recuperar la determinació per abordar aquests problemes atenent a totes les seves dimensions. Així, tot i la manca d'un programa específicament urbà, en el següent període pressupostari de la UE (2014-2020) es recupera l'enfocament transversal mitjançant l'obligació de dedicar un 5% de la dotació FEDER de cada Estat al desenvolupament urbà integrat (De Gregorio, 2017).

L'escenari que es presenta per als propers anys (2021-2027) disposa d'una eina llargament debatuda i ratificada finalment en el Pacte d'Amsterdam de 2016: l'*Agenda Urbana Europea*. Aquest document, sense caràcter vinculant, servirà de guia per al desenvolupament de les polítiques urbanes dels Estats membres i, en particular, per a l'elaboració d'estratègies integrades de lluita contra la concentració estructural de la pobresa, inclosa en l'*Assumpte Prioritari 3* del Pacte d'Amsterdam 2016. En el curt termini, el *Pla de Recuperació* davant la crisi sanitària projecta una sortida per mitjà de mesures com l'*Acord Verd Europeu (European Green Deal)*, el reforç dels sistemes sanitaris o la lluita contra la pobresa infantil (Comissió Europea, 2020). Si bé aquests fons excepcionals no estan associats a cap regió ni sector en concret, poden significar una oportunitat de millora de barris mitjançant programes de rehabilitació d'edificis cap a models més eficients energèticament, reforços dels sistemes de salut pública o suport directe a famílies vulnerables.

## 2.2. Experiències estatals a Europa

Tal com s'ha explicat anteriorment, el marc comú i financer de la política comunitària ofereix oportunitats per desenvolupar intervencions de rehabilitació i regeneració d'àrees urbanes degradades en aquells països que no disposaven d'estratègies definides per intervenir-hi. Tanmateix, tal com s'ha apuntat, en molts Estats europeus ja s'havien estat implementant polítiques d'aquest tipus, algunes de les quals de llarg recorregut, i que es van continuar implementant en paral·lel als programes comunitaris. La *Politique de la Ville* francesa és el principal projecte d'intervenció integral sobre barris vulnerables que s'ha dut a terme a Europa, tant per la seva perdurabilitat en el temps com per la seva antiguitat (en funcionament des del 1977).<sup>2</sup> En la mateixa línia, hi ha altres exemples d'esquemes d'intervenció similars que també han tingut una dilatada trajectòria en altres Estats europeus, com a Alemanya, el *Soziale Stadt (Social City Programme)*, iniciat el 1999; als Països Baixos, les diverses etapes del *Grote Steden Beleid (Big Cities Policy)*, inaugurat el 1994 i actiu fins al 2015; o al Regne Unit, la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, que es va desenvolupar entre 1998 i 2010 amb diversos programes, entre els quals destaca el *New Deal for Communities*.<sup>3</sup> De menor durada van ser els *Contratti di Quartiere* italians, amb dues edicions, una primera iniciada el 1998 i una segona etapa el 2002.

També s'han d'esmentar altres programes que són d'especial interès per la seva recent aprovació tant a Dinamarca com a Suècia. En el cas de Dinamarca, l'estratègia "antiguets" per lluitar contra la segregació residencial i social de la població vulnerable d'origen estranger i evitar la configuració i consolidació de dues "societats paral·leles" (*Denmark without parallel societies: No ghettos by 2030*) es va iniciar l'any 2018 i es planteja com un marc d'actuació a llarg termini. Aquesta iniciativa té dos antecedents de programes similars desenvolupats en el nou segle (2004 i 2010), els quals es van combinar també amb un altre programa centrat en la regeneració urbana, la iniciativa *Kvarterløft*, la qual va estar vigent durant deu anys (1997-2007). Suècia, per la seva banda, també amb experiències prèvies, entre les quals destaquen el *Blommanpegarna* (1996-1998) i la *Metropolitan Development Initiative* (1998-2010), va impulsar l'any 2017 un programa semblant al danès, també projectat a llarg termini, per tal de reduir la segregació residencial de la població vulnerable d'origen estranger amb l'horitzó 2025.

## 2.3. El context espanyol

A diferència d'altres Estats europeus, Espanya no ha disposat d'una estratègia o programa de caràcter integral d'abast estatal adreçat a la lluita contra la vulnerabilitat urbana ni contra la segregació residencial. Des de la restauració democràtica, els únics instruments que l'Estat espanyol ha posat a disposició de governs locals i autonòmics per encarar operacions de rehabilitació urbana han estat figures urbanístiques vinculades a la planificació, com ara els Plans Especials de Reforma Interior (PERI), o programes inclosos en els plans d'habitatge estatals, com les Àrees de Rehabilitació Integral (ARI) i les seves diverses variants, així com les Àrees de Regeneració i Renovació Urbana (ARRU). En tot cas, i sobretot pel que fa a aquests últims, malgrat el suposat esperit integral de la norma, les intervencions han acabat sent fonamentalment fisicoespacials, a causa de l'escassa dotació econòmica i de la manca d'ajuts per a actuacions socials o econòmiques (Hernández-Aja, García-Madruga, Rodríguez-Suárez i Matesanz-Parellada, 2014). L'absència d'una estratègia estatal clara per abordar la desigualtat urbana va fer que la inclusió de programes de regeneració urbana en els pressupostos de la UE als anys 90 significués un punt d'inflexió per a moltes ciutats espanyoles. Tímidament al principi, mitjançant els Projectes Pilots Urbans (1990-1996), i d'una manera més decisiva a partir dels programes URBAN a partir de 1994 (Hernández-Aja, Matesanz-Parellada, Rodríguez-Suárez i García-Madruga, 2015).

L'impuls d'URBAN va significar un canvi en la cultura urbanística a Espanya. Amb el desenvolupament de l'URBAN I (1994-1999), malgrat les dificultats de gestió per part dels municipis, es va produir ja un veritable viratge en les actuacions, avançant cap als projectes integrals. En el període següent, amb l'URBAN II

<sup>2</sup> *Habitat et Vie Sociale* fou el programa pioner d'atenció a barris que va constituir una geografia prioritària, al qual van succeir intervencions amb orientació diversa de la política (Epstein i Kirsbaum, 2019).

<sup>3</sup> Aquesta estratègia ha estat precedida per altres polítiques d'intervenció sobre barris vulnerables en la segona meitat del segle XX com l'*Urban Programme* (1968), les realitzades en el marc de la *Inner Urban Areas Act* (1978), *Urban Development Corporations* (1981), *Enterprise Zones* (1981), *City Challenge* (1991) i *Single Regeneration Budget* (1994) per citar-ne algunes de les més rellevants (Hall, 2015).

(2000-2006), els resultats van millorar. Es va guanyar experiència i es van introduir criteris molt rigorosos per a la selecció de projectes. La introducció en els projectes de requisits com la descripció detallada de la situació prèvia de l'àrea d'intervenció, l'exposició d'objectius i prioritats o la justificació de l'estratègia van fer que els plans s'adequessin més fidelment a la realitat efectiva de cada barri. A més, el desenvolupament d'indicadors comuns va permetre fer un seguiment i un intercanvi d'experiències, facilitant les actuacions posteriors (De Gregorio, 2010). No obstant això, encara van persistir alguns dels problemes que van aparèixer a URBAN I. Particularment, els relacionats amb la manca de coordinació en la governança multinivell. Sonia de Gregorio (2013) assenyala que amb l'URBAN II es va perdre una gran oportunitat per implicar els governs autonòmics en la gestió d'aquestes iniciatives.

Tanmateix, durant la dècada dels 2000, algunes comunitats autònomes ja van començar a impulsar les seves pròpies estratègies de regeneració urbana integral. Entre aquestes, destaquen el *Programa Izartu* del País Basc, desenvolupat durant la primera dècada del segle XXI (2001-2008), o la *Llei de Barris* de Catalunya, que es va perllongar des del 2004 fins al 2010. En una altra categoria caldria situar altres estratègies regionals més recents, com les d'Andalusia (*Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas, ERACIS*), cofinançada amb el Fons Social Europeu i orientada únicament a intervenció social, o les de Castella i Lleó (*Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León, ERURCyL*) i la Comunitat Valenciana (*Estrategia de Regeneración Urbana, ERU*), les quals s'han d'entendre més aviat com a guies orientatives dels processos de rehabilitació i regeneració urbana.

En els darrers anys també han emergit propostes municipals, entre les quals destaquen les impulsades pels ajuntaments de Barcelona i de Madrid amb l'objectiu de cohesionar les respectives ciutats des d'una doble perspectiva social i urbana. En el cas de Barcelona, es tracta del *Pla de Barris*, iniciat en 2016 i que, com s'ha assenyalat anteriorment, disposarà a partir de l'any vinent de quatre anys més de vigència. Aquest programa se centra especialment a enfortir l'activitat comunitària dels barris desfavorits a partir de la coproducció d'accions i manté un esperit d'intervenció integral, aixoplugant i finançant projectes d'intervenció. Pel que fa a Madrid, s'han d'esmentar dos programes iniciats també el 2016, el *Plan MAD-RE* (Madrid Recupera) i el *Fondo de Reequilibrio Territorial*. El primer promou actuacions adreçades a la millora de l'accessibilitat física, conservació i eficiència energètica dels edificis de les *Áreas Preferentes para el Impulso de la Regeneración Urbana* (APIRU), i el segon té com a objectiu atendre un ampli ventall de necessitats socials, residencials i econòmiques dels barris i poblacions més vulnerables del municipi.

## 2.4. Un focus a Catalunya i Barcelona

L'any 2004, en plena expansió de les iniciatives comunitàries URBAN, el Parlament de Catalunya va aprovar la *Llei 2/2004, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial*. Per mitjà de la coneguda com a *Llei de Barris*, la Generalitat va ha-

bilitar uns fons extraordinaris per finançar entre un 50% i un 70% de programes de rehabilitació de barris impulsats des dels ajuntaments, els quals, seguint el principi de subsidiarietat, serien en tot cas els encarregats de la gestió dels projectes. Aquesta llei va introduir diverses novetats destacables en matèria de polítiques urbanes. D'una banda, contemplava actuacions amb les quals es pretenia garantir un substrat comú a tota la població en matèria de serveis públics i qualitat de l'entorn urbà. La segona novetat va ser la comprensió de l'escala metropolitana del fenomen residencial, el qual feia evident que la redistribució dels recursos s'havia de dur a terme des d'una instància supralocal. I, en tercer lloc, també es van introduir uns criteris objectius per a la selecció de projectes, els quals atendien, d'una banda, les condicions de cada barri mesurades mitjançant indicadors estadístics (dèficits urbanístics, estructura demogràfica, economia i medi ambient i desenvolupament local), i d'altra banda, la qualitat de les propostes (integralitat, coherència, finançament municipal, actuacions complementàries paral·leles, etc.) (Nel-lo, 2011). Així, les intervencions en àrees concretes perdien el caràcter excepcional de períodes anteriors, quan només es duien a terme en situacions crítiques, per esdevenir una veritable reformulació del model territorial en el seu conjunt, amb una disseminació de centralitats més equilibrada i una redistribució de recursos més justa (Nel-lo, 2009).

Les actuacions es van plantejar en vuit àmbits: millora de l'espai públic, rehabilitació i equipament d'elements comuns d'edificis, provisió d'equipaments col·lectius, incorporació de tecnologies de la comunicació, foment de la sostenibilitat del desenvolupament urbà, equitat de gènere en l'ús de l'espai i equipaments urbans, desenvolupament de programes vinculats a una millora social, urbanística i econòmica dels barris i millora de l'accessibilitat urbana. En la seva gestió es va promoure la consolidació d'estructures de coordinació interdepartamental i multinivell adequades per a l'execució integrada dels projectes i les persones residents van anar adquirint un paper cada cop més important, no tan sols en l'avaluació, sinó també en el disseny i l'execució (Nel-lo, 2009). Molts d'aquests barris presentaven problemes d'estigmatització social, mala convivència o desafecció, per la qual cosa es feia necessària la implicació del veïnatge, amb l'objectiu de recuperar el territori i convertir-lo en un lloc on els veïns i les veïnes volguessin viure (Nel-lo, 2011).

El seguiment i l'avaluació dels projectes de la Llei de Barris va ser un dels aspectes més importants. D'una banda, com a mesura de transparència de les administracions públiques, i d'altra banda, per poder capitalitzar les experiències, acumulant coneixements i assenyalant qüestions que calia perfeccionar en projectes futurs. En aquest sentit, la Generalitat va crear la *Xarxa de Barris amb Projectes* com a espai d'articulació entre institucions i tècnics, i va impulsar grups de treball a nivell europeu sobre rehabilitació urbana en el marc de la iniciativa URBACT (Nel-lo, 2009).

Les convocatòries de projectes de la Llei de Barris es van aturar l'any 2011 com a conseqüència de les mesures d'austeritat que va aprovar el govern de la Generalitat en el context de crisi econòmica i financera. Si bé els resultats de les intervencions d'aquesta iniciati-



va van ser, en general, satisfactoris, i van assolir un alt grau de consens tant a nivell polític com en la societat civil, es van identificar també alguns elements amb marge de millora, com la necessitat de dotar de suport financer extraordinari els municipis petits, la limitació de projectes simultanis en un mateix municipi per tal de facilitar una adequada atenció a tots ells, la innovació en les estructures administratives per afavorir les polítiques transversals i la millora de la implicació veïnal en els projectes.

L'any 2016, l'Ajuntament de Barcelona va impulsar el *Pla de Barris*, encara vigent. Aquest pla compartia amb la Llei de Barris l'acció integrada sobre diferents àmbits de la vida urbana, el caràcter redistributiu i la voluntat de cooperació interadministrativa i veïnal. L'experiència de la Llei de Barris va demostrar que la participació ciutadana no tan sols era positiva, sinó que es tractava d'una part imprescindible dels projectes. De manera que un dels objectius principals del Pla de Barris és donar suport a les iniciatives ciutadanes innovadores que van sorgir en molts barris en el context de la crisi econòmica de 2008, incorporant els veïns i les veïnes tant en el seguiment com en la gestió dels programes. Així, s'origina un nou model de coproducció de polítiques entre l'administració i la ciutadania, el qual és potser el seu principal senyal d'identitat (Nel-lo, 2018). A més, aquest programa aprofundeix en la transversalitat de les actuacions, fent un èmfasi particular en les polítiques econòmiques i socials — especialment en les educatives— i coordinant les actuacions amb altres polítiques públiques independents del propi Pla de Barris.

### 3. Reptes i certeses de les polítiques de millora de barris

Tal com s'ha mostrat en síntesi en l'apartat anterior, durant les darreres dècades la quantitat i diversitat de programes i formes d'intervenció en barris desafavorits que s'han anat desenvolupant en el context europeu ha anat creixent, malgrat que també s'hi poden observar algunes discontinuïtats. Amb l'experiència acumulada fins al moment, s'han generat algunes certeses respecte de la seva efectivitat, però encara queden marges de millora sobre els quals s'ha de continuar reflexionant i debatent per tal de continuar avançant. En aquest apartat s'apunten els principals elements que podrien estructurar aquest debat, alguns dels quals es podran veure reflectits, contextualitzats i aprofundits en la majoria dels articles que configuren aquest monogràfic.

Una primera qüestió que s'ha d'assenyalar i sobre la qual no hi ha gaire discussió és la pertinència d'aquest tipus de polítiques urbanes. Resulta evident que el mercat per si sol és incapaç de corregir els desequilibris socials i urbanístics que es generen a les grans ciutats. De manera que es fa necessari disposar d'instruments específics, adreçats a àrees urbanes concretes que contribueixin activament a aquesta tasca en clau redistributiva (Llop et al., 2008). De fet, la manca d'aquest tipus d'intervencions públiques en barris desafavorits comporta l'agudització del seu declivi, un procés que afecta intensament els segments poblacionals més vulnerables dels entorns urbans (Blanco i Nel-lo, 2018). A més, cal tenir present que els problemes que pateix aquesta població són problemes del

conjunt de la comunitat urbana, perquè en formen part. No es tracta de problemes endògens d'un col·lectiu en particular, de manera que la responsabilitat d'atendre aquestes situacions ha de recaure necessàriament sobre el conjunt de la societat (Arias, 2000).

També hi ha un cert consens sobre la idoneïtat que presenten les intervencions integrades. Hi ha evidències sobre la poca eficàcia que han tingut, en termes de millora de les condicions de vida dels residents, les intervencions que han obviat el suport a la integració socioeconòmica i s'han centrat estrictament en la rehabilitació física dels entorns degradats. S'ha comprovat que aquestes operacions poden resultar fins i tot nocives per a la població amb menys recursos, ja que esperonen processos de gentrificació que acaben amb l'expulsió de veïns i veïnes del barri (Tapada-Berteli i Arbaci, 2011). Els resultats obtinguts a partir de fórmules de caire més neoliberal guiades pel *Social-Mix* i basades en la diversificació dels règims de tinença en àrees amb elevada presència d'habitatges socials (Arbaci, 2013) també han estat decebedors. Aquestes iniciatives pretenen fomentar una major mixtura social entre els residents d'aquestes àrees per tal de propiciar sinergies socials que acabin resultant positives per a la població amb menys recursos. Paul Cheshire (2009) va titllar aquest tipus de propostes com a "polítiques de fe" (*faith-based policies*), una expressió amb la qual intentava descriure la ingenuïtat de la proposta. En la majoria d'aquests tipus d'intervenció, la interacció entre els nous residents de classes mitjanes i els residents tradicionals de rendes baixes acaba sent mínima. La població pobre no veu augmentar el seu capital social, ni tampoc millora la seva situació socioeconòmica pel simple fet de compartir barri amb altres persones de classe mitjana. És per això que alguns autors han afirmat que darrere d'aquestes intervencions no hi ha la intenció d'encarar el problema, sinó que més aviat el que hi ha és una estratègia per diluir-lo (Kleinhans, 2004). Només des de la transversalitat i la multisectorialitat es pot abordar la complexitat de la vulnerabilitat urbana, incidint simultàniament i de manera directa sobre diverses dimensions, com ara el desenvolupament econòmic, la inserció laboral, la formació, la salut, la rehabilitació de l'espai públic i dels habitatges, la prevenció de la delinqüència, etc., tot ajustant-se a les necessitats de cada cas en concret. Aquesta perspectiva, però, demana una actuació coordinada i transversal per part de les administracions públiques. Un aspecte que no és fàcil atesa l'estanquitat amb la qual acostumen a treballar les instàncies de govern, però que es fa necessari per tal d'afavorir l'èxit d'aquest tipus d'intervencions (Blanco i Nel-lo, 2018).

Ara bé, els programes de millora de barris tenen uns límits. Molts dels problemes presents en la realitat quotidiana dels barris desafavorits, com ara l'atur de llarga durada, la precarietat laboral o la pobresa, tenen un origen estructural, no són estrictament problemes de barri (Andersson i Musterd, 2005). En aquest sentit, és important tenir en compte que per combatre la vulnerabilitat urbana de manera efectiva es també necessària l'existència d'altres polítiques públiques que afavoreixin la inclusió i la cohesió social, les quals no han d'estar necessàriament centrades en una àrea determinada, sinó que poden tenir un àmbit d'acció més general, formant part de l'estructura mateixa de l'es-

tat de benestar, del sistema fiscal, de la legislació en matèria laboral o de plans estratègics de caràcter municipal, metropolitana, autonòmic o estatal (Tosics, 2015). Si no, tot l'esforç i la inversió serà debades.

Un altre element esmentat per alguns autors és la necessitat de formular de manera clara els objectius i els fenòmens que es volen contrarestar a partir dels programes. Així, per exemple, no és el mateix actuar sobre la vulnerabilitat urbana que sobre la segregació residencial. Primerament perquè som davant de fenòmens diferents que tendeixen a interaccionar i retroalimentar-se (Andersen, 2002). En segon lloc, perquè la diferent naturalesa dels dos fenòmens obliga a confeccionar i desenvolupar polítiques específiques en cada cas. Combatre la segregació residencial implicaria actuar sobre el conjunt de l'estructura residencial d'una ciutat, augmentant la mixtura social,<sup>4</sup> mentre que en el cas de la vulnerabilitat urbana es tracta d'un fenomen que afecta àrees concretes de la ciutat. Però, més enllà d'això, també és important d'aclarir si els objectius dels programes d'intervenció estan orientats a millorar les condicions de vida i l'hàbitat de la població que resideix a l'àrea intervinguda i si el que es pretén és canviar (o no) de posició el barri en l'estructura jeràrquica de la vulnerabilitat urbana de l'urbs (Anderson, 2004), ja que el tipus d'intervenció que requeriria cadascun d'aquests objectius seria també diferent. Acotar bé els objectius és important per poder fer un bon seguiment i avaluació del programa i, particularment, pot facilitar molt la rendició de comptes.

Habitualment, el que es persegueix amb les polítiques de rehabilitació integral de barris és que les intervencions beneficiïn els residents d'una àrea concreta, millorant les seves condicions de vida. Però de vegades l'assoliment d'aquest propòsit depèn en bona mesura de controlar bé els efectes adversos que es poden derivar de la intervenció. És habitual que les operacions de rehabilitació urbana impliquin una revalorització a l'alça dels béns immobles de l'àrea intervinguda. Això, tal com ja s'ha comentat anteriorment, pot desencadenar processos de gentrificació que acabin expulsant una part de la població per a la qual estava pensada l'actuació. O també pot succeir que la intervenció no acabi de millorar prou els dèficits sociourbanístics que presenta el barri, però sí que aconsegueixi facilitar recursos perquè una part dels residents puguin progressar socioeconòmicament. En aquests casos, també hi ha el risc que aquests residents acabin abandonant el barri voluntàriament, sent reemplaçats per nova població vulnerable (Alguacil et al., 2014). Això generaria una dinàmica de persistència de la pobresa urbana que dificultaria molt la transformació de l'àrea, malgrat els esforços emprats. Per tant, és important preveure aquests possibles efectes i tractar de neutralitzar-los a partir de mesures que ajudin a fixar la població resident en aquests espais. En el primer cas, algunes d'aquestes mesures podrien consistir a establir moratòries a les transaccions de compravenda d'habitatge, reservar proporcions d'habitatge assequible o de protecció social si hi ha noves promocions, realitzar mediacions en la renovació dels contractes de lloguer o establir un control dels preus

de l'habitatge de lloguer. En el segon cas, es podria optar més aviat per treballar la desestigmatització del barri, per incidir en la millora de l'entorn residencial i de la convivència o implicar el veïnatge en la transformació del barri. Aquest últim aspecte és molt rellevant en qualsevol cas, tal com s'explicarà més endavant.

En un context com l'actual, d'acceleració dels processos de metropolitanització, l'escala territorial juga un paper decisiu a l'hora de dissenyar les polítiques de millora de barris. Les dinàmiques d'estructuració socioresidencial que s'han vingut desenvolupant, per exemple a Barcelona, durant les darreres dècades responen a una lògica plenament metropolitana (Porcel, 2020). Això ha comportat que la conformació d'àrees vulnerables no afecta ja només barris de municipis concrets, sinó que afecta municipis sencers, com Badia del Vallès, o àmplies àrees transmunicipals, com l'eix Besòs. Per tant, les polítiques de millora de barris, per la seva naturalesa, demanen un esforç en la governança multinivell. La implicació de governs metropolitans, en el seu cas, o d'altres administracions supralocals, és cabdal per a la viabilitat i l'efectivitat d'aquest tipus de programes, sobretot pel que fa a la dotació pressupostària, però també perquè hi poden aportar una perspectiva estratègica i redistributiva fonamental. De la mateixa manera que també és important continuar comptant amb l'impuls i la gestió dels ajuntaments municipals, que són els que millor coneixen el dia a dia del seu territori (Blanco i Nel-lo, 2018).

La participació ciutadana és un altre dels elements que amb el temps s'ha anat consolidant com un aspecte clau per fer dels programes d'intervenció integral en barris vulnerables unes polítiques més efectives. La dependència i la passivitat envers les decisions i les accions de l'administració pública també formen part de la cronificació de les situacions d'exclusió social (Renes, 2000). Cal involucrar les persones que resideixen en entorns vulnerables en les decisions que afecten els seus barris i promoure la coproducció de les accions que es duran a terme entre el veïnat i l'administració pública. Aquesta és la fórmula més apropiada per generar una ciutadania més responsable, activa i apoderada. De fet, aquesta forma d'intervenció constitueix ja, en si mateixa, un primer exercici d'inclusió social. També és important fer partícip d'aquests processos la xarxa associativa dels barris, ja que acostuma a conèixer bé el territori i les seves necessitats. El seu paper és indispensable per marcar bé les prioritats i les particularitats de les intervencions en cada cas. Ismael Blanco i Oriol Nel-lo (2018) apunten que, en els programes de millora de barris, la participació ciutadana es pot vehicular en diversos àmbits, com en l'impuls de la proposta, en la definició dels objectius, en la programació de les accions, en l'assignació dels recursos o en el seguiment i l'avaluació dels projectes.

Precisament, l'avaluació de les intervencions és una part essencial també en aquest tipus de programes. Afavoreix la transparència i és imprescindible per a la rendició de comptes. Però també genera coneixement sobre els resultats obtinguts, facilitant una millor

<sup>4</sup> Els Estats Units són potser el país amb una major trajectòria en polítiques desegregadores basades, d'una banda, en la dispersió de la població pobra arreu de la ciutat, i de l'altra, en el desenvolupament d'entorns urbans mixtos a partir de la regeneració d'àrees urbanes conformades per blocs d'habitatge públic que havien assolit alts nivells de degradació (Goetz, 2000; Chaskin i Joseph, 2017; Briggs, Popkin i Goering, 2010).

definició de projectes futurs (Blanco i Nel-lo, 2018). Tanmateix, s'ha de tenir present que la transformació integral d'una àrea urbana degradada és un procés llarg en el temps (Bolt, van Kempen i van Weese, 2009). Per tant, l'avaluació ha de contemplar aquesta visió a llarg termini i incloure un seguiment de tot el procés des del seu inici, partint d'una diagnosi socio-urbanística prèvia.

Finalment, és convenient recordar el que segurament és a hores d'ara el major repte de la lluita contra la pobresa urbana, almenys en els contextos català i espanyol. Perquè sigui realment efectiva, aquesta aposta ha de constituir una part estructural del conjunt de polítiques de cohesió social. No n'hi ha prou amb el desenvolupament de programes conjunturals, sinó que les polítiques de millora de barris s'han d'integrar definitivament i de manera estable en el règim de benestar. Perquè, tal com es deia abans, la transformació d'un barri desafavorit és un procés lent i complex, i requereix constància en les accions. En aquests processos és més important iniciar el camí i mantenir el pols de la transformació que no pas arribar a la meta. Només d'aquesta manera serà possible avançar en la construcció de ciutats més inclusives.

#### 4. Presentació del monogràfic

El monogràfic s'estructura en tres parts diferenciades. La primera part la integren tres articles on es presenten diverses propostes d'aproximacions empíriques a la vulnerabilitat urbana. En el primer, José Manuel Gómez i Agustín Hernández Aja, investigadors de la Universidad Politécnica de Madrid, ofereixen una anàlisi d'aquest fenomen per al conjunt de l'Estat espanyol (municipis de més de 50.000 habitants) a partir de la informació i la metodologia recollida en el *Catálogo de Barrios Vulnerables*, elaborat per l'Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana del Ministeri de Transportes, Mobilitat i Agenda Urbana. Es tracta d'un projecte únic a Espanya en aquesta matèria, tant per la seva oficialitat com per l'abast territorial i temporal de la informació. L'anàlisi comprèn el període 1991-2011, realitzat a partir de dades decennals procedents del Cens de Població i Habitatges. Els autors dediquen també una part de l'article a posar el focus en la demarcació de Barcelona. A continuació, Marta Domínguez, Daniel Sorando i Pedro Uceda, de la Universidad Complutense de Madrid, aporten una anàlisi dels canvis en la vulnerabilitat socioresidencial a Madrid entre 2001 i 2011, efectuada a partir d'anàlisis factorialis i dades censals. L'estudi confirma la concentració d'àrees vulnerables al sud-est de la Comunitat de Madrid, on al llarg d'aquesta dècada s'ha incrementat la població immigrant, alhora que s'ha intensificat el procés d'envelliment de la població. Aquesta primera part es tanca amb l'article dels investigadors i la investigadora de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) Fernando Antón-Alonso, Sergio Porcel, Irene Cruz i Francesc Coll. Els autors presenten una anàlisi recent de la pobresa urbana a l'àrea metropolitana de Barcelona a partir del nou Índex de Vulnerabilitat Urbana (IVU), dissenyat per l'Àrea de Cohesió Social i Urbana de l'IERMB amb aquesta finalitat. La nova versió de l'IVU es construeix a través d'un model d'equacions estructurals realitzat en base a informació de registres administratius. Aquests nous elements metodològics milloren substancialment la capacitat d'anàlisi evoluti-

va i la periodicitat del càlcul de l'índex (anual) respecte de la versió anterior (Antón-Alonso i Porcel, 2018). Els resultats mostren els patrons de persistència, concentració i complexitat que caracteritzen la vulnerabilitat urbana a la metròpoli de Barcelona.

La segona part agrupa sis articles que reflexionen i analitzen alguns dels programes i de les polítiques de rehabilitació integral de barris més rellevants que s'han desenvolupat fins ara a Espanya i a Catalunya. Clemente Navarro, de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla, centra el seu article en una anàlisi del que ha significat les iniciatives comunitàries URBANA i URBANA a Espanya, mostrant la diversitat de les estratègies seguides en la seva implementació i apuntant alguns aspectes que cal tenir en compte per millorar-ne l'avaluació. En l'article següent, es posa el focus en Catalunya a partir de l'anàlisi de l'impacte de la *Llei de Barris*, l'instrument propi que va dissenyar la Generalitat de Catalunya per intervenir en àrees degradades i que va estar vigent entre 2004 i 2010. Les autores de l'article són Ana Pagliuso i Cristina Cavaco, de la Universidade de Lisboa, juntament amb Joaquim Sabater, de la Universitat Politècnica de Catalunya. Mantenint l'àmbit català com a territori de referència, en el tercer article d'aquesta secció, Pere Picorelli, de l'Institut Català del Sòl (INCASOL), reflexiona sobre el paper que ha jugat l'INCASOL en la intervenció i la transformació urbana de barris, més enllà de la Llei de Barris. L'autor dissectiona els diversos instruments dels quals disposa actualment la Generalitat de Catalunya, fent un balanç i plantejant quines haurien de ser les perspectives de futur en aquest àmbit.

Els dos articles que venen a continuació aborden les dues accions municipals més importants que s'han dut a terme a l'Estat espanyol per lluitar contra la desigualtat urbana, impulsades pels ajuntaments de Madrid i Barcelona. D'una banda, Nacho Murgui, actual regidor de l'Ajuntament de Madrid i ex-segona tinent d'alcalde de l'Ajuntament de Madrid, explica des d'una perspectiva crítica l'origen i el desenvolupament del *Fondo de Reequilibrio Territorial de Madrid*, el programa impulsat pel govern de Manuela Carmena durant l'anterior mandat. D'altra banda, en l'article següent s'aborda el *Pla de Barris*, el programa d'intervenció integral de barris impulsat, en aquest cas, per l'Ajuntament de Barcelona. Aquest text el signen Oriol Nel-lo, Helena Cruz i Ismael Blanco, tots ells investigadors de la Universitat Autònoma de Barcelona i membres del Consell Assessor del mateix programa. L'autora i els autors expliquen com s'ha anat desenvolupant fins ara el Pla de Barris, apunten les claus de la seva segona edició (2021-2024), recentment aprovada, i assenyalen cap a on s'ha de continuar avançant amb aquest tipus de polítiques. I, per acabar la secció, Jordi Martí, vicepresident de l'Àrea de Planificació Estratègica de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, planteja la necessitat a Barcelona d'actuar en l'atenció especial als barris desafavorits des d'una escala metropolitana, molt més idònia per cobrir les necessitats de la *ciutat real*.

Finalment, la tercera part, integrada per dos articles més, s'ha dedicat a recollir algunes experiències concretes de barris desafavorits en transformació. En el primer dels articles, Mariona Prats i Suso López, caps de projectes del Pla de Barris, fan una avaluació de com han resultat les intervencions als barris de la zona

de muntanya i de la zona nord durant els primers quatre anys de desplegament del programa. En el segon, Carme Pasalamar i Arnau Funes, educadora social i treballador social, respectivament, de l'Ajuntament del Prat del Llobregat, expliquen la llarga trajectòria d'intervencions que s'han produït al barri de Sant Cosme. L'autora i l'autor ofereixen una mirada des de prop de la complexitat de la vulnerabilitat urbana i de com han anat evolucionant les formes d'actuació al barri.

Els coordinadors d'aquest nou número de *Papers* volen agrair especialment a totes les autores i els autors l'esforç realitzat en l'elaboració dels seus textos i el compromís mostrat amb la publicació en uns temps tan difícils com els que s'estan vivint.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- ALGUACIL, J., CAMACHO, J. I HERNÁNDEZ, A. (2014). "La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables". *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 27, 73-94.
- ANDERSEN, H.S. (2002). "Excluded places: The interaction between segregation, urban decay and deprived neighbourhoods". *Housing, Theory and Society*, 19(3-4), 153-169.
- ANDERSSON, R. i BRÅMÅ, Å. (2004). "Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: can area-based urban policies counteract segregation processes?". *Housing Studies*, 19(4), 517-539.
- ANDERSSON, R. i MUSTERD, S. (2005): "Area-based policies: a critical appraisal". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(4), 377-389.
- ANDREU, M. (2016). *Les ciutats invisibles: Viatge a la Catalunya metropolitana*. Barcelona: L'Avenç.
- ARIAS, F. (2000). "Las periferias sociales: los barrios desfavorecidos en las ciudades españolas". *Documentación Social*, 119, 275-294.
- ARIAS, F. (2005). "El estudio de la desigualdad urbana". *Urban Affairs Review*, 8(11), 77-83.
- ATKINSON, R. i KINTREA, K. (2001). "Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods". *Urban Studies*, 38(12), 2.277-2.298.
- BAENA-DÍEZ, J.M., BARROSO, M., CORDEIRO-COELHO, S.I., DÍAZ, J.L. i GRAU, M. (2020). "Impact of COVID-19 outbreak by income: hitting hardest the most deprived". *Journal of Public Health*, 395(5), 1-6.
- BLANCO, I. i NEL-LO, O. (2018). "Conclusiones", a: I. Blanco i O. Nel-lo (eds.), *Barrios y crisis: Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pàg. 195-208). València: Tirant Humanidades.
- BOLT, G., VAN KEMPEN, R. i VAN WEESEP, J. (2009). "After Urban Restructuring: Relocations and Segregation in Dutch Cities". *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 100(4), 502-518.
- BRIGGS, X. DE S., POPKIN, S.J. i GOERING, J. (2010). *Moving to Opportunity: The Story of an American Experiment to Fight Ghetto Poverty*. Nova York: Oxford University Press.
- BUCK, N. i GORDON, I. (2004). "Does spatial concentration of disadvantage contribute to social exclusion?", a: M. Boddy i M. Parkinson (eds.), *City Matters: Competitiveness, cohesion and urban governance* (pàg. 237-268). Bristol: The Policy Press.
- CHASKIN, R.J. i JOSEPH, M.L. (2017). *Integrating the Inner City. The Promise and Perils of Mixed-Income Public Housing Transformation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- CHESHIRE, P. (2009). "Policies for Mixed Communities: Faith-Based Displacement Activity?". *International Regional Science Review*, 32(3), 343-375.
- COMISSIÓ EUROPEA (2020). *Cohesion policy at the centre of a green and digital recovery*. Brussel·les: Comissió Europea.
- CORDES, J. i CASTRO, M.C. (2020). "Spatial analysis of COVID-19 clusters and contextual factors in New York City". *Spatial and Spatio-Temporal Epidemiology*, 34.
- DE GREGORIO, S. (2010). "El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN I y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España". *Ciudades*, 13, 39-59.
- DE GREGORIO, S. (2013). "La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 46(180), 253-275.
- DE GREGORIO, S. (2017). "25 years of urban regeneration in the UE". *Territorio della ricerca su insediamenti e ambiente*, 18, 15-20.
- ENGELS, F. (1976). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Madrid: Akal.
- EPSTEIN, R. i KIRSZBAUM, T. (2019). "Ces quartiers dont on préfère ne plus parler: Les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018)". *Revue d'histoire politique* 3(30), 23-46.
- GOETZ, E.G. (2000). "The politics of poverty deconcentration and housing demolition". *Journal of Urban Affairs*, 22, 157-173.
- HALL, S. (2015). "Entre État et marché: une brève histoire de la régénération urbaine en Angleterre", a: T. Kirszbaum (dir.), *En finir avec les banlieues? Le désenchantement de la politique de la ville* (pàg. 117-129). París: Éditions de l'Aube.
- HARVEY, D. (1977). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Madrid: Siglo XXI.
- HERNÁNDEZ-AJA, A., GARCÍA-MADRUGA, C., RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I. i MATESANZ-PARELLADA, Á. (2014). "Políticas estatales en ARI, tipología urbana y vulnerabilidad so-

cial". *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 9(26), 127-146.

HERNÁNDEZ-AJA, A., MATESANZ-PARELLADA, Á., RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I. i GARCÍA-MADRUGA, C. (2015). "Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)". *Informes de la Construcción*, 67.

KLEINHANS, R. (2004). "Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature". *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, 367-390.

LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

LLOP, J.M., VALLS, X., ALBORS, J. i MONGIL, D. (2008). "Introducció. Ciutats en (re)construcció. Cap a una nova cultura urbanística?", a: *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

NEL·LO, O. (dir.) (2009). *La Llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

NEL·LO, O. (2011). "The five challenges of urban rehabilitation. The Catalan experience". *Urban Research & Practice*, 4(3), 308-325.

NEL·LO, O. (2018): "Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona". *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 50(198), 697-715.

OCDE (1998). *Integrating Distressed Urban Areas*. París: OCDE Publications.

PORCEL, S. (2020). *Desigualdad social y segregación residencial, una relación compleja*. Madrid: Fundación FOESSA.

RENES, V. (2000). "Dimensión territorial de la pobreza e intervención social". *Documentación Social*, 119, 259-273.

TAPADA-BERTELI, T. i ARBACI, S. (2011). "Proyectos de regeneración urbana en Barcelona contra la segregación socioespacial (1986-2009): ¿solución o mito?". *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 6(17), 187-222.

TOSICS, I. (2015). *Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach: An urban contribution to the European Urban Agenda*. Brusel·les: URBACT.

WILSON, W.J. (1987). *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University Chicago Press.

**1. Introducción y objetivos**

**2. Enfoque conceptual del Catálogo de Barrios Vulnerables**

**3. Metodología de delimitación de Barrios Vulnerables**

3.1. Barrios y Áreas Estadísticas Vulnerables

3.2. Indicadores de vulnerabilidad

3.3. Sistema de clasificación

**4. Resultados y análisis**

4.1. Evolución del Catálogo de Barrios Vulnerables en Cataluña

4.2. Evolución del Catálogo de Barrios Vulnerables en Barcelona

4.3. Una visión del área urbana funcional de Barcelona

**5. Retos de futuro**

JOSÉ MANUEL GÓMEZ GIMÉNEZ

jm.gomez@upm.es

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio,  
Universidad Politécnica de Madrid

AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA

a.hernandez@upm.es

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio,  
Universidad Politécnica de Madrid

# EL ATLAS DE VUNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA: OBJETIVOS, RESULTADOS Y RETOS DE FUTURO

## Resumen

El Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana es el encargado del mantenimiento del Catálogo de Barrios Vulnerables de los municipios españoles mayores de 50.000 habitantes, elaborado a partir de los datos de los Censos de Población y Viviendas desde 1991. Cada uno de los barrios incluido en el Catálogo viene determinado por criterios de vulnerabilidad estadística, pero también por la condición de ser una pieza urbana homogénea, capaz de asumir una intervención multidimensional que permita su mejora. Del análisis de la evolución de estos barrios en las tres ediciones del Catálogo se pueden extraer conclusiones significativas sobre los procesos ocurridos en las ciudades españolas en relación con las transformaciones de sus fracturas socioespaciales. Frente a algunas hipótesis que plantean que el incremento de la vulnerabilidad urbana es producto de la crisis de 2008, mediante la revisión del Catálogo se constata que este proceso se inició con anterioridad. Esto supondría que las políticas urbanas implementadas por los municipios españoles no habrían alcanzado los objetivos esperados y que la aparente prosperidad de nuestras ciudades tenía como correlato la depresión de parte de su espacio urbano. Además, a la vista de los resultados del período 2001-2011 se constata que zonas significativas de las áreas centrales han perdido su condición de vulnerables, probablemente a costa de trasladar a parte de sus habitantes a zonas más periféricas.

**Palabras clave:** fracturas socioespaciales; vulnerabilidad urbana; barrios desfavorecidos; segregación urbana; justicia espacial.

## 1. Introducción y objetivos

Desde 1996 el gobierno español, en el seno de la OCDE, forma parte de un proyecto cuyo objetivo es estudiar la situación de los 'barrios desfavorecidos' y redactar un informe que contenga un análisis de sus características con las medidas que deberían desarrollarse para conseguir su integración. Desde entonces, en colaboración con el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid, se han elaborado tres ediciones del Catálogo de Barrios Vulnerables, basadas en los datos obtenidos a través de los Censos de Población y Viviendas. Esta tarea se ha desarrollado por mediación del Ob-

servatorio de la Vulnerabilidad Urbana de España, que en las tres ediciones ha analizado todas las ciudades del Estado mayores de 50.000 habitantes (y/o capitales de provincia); un proceso en el que los autores han participado. Las delimitaciones han seguido una doble metodología: estadística y urbanística. Cada uno de los barrios incluidos en el Catálogo cumple unos criterios de vulnerabilidad estadística, pero también la condición de ser una pieza urbana homogénea que cumpla la condición de barrio y, por tanto, de ser capaz de asumir una intervención multidimensional que permita su mejora interna y el reequilibrio con el resto de la ciudad (Hernández Aja et al., 2018b).

Los últimos datos utilizados para la delimitación de Barrios Vulnerables (BBVV) se corresponden con los del Censo de 2011 (sustentado en una muestra estadística, frente a la metodología de trabajo de campo universal de los censos anteriores); por ello incluimos en esta comunicación una comparación con los datos del Atlas de distribución de renta de los hogares, desarrollado por el INE utilizando un indicador estadístico de territorialización de renta media (a nivel de secciones censales) a partir de los datos tributarios de 2016 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (INE, 2019).

En cualquier caso, y salvando los inconvenientes presentes en todas las estadísticas experimentales, no se disponía de datos territorializados sobre vulnerabilidad que permitiesen el estudio de la desigualdad territorial hasta el desarrollo del primer Catálogo de Barrios Vulnerables. Por ello, para el desarrollo de este tipo de estudios fue fundamental la construcción de índices sintéticos o compuestos como el empleado para la delimitación de Barrios Vulnerables. En todo caso, creemos que los resultados del Catálogo, en la escala en que se manejan, son de gran utilidad al permitir visualizar los Barrios Vulnerables en tres etapas cronológicas (1991, 2001 y 2011) y el desarrollo de estudios más específicos de las ciudades analizadas en el informe.

La metodología utilizada en el Catálogo de Barrios Vulnerables no intenta competir —ni sustituirlos— con otros trabajos de análisis estadístico, cuyos objetivos sean estudios de carácter más complejo, ya que lo que se ha pretendido con ella es que los indicadores utilizados sean fácilmente comprensibles y comunicables y, por tanto, útiles para el debate sobre la vulnera-

bilidad urbana en las ciudades estudiadas (Hernández Aja et al., 2018b).

La evolución de los Barrios Vulnerables catalogados en las ciudades españolas permite obtener algunas conclusiones fundamentales. En primer lugar, establece que en el período 2001-2011 se mantuvo un crecimiento significativo de la vulnerabilidad urbana en España, semejante al detectado en el período 1991-2001, pasando los barrios vulnerables de 604 en 2001 a 918 en 2011, lo que supone un incremento de casi el 50%, mientras que la población analizada creció tan solo un 14%. En segundo lugar, frente a algunas hipótesis que plantean que el incremento de la vulnerabilidad urbana es producto de la crisis de 2008, este trabajo constata que ya se había producido un crecimiento significativo de la desigualdad urbana en años anteriores, lo que supone que las políticas urbanas hasta entonces implementadas no alcanzaron los objetivos esperados y que la aparente prosperidad de nuestras ciudades, basada en la calidad de las nuevas periferias, tenía como correlato la depresión de parte de la ciudad existente, que perdía parte de sus efectivos y recursos y, por tanto, incrementaba sus índices de desigualdad frente a la ciudad en su conjunto (Hernández Aja et al., 2018b).

Somos también conscientes de que los resultados obtenidos suponen solo un *acercamiento epidérmico* al estudio de las fracturas socioespaciales en nuestras ciudades. Por ello, la comparativa con la distribución territorial de la renta presentada por el INE en 2019 no siempre llevará aparejada una correspondencia absoluta.

## 2. Enfoque conceptual del Catálogo de Barrios Vulnerables

Para nosotros un barrio es un espacio dotado de unas propiedades de continuidad espacial y de articulación social que permite la apropiación por sus habitantes y que es percibido como unidad; asimismo, el concepto de vulnerable nos parece más complejo que el concepto de desfavorecido. Como se verá en la metodología, el trabajo de campo y las entrevistas con agentes municipales nos permitieron delimitar en la mayoría de los casos barrios completos, por lo que creemos correcto el término de Barrio Vulnerable sobre el que se articula el estudio.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas define la vulnerabilidad como “un estado de alta exposición a ciertos riesgos e incertidumbres, en combinación con una habilidad reducida para protegerse a uno mismo contra aquellos riesgos e incertidumbres y hacer frente a sus consecuencias negativas. Existe a todos los niveles y dimensiones de la realidad y forma parte integral de la condición humana, afectando tanto al individuo como a la sociedad como un todo”.

A la vista de esta definición, cabe resaltar pues que el concepto de vulnerabilidad hace referencia a dos cuestiones básicas:

1. El incremento de los riesgos y las amenazas que afectan a las personas y sociedades.

2. El debilitamiento de sus mecanismos para afrontarlos.

Con esas consideraciones, parece evidente que, en las últimas décadas, tal y como mostraba Castel (1991, 1995), la exposición de la población a esas amenazas ha aumentado, mientras que se ha producido simultáneamente un debilitamiento de los mecanismos para afrontarlas. La importancia o el grado de adecuación del concepto, desde la perspectiva del análisis sociourbanístico, muestran que para comprender las raíces del orden social y del bienestar humano se requiere de un sentido de pertenencia a la sociedad, de modo que se satisfagan las necesidades materiales, culturales, psíquicas, relacionales... como mecanismos de integración.

En términos urbanos, y aplicada sobre un lugar geográfico y un espacio social específicos, la “vulnerabilidad urbana” se refiere a la posibilidad de que una población concreta y territorializada se vea afectada por alguna circunstancia adversa. De esta forma, el concepto no alude tanto a la existencia de una situación crítica constatada en la actualidad, sino a la presencia de unas determinadas condiciones de riesgo, fragilidad y desventaja que harían posible la entrada en un escenario crítico de desfavorecimiento, entendido este como “la materialización de dicho riesgo en una situación de exclusión ya consolidada” (Bruquetas, Moreno y Walliser, 2005). En el sistema urbano, hablaríamos de segregación espacial cuando hay barrios que quedan fuera del sistema urbano “normalizado” (EDIS et al., 1999) y por lo tanto quedan en una situación de vulnerabilidad (aislamiento, carencias en servicios urbanos y equipamientos, inaccesibilidad).

De este modo, el concepto estaría íntimamente relacionado con un punto de vista operativo, es decir, con la aplicación de actuaciones o medidas preventivas para que las potencialidades negativas no se conviertan finalmente en hechos, “de forma que de no actuarse sobre las bases del problema el área entrará en crisis, pudiéndose producir una degradación funcional y social del ámbito que lo conduzca a la marginación” (Hernández Aja, 2007). Profundizando en el mismo sentido, puede entenderse la vulnerabilidad urbana “como aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida” (Alguacil, 2006).

Cuando estas situaciones se concentran en determinados lugares, por los efectos de la segregación espacial, se suelen reforzar e ir acompañadas de un medio social y económicamente decaído y un medio ambiente urbano degradado. En estos casos, no solo la exclusión residencial y social se combinan y se retroalimentan, sino que estas condiciones se reubican recurrentemente en el propio medio, generando un proceso circular que reproduce sus componentes.

De este modo, la vulnerabilidad de un territorio combina factores objetivos y subjetivos:



1. Por un lado, está constituida por condiciones de desfavorecimiento social, de desventajas estructurales que sufre una determinada población para desarrollar proyectos vitales en contextos de seguridad y confianza.
2. Por otro lado, también contemplaría los condicionantes psicosociales que afectan a la percepción que los ciudadanos tienen del territorio donde viven y de sus propias condiciones socioeconómicas. Una percepción negativa de este tipo puede traducirse en procesos de malestar urbano que no se corresponden necesariamente con unos indicadores estadísticos de vulnerabilidad urbana. La vulnerabilidad es, por tanto, un concepto contextual, que debe ser enmarcado en un territorio concreto.

En consecuencia, la complejidad de la vulnerabilidad aplicada al territorio nos permite identificar los barrios vulnerables como lugares donde se acumulan aquellas dificultades que vienen determinadas por la mayor presencia y combinación de diversos factores:

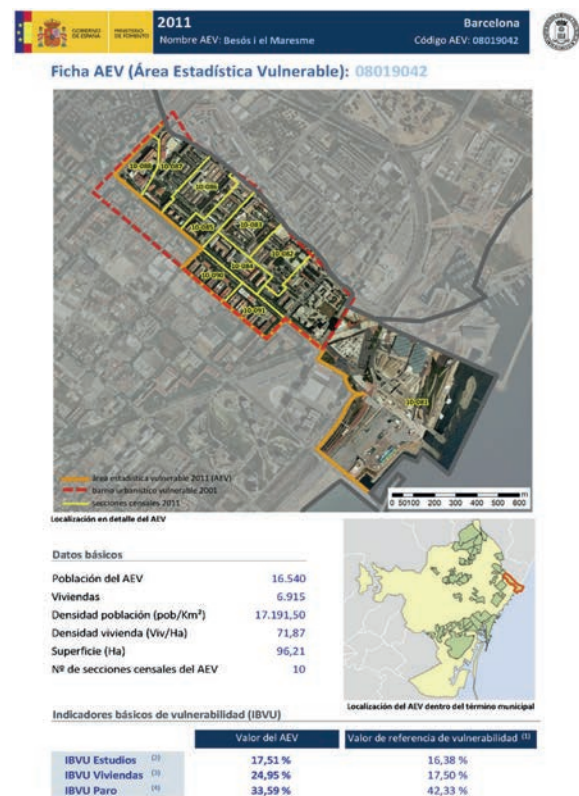
1. Sociodemográficos: sobrevejecimiento, inmigración y conflictos étnicos, elevada presencia de hogares "atípicos" (unipersonales, monoparentales, pluripersonales, extensos, múltiples)...
2. Socioeconómicos: precariedad e inestabilidad en el empleo, desempleo, descualificación, ausencia de movilidad social...
3. Residenciales: condiciones habitacionales de infravivienda, endeudamiento, hacinamiento, problemas de accesibilidad, insalubridad del medio ambiente urbano, escasa cualificación del espacio urbano...
4. Subjetivos: sentimientos de inseguridad, desarraigo, aislamiento, percepción de abandono institucional, deficiencias en el paisaje urbano...

### 3. Metodología de delimitación de Barrios Vulnerables

En 1996 el entonces Ministerio de Fomento, en colaboración con el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la UPM, realizó el primer análisis urbanístico sobre la vulnerabilidad urbana en España y la descripción de los Barrios Vulnerables a partir de los datos del Censo de 1991 facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En 2008, pasados doce años desde el primer Catálogo, comenzaron los trabajos para el segundo informe a partir de los datos del Censo de 2001, y en 2015 se inició su tercera actualización a partir de los datos del último Censo de Población y Viviendas de 2011.

El objetivo concreto del estudio se mantuvo constante en las tres ediciones: la localización y delimitación de aquellos barrios del panorama estatal con índices estadísticos críticos en la explotación de los Censos de Población y Viviendas, la descripción de su situación y caracterización específicas, y la elaboración de una ficha para cada uno de ellos (ver figura 1), así como un informe para cada ciudad analizada.

Figura 1. Ejemplo de la primera página de una ficha de Barrio Vulnerable



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020.

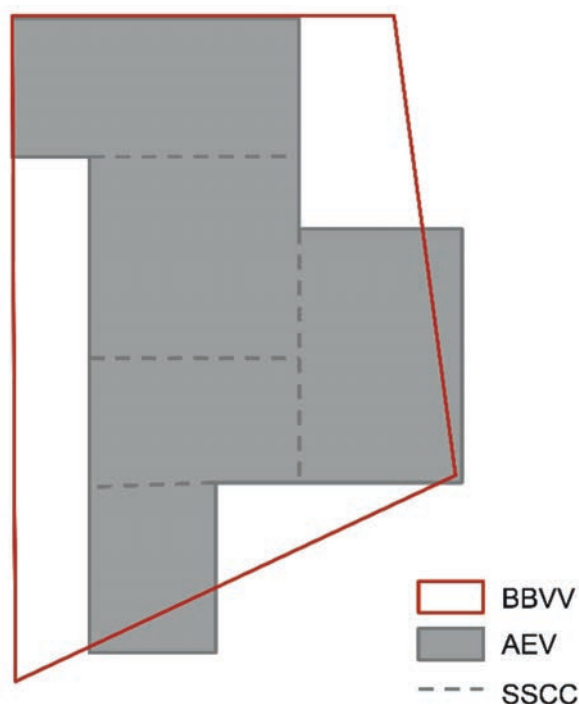
### 3.1. Barrios y Áreas Estadísticas Vulnerables

Los Barrios Vulnerables (BBVV) son delimitaciones urbanísticas de perímetros que se corresponden con una realidad física y morfológica de cierta homogeneidad y continuidad, y que presentan una peor situación desde el punto de vista social o residencial respecto al contexto general estatal. El interés de su delimitación reside en que reúnen dos condiciones simultáneas que pueden hacer de estos ámbitos piezas con potencial de transformación urbana sobre los que se podrían desarrollar planes y proyectos de actuación de dimensión urbana: por un lado, en estos espacios se puede hacer compatible el principio de proximidad con la acogida de todas las funciones propias del desarrollo de la vida cotidiana; por otro, se trata de un marco con capacidad para interactuar en interdependencia con la ciudad y la metrópoli de manera eficaz.

Su delimitación conlleva, por tanto, un doble proceso a partir de datos estadísticos y urbanísticos. El punto de partida fueron los datos ofrecidos por los censos de población y vivienda de 1991, 2001 y 2011 desagregados por sección censal, a partir de los que se elaboraron tres indicadores básicos de vulnerabilidad (IBVU) y se establecieron los valores de referencia (VR) que permiten considerar un área como vulnerable.

El proceso de delimitación parte de agrupaciones de secciones censales con población comprendida entre 3.500 y 15.000 habitantes que superan el valor de referencia para alguno de los indicadores básicos de vulnerabilidad. Estas agrupaciones de secciones censales se denominan en el estudio áreas estadísticas

**Figura 2.** Esquema de un barrio vulnerable (BBVV) y un área estadística vulnerable (AEV) generada por agrupación de secciones censales (SSCC)



Fuente: Hernández Aja et al., 2018b.

vulnerables (AEV) y fueron delimitadas mediante trabajo de gabinete. Una vez establecidas estas áreas estadísticas vulnerables, se delimitaron a partir de ellas perímetros urbanísticos, denominados barrios vulnerables (BBVV) que, por su configuración urbana, morfotipología y estructura urbana, constituyen piezas de cierta homogeneidad y con algún grado de diferenciación respecto al resto de la ciudad. Este proceso se realizó mediante trabajos de gabinete y de campo (ver figura 2 para observar la diferencia y la correspondencia entre AEV y BBVV) (Hernández Aja et al., 2018b).

Además, todos estos Barrios Vulnerables son asociados con un tipo de tejido urbano, a través de la asignación a los mismos de una Forma de Crecimiento del tejido al que pertenezcan: Casco Histórico, Ensanche, Parcelación Periférica, Ciudad Jardín, Promoción Pública 1940-1960, Promoción 1960-1975, Promoción

Pública 1975-1990, Promoción Privada 1975-1990, Pueblos Anexionados, Media Mixta, Periferia Mixta, Parcelación Marginal, Disperso. Ello enriquecerá sustancialmente el análisis de conjunto sobre los diferentes momentos de desarrollo de nuestras ciudades y sus consecuencias sobre la vulnerabilidad urbana en la actualidad.

### 3.2. Indicadores de vulnerabilidad

Los indicadores básicos de vulnerabilidad (IBVU) utilizados en los Catálogos de Barrios Vulnerables de 1991, 2001 y 2011 se refieren a tres dimensiones de la vulnerabilidad: dos de ellas sociales (nivel de estudios —IEST— y de paro —IPAR—) y una en relación con la calidad de la vivienda (carencias en la edificación —IVIV—). Los datos necesarios para su cálculo se obtuvieron desagregados para sección censal de los Censos de Población y Viviendas de 1991, 2001 y 2011.

Los valores de referencia (VR) que permiten determinar la vulnerabilidad de un área se establecieron para los tres años respecto a los valores estatales para cada indicador básico de vulnerabilidad (IBVU) (ver tabla 1). De este modo, las delimitaciones se refieren a aquellas áreas que presentan peor situación respecto a las medias de los valores de los indicadores estatales, lo que no excluye que existan otras áreas en cada una de las ciudades, pero que por su tamaño u homogeneidad no se consideren con un tamaño suficiente para incluirlas en el estudio.

#### 3.2.1. IEST. Indicador de estudios

Evalúa el nivel de formación de la población. Se utilizó el mismo indicador para los tres años: porcentaje de población analfabeta o sin estudios para la población mayor de 16 años.

Los valores de referencia para los años 1991 (28%), 2001 (22,95%) y 2011 (16,38%) se fijaron en 1,5 veces el indicador estatal. Entendido como un indicador contextual, la mejora en el indicador estatal no responde a una tendencia generalizada, sino que pone de manifiesto las desigualdades existentes en el nivel de estudios de las nuevas generaciones frente a otras realidades sociales que permanecen constantes en el tiempo, como puede ser la población de mayor edad o la inmigración de menos recursos económicos.

**Tabla 1.** Índices medios estatales de los indicadores básicos de vulnerabilidad urbana (IBVU) y valores de referencia (VR) empleados para la delimitación de Barrios Vulnerables

		1991		2001		2011	
		IBVU	VR	IBVU	VR	IBVU	VR
Estudios (IEst)		18,78%	> 28,00%	15,30%	> 22,95%	10,92%	> 16,38%
Paro (IPar)		19,30%	> 28,00%	14,20%	> 21,30%	29,64%	> 42,33%
Vivienda (IViv)	IViv 1	0,66%	> 2,00%	1,00%	>2,00%	6,99%	> 17,50%
	IViv 2	2,84%	> 3,00%				
	IViv 3	4,51%	> 5,00%				

Fuente: Hernández Aja et al., 2018b.

### 3.2.2. IPAR. Indicador de paro

Evalúa el nivel de paro de la población. El indicador es el mismo para los tres periodos: porcentaje de población en situación de desempleo respecto a la población activa mayor de 16 años.

Los valores de referencia para los años 1991 (28%) y 2001 (21,30%) se fijaron en 1,5 veces el indicador estatal. En 2011, y debido a los elevados niveles de paro motivados por la crisis, el indicador estatal se situaba en el 29,64%, lo que llevaría a infrarrepresentar la vulnerabilidad por este indicador en caso de situar el valor de referencia en 1,5 veces. Para evitar este problema se estableció el valor de referencia en aquel nivel del indicador que detectase un volumen equivalente de secciones censales, y por tanto de población, al detectado en 2001: el 42,33%.

Las grandes variaciones al alza o a la baja en el indicador estatal dan muestra de que se trata de un indicador resultado del contexto socioeconómico y coyuntural de cada catálogo, y que es un indicador adecuado para evaluar la persistencia de situaciones de desfavorecimiento independientes de la evolución general del indicador a nivel estatal.

### 3.2.3. IVIV. Indicador de vivienda

Evalúa las carencias en el parque residencial edificado. Es el indicador que más cambios ha sufrido en los distintos catálogos, con modificaciones tanto en las unidades utilizadas (viviendas principales en 1991, personas residentes en viviendas principales en 2001, y viviendas familiares en 2011) como en la definición del propio indicador.

En 1991 se utilizó un indicador triple: porcentaje de viviendas principales sin agua corriente (IVIV1); sin retrete o aseo (IVIV2); y sin baño o ducha (IVIV3). Los valores de referencia se establecieron respectivamente en el 2%, 3% y 5% del parque de viviendas principales. En 2001 el Censo unificaba las variables de 1991 de sin retrete o aseo y sin baño o ducha (IVIV2 e IVIV3) en una sola, y modificaba el universo de las viviendas sin agua corriente (IVIV3), pasando de establecerlo en viviendas en 1991 a edificios en 2001. Por este motivo, se utilizó un único indicador calculado como porcentaje de población residente en viviendas principales sin aseo y/o ducha. El valor de referencia se estableció en el doble del indicador estatal (2%).

En 2011, la utilización del indicador de 2001 (recordemos que ya no es un censo universal, sino que los datos se infieren de una muestra) daba unos resultados distorsionados muy alejados de los estudios anteriores, y por ello se optó por un cambio en su definición, más ajustado a los problemas de calidad del parque de viviendas y a las políticas a desarrollar desde las distintas administraciones, centradas en la rehabilitación de edificios. El indicador final utilizado fue el porcentaje de viviendas familiares situadas en edificios cuyo estado de conservación es malo, ruinoso o deficiente. El valor de referencia del indicador se estableció en aquel nivel del indicador que detectara un volumen de secciones censales vulnerables equivalente al detectado por el indicador de 2001 (17,5%). Siguiendo este criterio, y a pesar de la modificación en

la definición del indicador, se comprobó que existía una alta correspondencia entre los patrones de distribución espacial de secciones vulnerables detectadas en 2001 y en 2011, lo que permite a nuestro juicio la comparación con los trabajos anteriores (Hernández Aja et al., 2018b).

### 3.3. Sistema de clasificación

El objeto de la clasificación de los barrios vulnerables es definir una metodología sencilla, fácilmente comunicable y replicable, que nos permita medir en cada caso la intensidad del fenómeno de vulnerabilidad urbana en cada una de las áreas delimitadas.

Se establece para ello la vulnerabilidad como la intersección de dos variables: la vulnerabilidad relacional (socioeconómica) y la vulnerabilidad física o contextual (residencial).

1. Vulnerabilidad socioeconómica: se considera como la intersección de la posición socioeconómica de la población existente en los barrios organizada en torno a dos ejes: la tasa de ausencia de estudios y la tasa de paro.
2. Vulnerabilidad residencial: se considera como la relación entre el porcentaje de viviendas con carencias en el área con la media estatal.

De esta forma, tenemos tres niveles básicos de vulnerabilidad, dos de ellos referidos a su situación socioeconómica, y otro referido a su contexto físico (la calidad de la vivienda). Estos valores, comparables consigo mismo de forma autónoma, requieren en primer lugar ser trasladados a un lenguaje común (a una escala similar) para poder ser relacionados entre ellos, ya que comparar o incluso sumar la tasa de paro con el porcentaje de viviendas en estado ruinoso parece a priori una acción completamente injustificada. Para ello empleamos de forma generalizada la posición del indicador del área delimitada como vulnerable con respecto a la media estatal, estableciendo niveles o grados de intensidad de vulnerabilidad ahora ya carentes de unidades y que, si bien tampoco sería razonable sumarlos unos con otros, permiten al menos una lectura conjunta de los mismos, al referirse todos ellos a la posición relativa que ocupa el barrio con respecto al resto de España.

En la siguiente tabla (ver tabla 2) se recogen los niveles relativos para cada una de las dimensiones analizadas, ordenados en: el grupo "0", que indicaría una situación "ideal" en la que el barrio se encuentra en una posición favorable con respecto a la media; el grupo "A", que corresponde a aquellos barrios que, pese a encontrarse en una posición de desventaja con respecto a la media, no superan el valor crítico establecido para ser considerados vulnerables, y los grupos "B", "C" y "D", correspondientes a aquellos barrios que superan el valor crítico, y ordenados conforme a la gravedad con que el problema detectado se manifiesta en el ámbito.

Una vez establecida la posición relativa de cada barrio con respecto a cada uno de los indicadores, faltaría proceder a algún tipo de "cruce" o "sumatorio" de todos ellos, para establecer un valor sintético de vul-

**Tabla 2.** Criterio de establecimiento del nivel de vulnerabilidad

Nivel escalar de vulnerabilidad	Clasificación de los indicadores básicos de vulnerabilidad respecto al valor de referencia y la media nacional	
	Indicadores de estudios (IEst) y de paro (IPar)	Indicadores de vivienda (IViv)
0	$0 < M.N.$	$0 < M.N.$
A	$M.N. \leq A < V.R.$	$M.N. \leq A < V.R.$
B	$V.R. \leq B < 2,5 M.N.$	$V.R. \leq B < 4 M.N.$
C	$C \geq 2,5 M.N.$	$4 M.N. \leq C < 8 M.N.$
D	-	$D \geq 8 M.N.$

\* M.N.: Media Nacional, V.R.: Valor de referencia  
Fuente: Elaboración propia.

nerabilidad urbana para cada barrio que permita su clasificación.

Aunque no parece que sumar los valores de unos y otros sea una solución razonable, resulta evidente que un barrio que posea peores índices en todos los aspectos de vulnerabilidad analizados deberá ocupar un nivel mayor de vulnerabilidad sintética. El problema surge a la hora de clasificar aquellos que se encuentran mejor posicionados por ejemplo en cuanto a tasa

de paro, pero presentan mayores carencias en servicios básicos de viviendas. En estos casos podremos decir que un barrio es no mejor que otro, ya que en alguno de los aspectos se encuentra peor posicionado, pero será imposible establecer una posición escalar clara que ordene todos y cada uno de ellos.

Por ello empleamos un sistema fácilmente replicable y abierto, que permita en caso de que sea necesario cambiar los pesos relativos de cada indicador, y estableciendo niveles de situaciones a priori "no mejores" que la anterior, ya que al menos uno de los indicadores será más negativo en ese barrio.

En las siguientes tablas (ver tabla 3) se recogen los niveles establecidos para clasificar la vulnerabilidad urbana, por un lado, de los indicadores socioeconómicos, estableciendo una primera clasificación de vulnerabilidad social, y por otro lado, con la incorporación de los indicadores de vivienda, estableciendo la clasificación de vulnerabilidad sintética (Hernández Aja et al., 2018b).

#### 4. Resultados y análisis

La evolución de la población residente en Barrios Vulnerables se ha caracterizado fundamentalmente por su crecimiento (ver tabla 4). Desde 1991 hasta 2011, mientras la población total de España creció alrededor del 20% y la población analizada en este catálogo aumentó algo más del 22%, la población en Barrios Vulnerables se disparó más de un 132%. Así pues, el número de ciudades que cuentan con Barrios Vulnerables ha pasado de 116 en 1991 y 124 en 2001 a alcanzar 147 en 2011. El número de Barrios Vulnerables ha

**Tabla 3.** Niveles de vulnerabilidad social y sintética a partir de la posición de los indicadores básicos

VULNERABILIDAD SOCIAL*			PARO				
			0	A	B	C	
			0 - MN	MN - VR	VR - 2,5 MN	>2,5 MN	
ESTUDIOS	0	0 - MN	NV	NV	VL	VS	
	A	MN - VR	NV	NV	VM	VS	
	B	VR - 2,5 MN	VL	VM	VM	VS	
	C	>2,5 MN	VS	VS	VS	VC	
VULNERABILIDAD SINTÉTICA*			VULNERABILIDAD RESIDENCIAL				
			0	A	B	C	D
			0 - MN	MN - VR	VR - 4 MN	4 MN - 8 MN	>8 MN
VULNERAB. SOCIAL	No vulnerable		NV	NV	VL	VL	VM
	Vulnerabilidad leve		VL	VL	VL	VM	VS
	Vulnerabilidad media		VM	VM	VM	VS	VC
	Vulnerabilidad severa		VS	VS	VS	VC	VC
	Vulnerabilidad crítica		VC	VC	VC	VC	VC

\*NV: no vulnerable; VL: vulnerabilidad leve; VM: vulnerabilidad media; VS: vulnerabilidad severa; VC: vulnerabilidad crítica.  
Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 4.** Evolución del Catálogo de Barrios Vulnerables en sus tres ediciones: 1991, 2001 y 2011

BBVV	1991		2001		2011		Δ91-11
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	% Evol.
Pob. total	38.872.268	-	40.847.371	-	46.574.735	-	19,8
Pob. analizada	20.049.737	51,6	21.550.443	52,8	24.534.189	52,7	22,4
Pob. en BBVV	2.885.447	14,4	4.459.817	20,7	6.697.400	27,3	132,1
Pob. en BBVVEst	1.041.466	5,2	2.014.769	9,4	2.943.605	12,0	182,6
Pob. en BBVVPar	2.174.522	10,9	2.140.047	9,9	2.229.180	9,1	2,5
Pob. en BBVVViv	1.238.999	6,2	1.835.457	8,5	2.911.255	11,9	135,0
Nº BBVV	377	-	624	-	918	-	143,5
Nº BBVVEst	138	36,6	287	46,0	403	43,9	192,0
Nº BBVVPar	278	73,7	284	45,5	318	34,6	14,4
Nº BBVVViv	171	45,4	266	42,6	387	42,2	126,3
Ciud. estudiadas	116	-	124	-	147	-	26,7
Ciud. con BBVV	81	69,8	103	83,1	132	89,8	63,0
Ciud. con BBVVEst	51	44,0	82	66,1	101	68,7	98,0
Ciud. con BBVVPar	63	54,3	45	36,3	88	59,9	39,7
Ciud. con BBVVViv	66	56,9	75	60,5	89	60,5	34,9

Fuente: Elaboración propia

crecido aún más, pasando de los 377 a los 918 entre 1991 y 2011.

El crecimiento de la vulnerabilidad en las ciudades españolas ha sido una constante en la gran mayoría de ellas. En el intervalo analizado, tanto entre 1991 y 2001 como entre 2001 y 2011 se produjeron aumentos muy importantes del porcentaje de población que reside en áreas vulnerables. Las 13 mayores ciudades españolas (ver tabla 5) contenían Barrios Vulnerables en las tres ediciones. Además, la mayoría presenta un número creciente de este tipo de áreas con el paso del tiempo, salvo en el caso de las ciudades de Andalucía (Sevilla, Málaga y Córdoba), Bilbao y Valladolid, que tuvieron su máximo en la delimitación de 2001 y redujeron el número de Barrios Vulnerables en 2011.

#### 4.1. Evolución del Catálogo de Barrios Vulnerables en Cataluña

En 2011, los valores medios de dos de los indicadores básicos de vulnerabilidad en Cataluña mostraban un panorama ligeramente mejor que la media estatal:

1. 10,02% de población mayor de 16 años sin estudios frente al 10,92% de la media estatal, aunque con un grado de segregación espacial muy alto en el caso catalán.
2. 25,75% de población activa en paro frente al 29,64% de la media estatal.

Sin embargo, con el indicador de vulnerabilidad asociado a la vivienda ocurre lo contrario: en Cataluña un 7,60% de la población urbana estudiada reside en viviendas cuyos edificios presentan carencias en su estado de conservación, frente al 6,99% de la medida estatal. Esta situación relativa respecto al conjunto del Estado, con una ligera mejor situación en paro y estudios mientras que la vivienda está peor, ha sido una constante desde 1991. Sin embargo, y con carácter general, se puede decir que, como se verá más adelante, el incremento de la población en áreas vulnerables se ha incrementado de forma considerable desde 1991.

En 2011, un 36,1% de la población urbana catalana, más de un tercio, residía en Barrios Vulnerables por paro, estudios y/o vivienda, mientras que este porcentaje para el conjunto del Estado era del 27,3%. Además, el crecimiento de esta población en términos absolutos desde 2001 ha sido de casi el 75%, mientras que en el Estado el valor medio estuvo en el 50%.

En el Catálogo Urbanístico de Barrios Vulnerables 2001 fueron delimitados 115 Barrios Vulnerables en las 23 ciudades catalanas que formaban parte del estudio. En 2011 continuaban siendo vulnerables 99 Barrios Vulnerables delimitados en 2001 y 16 habían dejado de serlo. Además, se detectaron 89 nuevas áreas estadísticas vulnerables, con lo que el Catálogo completo de 2011 pasó a contener un total de 188 Barrios Vulnerables y/o áreas estadísticas vulnerables por paro, estudios y/o vivienda, en las mismas 23 ciudades estudiadas de la edición anterior.

**Tabla 5.** Número de Barrios Vulnerables de 1991, 2001 y 2011 en las 13 mayores ciudades españolas

Ciudades analizadas	BBVV 1991		BBVV 2001		BBVV 2011	
	Nº	% Pob.	Nº	% Pob.	Nº	% Pob.
Madrid	23	6,10	78	20,42	91	22,51
Barcelona	12	7,65	45	23,00	47	28,27
Valencia	2	2,60	8	7,25	39	41,18
Sevilla	25	32,93	36	46,03	27	26,31
Zaragoza	3	3,25	4	4,21	9	8,27
Málaga	25	46,54	33	46,08	27	36,03
Murcia	1	4,67	5	6,58	12	15,54
Palma de Mallorca	2	3,74	6	10,42	9	17,61
Las Palmas de Gran Canaria	25	59,15	19	37,91	30	54,92
Bilbao	4	12,71	8	19,75	7	12,49
Alicante	4	8,96	6	13,78	21	36,63
Córdoba	15	34,70	22	60,21	19	39,17
Valladolid	3	6,00	6	10,32	4	7,64
TOTAL	144	13,35	276	22,55	342	25,88

Fuente: Elaboración propia.

En 2011 la mayor proporción del total de Barrios Vulnerables en Cataluña lo son por estudios (58,5%) y vivienda (43,1%), habiendo crecido sobre todo los relacionados con el índice de estudios. Un hecho este último que, unido a una mejoría relativa del indicador medio, evidencia la alta segregación espacial de la población que presenta esta condición. El paro no era característico de la realidad catalana en 2001; sin embargo, sufrió un considerable crecimiento entre 2001 y 2011 apareciendo en Barrios Vulnerables que antes no lo eran por esta variable. Respecto al tipo de vulnerabilidad, en Cataluña predominan las áreas que presentan vulnerabilidad leve, como ocurre en el resto del Estado. El 62,8% de sus Barrios Vulnerables en 2011 presentaban vulnerabilidad leve. Sin embargo, en el intervalo temporal 2001-2011, la proporción de áreas con este nivel ha bajado, con un incremento en el número de áreas con niveles más altos (de 23 a 68 áreas con vulnerabilidad media entre 2001 y 2011). En este período, el 54,8% de los Barrios Vulnerables catalogados conservaron su nivel de vulnerabilidad; un 20,9% lo mejoraron y un 24,3% lo empeoraron. Además de ello, las 89 nuevas áreas estadísticas supusieron un empeoramiento de la situación inicial equivalente al 77,4% de los Barrios Vulnerables contenidos en el Catálogo de 2001 (Hernández Aja et al., 2018b).

#### 4.2. Evolución del Catálogo de Barrios Vulnerables en Barcelona

Centrándonos en la realidad de la capital catalana, en 1991 eran 12 los Barrios Vulnerables catalogados en Barcelona y su población en conjunto suponía el 7,7% de la población municipal. En 2001 fueron 45 y repre-

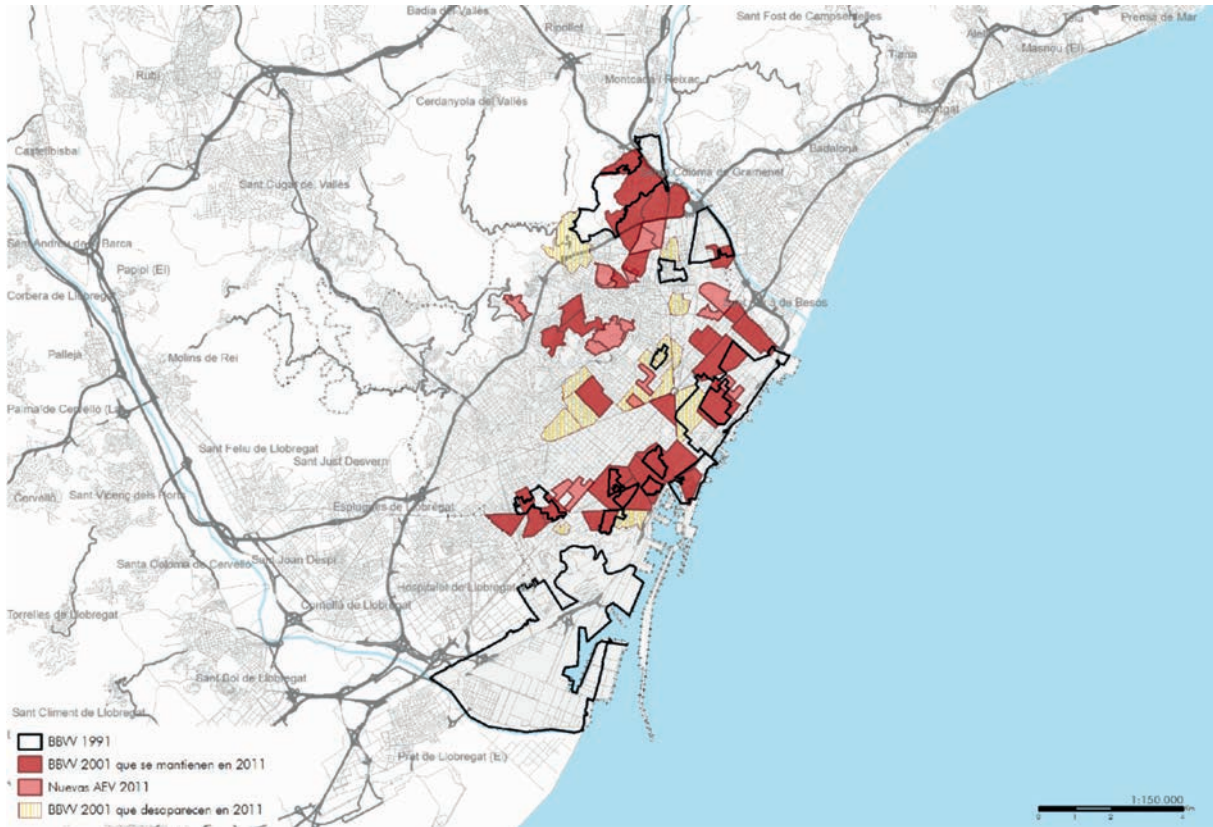
sentaban el 23%. Y en 2011 eran 47 y albergaban al 28,3% de la población de la ciudad.

Más allá del aumento cuantitativo de la vulnerabilidad, los hechos más reseñables en cuanto a la evolución de su patrón espacial han sido el desdibujamiento de la vulnerabilidad en el entorno de la Plaza de les Glòries Catalanes y de la Vila de Gràcia, ambas caracterizadas por intensos procesos de transformación urbana durante las últimas décadas, y, con menor intensidad, su difuminado en Sant Andreu (ver figura 3).

La síntesis de estos procesos de cambio de la vulnerabilidad urbana en Barcelona se corresponde con la territorialización de los datos de renta 2016 (ver figura 4), mostrando los hechos más significativos respecto a la evolución de las fracturas socioespaciales barcelonesas durante las últimas décadas:

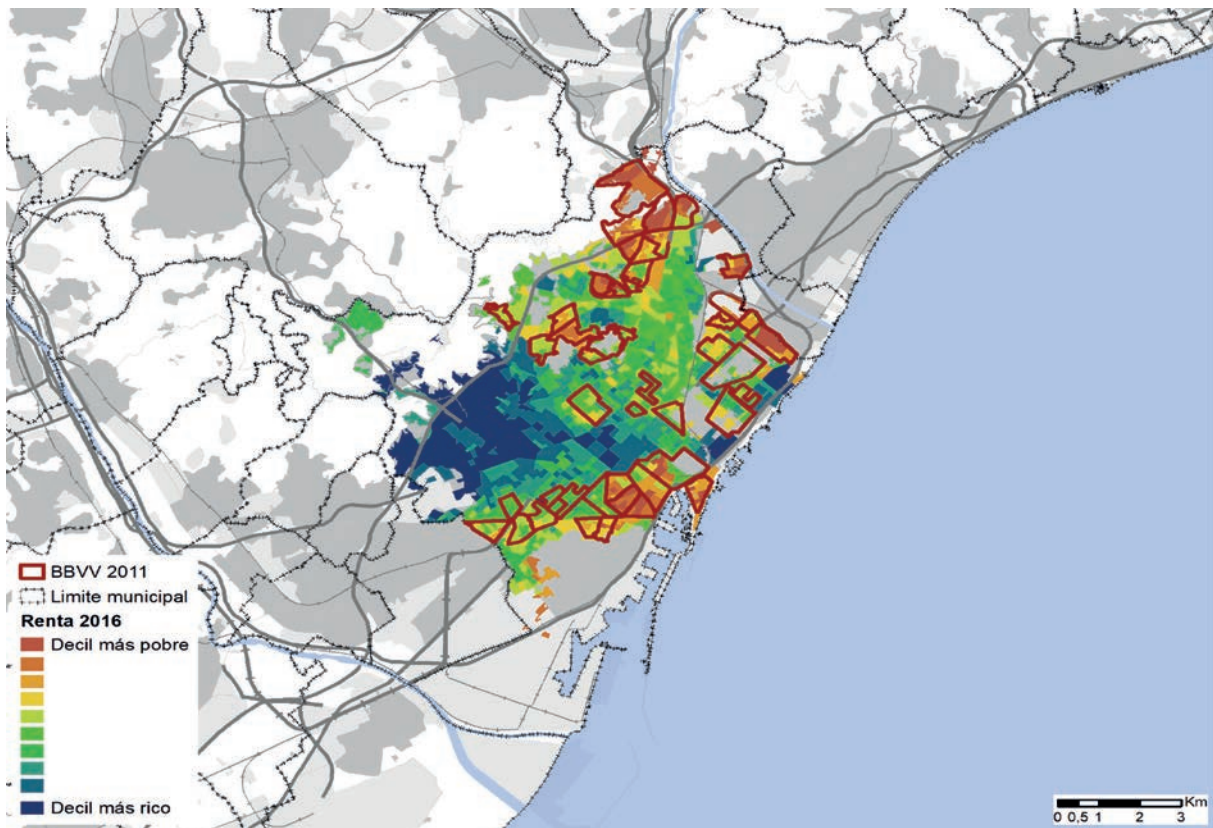
1. Desdibujamiento de la vulnerabilidad en Gràcia y Sant Andreu; en lo que parece un proceso de mejora y extensión de las condiciones del Eixample, irradiando desde la Plaza de les Glòries Catalanes.
2. Mantenimiento del casco histórico y el eje del Paral·lel como zonas afectadas por la vulnerabilidad relacionada con el estado de su parque residencial.
3. Enquistamiento, e incluso incremento, de la vulnerabilidad en los distritos de Horta-Guinardó, Nou Barris y Sant Martí, en los cuales a la vivienda se suma un pésimo indicador de estudios.

Figura 3. Barcelona. Superposición de barrios vulnerables delimitados según censos 1991, 2001 y 2011



Fuente: Hernández Aja et al., 2018b.

Figura 4. Barcelona. Superposición de los barrios vulnerables de 2011 y los niveles de renta personal anual, media por sección censal en 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, 2019.

### 4.3. Una visión del área urbana funcional de Barcelona

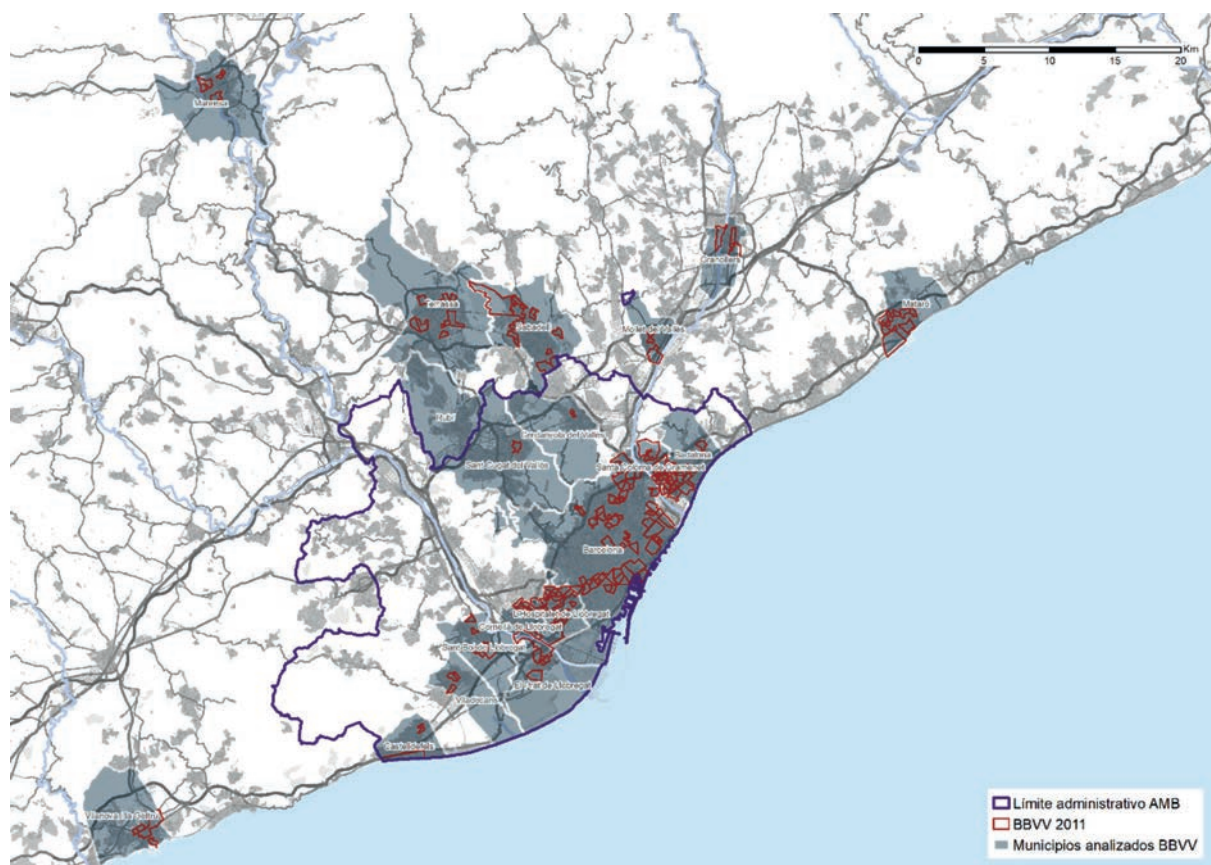
La limitación de los municipios analizados a contener un mínimo de 50.000 habitantes impide disponer de una visión metropolitana en el análisis de los procesos de segregación urbana, tan necesaria en la actualidad. Con todo ello, 19 municipios barceloneses se incluyeron en el Catálogo de Barrios Vulnerables de 2011: Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cornellà de Llobregat, Granollers, l'Hospitalet de Llobregat, Manresa, Mataró, Mollet del Vallès, el Prat de Llobregat, Rubí, Sabadell, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Santa Coloma de Gramenet, Cerdanyola del Vallès, Terrassa, Viladecans y Vilanova i la Geltrú (ver tabla 6 y figuras 3, 4 y 5). En conjunto, salvando todas las precauciones (debido a la ausencia de una parte significativa del espacio urbano funcional de la capital catalana), nos pueden ayudar a componer un retrato de las transformaciones que respecto a la evolución de la vulnerabilidad y la segregación urbana se han producido en el espacio metropolitano de Barcelona.

Una vez más, volvemos a constatar el aumento de la vulnerabilidad urbana a lo largo del periodo analizado. En 1991 eran 38 los Barrios Vulnerables catalogados en las ciudades barcelonesas analizadas y en ellos residía el 9,42% de su población. En 2001 los BBVV aumentaron hasta los 106, albergando al 24,54% de los residentes. En aquella fecha aún había varias ciudades sin barrios en el Catálogo: Granollers, Mollet del Vallès, Rubí, Sant Cugat del Vallès, Cerdanyola del Vallès y Vilanova i la Geltrú. Por el contrario, la situación era

especialmente sensible en Mataró y en Santa Coloma de Gramenet, donde la población en Barrios Vulnerables superaba el 40%. En 2011 los BBVV crecieron hasta 164 y albergaban al 36,02% de los residentes de los municipios analizados en el espacio metropolitano (frente al 27,3% que suponían en el conjunto del Estado). En todas las ciudades analizadas había BBVV catalogados excepto en Rubí, y además la población que habitaba en áreas de este tipo no superaba el 10% en Cerdanyola del Vallès y en Sant Cugat del Vallès. Por el contrario, la situación era esencialmente mala en Badalona, Cornellà de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Mataró y Santa Coloma de Gramenet, donde la población en barrios vulnerables superaba el 50% (ver figura 6).

La primera conclusión para el espacio metropolitano de Barcelona es compartida con el trabajo del que parte (Hernández Aja et al., 2018b). En el periodo 2001-2011 se mantuvo un crecimiento significativo de la vulnerabilidad urbana, semejante al detectado en el periodo 1991-2001. Ello evidencia que el incremento de la vulnerabilidad urbana no es solo producto de la crisis de 2008, sino que su crecimiento ya llevaba produciéndose desde años anteriores. Este hecho es compartido por gran parte de las grandes áreas metropolitanas españolas (Madrid, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Alicante y Córdoba), que han reforzado de manera constante sus fracturas socioespaciales durante las últimas décadas, viendo aumentar progresivamente la distancia de sus periferias más desfavorecidas frente a la aparente prosperidad de conjunto.

Figura 5. Municipios barceloneses analizados en el Catálogo de Barrios Vulnerables



Fuente: Elaboración propia.



**Tabla 6.** Número de Barrios Vulnerables en las ciudades catalanas incluidas en el Catálogo

Ciudades analizadas	BBVV 1991		BBVV 2001		BBVV 2011	
	Nº	% Pob.	Nº	% Pob.	Nº	% Pob.
Badalona	7	20,66	10	41,18	14	50,18
Barcelona	12	7,65	45	23,00	47	28,27
Castelldefels	-	-	2	18,35	2	14,23
Cornellà de Llobregat	0	0,00	3	22,96	7	52,12
Granollers	0	0,00	0	0,00	4	32,86
Hospitalet de Llobregat, l'	1	1,82	12	35,53	20	64,11
Manresa	2	15,70	1	14,28	4	27,07
Mataró	2	15,16	5	43,99	10	61,31
Mollet del Vallès	-	-	0	0,00	3	26,90
Prat de Llobregat, el	1	15,35	1	12,81	4	35,19
Rubí	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Sabadell	5	25,26	7	36,20	11	44,99
Sant Boi de Llobregat	1	7,19	3	22,35	5	42,35
Sant Cugat del Vallès	-	-	0	0,00	1	8,71
Santa Coloma de Gramenet	1	2,95	9	46,57	15	81,46
Cerdanyola del Vallès	0	0,00	0	0,00	1	6,70
Terrassa	6	18,62	6	25,36	9	31,28
Viladecans	-	-	2	15,33	3	32,49
Vilanova i la Geltrú	-	-	0	0,00	4	44,12
<b>PROVINCIA DE BARCELONA</b>	<b>38</b>	<b>9,42</b>	<b>106</b>	<b>24,54</b>	<b>164</b>	<b>36,02</b>
Girona	0	0,00	0	0,00	1	3,78
Lleida	1	3,66	2	9,18	4	15,63
Reus	1	5,86	3	15,80	8	55,81
Tarragona	1	5,44	4	14,90	11	66,84
<b>CATALUÑA</b>	<b>41</b>	<b>8,84</b>	<b>115</b>	<b>23,05</b>	<b>188</b>	<b>36,10</b>

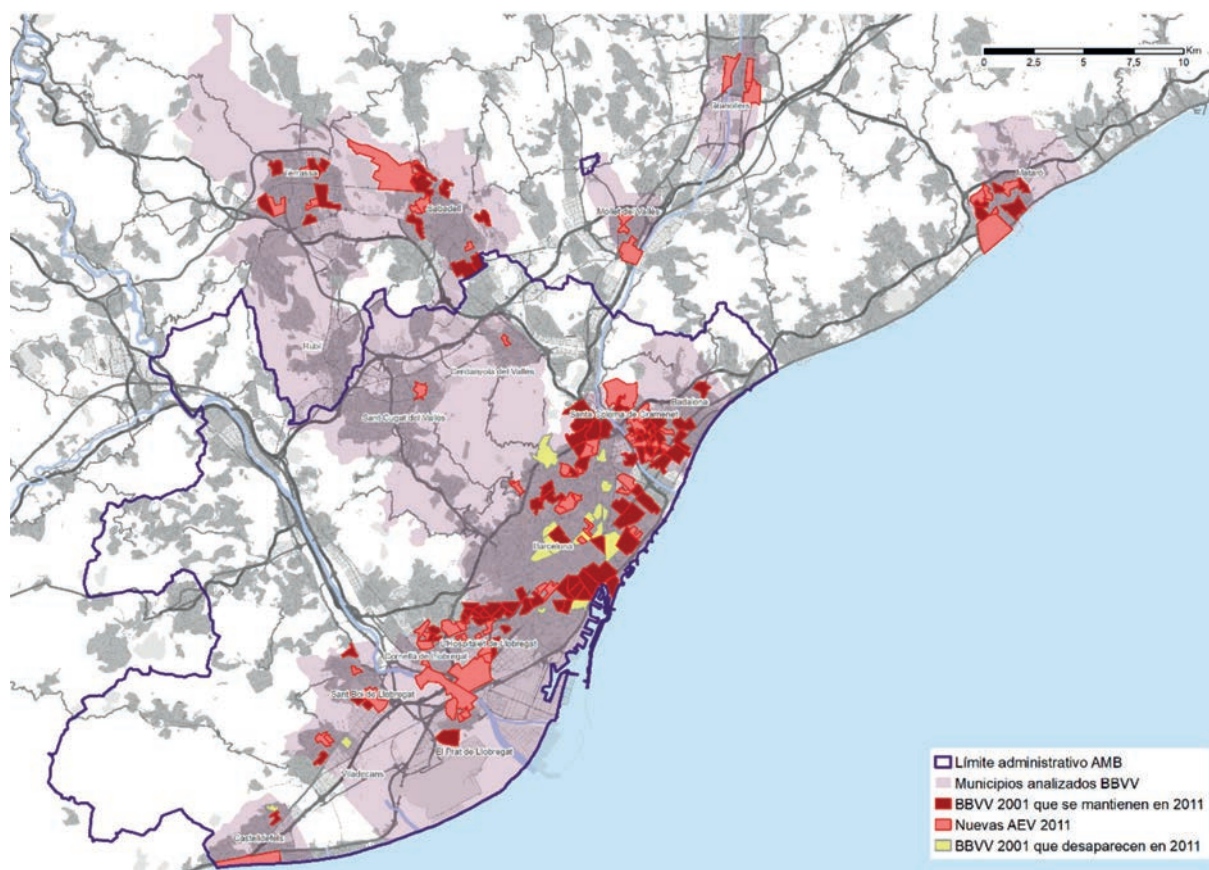
Fuente: Elaboración propia.

La segunda conclusión es la constatación de la aparición de procesos de mejora en el centro urbano del espacio metropolitano, el municipio de Barcelona. Este hecho también es compartido con muchos de los centros urbanos de otras áreas metropolitanas españolas (Madrid, Sevilla, Zaragoza, Bilbao y Córdoba). Esta pérdida de la condición de vulnerables de zonas significativas de las áreas centrales se ha producido, probablemente, a costa de trasladar a parte de sus habitantes iniciales a zonas más periféricas. En este sentido es necesario profundizar en la búsqueda de las políticas públicas que por acción u omisión hayan provocado estos procesos, y caracterizarlos adecuadamente para determinar qué tipos de transformacio-

nes de mejora o gentrificación se han producido en ellos.

Por último, también se puede constatar que, ante la ausencia (recientemente paliada) de datos de renta territorializados, el empleo de indicadores compuestos como los utilizados por el Catálogo de Barrios Vulnerables ha permitido de forma relativamente exitosa el estudio de la vulnerabilidad urbana y el análisis de la evolución de las fracturas socioespaciales en las grandes ciudades españolas. Como se puede observar (ver figura 7), los espacios vulnerables catalogados por este estudio dan una imagen calcada a la que emana de la territorialización de los datos de renta con

Figura 6. Área urbana funcional de Barcelona. Evolución de los barrios vulnerables delimitados según censos 2001 y 2011



Fuente: Elaboración propia.

respecto a la segregación socioespacial en el territorio metropolitano de Barcelona.

## 5. Retos de futuro

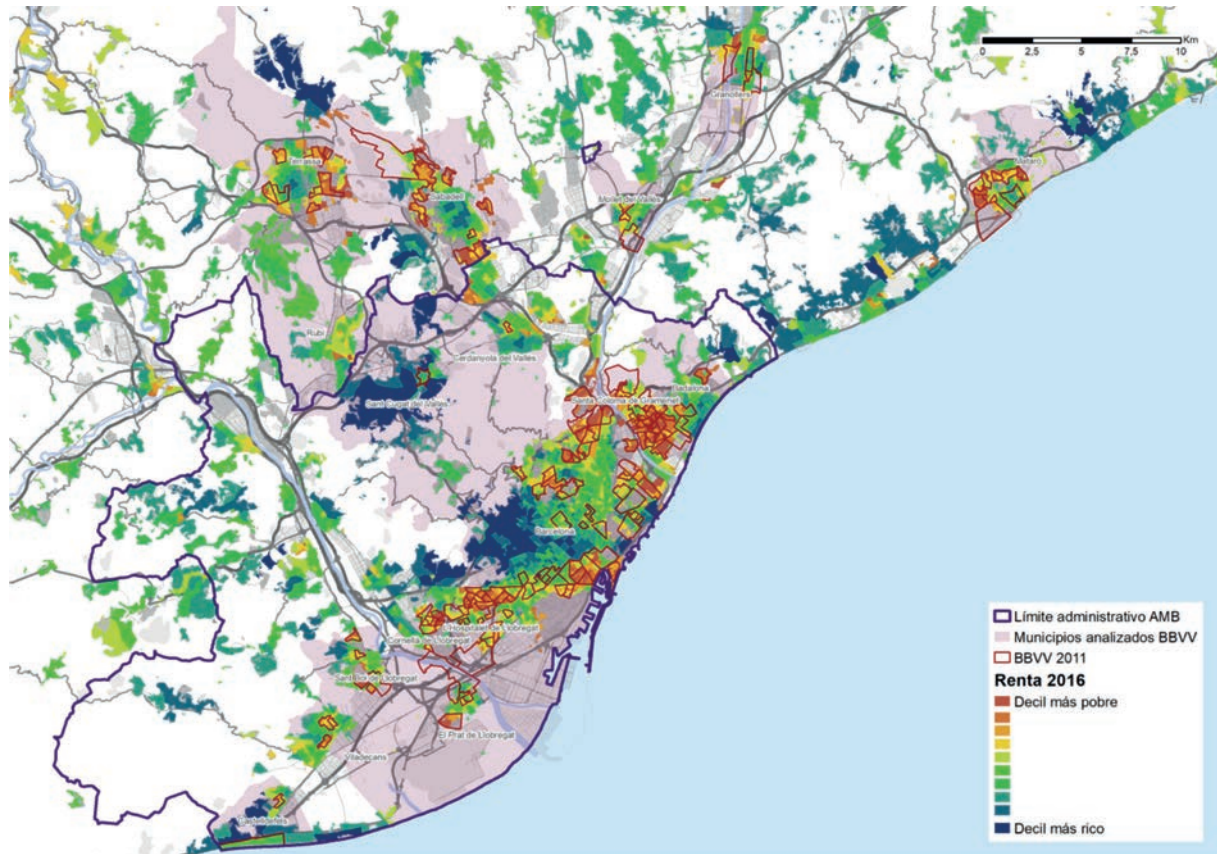
Para terminar, queremos emplear este espacio para enunciar algunos de los retos que a juicio de los autores enfrentará este proyecto en su desarrollo futuro.

En primer lugar, es necesaria una reflexión en profundidad sobre los objetos de análisis que hasta la fecha ha elegido el Catálogo de Barrios Vulnerables como base de sus trabajos. Hasta ahora estos han sido los municipios mayores de 50.000 habitantes y/o las capitales de provincia. Sin embargo, las recientes transformaciones de la vulnerabilidad urbana, la evolución de las fracturas socioeconómicas y los cambios en la segregación espacial de los territorios urbanos tornan más fundamental que nunca la realización de estos trabajos a la escala real en la que operan ciudadanos y agentes económicos: la del continuo urbano funcional, más allá de su fragmentación municipal y del tamaño poblacional de estos. Hemos de pasar del análisis de entidades municipales, en base a unos determinados criterios cuantitativos de población mínima, a examinar la totalidad de sus áreas urbanas funcionales, que se constituyen como las auténticas unidades de mercado, laborales e inmobiliarias en las que la ciudadanía desarrolla su movilidad cotidiana (Gómez Giménez, Marqués y Hernández Aja, 2020).

Barcelona o Bilbao apenas alojan a un tercio de la población contenida en sus respectivas áreas urbanas funcionales. Incluso el sumatorio total de los 36 municipios que conforman oficialmente el Área Metropolitana de Barcelona deja fuera a otro tercio de la población anclada funcionalmente a su área de influencia. Valencia o Sevilla solo suponen el 40% de la población de sus áreas funcionales. Y otro tanto ocurre incluso con el vastísimo municipio de Madrid, que representa menos de la mitad de la población contenida en su espacio metropolitano.

Además, como se ha constatado a lo largo de este artículo, se están produciendo procesos de mejora en algunos barrios de los municipios centrales de las grandes áreas metropolitanas, mientras que la situación se deteriora en algunos de sus municipios periféricos. Es necesario incluir la totalidad del continuo urbano, incluidos los municipios menores, para evaluar de manera adecuada estos procesos. Esto es particularmente importante en un contexto en el que la fragmentación administrativa del territorio urbano está conllevando procesos de especialización funcional y social en algunos de sus municipios (tanto por arriba como por abajo) que dificultarían enormemente los intentos de reequilibrio territorial. Lo hemos visto en el área metropolitana de Barcelona: mientras algunos municipios, como Rubí, Sant Cugat del Vallès o Cerdanyola del Vallès, no parecen verse afectados por el empeoramiento general del conjunto, en otros, como Badalona, Cornellà de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Mataró o Santa Coloma de Gramenet, este

**Figura 7.** Área urbana funcional de Barcelona. Superposición de los barrios vulnerables de 2011 y los niveles de renta personal anual, media por sección censal, en 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, 2019.

empeoramiento general intensifica sus efectos de manera exponencial.

En todo caso, la pertinente decisión de ampliar el estudio hacia el análisis de áreas urbanas funcionales completas tampoco estaría exenta de nuevas cuestiones a resolver. Por un lado, requeriría establecer una delimitación del Área Urbana compartida y aceptada por los actores implicados. Existen multitud de propuestas para ello, como demuestra el caso de Barcelona (ver figura 8) y, en cualquier caso, sea cual sea la delimitación final analizada, nunca estaría exenta de crítica. Por otro lado, habría que preguntarse sobre la conveniencia de utilizar valores de referencia estatales aplicados por igual a todas las áreas urbanas del Estado. Este hecho ha tenido una gran incidencia en la evolución de los Barrios Vulnerables por el indicador de paro, que tan desigualmente se reparte en las diferentes ciudades de la geografía española. ¿Debemos seguir empleando un valor de referencia unívoco a escala estatal o deberíamos asumir que estos también son contextuales y dependen de cada región urbana? (Ver figura 9).

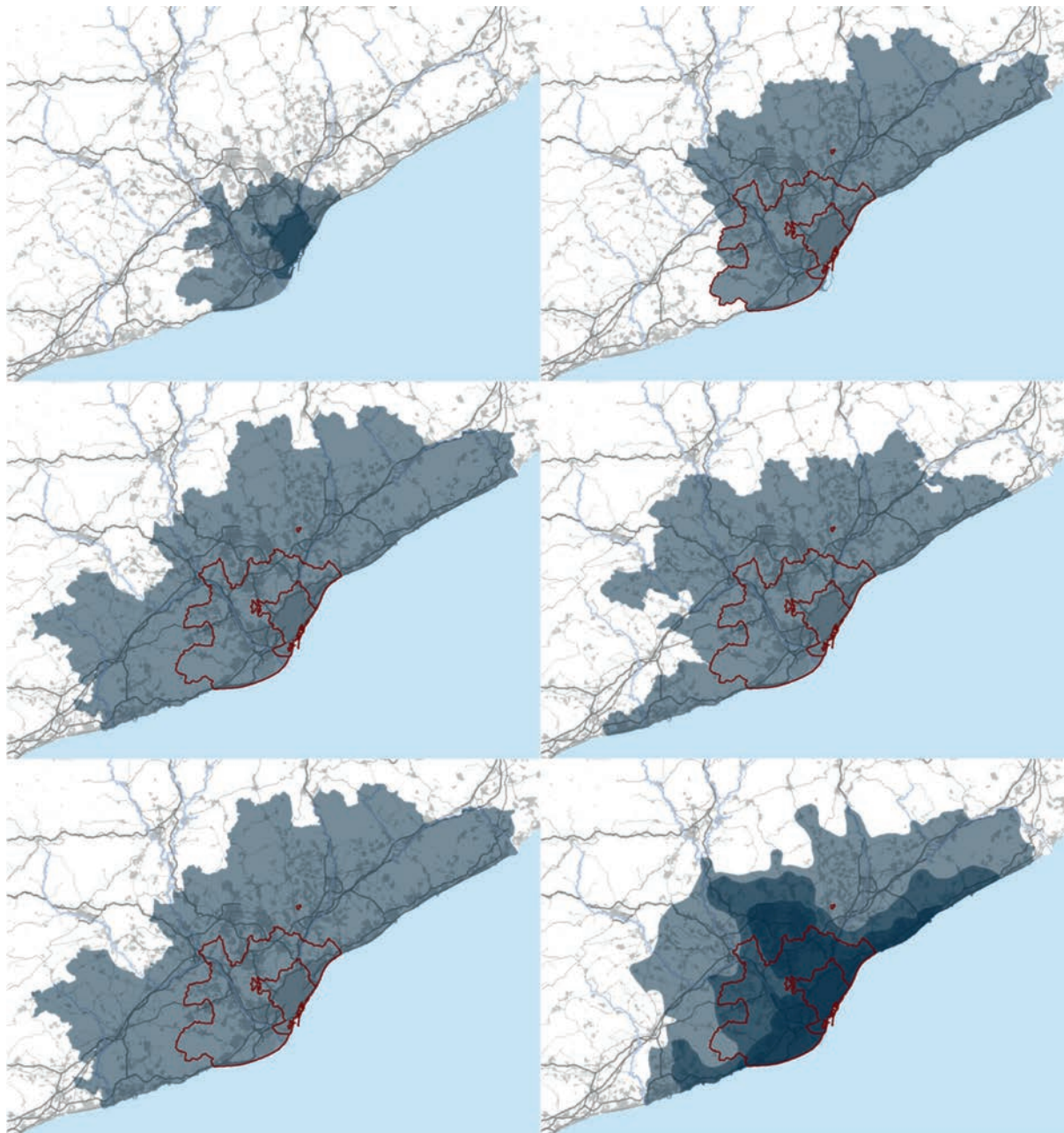
En segundo lugar, más allá de cuál sea el objeto de análisis, municipios o áreas urbanas funcionales, los criterios poblacionales mínimos y máximos para la delimitación de los Barrios Vulnerables también podrían ser repensados. Los cambios espaciales en las unidades estadísticas de las que disponemos (las secciones censales) introducen serias dificultades a la hora de realizar el seguimiento de los indicadores de vulne-

rabilidad de las áreas catalogadas con los datos de las diferentes ediciones del Censo de Población y Viviendas. Además, aunque los criterios de delimitación de los barrios presentan una horquilla suficientemente amplia (entre 3.500 y 15.000 habitantes), se ha comprobado que existen casos en los que es conveniente sobrepasarla. El problema aparece generalmente en unidades de tamaño poblacional por debajo del límite inferior.

Aunque la población vulnerable se halla mayoritariamente concentrada en barrios, en el Catálogo de 2011 se contabilizaron hasta 34 ciudades en las que la población vulnerable dispersa en unidades menores era superior a la existente en los barrios delimitados con los criterios demográficos exigidos. La mayor parte de estas ciudades se caracterizan por su pequeño tamaño o por tener una configuración de modos de urbanización tradicional extendida (la aldea gallega o la suburbanización de la huerta murciana). En estos casos en que la urbanización funcional no se limita al continuo urbano, parece necesario buscar una alternativa para que el Catálogo pueda acoger este tipo de barriadas y desarrollos urbanísticos de menor tamaño.

En tercer lugar, es necesaria una reflexión sobre la pertinencia de los tres indicadores básicos empleados en la delimitación de Barrios Vulnerables (estudios, paro y vivienda). Más allá de la posibilidad de incluir datos territorializados de renta, ahora que están disponibles a nivel de sección censal, también sería interesante reflexionar sobre la pertinencia de incluir indica-

**Figura 8.** Propuestas de delimitación del área urbana funcional de Barcelona. De izquierda a derecha y de arriba abajo: Área Metropolitana de Barcelona (AMB), Àmbit Metropolità de Barcelona segùn el Plan territorial general de Catalunya, Regi3n Sanitaria de Barcelona, delimitaci3n compartida por la OCDE (2019) y el proyecto europeo Urban Audit (2018), delimitaci3n del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2018) y propuesta de Gómez Giménez, Marqués y Hernández Aja (2020)



Fuente: Elaboraci3n propia.

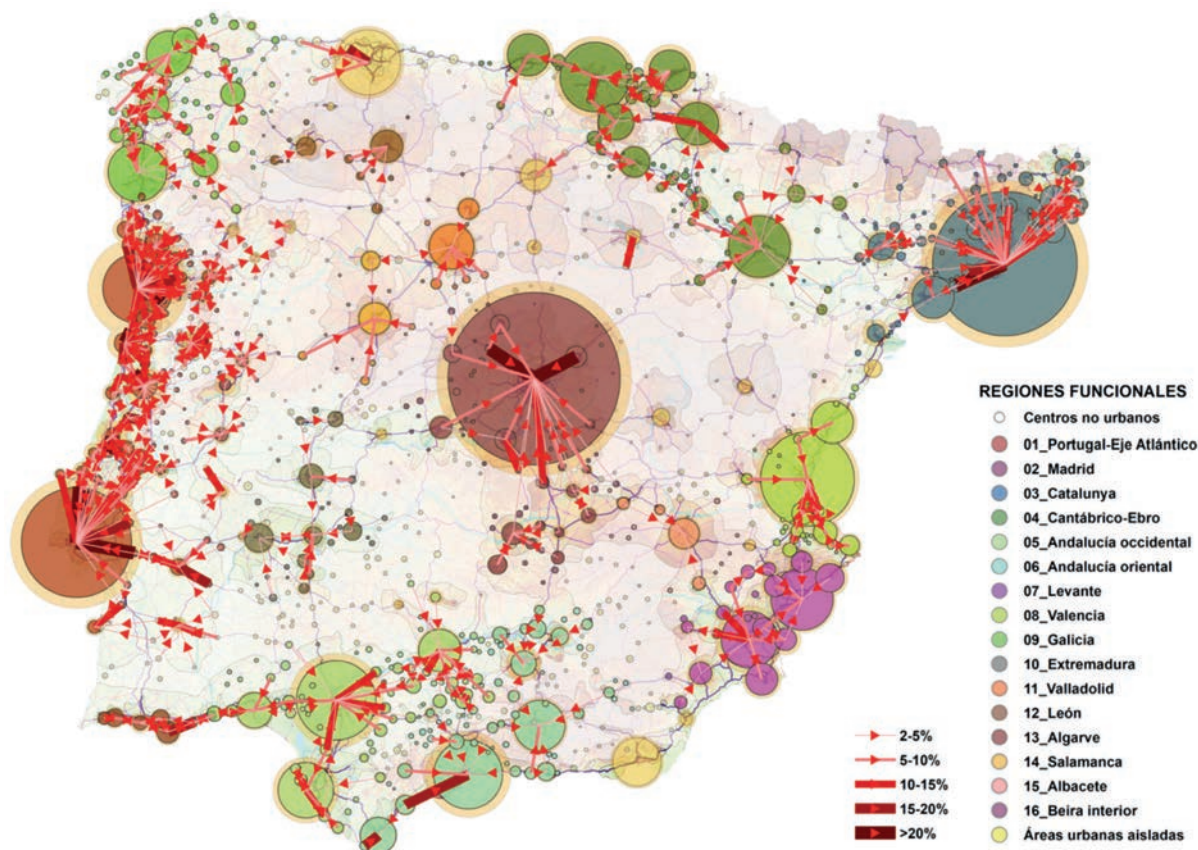
dores sobre problemas que requieren soluciones relativamente urgentes, como la pobreza energética (Martín-Consuegra et al., 2020) o la necesidad de rehabilitaci3n residencial (accesibilidad, eficiencia energética de las envolventes...) (Hernández Aja et al., 2018a).

Por último, habría que reconsiderar la utilidad última de este instrumento de análisis, más allá del conocimiento que aporta sobre la existencia de fracturas socioespaciales en nuestros territorios urbanos y sus configuraciones morfotopológicas. El proyecto inicial contemplaba el objetivo de proponer las medidas necesarias que deberían desarrollarse para conseguir la

integraci3n efectiva de los 'barrios desfavorecidos' con el resto del sistema urbano. Sin embargo, parece que aún no se ha conseguido la correspondencia efectiva entre las delimitaciones de los Barrios Vulnerables y las políticas, planes y proyectos de mejora de barrios y reequilibrio. Debido a ello, las repercusiones del Catálogo de Barrios Vulnerables sobre las políticas públicas reales parecen aún escasas. Aunque también se han registrado ejemplos notables de buenas prácticas a este respecto (Hernández Aja et al., 2018c).

En todo caso, pensamos que el Catálogo, pese a las carencias señaladas y junto con el modelo de determinaci3n del nivel de vulnerabilidad de cada barrio deli-

**Figura 9.** Configuración del sistema urbano de la península Ibérica a partir de las áreas urbanas funcionales definidas por Gómez Giménez, Marqués y Hernández Aja (2020)



mitado, permite realizar, desde la realidad de cada municipio concreto, el establecimiento de prioridades de intervención sobre el conjunto de los barrios delimitados y el desarrollo de políticas públicas efectivas sobre ellos.

*perspectiva territorial. Pobreza y territorio.* Madrid: FOESSA / Cáritas.

GÓMEZ GIMÉNEZ, J.M., MARQUÉS, T.V. y HERNÁNDEZ AJA, A. (2020). "Procesos urbanos funcionales en Iberia: una aproximación a la integración del territorio urbano más allá de la metropolización". *Cuadernos Geográficos* 59(2). DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i2.9542>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALGUACIL, J. (2006). "Barrios desfavorecidos: un diagnóstico de la situación española", en: *V Informe FUEHEM de políticas sociales: La exclusión social y Estado de Bienestar en España* (pp. 155-168). Madrid: FUEHEM-Icaria.

HERNÁNDEZ AJA, A., RODRÍGUEZ SUÁREZ, I., CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R., GÓMEZ GIMÉNEZ, J.M., GONZÁLEZ GARCÍA, I., CARMONA MATEOS, F., GAYOSO HEREDIA, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, M.B. (2018 a). *Vulnerabilidad residencial y social en las grandes ciudades españolas. 2001 / 2011*. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH). ISBN: 978-84-9728-569-8. Recuperado de: <http://oa.upm.es/51018/>

BRUQUETAS, M., MORENO, J. y WALLISER, A. (2005). *La regeneración de barrios desfavorecidos, Documento de Trabajo 67*. Madrid: Fundación Alternativas.

HERNÁNDEZ AJA, A., RODRÍGUEZ ALONSO, R., RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (DIR.), GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M., GONZÁLEZ GARCÍA, I., CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R., ALGUACIL GÓMEZ, J., CAMACHO GUTIÉRREZ, J., CARMONA MATEOS, F. y JARAMILLO CÁCERES, S. (2018 b). *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991 / 2001 / 2011*. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH). ISBN: 978-84-9728-568-1. Recuperado de: <http://oa.upm.es/51015/>

CASTEL, R. (1991). "La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión", en: M. Acevedo i J.C. Volnovich, *El Espacio Institucional* (pp. 37-54). Buenos Aires: Ed. Lugar.

CASTEL, R. (1995). *La métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*. París, Fayard.

HERNÁNDEZ AJA, A., CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R., ROMÁN LÓPEZ, M.E., SÁNCHEZ-GUEVARA SÁNCHEZ, C., RODRÍGUEZ SUÁREZ, I., ÁLVAREZ DEL VALLE, L., CARMONA MATEOS, F., DIANA ERRAZTI, A., GAYOSO HEREDIA, M. y TORRES SOLAR, F.J. (2018 c). *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios*.

EDIS (Equipo de Investigación Sociológica), Alguacil Gómez, J., Camacho Gutiérrez, J., Fernández Such, F., Renes Ayala, V. y Trabada Crende, E. (1999). *Las condiciones de vida de la población pobre desde la*

*Monografía (Informe Técnico)*. Madrid: E.T.S. Arquitectura (UPM). Recuperado de: <http://oa.upm.es/54607/>

HERNÁNDEZ AJA, A. (2007). "Áreas vulnerables en el centro de Madrid". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 53. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. ISSN 1886-6654 Recuperado de: <http://www.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/publicaciones/ciur53.html>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2019): *Estadísticas experimentales: Atlas de distribución de renta de los hogares*. Recuperado de: [https://www.ine.es/experimental/atlas/exp\\_atlas\\_tab.htm](https://www.ine.es/experimental/atlas/exp_atlas_tab.htm)

MARTÍN-CONSUEGRA, F., GÓMEZ GIMÉNEZ, J.M., ALONSO, C.; CÓRDOBA, R., HERNÁNDEZ AJA, A. y OTEIZA, I. (2020): "Multidimensional index of fuel poverty in deprived neighbourhoods. Case study of Madrid". *Energy and Buildings*, 224. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2020.110205>

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020). *Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables y tabla de resultados por ciudad*. Recuperado de: <https://apps.fomento.gob.es/barriosvulnerables>.



LOS CAMBIOS DE LA VULNERABILIDAD  
SOCIO-RESIDENCIAL EN MADRID  
(2001-2011)

SUMARI

**1. Introducció**

**2. Marco teóric**

2.1. Diferentes aproximaciones a la segregación socio-residencial

2.2. Los espacios vulnerables

**3. Metodología**

**4. Resultados**

4.1. Los factores de vulnerabilidad socio-residencial

4.2. Espacios homogéneos, vulnerabilidad y cambio (2001-2011)

4.3. La transformación de los espacios vulnerables 2001-2011

**5. Conclusiones**



MARTA DOMÍNGUEZ

madoming@ucm.es

TRANSOC, Universidad Complutense de Madrid

DANIEL SORANDO

dsorando@ucm.es

TRANSOC, Universidad Complutense de Madrid

PEDRO UCEDA

puceda@ucm.es

TRANSOC, Universidad Complutense de Madrid

# LOS CAMBIOS DE LA VULNERABILIDAD SOCIO- RESIDENCIAL EN MADRID (2001-2011)

## Resumen

Esta investigación aporta una visión multidimensional de las transformaciones de la vulnerabilidad en la Comunidad de Madrid, con base en el debate teórico sobre la segregación y la vulnerabilidad, así como en el análisis multivariable a partir de los datos de los Censos de Población y Vivienda de 2001 y 2011. En este punto, y para lograr cierta consistencia entre teoría y metodología, se han incorporado variables tanto socioeconómicas como del ámbito residencial, así como una innovadora unidad espacial de análisis que se sitúa entre las secciones censales y los barrios. Los resultados cartografían las transformaciones en los procesos de vulnerabilidad en este período, a partir de un índice multidimensional estable en el tiempo, revelando las diferentes aristas de este proceso en la Comunidad de Madrid, así como las principales trayectorias de cambio socio-residencial de los espacios vulnerables.

**Palabras clave:** desigualdad, Madrid, segregación, vulnerabilidad.

## 1. Introducción

El conjunto de transformaciones en la economía, la sociedad y la política que, desde la década de los años setenta del siglo xx, ha sido analizado desde la teoría crítica mediante el concepto de neoliberalismo (Harvey, 2007) ha dado lugar a cambios fundamentales en la forma de explicar la desigualdad en las sociedades urbanas. En relación con los grupos sociales más golpeados por estos cambios, es posible trazar un recorrido a través de las categorías empleadas para definir los barrios donde habitan, recorrido que comienza en el barrio obrero y termina en el barrio vulnerable (Gimeno-Monterde y Jiménez-Franco, 2020). Cabe cuestionarse sobre las diferentes interpretaciones de este tipo de espacios, así como explicar con detalle la metodología empleada en la definición de los índices que tratan de medir tal vulnerabilidad. Este artículo se suma a este esfuerzo y, para ello, se estructura del siguiente modo. En primer lugar, se presenta una revisión de las diferentes aproximaciones teóricas a la segregación socio-residencial en las ciudades, una de cuyas consecuencias más sobresalientes es, junto con el privilegio, la vulnerabilidad (o, en una palabra, la *vulneración*, como concepto que relaciona a ambas expresiones de un mismo fenómeno). A continuación,

se profundiza y se problematiza la metodología empleada para dar cuenta de la desigualdad descrita, cuyo carácter dinámico se analiza a través de un análisis que permite la comparación de sus componentes entre 2001 y 2011. Finalmente, la exposición de los resultados en el caso del área metropolitana de Madrid es la base para la elaboración de unas conclusiones que enfatizan el carácter relacional y estructural de los procesos de vulnerabilidad en los barrios madrileños.

## 2. Marco teórico

La crisis financiera, manifiesta desde 2007, ha afectado a todos los dominios de la vida social, especialmente en las grandes regiones metropolitanas, como espacio fundamental en la articulación tanto de sus efectos como de las resistencias frente a estos. Con frecuencia, los investigadores urbanos estudian este conflicto a partir de la expresión espacial de esos procesos, tanto desde la propia morfología social de las ciudades como desde los comportamientos espaciales de los distintos grupos sociales, con especial atención a sus condiciones de vulnerabilidad social y residencial, las cuales son objeto preferente de atención por parte de las políticas sociales urbanas (Alguacil, 2006). En particular, las regiones metropolitanas como Madrid han emergido como objeto de estudio preferente dentro de las ciencias sociales, dada su importancia económica, social y política (Méndez y Prada-Trigo, 2014; Temes, 2014; Uceda, 2016; Hernández-Aja et al., 2018; Ayuntamiento de Madrid, 2018). En este tipo de sociedades urbanas, y durante las últimas décadas, el incremento de la desigualdad se ha sostenido sobre un enorme proceso de acumulación y endeudamiento en el circuito inmobiliario-financiero (López y Rodríguez, 2011). Este modelo económico ha tenido un enorme impacto no solo sobre la estructura social de las áreas metropolitanas españolas, sino también sobre sus pautas de localización residencial, fundamentalmente mediado en España por un sistema de provisión residencial privatizado (Méndez, 2017; Sorando y Leal, 2019).

La vivienda constituye el nexo clave entre desigualdad social y segregación residencial. La vivienda es una necesidad primordial de la población (Nussbaum, 2001), el principal gasto que soportan los hogares durante su trayectoria existencial y el enlace con el ámbito más amplio del entorno residencial y social en el

que se inscribe (Cortés, 1995). En un contexto de dejación de las responsabilidades estatales en materia de vivienda (Housing Europe, 2019), el acceso a los entornos residenciales españoles tanto refleja la desigualdad social como produce dinámicas propias en la ciudad. De esta forma, el acceso a la vivienda organiza la distribución de los grupos sociales en las ciudades, uno de los objetos de investigación más desarrollados dentro de la disciplina de la sociología urbana. En concreto, la segregación residencial alude tanto al proceso como a las pautas diferenciales de distribución seguidos por los distintos grupos sociales en el espacio urbano. Su resultado es la configuración socialmente estructurada del asentamiento de los habitantes de este territorio mediante pautas de concentración residencial más o menos definidas, uno de cuyos resultados son los espacios vulnerables tal y como se definen más adelante.

## 2.1. Diferentes aproximaciones a la segregación socio-residencial

La interpretación de este marco urbano de desigualdad y segregación ha sido un campo de debate constante dentro de la sociología urbana. A comienzos de siglo xx, la Escuela de Chicago desarrolla el primer esfuerzo sistemático por estudiar los procesos de segregación residencial en las ciudades industriales. Su perspectiva atribuye la segregación a la dinámica de las relaciones *naturales* de competencia entre grupos sociales y étnicos, sin consideración de los procesos políticos. Más adelante, las escuelas neoweberiana y, especialmente, neomarxista señalaron la importancia de los factores estructurales, así como la incidencia de los movimientos urbanos y la intervención política (Gottdiener y Feagin, 1988). Estas propuestas priorizan el estudio de las ciudades como espacios producidos y analizan los factores estructurales que condicionan las decisiones de los actores sociales. A partir de los años ochenta, la Escuela de Los Ángeles señala que la ciudad contemporánea se organiza de acuerdo con lógicas de fragmentación que provocan entornos desestructurados y diversos. Esta visión enfatiza las dinámicas de hibridación y desarticulación de las lógicas tradicionales de explicación de las relaciones entre grupos sociales y espacios urbanos en torno a conceptos como centro y periferia. En particular, el modelo de urbanización difusa (*edge city*) emerge como paradigma de la nueva ciudad. De nuevo, y tal como planteó también la Escuela de Chicago, se trata de un modelo enraizado espacial y temporalmente que, sin embargo, se propone como modelo global (Ullán de la Rosa, 2017). De manera semejante, las tesis de la ciudad global han alimentado la búsqueda de modelos de convergencia en los fenómenos y pautas de segregación que, reiteradamente, han encontrado réplicas que subrayan la importancia de los factores contextuales (Arbaci, 2019; Burgers y Musterd, 2002).

En particular, desde Latinoamérica se han desarrollado importantes reflexiones sobre la marginalidad, la exclusión y la vulnerabilidad desde una perspectiva según la cual estas no son tanto excepciones como elementos estructurantes del sistema urbano. Esta tradición aboga, en la actualidad, por una interpretación acorde con realidades diferentes a las ciudades anglosajonas y adaptadas a las del Sur Global, centra-

da en el estudio de los efectos particulares de la globalización, los procesos de pobreza y exclusión y la gobernanza urbana (Duhau, 2013). Asimismo, se subrayan procesos específicos de las ciudades latinoamericanas, como el cuestionamiento del dúo urbanización-industrialización en contextos de industrialización débil, junto con la importancia de la informalidad y el desorden en estas ciudades (Pradilla, 2013), todo ello desde una orientación práctica hacia la transformación social. Se trata de una perspectiva que se contrapone a las corrientes hegemónicas dentro de los estudios urbanos (Queiroz, 2013) y que Connell (2007) denomina "*Southern Theory*". Finalmente, se observan vínculos entre esta escuela y las reflexiones sobre la vulnerabilidad elaboradas desde la sociología urbana francesa, donde autores como Castel (1997), Kokoreff y Lapeyronie (2013) y Wacquant (2008) han analizado con detalle las raíces estructurales y las consecuencias de los procesos de marginalidad avanzada en las ciudades del capitalismo posfordista y neoliberal. En suma, se observan diferentes aproximaciones tanto a la segregación como a uno de sus efectos más destacados: los barrios donde se acumulan las dificultades sociales. Dentro de este marco, en este artículo se parte de las perspectivas latinoamericana y francesa presentadas, de forma que se opta por un enfoque estructural que condiciona las oportunidades de los residentes de dichos barrios vulnerables en múltiples dimensiones, así como por una aproximación contextual y abierta al cambio que cuestiona la validez de los modelos globales hegemónicos, para explicar la realidad de los espacios vulnerables de cada ciudad desde la diversidad, sus procesos de cambio y orientarlos a la transformación práctica.

## 2.2. Los espacios vulnerables

De acuerdo con el enfoque adoptado, y en el contexto presente de acumulación de crisis (financiera, de cuidados, sanitaria) en las sociedades urbanas mediterráneas, se agudizan los déficits relativos a la satisfacción del bienestar local en un régimen de bienestar débil como el mediterráneo. De acuerdo con el carácter múltiple de las crisis contemporáneas, los procesos de vulnerabilidad se apoyan en dimensiones múltiples. Entre tales dimensiones destacan los procesos sociodemográficos vinculados con el envejecimiento de la población, a los que se une el aumento del peso de los hogares unipersonales, con una estructura de apoyos cada vez más frágil. Asimismo, las condiciones urbanísticas presentes en una buena parte de los barrios vulnerables, con viviendas carentes de ascensores, o con una gran cantidad de espacios inaccesibles, así como el deterioro de algunos de los edificios de estos espacios, junto a los déficits de equipamientos o de servicios de apoyo, refuerzan la dimensión residencial y urbana de la vulnerabilidad (Antón-Alonso et al., 2017). Por otra parte, el asentamiento de una población migrante extranjera de carácter multicultural, así como de las personas con problemas de gestión de los cuidados y del trabajo remunerado, como es el caso de muchas mujeres con personas dependientes a su cargo, añaden complejidad a estos espacios. A estas situaciones de vulnerabilidad hay que sumar la vinculada estrictamente a la posición socioeconómica y, en las circunstancias actuales de crisis, de un modo particular, a la condición laboral de las personas y de los hogares en los que habitan. Final-

mente, la vulnerabilidad se ve reforzada también por su concentración en determinados espacios de las regiones metropolitanas, configurando los llamados *barrios vulnerables*. En síntesis, Alguacil (2006) define la vulnerabilidad urbana “como aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida”. En estos barrios, no se produce una integración plena y estable en el mercado laboral, sus habitantes no participan de manera igualitaria en la redistribución de los beneficios del Estado, y sus vínculos sociales tradicionales se han debilitado debido a los cambios en la estructura de las familias y de los estilos de vida (Kesteloot, 2005).

Como se ha adelantado, la crisis económica iniciada en 2007 ha golpeado a las sociedades urbanas españolas durante la última década y ha transformado profundamente sus relaciones sociales, económicas y políticas. Entre las regiones españolas afectadas, la Comunidad de Madrid ocupa un lugar notorio y constituye un caso idóneo para evaluar los efectos que el incremento de la desigualdad social y la segregación residencial han producido sobre los territorios urbanos españoles (Sorando y Leal, 2019). El objetivo de este artículo es, en resumen, explicar las dinámicas multidimensionales y dinámicas de la vulnerabilidad socio-residencial en la Comunidad de Madrid, desde una perspectiva que concibe sus espacios vulnerables como parte del mismo proceso social, económico y político que da lugar a sus espacios privilegiados.

### 3. Metodología

A la hora de hablar de espacios vulnerables y su análisis, se pueden identificar dos grandes modelos de análisis: los que se centran en el análisis de indicadores sintéticos y aquellas investigaciones que proponen índices que miden diferentes dimensiones de los procesos de vulnerabilidad. En el caso de los primeros, los indicadores sintéticos han sido utilizados en el caso español en disciplinas como la sociología (Alguacil, 2006; Alguacil, Camacho y Hernández, 2013; Fernández-García, Navarro, Zapata y Mateos, 2018; Uceda, Sorando y Leal, 2018), el urbanismo (Hernández-Aja, 2007) o la geografía (Méndez y Prada-Trigo, 2014; Méndez, Abad y Echaves, 2015). En el caso del segundo tipo, la creación de índices con dimensiones múltiples para definir la vulnerabilidad (como los vinculados al mercado laboral, el estado del parque residencial, los tipos de hogar, etc.) han sido también propuestos desde perspectivas teóricas como la sociología urbana (Uceda, 2016; Antón-Alonso et al., 2017; Antón-Alonso y Porcel, 2018), el urbanismo (Temes, 2014) o, incluso, los estudios epidemiológicos

(Gandarillas, Domínguez-Berjón y Soto 2007; Ramasco-Gutiérrez, Heras-Mosteiro, Garabato-González, Aránguez-Ruiz y Martín Gil, 2017). No obstante, en todos estos casos se han establecido tendencias y resultados que, en gran medida, convergen de manera sistemática.

En esta investigación se ha optado por la elaboración de un instrumento de medida de *la vulnerabilidad socio-residencial (VSR)* del segundo tipo. Para ello, tal como es frecuente en la elaboración de índices multidimensionales, se ha optado por la metodología ecológico-factorial, la cual permite sintetizar los factores en base a los cuales las poblaciones residentes en áreas comunes tienden a ser homogéneas. Con el fin de comprender estos factores en el caso de la Comunidad de Madrid, se ha recurrido a los Censos de Población y Viviendas de los años 2001 y 2011 (Instituto Nacional de Estadística). Al respecto, es fundamental comprender las características del Censo de Población y Viviendas de 2011, el cual no se desarrolló como un censo exhaustivo (caso del Censo de 2001), sino por medio de una muestra de la población y las viviendas del territorio. Esta diferencia impide utilizar la sección censal como unidad territorial de análisis si se quiere llevar a cabo un análisis de las pautas de vulnerabilidad urbana posteriores a 2001. En este contexto, esta investigación continúa la aplicación de una metodología específica y novedosa que permite obtener información representativa en la escala geográficamente más desagregada posible (mayor que la sección censal pero menor que el distrito) (Sorando y Uceda, 2018; Uceda et al., 2018). Con este objetivo, se ha dividido el territorio analizado (la Comunidad de Madrid) en el mayor número posible de unidades territoriales con muestra suficiente para obtener información estadísticamente representativa de su población y de sus viviendas en 2011, lo cual permite conocer los procesos desarrollados durante la primera década de este siglo. Para ello, el procedimiento de elaboración de estas unidades territoriales ha seguido dos criterios. En primer lugar, el número de secciones censales agrupadas se ha establecido en ocho, dado que el tamaño de población resultante (una media de 13.063 residentes) es el menor que permite obtener información sociodemográfica sin elevados errores muestrales. Y, en segundo lugar, la agrupación de secciones censales se ha realizado siguiendo un criterio urbanístico, con el fin de obtener agregados homogéneos, de forma que cada agrupación incluya secciones mayoritariamente correspondientes a un mismo tipo urbanístico.<sup>1</sup> En resumen, las 4.271 secciones censales que componen la Comunidad de Madrid en 2011 han sido agrupadas en 488 agrupaciones o Unidades Territoriales Agregadas (UTAs) que, posteriormente, han sido empleadas como referencia para construir las mismas agrupaciones de secciones censales en 2001.<sup>2</sup>

Una vez determinada la unidad espacial de análisis, el análisis de los procesos de segregación en la Comuni-

<sup>1</sup> Los tipos de morfología urbana en los que se han clasificado todas las secciones censales de la Comunidad de Madrid son: casco histórico; desarrollo periférico; ensanche del siglo XIX; nuevos ensanches; bloque abierto; unifamiliar denso; unifamiliar aislado, y Cañada Real. Esta clasificación fue elaborada por la doctora Ainhoa Díez de Pablo.

<sup>2</sup> Esta adaptación ha sido posible en prácticamente todos los casos ya que, incluso si en ocasiones el trazado de los límites de cada agrupación no se ciñe perfectamente en ambos años, el análisis de la localización de las viviendas dentro de cada una de estas agrupaciones permitía la adaptación. No obstante, este proceso no ha sido posible en un solo caso (en el distrito de Vicalvaro) debido a la imposibilidad de definir un territorio geográficamente comparable entre 2001 y 2011. Por tanto, las UTAs finalmente comparadas son 487.

dad de Madrid ha tenido en cuenta el carácter multifactorial de todo proceso de desigualdad social (Temes, 2014). Al respecto, Fernández-García et al. (2018) señalan que junto con la composición socioeconómica (que incluye la intensidad de la pobreza y los factores de exclusión social) y étnica (como factor autónomo de discriminación) de la población residente en un territorio, los estudios de vulnerabilidad urbana añaden la estructura de oportunidades que ofrece dicho espacio (Musterd, Murie y Kesteloot, 2006; Blanco y Subirats, 2011). Entre dichas oportunidades se encuentran las condiciones de habitabilidad (de las viviendas y edificios), las condiciones y el acceso a servicios y equipamientos, y por último, la calidad ambiental. Si bien algunos estudios han comenzado a incluir estos factores (Antón-Alonso et al., 2017), la dependencia de esta investigación del Censo de Población y Viviendas del INE impide incluir las dos últimas dimensiones contextuales, pero sí permite añadir aspectos vinculados a la habitabilidad de viviendas y edificios. Por todo ello hemos optado por denominar al índice propuesto como *índice multidimensional de vulnerabilidad socio-residencial (VSR)*.

Con esta aproximación multifactorial, y a partir de las limitaciones impuestas por las fuentes estadísticas disponibles, en esta investigación se opta por incluir variables que exceden las incluidas en el clásico modelo de tres factores (clase social, ciclo del hogar y composición étnica) contrastado en el análisis de la segregación residencial de las personas residentes en las ciudades occidentales (Leonardo, 1989). Junto con las variables que definen a dichos factores, en esta investigación se han incluido otros componentes que estructuran las pautas de asentamiento en pleno ascenso de las incertidumbres y la precariedad (Standing, 2013), tales como las condiciones residenciales, la actividad económica, el tipo de contrato y la cercanía al empleo, más afinadas para definir la vulnerabilidad. De este modo, es posible identificar la articulación de las clases sociales en el territorio y su parque residencial sin perder información clave sobre las divisiones de clase a las que dan lugar el efecto generación y el ciclo del hogar. Mediante este procedimiento, se obtiene una representación compleja de las divisiones metropolitanas que permite profundizar en su comprensión.

Para la consecución de estos objetivos se emplean de manera complementaria dos técnicas de análisis multivariante: el análisis de componentes principales (ACP) y el análisis de conglomerados de *k* medias (ACK). El primero de estos análisis se basa en la reducción de las variables incluidas en el análisis en un número menor de factores latentes que explican la estructura de la distribución de los recursos y los riesgos asociados a la vulnerabilidad socio-residencial en la Comunidad de Madrid. Cada uno de los factores extraídos agrupa a un conjunto de las variables introducidas en el modelo. Por tanto, cada factor mide las características de los residentes de cada UTA en una dimensión latente específica de la vulnerabilidad (o su ausencia). Específicamente, el objetivo es obtener factores estables en 2001 y en 2011, de forma que se pueda asumir que cada factor está midiendo las mismas componentes de la vulnerabilidad en ambos años. A continuación, y aplicando un ACK, las UTAs se clasifican en diferentes tipos de vulnerabilidad según

su puntuación en cada uno de los factores extraídos. De este modo, se obtiene un número reducido de tipos socio-residenciales para cada año y es posible observar sus transformaciones entre 2001 y 2011.

## 4. Resultados

El análisis empírico del asentamiento residencial de los grupos que habitaban en la Comunidad de Madrid en 2001 y en 2011 confirma que su localización estaba espacialmente diferenciada en base a sus características sociales y residenciales. De acuerdo con la metodología expuesta, en primer lugar se explican los factores que ordenan la diferenciación residencial de estos grupos en base a las dimensiones que definen la vulnerabilidad socio-residencial en ambos años para, en segundo lugar, revelar las comunidades homogéneas a las que dan lugar.

### 4.1. Los factores de vulnerabilidad socio-residencial

La diferenciación socio-residencial entre los residentes en la Comunidad de Madrid es un proceso social caracterizado por cuatro factores de diferenciación (ver tabla 1), los cuales explican el 76,4% y el 72,1% de la varianza total del conjunto de las variables incluidas en 2001 y en 2011, respectivamente. Además, el ajuste de ambos modelos es satisfactorio en ambas fechas (KMO de 0,82 en 2001 y de 0,85 en 2011). En ambos años los tres primeros componentes confirman el modelo clásico de las ciudades occidentales (Leonardo, 1989). El primer componente sintetiza la vulnerabilidad socioeconómica de los residentes de cada UTA según su ocupación, situación profesional y nivel educativo (esto es, a mayor valor en esta dimensión, mayor vulnerabilidad socioeconómica). El segundo componente (ciclo del hogar) alude al tipo de hogares que habita en cada UTA (a mayor valor de un territorio en esta dimensión, más envejecida está su población y más vulnerables son sus tipos de hogar). Ambos componentes son los más importantes en términos de varianza explicada (dado el mayor número de variables incluidas relativas a estas dimensiones) y son bipolares (oponen características de dichas dimensiones que se excluyen entre sí). A continuación, el tercer componente señala aquellos territorios con un alto porcentaje de población extranjera, la cual se caracteriza, además, por condiciones residenciales precarias, como resultado de las particulares dinámicas del mercado de la vivienda madrileña durante la primera década del siglo XXI (Leal y Alguacil, 2012). Finalmente, este índice multidimensional de la vulnerabilidad socio-residencial incorpora un cuarto componente, definido por la presencia (o ausencia) de viviendas inaccesibles para personas con movilidad reducida, fundamentalmente mayores de 65 años, permitiendo identificar bolsas de vivienda inadecuada para el grupo demográfico más relevante de las próximas décadas (ver tablas 1 y 2).

Para los objetivos de esta investigación resulta crucial la confirmación de la estabilidad temporal de estos factores en 2001 y 2011, dado que esta permite aplicarlos para medir la vulnerabilidad socio-residencial en diferentes momentos y, por tanto, estudiar sus procesos de cambio. Al respecto, las tablas 1 y 2 muestran que 23 de las 24 variables introducidas en el modelo permanecen agrupadas en el mismo factor en ambos

**Tabla 1.** Composición de los factores de diferenciación socio-residencial en 2001

VARIABLES	1	2	3	4
Estudios universitarios (25-64)	-0,95			
Profesionales	-0,93			
Sin ESO (20-64)	0,92			
Contrato temporal	0,91			
Servicios precarizados	0,88			
Trabajo manual cualificado	0,87			
Operadores	0,80			
Desempleados	0,76			
Inactivos (45-64)	0,76			
Superficie media por ocupante	-0,75			
Trabajo manual sin cualificar	0,70			
Más de una hora ( <i>commuting</i> )	0,65			
Niños (0-14)		-0,91		
Vivienda con hipoteca		-0,87		
De 64 a 74 años		0,85		
Más de 75 años		0,82		
Hogares monomarentales		0,78		
Vivienda pagada		0,64	-0,54	
Vivienda en alquiler			0,73	
Edificios en mal estado			0,71	
Nacidos en el extranjero			0,70	
Viviendas vacías			0,61	
Sin ascensor (más de 3 plantas)				0,76
No accesible (mayores de 65)				0,71

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001 (INE).

años. La única excepción son las viviendas vacías, que en 2001 forman parte del factor de la inmigración empobrecida, mientras que en 2011 son parte del factor de las viviendas de accesibilidad inadecuada. Como hipótesis, se plantea que buena parte de la vivienda vacía localizada en los espacios centrales donde residía población inmigrante al comienzo de este siglo ha sido comercializada a través de procesos de gentrificación (Arbaci, 2019), de forma que solo ha permanecido vacía la vivienda difícil de comercializar por sus

**Tabla 2.** Composición de los factores de diferenciación socio-residencial en 2011

VARIABLES	1	2	3	4
Estudios universitarios (25-64)	-0,97			
Profesionales	-0,95			
Trabajo manual cualificado	0,89			
Sin ESO (20-64)	0,87			
Desempleados	0,84			
Servicios precarizados	0,80			
Trabajo manual sin cualificar	0,80			
Operadores	0,80			
Más de una hora ( <i>commuting</i> )	0,76			
Contrato temporal	0,71			
Superficie media por ocupante	-0,65			
Inactivos (45-64)	0,56			
Vivienda con hipoteca		-0,89		
Niños (0-14)		-0,87		
De 64 a 74 años		0,86		
Vivienda pagada		0,82		
Más de 75 años		0,73		
Hogares monomarentales		0,58		
Vivienda en alquiler			0,85	
Nacidos en el extranjero			0,69	
Edificio en mal estado			0,33	
Viviendas vacías				0,75
No accesible (mayores de 65)				0,64
Sin ascensor (más de 3 plantas)				0,58

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011 (INE).

condiciones de inaccesibilidad. No obstante, las variables incluidas en el tercer y cuarto factor son las mismas en 2001 y 2011, lo que hubiera permitido agruparlas en un solo componente, si bien se ha optado por la solución de cuatro dimensiones para ofrecer más matices sobre los procesos socio-residenciales entre ambas fechas.

Además, la estructura factorial y la saturación de cada variable en su dimensión es semejante en ambos

años, y en relación con este punto, la estructura bipolar de los dos primeros factores permanece constante, con saturaciones prácticamente inmutables en las variables que saturan más en cada polo. Por tanto, podemos considerar que *cada una de las cuatro dimensiones del índice mide el mismo concepto latente en ambas fechas* y que, por tanto, es posible utilizar este instrumento de medida para explicar los procesos de cambio en el tiempo y el espacio.

#### 4.2. Espacios homogéneos, vulnerabilidad y cambio (2001-2011)

El territorio de la Comunidad de Madrid puede dividirse en ocho tipos socio-residenciales (TSR), tanto en 2001 como en 2011. Lo que se muestra en este análisis es el resultado de clasificar cada una de las UTAs según sus valores en los factores expuestos en el apartado anterior, permitiendo así definir los espacios sociales de acuerdo con la ausencia o presencia de vulnerabilidad en cada uno de ellos y en cada año analizado. En el primero de los casos (2001) los espacios de la Comunidad de Madrid están definidos de la siguiente manera (ver tabla 3):

- *TSR1*. Clases altas municipales (Madrid), definido por la ausencia de población poco cualificada y la presencia de población adulta mayor con la vivienda pagada.
- *TSR2*. Clases altas metropolitanas (AM). Al igual que el tipo anterior, este tipo está definido por la ausencia de población poco cualificada, pero en este caso con una importante presencia de población española joven con hijos.
- *TSR3*. Clases medias > 65. Población adulta mayor de clase media con viviendas pagadas y sin población inmigrante.
- *TSR4*. Clases medias populares con población inmigrante, en las que predomina la presencia de viviendas en régimen de alquiler.
- *TSR5*. Clase media popular compuesta por población joven, con presencia de hijos y viviendas con hipoteca en las que no hay problemas de accesibilidad.
- *TSR6*. Clases populares con población inmigrante: definidas por la presencia de población poco cualificada, población inmigrante y población envejecida.
- *TSR7*. Clases populares metropolitanas, donde destaca la población poco cualificada y las viviendas con problemas de accesibilidad.
- *TSR8*. Clases populares nativas, definidas por población poco cualificada, sin presencia de población inmigrante y viviendas sin problemas de accesibilidad.

En el caso del año 2011, y como se ha apuntado en párrafos anteriores, son también ocho tipos de vulnerabilidad socio-residencial (ver tabla 4):

- *TSR1*. Clases altas municipales (Madrid), sin presencia de población poco cualificada/precaria, pero con población envejecida con la vivienda pagada.
- *TSR2*. Clases altas metropolitanas (AM). Población joven con hijos y vivienda con hipoteca pendiente sin presencia de población que tenga problemas de accesibilidad en su vivienda.
- *TSR3*. Clases medias jóvenes. Población joven con hijos y vivienda con hipoteca pendiente, sin población inmigrante y con presencia de viviendas vacías e inaccesibles.
- *TSR4*. Clases medias con población inmigrante.
- *TSR5*. Clases medias populares nativas envejecidas (>65) sin presencia de viviendas en alquiler ni de población inmigrante.
- *TSR6*. Clases populares con población inmigrante, presencia de población poco cualificada y en condiciones socio-residenciales precarias, presencia de viviendas en régimen de alquiler y con problemas de accesibilidad.
- *TSR7*. Clases populares jóvenes, presencia de población poco cualificada y en condicio-

**Tabla 3.** Centro de cada tipo en cada factor de VSR. Año 2001

2001	TSR							
	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Factores de VSR</b>								
Posición S/E	-1,2	-1,2	-0,2	0,1	0,2	0,7	0,7	1,0
Tipo de hogar	0,9	-1,2	0,9	0,5	-1,7	0,5	0,0	0,1
Inmigración precarizada	0,3	0,0	-1,0	3,0	0,1	1,2	-0,2	-0,6
Inaccesibilidad residencial	-0,4	0,6	0,0	-0,1	-1,2	0,0	1,1	-1,0
<b>Unidades espaciales</b>	<b>75</b>	<b>64</b>	<b>69</b>	<b>19</b>	<b>42</b>	<b>37</b>	<b>109</b>	<b>73</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2001 (INE).

**Tabla 4.** Centro de cada tipo en cada factor de VSR. Año 2011

2011	TSR							
	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Factores de VSR</b>								
Posición S/E	-1,2	-0,9	-0,1	-0,1	0,4	0,7	0,7	1,1
Tipo de hogar	0,6	-1,6	-1,1	0,2	1,1	0,4	-1,3	0,1
Inmigración precarizada	0,0	0,1	-1,0	1,9	-1,0	0,4	-0,4	0,1
Inaccesibilidad residencial	-0,1	-1,1	1,3	0,3	-0,2	0,8	-0,5	-1,2
<b>Unidades espaciales</b>	<b>99</b>	<b>39</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>71</b>	<b>78</b>	<b>41</b>	<b>54</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011 (INE).

nes socio-residenciales precarias, con gastos hipotecarios y presencia de niños menores de 14 años y sin población inmigrante.

- *TSR8*. Clases populares nativas, con presencia de población poco cualificada y en condiciones socio-residenciales precarias, pero sin problemas de accesibilidad en las viviendas.

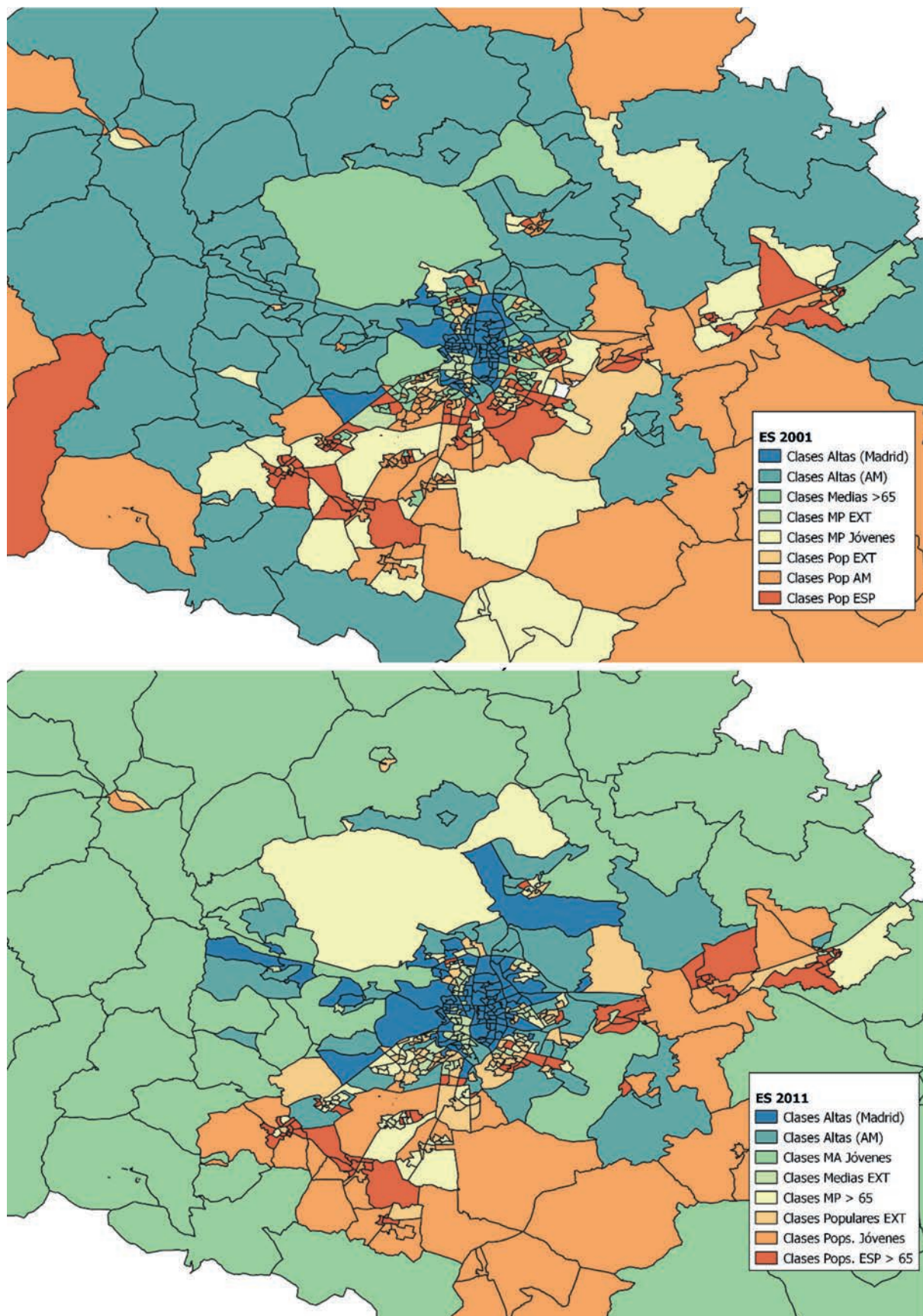
#### 4.3. La transformación de los espacios vulnerables 2001-2011

El despliegue de estos tipos de vulnerabilidad socio-residencial en la Comunidad de Madrid sugiere que entre 2001 y 2011 se han producido cambios relevantes tanto en distritos de la ciudad de Madrid como en municipios aledaños a la capital española. Tal y como se puede observar en los mapas 1 y 2, en los cuales se establece la distribución de los TSR en el espacio madrileño para ambos años, se confirma nítidamente la distribución de las clases altas en el norte y noroeste de la Comunidad de Madrid, con alguna excepción debido a urbanizaciones de creación más reciente en municipios del este o del sur de esta. Este es el caso también en distritos del sur de la ciudad de Madrid, influidos por el desarrollo de PAUs y la llegada a estos espacios de población con otro perfil, especialmente con una mayor cualificación. En todo caso, la división de la Comunidad de Madrid se acentúa en el año 2011, con un mapa más diferenciado entre las áreas de clase media-alta, situadas al norte y al noroeste de la misma; y las clases populares, ya sean de origen autóctono o de población inmigrante, en el sur y el sureste de esta. En particular, permanece un grupo de unidades espaciales que se mantienen como clases altas tanto en 2001 como en 2011, donde se consolidan los espacios de privilegio de la Comunidad de Madrid que suponen la condición necesaria para la producción de espacios vulnerables en sociedades desiguales (ver mapa 1).

Una vez identificados los espacios privilegiados y sus dinámicas, se pueden identificar cinco grandes pautas de transformación entre los espacios vulnerables de la Comunidad de Madrid (tabla 5, donde con fondo rojo se destacan las trayectorias conducentes a espacios vulnerables en 2011 estadísticamente relevantes):

- En primer lugar, aquellos espacios sociales clasificables como vacíos ocupados por la inmigración extranjera (7,6% de los casos), mediante procesos de sustitución de población española de clases medias-populares por población inmigrante extranjera empobrecida, como resultado de las oportunidades que dio la burbuja inmobiliaria a los primeros y la falta de opciones de los segundos. En la tabla 5 son aquellos espacios que en 2001 se definen como *CB AM* en 2001, y en 2011 como *CB con Ext*.
- relativamente adecuadas, dando lugar a barrios vulnerables congelados en su composición socioeconómica (7,6% de los casos), en los cuales muchas veces la vivienda sirve de anclaje a un determinado espacio urbano. En 2001 se trataba de clases populares nativas (*CB Esp*), de la misma forma que en 2011, si bien entonces estaban particularmente envejecidas (*CB Esp > 65*).
- En tercer lugar, espacios sociales en los cuales la población inmigrante extranjera presente en 2011 es mayor que en 2001, si bien bolsas relevantes de esta población ya habitaban estos territorios a comienzos de siglo. Es lo que podría denominarse espacios de inmigración extranjera temprana (3,9% de los casos), y en la tabla 5 son definidos como *CB con Ext* en ambos años.
- En cuarto lugar, aquellos espacios sociales en los cuales se produce una pauperización de clases medias (3,9% de los casos), dado que la población joven de clases medias-populares es sometida a un intenso proceso de precarización socioeconómica. En la tabla 5 puede identificarse como la trayectoria que va desde espacios de clases medias-populares jóvenes en 2001 (*CMB Joven*) a clases populares jóvenes en 2011 (*CB Joven*).
- Finalmente, en quinto lugar, aquellos espacios sociales donde se produce un rejuvenecimiento de periferias precarizadas (3,5% de los casos). Este proceso se da en aquellos barrios donde una población ya precarizada

Mapa 1. TSR en el Área Metropolitana de Madrid en el año 2001 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Población y Viviendas de 2001 y 2011 (INE).



**Tabla 5.** Porcentaje de UTAs según su TSR en 2001 y 2011

		2011								
		CA Madrid	CA AM	CMA Joven	CM con Ext	CMB > 65	CB con Ext	CB Joven	CB Esp >65	Total
2001	CA Madrid	13,7%	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,4%
	CA AM	2,0%	4,1%	6,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	13,1%
	CM Esp >65	3,5%	0,0%	0,0%	0,8%	7,2%	2,7%	0,0%	0,0%	14,1%
	CMB con Ext	0,2%	0,2%	0,0%	3,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,9%
	CMB Joven	0,0%	2,9%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	<b>3,9%</b>	1,4%	8,6%
	CB con Ext	0,2%	0,0%	0,4%	2,7%	0,2%	<b>3,9%</b>	0,0%	0,2%	7,6%
	CB AM	0,0%	0,6%	3,1%	2,0%	3,7%	<b>7,6%</b>	<b>3,5%</b>	1,8%	22,3%
	CB Esp	0,6%	0,2%	0,2%	0,4%	3,3%	1,8%	0,8%	<b>7,6%</b>	15,0%
	<b>Total</b>	<b>20,3%</b>	<b>8,0%</b>	<b>10,7%</b>	<b>11,1%</b>	<b>14,5%</b>	<b>16,0%</b>	<b>8,4%</b>	<b>11,1%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2011 (INE).

y localizada en la periferia en 2001 recibe, durante la década posterior, población joven (sea por movilidad residencial o por dinámicas de fecundidad). En la tabla 5 se observa el paso desde clases populares metropolitanas (CB AM) hasta clases populares jóvenes (CB Joven).

En todos estos casos destacan sobremanera UTAs pertenecientes a los distritos del sur de la ciudad de Madrid considerados como vulnerables en todas las investigaciones de las dos últimas décadas: distritos de Puente de Vallecas, Usera y Villaverde, principalmente (Alguacil et al., 2013; Méndez y Prada-Trigo, 2014; Uceda, 2016; Fernández-García et al., 2018). A estas unidades territoriales se les deben sumar otras UTAs de municipios de la primera y segunda corona metropolitana de la ciudad de Madrid y englobadas en el eje del corredor del Henares (áreas de los municipios de Torrejón de Ardoz, Alcalá de Henares y Coslada) y en la vertiente sudeste de la Comunidad de Madrid (Móstoles, Fuenlabrada, Parla), áreas en las cuales es importante señalar el peso que han cobrado las clases populares con inmigrantes en el año 2011 con respecto a 2001.

## 5. Conclusiones

El presente artículo ha revelado, mediante la utilización de análisis multivariante, las trayectorias relacionadas con los procesos de vulnerabilidad y su impacto en los espacios vulnerables de la Comunidad de Madrid entre los años 2001 y 2011. Como primera aportación de este artículo, y para llevar a cabo el propósito arriba descrito, se ha elaborado un índice multidimensional de vulnerabilidad socio-residencial, para lo cual se ha empleado como unidad espacial de análisis un elemento de elaboración propia: un agregado de ocho secciones censales que permita por un lado salvar el problema de representatividad del Censo de Población y Viviendas de 2011; y que a su vez proporcione información con un mayor nivel de detalle que el barrio y/o el distrito.

Como segunda aportación, y como se viene poniendo de manifiesto en la totalidad de los estudios sobre la ciudad y especialmente sobre el caso de Madrid, se constata una intensa segregación socio-residencial en un eje noroeste-sudeste. En el caso del presente artículo, se ha evidenciado, no obstante, que dentro de estas líneas que dividen el espacio social y residencial de Madrid existen, a su vez, diferencias en las trayectorias para posicionar un territorio específico de la región metropolitana.

Al respecto, y dentro de aquellas áreas que se entienden tradicionalmente como vulnerables, se encuentran diferencias desde el origen de la población que en ellos reside, lo cual genera dinámicas sociales diferenciadas en los barrios. El resultado de estos tipos de vulnerabilidad residencial y sus trayectorias entre 2001 y 2011 atestigua la aparición de espacios en los cuales la población inmigrante ha ocupado el lugar que anteriormente era casi exclusivo de la población española, así como la consolidación de espacios que ya desde 2001 son espacios de clase popular con una importante presencia de población inmigrante. En segundo lugar, se han relacionado cuestiones que afectan a los grupos de edad de la población residente en dichas áreas urbanas con las condiciones residenciales y socioeconómicas en las que se encuentran, lo que podría determinar áreas vulnerables de población mayor que envejece en viviendas de calidad, así como aquellos espacios precarizados donde se observa un proceso de rejuvenecimiento y aquellos otros donde lo que se da es una pauperización de las clases medias.

En suma, se observa que las pautas de segregación en 2001 y 2011 son sólidas y permiten dividir el territorio madrileño en espacios sociales homogéneos internamente y heterogéneos entre sí (noroeste-sudeste). Sin embargo, estos espacios no son estáticos en su composición social, sino que los procesos sociales que han caracterizado a la sociedad urbana madrileña durante la primera década del siglo XXI han dado lugar a trayectorias típicas de cambio. Así, estados seme-

jantes de vulnerabilidad social y urbana se diferencian por sus recorridos a lo largo de dichos ejes. Estas trayectorias dibujan metamorfosis de las cuestiones social y urbana que se ligan hasta definir itinerarios de resiliencia y deterioro en las condiciones materiales de vida que serán objeto de posteriores reflexiones para los que este análisis previo resulta imprescindible. El mapeo de estos itinerarios, junto con la comprensión de sus procesos constitutivos y de dinámica urbana, ofrecerán pistas ineludibles para la elaboración de estrategias políticas y sociales contra la crisis social y urbana que afecta a buena parte de la Comunidad de Madrid.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALGUACIL, J. (2006). "Barrios desfavorecidos: un diagnóstico de la situación española", en: *V Informe FUEHEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España* (pp. 155-168). Madrid: FUEHEM-Icaria.
- ALGUACIL, J., CAMACHO, J. y HERNÁNDEZ, A. (2013). "La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables". *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 0(27), 73.
- ANTÓN-ALONSO, F., CRUZ, H., PORCEL, S., BLANCO, I., VIDAL-FOLCH, L. y GOMÀ, R. (2017). *Innovació social i política, densitat institucional i vulnerabilitat urbana a la Barcelona metropolitana*. Recuperado el 1 de julio de 2020 de: <https://iermb.uab.cat/ca/iermb/estudi/densitatinsitucional-barris-i-el-seu-rol-en-els-processos-de-vulnerabilitat-urbana-innovacio-imetropoli-2a-fase/>
- ANTÓN-ALONSO, F. y PORCEL, S. (2018). "La vulnerabilitat urbana a la Barcelona metropolitana: la dinàmica de la persistència", en: IERMB (ed.), *Anuari Metropolità de Barcelona: El dret a la metròpoli* (pp. 23-47). Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- ARBACI, S. (2019). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*. Londres: John Wiley & Sons.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2018). *Metodología para la elaboración del índice de vulnerabilidad territorial de barrios y distritos de Madrid y ranking de vulnerabilidad*. Recuperado el 1 de julio de 2020 de: [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/Fondo\\_Reequilibrio\\_Territorial/Metodologia\\_Vulnerabilidad/Metodologia\\_Vulnerabilidad\\_Territorial.PDF](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipacionCiudadana/Fondo_Reequilibrio_Territorial/Metodologia_Vulnerabilidad/Metodologia_Vulnerabilidad_Territorial.PDF)
- BLANCO, I. y SUBIRATS, J. (2011). "Exclusión social, territorio y políticas urbanas en España: una mirada comparada", en: M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats y M. Tomás (eds.), *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Icaria: Barcelona.
- BURGERS, J., y MUSTERD, S. (2002). "Understanding urban inequality: A model based on existing theories and an empirical illustration". *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(2), 403-413.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CONNELL, R. (2007). *Southern Theory: The Global Dynamics of Knowledge in Social Science*. Cambridge: Polity Press.
- CORTÉS, L. (1995). *La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- DUHAU, E. (2013). "La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas", en: B. R. Ramírez y E. Pradilla Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México: UAM, 18-48.
- FERNÁNDEZ-GARCÍA, M., NAVARRO, C., ZAPATA, Á. y MATEOS, C. (2018). "El Análisis de la Desigualdad Urbana. Propuesta y validación de un índice de nivel socioeconómico en áreas urbanas españolas (1991-2001)". *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 39, 49-77.
- GANDARILLAS A., DOMÍNGUEZ-BERJÓN, M.F. y SOTO M.J. (2007). *II Atlas de mortalidad y desigualdades socioeconómicas y medioambientales 1993-2006 y 2001-2007*. Recuperado el 21 de abril de 2016 de: <http://bit.ly/2aiZuf7>.
- GIMENO-MONTERDE, C. y JIMÉNEZ-FRANCO, D. (2020). "Intervención comunitaria en barrios populares: tensiones entre actores sociales". *Trabajo Social Global – Global Social Work*, 10(18), 3-22.
- GOTTDIENER, M. y FEAGIN, J.R. (1988). "The paradigm shift in urban sociology". *Urban Affairs Quarterly*, 24(2), 163-187.
- HARVEY, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2007) "Áreas vulnerables en el centro de Madrid". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 53, 5-97.
- HERNÁNDEZ AJA, A., RODRÍGUEZ ALONSO, R., RODRÍGUEZ SUÁREZ, I., GÓMEZ GIMÉNEZ, J.M., GONZÁLEZ GARCÍA, I., CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R., ALGUACIL GÓMEZ, J., CAMACHO GUTIÉRREZ, J., CARMONA MATEOS, F. y JARAMILLO CÁCERES, S. (2018). *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991 / 2001 / 2011*. Madrid: Instituto Juan de Herrera. Recuperado el 2 de julio de 2020 de: <http://oa.upm.es/51015/>
- HOUSING EUROPE (2019). *The State of Housing in the EU 2019. Decoding the new housing reality*. Recuperado el 1 de julio de 2020 de: <https://www.housingeurope.eu/file/860/download>
- KESTELOOT, C. (2005). "Urban socio-spatial configurations and the future of European cities", en: Y. Kazevop (ed.), *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion* (pp. 123-148). Londres: Routledge.

- KOKOREFF, M. y LAPEYRONNIE, D. (2013). *Refaire la cité: l'avenir des banlieues*. París: Éditions du Seuil-Le Republique.
- LEAL, J. y ALGUACIL, A. (2012): "Vivienda e inmigración: las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España", en: E. Aja, J. Arango y J. Oliver (eds.), *La hora de la integración. Anuario de la Inmigración en España* (pp. 127-156). Barcelona: CIDOB.
- LEONARDO, J. (1989). *Estructura urbana y diferenciación residencial: el caso de Bilbao*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. (2011). "Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010)". *Revista de economía crítica*, 12, 39-63.
- MÉNDEZ, R. (2017). "De la hipoteca al desahucio: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España". *Revista de Geografía Norte Grande*, (67), 9-31.
- MÉNDEZ, R., y PRADA-TRIGO, J. (2014). "Crisis, desempleo y vulnerabilidad en Madrid". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 18(47), 1-13.
- MÉNDEZ, R., ABAD, L.D. y ECHAVES, C. (2015). *Atlas de la crisis: Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MUSTERD, S., MURIE, A. y KESTELOOT, C. (eds.) (2006). *Neighbourhoods of poverty: Urban social exclusion and integration in Europe*. Londres: Palgrave.
- NUSSBAUM, M.C. (2001). *Women and human development: The capabilities approach* (vol. 3). Cambridge: Cambridge University Press.
- PRADILLA, E. (2013). "La economía y las formas urbanas en América Latina", en: B. R. Ramírez y E. Pradilla Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (vol. 1), México: UAM, 169-238.
- QUEIROZ, L.C. (2013) "Las metrópolis del pensamiento urbano latinoamericano", en: B. R. Ramírez y E. Pradilla Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (vol. 1). México: UAM, 130-169.
- RAMASCO-GUTIÉRREZ, M., HERAS-MOSTEIRO, J., GARABATO-GONZÁLEZ, S., ARÁNGUEZ-RUIZ, E. y MARTÍN-GIL, R.A. (2017). "Implementación del mapa de la vulnerabilidad en salud en la Comunidad de Madrid". *Gaceta Sanitaria*, 31, 432-435.
- SORANDO, D. y LEAL, J. (2019). "Distantes y desiguales: el declive de la mezcla social en Barcelona y Madrid". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 167, 125-148.
- SORANDO ORTÍN, D. y UCEDA NAVAS, P. (2018). "Fragmentos urbanos después de la burbuja inmobiliaria: el caso de Madrid". *OBETS: Revista de Ciencias Sociales*, 13(1), 383-410.
- STANDING, G. (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Ediciones de pasado y presente, SL.
- TEMES, R. (2014). "Valoración de la vulnerabilidad integral en las áreas residenciales de Madrid". *EURE (Santiago)*, 40(119), 119-149.
- UCEDA, P. (2016). *La ciudad desequilibrada. El derecho a la ciudad en los barrios vulnerables de Madrid*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- UCEDA, P., SORANDO, D. y LEAL, J. (2018). "Citizens against urban decline: the interaction between social movements and public policies in Madrid's housing estates", en: D. Hess, T. Tammaru y M. van Ham (eds.): *Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges* (pp. 241-262). Springer Open.
- ULLÁN DE LA ROSA, F.J. (2014). *Sociología urbana: de Marx y Engels a las escuelas posmodernas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- WACQUANT, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**LA VULNERABILITAT URBANA  
A BARCELONA: PERSISTÈNCIA,  
CONCENTRACIÓ I COMPLEXITAT**

**SUMARI**

**1. Introducció**

**2. L'anàlisi multidimensional de la vulnerabilitat urbana**

**3. L'Índex de Vulnerabilitat Urbana (IVU): una proposta per a l'àrea metropolitana de Barcelona**

**4. La vulnerabilitat urbana a la metròpoli de Barcelona**

4.1. Persistència

4.2. Concentració

4.3. Complexitat

**5. Els programes integrals de millora de barris a l'àrea metropolitana de Barcelona: abast i impacte en el sistema jeràrquic dels barris metropolitans**

**6. Conclusions**

FERNANDO ANTÓN-ALONSO

fernando.anton.alonso@uab.cat

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

SERGIO PORCEL

sergio.porcel@uab.cat

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

IRENE CRUZ

irene.cruz@uab.cat

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

FRANCESC COLL

francesc.coll@uab.cat

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona

# LA VULNERABILITAT URBANA A BARCELONA: PERSISTÈNCIA, CONCENTRACIÓ I COMPLEXITAT

## Resum

La vulnerabilitat urbana és una de les expressions de la desigualtat existent a les metròpolis. El present article ofereix una aproximació a l'estudi de la seva naturalesa i de les dinàmiques territorials que segueix a la metròpoli de Barcelona. L'anàlisi es fa a partir d'un conjunt d'innovacions metodològiques que van des de l'aplicació d'un mètode de construcció d'un índex de vulnerabilitat urbana comparable en diversos moments temporals a la incorporació d'indicadors de diversa procedència, fonamentalment d'origen administratiu, la qual cosa permet augmentar la periodicitat de les anàlisis. Els resultats obtinguts constaten tres característiques que defineixen el fenomen: la persistència en els espais urbans, la concentració territorial i la complexitat i diversitat de les formes en què es presenta. Les polítiques de millora de barris han de tenir en compte aquests tres elements en el marc d'un sistema que configura una estructura jeràrquica dels barris metropolitans segons el seu nivell de vulnerabilitat.

**Paraules clau:** vulnerabilitat urbana, estructura jeràrquica de barris, àrea metropolitana de Barcelona.

## 1. Introducció

L'estudi de la vulnerabilitat urbana és hereu del camp de recerca sobre les desigualtats, la pobresa i l'exclusió a les ciutats, tot i que manté també una estreta relació amb l'anàlisi de la segregació residencial. En el context espanyol, gràcies a les aportacions teòriques d'Alguacil (2006, 2014), la vulnerabilitat urbana és delimitada com un fenomen urbà particular, que contribueix així a generar una línia de recerca específica. L'autor parteix de la idea de vulnerabilitat com a zona propera a l'exclusió social en el contínuum integració-exclusió que proposa Robert Castel (1995, 1997). A partir d'aquí, Alguacil et al. (2014) hi afegeixen que la vulnerabilitat es produeix quan la població es veu exposada a riscos multidimensionals i no hi pot fer front per incapacitat. Aquest mateix concepte el trasllada a l'espai urbà. A les grans ciutats hi conflueixen processos d'exclusió social i d'exclusió residencial que concorren de manera intensa en unes àrees urbanes determinades, i que limiten la participació dels residents en les dinàmiques integradores de la societat i dificulten les possibilitats de mobilitat social (Alguacil, 2006). Aquest fenomen, marcat per la concur-

rència espacial de riscos socials i residencials al territori, és el que l'autor acaba anomenant *vulnerabilitat urbana*. A més, una particularitat de la vulnerabilitat urbana és que tendeix a perpetuar-se per mitjà d'un mecanisme que funciona com un cercle viciós, generat per la combinació i el reforçament mutu entre els riscos socials i els residencials.

Aquesta problemàtica i els seus greus efectes en relació amb la cohesió social i urbana han estat àmpliament reconeguts per l'esfera política institucional dels països més desenvolupats. Durant les últimes dècades, a Europa s'han impulsat una gran diversitat de polítiques específiques per tal de reduir la pobresa urbana, entre les quals destaquen els programes de rehabilitació integral de barris, els quals han tingut resultats diversos segons el context (Andersson i Musterd, 2005). En el context català, a banda de les iniciatives comunitàries URBAN, s'han desenvolupat dos exemples clars d'aquest tipus de programes integrals per a la millora de barris: la coneguda com a *Llei de Barris* de la Generalitat de Catalunya, vigent entre 2004 i 2010, i el *Pla de Barris* de l'Ajuntament de Barcelona, iniciat l'any 2017 i encara en actiu.

En el present article s'analiza la vulnerabilitat urbana a la metròpoli de Barcelona prenent com a referència la conceptualització teòrica d'Alguacil. Aquesta anàlisi es posa en relació també amb les intervencions que s'han dut a terme fins ara a partir de la *Llei de Barris* i del *Pla de Barris*. L'objectiu no és fer una avaluació exhaustiva d'aquests programes, sinó oferir algunes reflexions sobre quin ha estat l'abast de la seva cobertura i sobre quina ha estat la seva incidència en la vulnerabilitat urbana que pateix la metròpoli de Barcelona.

L'anàlisi es fa principalment a partir de l'*Índex de Vulnerabilitat Urbana* (IVU), construït en base a un model d'equacions estructurals que inclou tant els factors que defineixen el fenomen com els seus efectes. Aquest IVU constitueix una evolució del que ja s'havia elaborat per part d'investigadors de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB) anys enrere (Antón-Alonso i Porcel, 2018). La nova proposta metodològica aporta millores substancials pel que fa a l'anàlisi evolutiva i a la periodicitat amb la qual es pot calcular l'índex, que ara passa a ser anual en comptes de decenal. Aquest article és també una oportunitat per mostrar els primers resultats i la capacitat analítica d'aquest nou índex.

El text comença amb una revisió d'alguns dels mètodes que s'han fet servir més habitualment per mesurar la vulnerabilitat urbana, revisió que s'acompanya d'una explicació metodològica detallada de l'IVU. Seguidament es presenta l'anàlisi sobre la vulnerabilitat urbana, atenent a l'estructura jeràrquica dels barris metropolitans i posant el focus en les dinàmiques territorials de persistència, concentració i complexitat que segueix aquest fenomen a la metròpoli de Barcelona. A continuació s'analiza la incidència que han tingut les intervencions de la Llei de Barris i del Pla de Barris en aquest fenomen a l'àrea metropolitana de Barcelona. Finalment, es dedica una secció a presentar les principals conclusions de les anàlisis.

## 2. L'anàlisi multidimensional de la vulnerabilitat urbana

L'anàlisi de la vulnerabilitat urbana no gaudeix de cap mètode estandarditzat i requereix de la construcció d'índexs complexos que apleguin les múltiples dimensions que caracteritzen el fenomen.<sup>1</sup> Així doncs, el principal repte metodològic que s'ha d'encarar per elaborar aquest tipus d'índexs sintètics és buscar la manera d'obtenir una mesura simple a partir d'un nombre variable d'indicadors, normalment agrupats en diverses dimensions. A Espanya, la construcció d'aquests índexs es remunta a la dècada dels 90 (Arias, 2000; Hernández-Aja, 1997; OECD, 1998). Posteriorment a aquestes contribucions inicials s'han fet altres estudis en el camp acadèmic, així com des de les administracions públiques (Egea, Nieto, Domínguez i González, 2008; Fernández-García, Navarro, Zapata i Mateos, 2018; Hernández-Aja, 2007; Hernández-Aja, 2015; Hernández-Aja, 2018a, 2018b; Palomares, Esteban, Fernández i Fernández, 2018; Serrano, Rubio i Temes, 2020; Temes, 2014; Uceda, 2016). En l'àmbit català, també s'han realitzat diverses propostes d'índexs sintètics de vulnerabilitat urbana, centrats tots en l'àmbit metropolità de Barcelona, però amb diferències pel que fa als territoris de referència (municipi, àrea i regió), les metodologies i els nivells de complexitat (Antón-Alonso i Porcel, 2018; García-Almirall, Vila, Moix, Ferrer i Vima, 2017; Goñi, 2008).

Des del punt de vista metodològic, hi ha dos aspectes fonamentals que marquen diferències en la construcció dels índexs de vulnerabilitat urbana: les tècniques d'anàlisi emprades i el tipus de dades utilitzades. Pel que fa a les tècniques d'anàlisi, hi predominen les estratègies de reducció de dimensions (Coombes i Wong, 1994; Pratschke i Haase, 2007, 2015), entre les quals l'anàlisi de components principals (ACP) és la utilitzada amb una major freqüència. A banda de les seves virtuts, com la simplicitat i la interpretabilitat, l'ACP té certes limitacions que cal tenir presents (Haase i Pratschke, 2005). D'una banda, l'ACP, com l'anàlisi factorial (AF), tracta en conjunt totes les variables, sota la premissa que totes tenen relació amb les dimensions subjacents, de manera que no permet fer una anàlisi organitzada en dimensions. D'altra banda, tant l'ACP com l'AF són estratègies d'extracció de variància o covariància, els resultats de les quals són

sensibles a les particularitats del conjunt de dades i de les variants de la tècnica que s'utilitza. Per exemple, en cas que existeixin valors atípics, o que s'apliqui algun tipus de rotació als factors, poden emergir diferents combinacions de relacions entre les variables i els factors. Això dificulta en gran manera la comparabilitat entre anualitats, pel fet que no es té certesa que la informació continguda en el primer factor de l'anàlisi d'una anualitat es correspongui amb la de l'anualitat següent. D'aquí les dificultats que presenta aquest mètode per a les anàlisis evolutives i per a la comparativa entre territoris. Per superar aquestes limitacions, s'han proposat models d'equacions estructurals (Haase i Pratschke, 2005). Aquest mètode permet configurar una estructura factorial molt més estable a partir del control de les diverses dimensions que agrupen els indicadors que intervenen en l'anàlisi (Miles et al., 2016; Pratschke i Haase, 2007, 2015), i d'estratègies d'anàlisi per comparar l'estabilitat del model al llarg del temps.

Pel que fa al tipus de dades utilitzades, bona part dels índexs de vulnerabilitat urbana es basen en informació estadística censal, mentre que l'ús de dades procedents de registres administratius és més minoritari. Les principals crítiques a la construcció d'índexs basats en dades censals són: a) la manca d'indicadors clau per mesurar la privació i la vulnerabilitat, com ara els ingressos de la població; i b) la baixa periodicitat d'aquestes informacions, que condiciona les anàlisis a períodes decennals. En diversos països europeus la dependència de fonts censals ha estat superada progressivament incorporant-hi dades procedents de registres administratius, com és el cas dels índexs de privació múltiple britànics, de recent creació (Noble et al., 2006). En l'àmbit espanyol, encara hi ha força dependència del Cens de Població i Habitatges per diverses raons, essent la principal la no disponibilitat de fonts de dades procedents de registres administratius amb informació àmplia, diversa i homogènia que estigui disponible a petita escala (secció censal) —més enllà del Padró Municipal d'Habitants—. Això no obstant, hi ha hagut propostes d'índexs que han superat aquesta dificultat desenvolupades per administracions públiques de diferent nivell, com és el cas de les estratègies de Madrid, Barcelona i la Comunitat Valenciana (García-Almirall et al., 2017; Palomares et al., 2018; Serrano et al., 2020; Temes, 2014).

## 3. L'Índex de Vulnerabilitat Urbana (IVU): una proposta per a l'àrea metropolitana de Barcelona

La proposta d'índex de vulnerabilitat urbana que es presenta en aquest article tracta d'atendre les debilitats i mancances metodològiques presentades anteriorment. Es tracta d'una revisió de l'anterior índex de vulnerabilitat urbana que ja havien elaborat Antón-Alonso i Porcel (2018) per a l'àrea metropolitana de Barcelona a partir d'una ACP i de dades censals. El nou *Índex de Vulnerabilitat Urbana* (IVU) incorpora alguns canvis en els indicadors utilitzats i es construeix a través d'un model d'equacions estructurals basat en

<sup>1</sup> En el món anglosaxó hi ha una llarga trajectòria en la construcció d'aquest tipus d'índexs (Coombes i Wong, 1994; Haase i Pratschke, 2005), entre els quals destaca especialment l'índex de privació múltiple de Anglaterra (McLennan et al., 2019; Noble, Wright, Smith i Dibben, 2006). Aquest índex supera la idea de pobresa, connecta amb el concepte d'exclusió i ha estat emprat per les administracions britàniques per al desenvolupament de polítiques de reequilibri territorial i regeneració urbana.

mínims quadrats parcials (PLS-SEM), una tècnica d'anàlisi estadística que integra estratègies de reducció de dimensions amb l'anàlisi de regressió. Aquest mètode permet resoldre les limitacions en l'anàlisi evolutiva que s'han explicat anteriorment. A més, per a l'operacionalització del model es fan servir majoritàriament dades procedents de registres administratius, la qual cosa possibilita que l'índex es pugui calcular amb una periodicitat anual.

El PLS-SEM permet estudiar les relacions causals complexes entre variables manifestes o observades i dimensions latents. El procediment permet quantificar la contribució de cada variable manifesta a la seva dimensió latent i modelitzar la relació entre les dimensions latents. A diferència del vessant dels models d'equacions estructurals basats en les covariàncies, la tècnica de PLS-SEM permet definir no tan sols models reflectius, sinó també models formatius, que són més adients per al tipus d'objecte d'anàlisi que aquí s'ha plantejat (Sanchez, 2013).

Amb l'aplicació d'aquesta tècnica d'anàlisi a l'IVU s'assoleixen diversos objectius. En primer lloc, entendre la vulnerabilitat urbana com un fenomen complex, en què intervenen diverses dimensions de vulnerabilitat. En segon lloc, l'anàlisi proveeix d'una variable contínua amb les puntuacions del factor latent resultant, fet que possibilita treballar amb la idea de continuïtat a partir de la qual es concep la vulnerabilitat a l'espai urbà. Finalment, s'aconsegueix obtenir uns resultats comparables al llarg de diverses edicions, la qual cosa permet fer una anàlisi evolutiva més robusta.

La construcció del model ha estat guiada per tres principis: a) respectar al màxim els elements teòrics; b) aconseguir un resultat tan parsimoniós com sigui possible; i c) que aquest sigui fàcilment interpretable.

La definició del model es basa en les aportacions teòriques d'Alguacil et al. (2014), segons les quals la vulnerabilitat urbana és el resultat de la combinació i retroalimentació de processos d'exclusió social i residencial produïts en el territori. Així, es proposen dues dimensions, una de social i una altra de residencial, amb tres indicadors cadascuna. La seva confluència en el territori acaba definint la vulnerabilitat urbana. A més, també s'introdueixen en el model alguns dels efectes que es deriven de la vulnerabilitat urbana, com ara les afectacions en el mercat de l'habitatge (preus del lloguer), el poc atractiu residencial que presenten aquestes àrees per a la població de classe mitjana i els anomenats *efectes de barri*, operacionalitzat a partir dels nivells de formació assolits pels residents. La informació a partir de la qual es treballa procedeix de diverses fonts de dades, la majoria de les quals alimentades a partir de registres administratius: *Atles de distribució de renda de les llars*, *Padró municipal d'habitants*, *Cadastre*, *Sistema estatal d'Índex de Preus de Lloguer d'Habitatge* i *Cens de població i ha-*

*bitatges*. La taula 1 mostra l'operacionalització i les fonts d'informació emprades per a la construcció de l'IVU.

Les unitats territorials sobre les quals es calcula l'IVU són els anomenats Àmbits Estadístics Metropolitans (AEM), unes unitats que s'aproximen al concepte de barri.<sup>2</sup> La delimitació d'aquests àmbits ha estat elaborada recentment per l'Àrea de Planificació Estratègica de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, basada en una demarcació prèvia de barris metropolitans realitzada per l'IERMB (Antón-Alonso, Cónsola, Donat, Porcel i Coll, 2016). Els AEM constitueixen actualment les unitats territorials inframunicipals de referència a l'àrea metropolitana de Barcelona i estan conformats per 268 unitats que compten amb un mínim de 291 habitants i un màxim de 58.180, essent 12.117 la mitjana de població. La no disponibilitat de dades directes que informin d'aquestes unitats territorials ha obligat a fer servir un mètode d'estimació que es basa en la redistribució de la informació procedent de seccions censals o parcel·les residencials (en el cas de la informació provinent del Cadastre), per a les quals sí que es disposa d'informació. Es tracta d'una estimació inspirada en el *Cadastral-based Expert Dasyymmetric System*, un dels mètodes areals d'interpolació que ja ha estat emprat en altres estudis (Maantay et al., 2007; Mora-García i Martí-Ciriquian, 2015).<sup>3</sup>

#### 4. La vulnerabilitat urbana a la metròpoli de Barcelona

En l'anàlisi de la vulnerabilitat urbana a la metròpoli de Barcelona emergeixen tres trets principals. El primer és que es tracta d'un fenomen que perdura en el temps a les àrees on té una major incidència. El segon és la seva concentració territorial. I la tercera característica és la seva complexitat, marcada per la confluència de factors de diversa naturalesa, a la qual s'ha d'afegir la varietat de formes en què es presenta.

##### 4.1. Persistència

La vulnerabilitat urbana és un fenomen que es perpetua en uns determinats àmbits de l'àrea metropolitana de Barcelona. Les anàlisis efectuades per a 2015, 2016 i 2017,<sup>4</sup> en línia amb anàlisis prèvies realitzades a partir de l'anterior IVU (Antón-Alonso i Porcel, 2018) i per a un període molt més ampli (vint anys en intervals de deu anys per al 1991, 2001 i 2011), mostren que pràcticament no hi ha variacions en l'espai que ocupen les àrees vulnerables a la metròpoli de Barcelona.<sup>5</sup> Observant la distribució territorial de la vulnerabilitat urbana en aquest territori (mapa 1), els nivells de màxima vulnerabilitat s'aprecien al voltant de dos eixos de caire supramunicipal, l'eix Besòs i l'eix Llobregat. Les anteriors anàlisis (Antón-Alonso i Porcel, 2018) també mostraven una distribució territorial similar de la vulnerabilitat urbana, amb la diferència que destacaven un altre eix, el del centre històric de la ciu-

<sup>2</sup> Vegeu mapa A1 a l'annex.

<sup>3</sup> Per a més detalls sobre el model plantejat i el mètode seguit, vegeu Cruz, Porcel i Antón-Alonso (en impremta).

<sup>4</sup> En el present article només es presenten dades relatives a 2017. A Cruz, Porcel i Antón-Alonso (en impremta) es poden consultar els mapes de 2016 i 2017.

<sup>5</sup> En aquest cas, la persistència de la vulnerabilitat urbana al territori s'ha d'interpretar també tenint en compte l'alta periodicitat de les anàlisis. Això explicaria en bona part que les dinàmiques barrials no es reflecteixin en canvis substancials en l'estructura jeràrquica de la vulnerabilitat urbana dels barris metropolitans.

**Taula 1.** Dimensions, conceptes, indicadors i fonts de l'IVU

Dimensió	Concepte	Indicador	Font
Vulnerabilitat social	Pobresa	% població amb rendes baixes (60% de la mediana espanyola) <sup>6</sup>	Atlas de distribució de renda de les llars, INE
	Envel·liment/soledat	% població de 75 anys i més que viu sola	Padró municipal d'habitants, Idescat
	Immigració estrangera	% població estrangera provinent de països en desenvolupament <sup>7</sup>	Padró municipal d'habitants, Idescat
Vulnerabilitat residencial	Elevada concentració de població	Densitat residencial de la població (hab./ha) <sup>8</sup>	Cadastre i Padró municipal d'habitants, Idescat
	Teixits residencials de risc	% habitatges molt antics i polígons d'habitatge <sup>9</sup>	Cadastre
	Degradació residencial	% edificis en estat deficient, mal estat o estat ruïnós	Cens de població i habitatges, 2011, INE
Efectes de la vulnerabilitat urbana	Baix atractiu residencial	Preu medià lloguer (€/mes) <sup>10</sup>	Sistema estatal d'Índex de preus de Lloguer d'Habitatge, Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana
	Escassa presència de classes mitjanes	% població sense rendes altes <sup>11</sup>	Atlas de distribució de renda de les llars, INE
	Efectes de barri	% població de 25 i més anys amb estudis primaris o inferiors	Padró municipal d'habitants, Idescat

Font: Elaboració pròpia.

tat de Barcelona. Segons els resultats obtinguts, durant els darrers anys la vulnerabilitat urbana ha perdut intensitat en aquest eix, tot i comptar amb dos barris, el Raval i la Barceloneta, amb nivells de vulnerabilitat alts.

#### 4.2. Concentració

A la persistència del fenomen s'hi afegeix l'elevada concentració territorial. Per fer-se una idea de la gran concentració del fenomen al territori metropolità, val a dir que els barris de màxima vulnerabilitat (decil 10) es localitzen l'any 2017 exclusivament en deu municipis dels trenta-sis de la metròpoli.<sup>12</sup> D'aquests deu, és als municipis de l'eix Besòs on hi ha un major nombre d'àrees molt vulnerables. Barcelona (excloent-ne la Marina del Prat Vermell, més alineada a l'eix Llobregat), Sant Adrià de Besòs, Badalona, San-

ta Coloma de Gramenet, Montcada i Reixac i Ripollet acaparen el 74% d'aquests àmbits. I si es limita la consideració de l'eix Besòs al nucli dur d'aquest entorn, excloent-ne els barris de les Guixeres i Pomar de Badalona i Can Mas de Ripollet, l'eix Besòs aplega el 67% dels àmbits més vulnerables de la metròpoli.

A l'eix Llobregat hi ha diversos AEM amb elevats nivells de vulnerabilitat urbana, però estan més dispersos pel territori. El 26% dels àmbits més vulnerables de l'àrea metropolitana de Barcelona es distribueixen per Barcelona (incloent aquí la Marina del Prat Vermell), l'Hospitalet de Llobregat, Cornellà de Llobregat, el Prat de Llobregat i Sant Boi de Llobregat. A l'eix Llobregat destaca l'Hospitalet de Llobregat, amb gairebé una cinquena part dels seus AEM en vulnerabilitat extrema.

<sup>6</sup> Una anàlisi comparada dels ingressos de la població de l'àrea metropolitana de Barcelona amb dades prèvies procedents de les *Estadístiques metropolitanas sobre condicions de vida* mostra que el llindar relatiu del 60% és adient per a la consideració de rendes baixes a la metròpoli de Barcelona. Per saber-ne més, sobre aquesta font d'informació, consulteu l'enllaç següent: <https://iermb.uab.cat/es/encuestas/cohesion-social-urbana/>

<sup>7</sup> S'ha tingut com a referència la classificació que ofereixen les Nacions Unides. Els països que formen part d'aquest grup es poden consultar en l'enllaç següent: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>

<sup>8</sup> La densitat residencial de població s'ha calculat a partir de la superfície ocupada pel teixit residencial.

<sup>9</sup> Segons les anàlisis efectuades per Arias (2000), les àrees desfavorides estaven constituïdes en una gran part per teixits històrics, promocions públiques i privades construïdes entre 1940 i 1975 i àrees perifèriques de diferent tipologia (mixtes i productes íntegrament de parcel·lacions). En aquest article, amb l'objectiu de posar el focus en dues de les èpoques de creixement de la metròpoli de Barcelona on més clarament hi ha una relació entre vulnerabilitat i tipus de teixit residencial, s'han seleccionat aquests dos períodes.

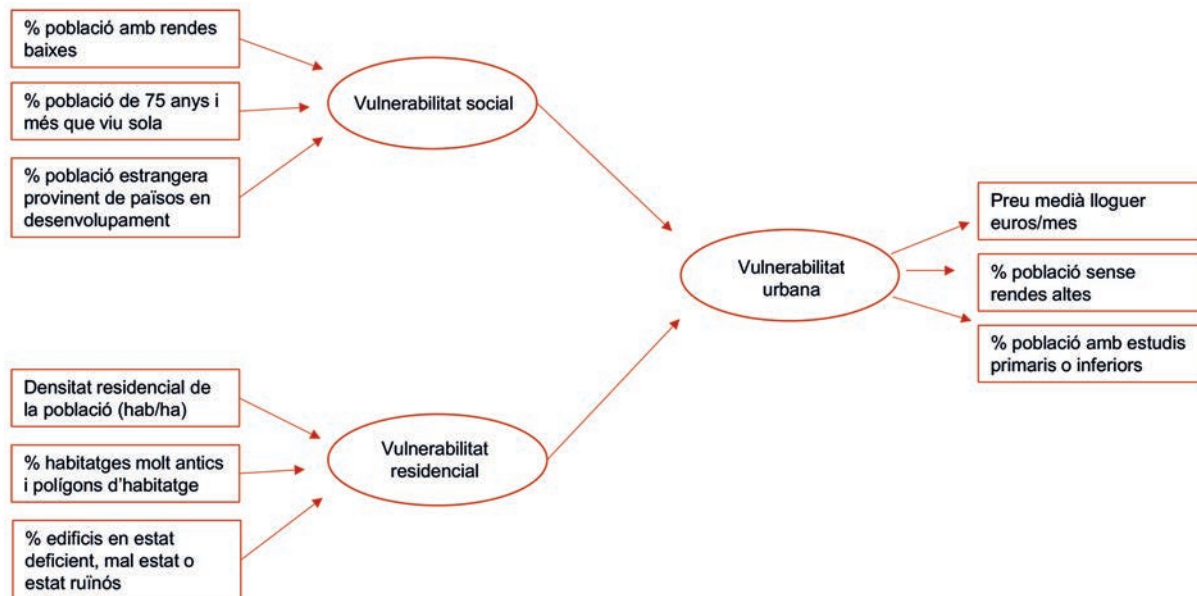
<sup>10</sup> Perquè la correlació de l'indicador fos positiva amb la resta d'indicadors s'ha ajustat l'indicador creant-ne un d'específic que mesura la distància del preu de l'habitatge de lloguer a l'àmbit estadístic respecte de la mitjana de la metròpoli.

<sup>11</sup> A partir de l'Atlas de distribució de rendes de les llars, s'entén per població amb rendes altes la que té uns ingressos per unitat de consum per sota dels 200% de la mediana d'ingressos espanyola. L'anàlisi comparada dels ingressos de la població de l'àrea metropolitana de Barcelona amb dades prèvies procedents de les *Estadístiques metropolitanas sobre condicions de vida* mostra que el llindar relatiu del 200% és adient per a la consideració de rendes altes a la metròpoli de Barcelona. Per saber-ne més, sobre aquesta font d'informació, consulteu l'enllaç següent: <https://iermb.uab.cat/es/encuestas/cohesion-social-urbana/>

<sup>12</sup> El 2015 i el 2016 els barris més vulnerables es concentraven en nou municipis, i hi havia una única variació, que és el canvi del barri de Sant Cosme del Prat de Llobregat per la Verneda de Sant Adrià de Besòs.

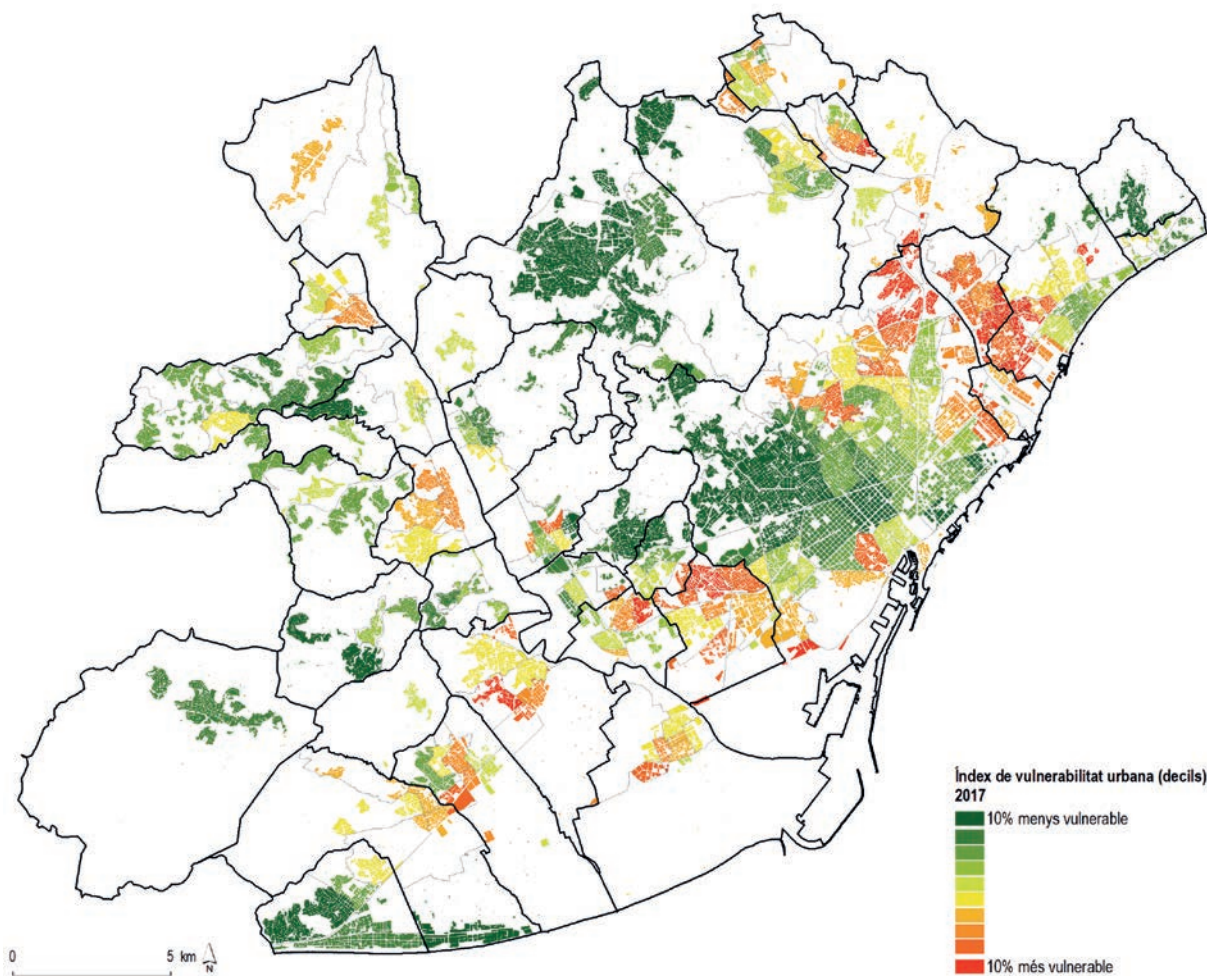


Figura 1. Model teòric de l'IVU



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

Mapa 1. Índex de vulnerabilitat urbana. Àrea metropolitana de Barcelona, 2017



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

**Taula 2.** AEM amb vulnerabilitat extrema i població resident. Pes sobre el total d'AEM i població. Àrea metropolitana de Barcelona, 2017

Municipi	AEM amb vulnerabilitat extrema	AEM al municipi	% AEM amb vulnerabilitat extrema	Població AEM amb vulnerabilitat extrema	Població al municipi	% població AEM amb vulnerabilitat extrema
Badalona	4	14	28,6	57.501	215.848	26,6
Barcelona	8	73	11,0	51.092	1.620.809	3,2
Cornellà de Llobregat	1	7	14,3	24.424	86.610	28,2
Hospitalet de Llobregat, l'	3	13	23,1	71.394	257.349	27,7
Montcada i Reixac	2	6	33,3	7.045	35.063	20,1
Prat de Llobregat, el	1	9	11,1	769	63.897	1,2
Ripollet	1	7	14,3	6.081	37.899	16,0
Sant Adrià de Besòs	1	6	16,7	631	36.624	1,7
Sant Boi de Llobregat	1	6	16,7	4.908	82.142	6,0
Santa Coloma de Gramenet	5	11	45,5	60.058	117.597	51,1
Total	27	152	17,8	283.903	2.553.838	11,1

Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

Com s'ha indicat, la concentració de la vulnerabilitat urbana implica una sobrerrepresentació en alguns municipis metropolitans d'aquest fenomen. És el cas dels municipis de l'eix Besòs. Gairebé la meitat dels AEM de Santa Coloma de Gramenet són extremadament vulnerables, i també un terç dels AEM de Montcada i Reixac i un 29% dels de Badalona (taula 2).

El volum de població que viu en entorns molt vulnerables en aquests municipis és molt elevat. A Santa Coloma de Gramenet més de la meitat dels seus habitants, i a Cornellà de Llobregat un 28%, una situació semblant a la que presenten l'Hospitalet de Llobregat i Badalona (27%).

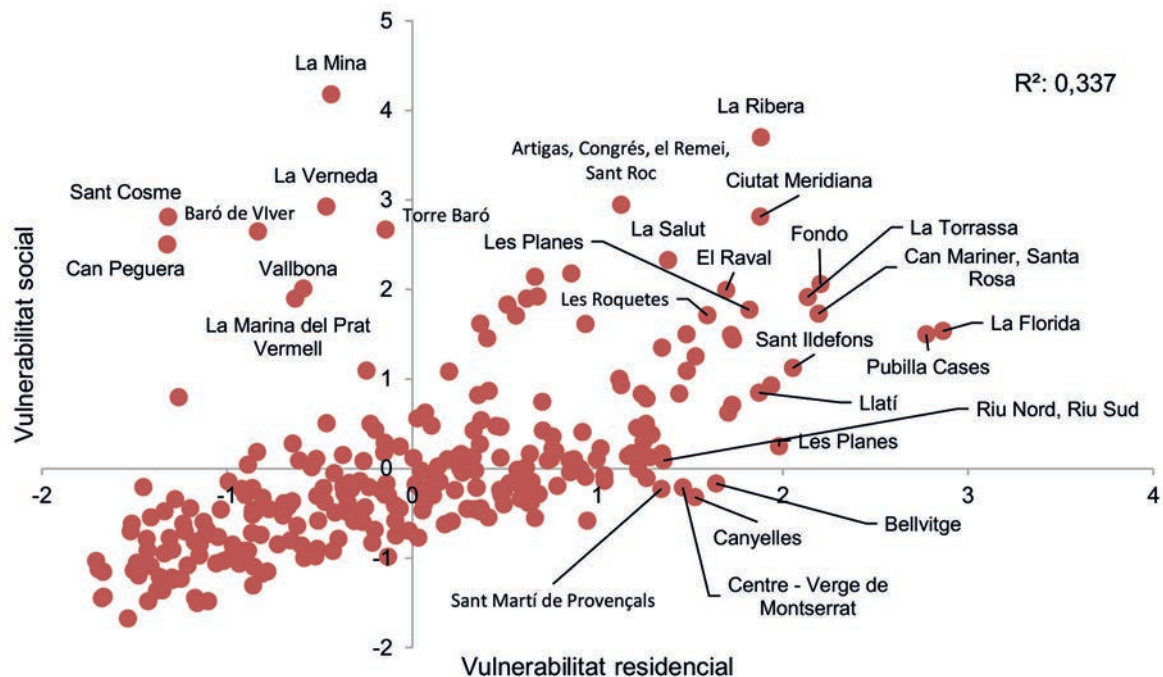
Si s'amplia el focus més enllà de l'extrema vulnerabilitat, hi ha també municipis caracteritzats per l'alta vulnerabilitat. És el cas de Santa Coloma de Gramenet, on tots els seus AEM se situen entre els decils 8 i 10, o de Badia del Vallès —un cas particular, perquè tot el municipi constitueix un únic AEM—, però també de l'Hospitalet de Llobregat, on tres quartes parts dels seus AEM se situen en aquests decils. Amb la mateixa situació, però amb proporcions lleugerament més reduïdes, es troben Sant Boi de Llobregat amb dues terceres parts, Sant Vicenç dels Horts amb el 60%, Ripollet amb el 57%, i Sant Adrià de Besòs o Badalona, tots dos amb la meitat dels seus AEM en els tres decils de major vulnerabilitat.

#### 4.3. Complexitat

El model de la vulnerabilitat esbossat en pàgines prèvies implica concebre'l com un fenomen complex, en el qual intervenen diversos factors relacionats amb les dimensions social i residencial. Al mateix temps, la in-

cidència d'aquestes dues dimensions sobre el territori és diversa en funció de la seva intensitat, la seva interacció i el context en què ho fan. Per tant, la complexitat del fenomen es pot observar en aquesta relació variable que es dona entre les dues dimensions que expliquen els nivells de vulnerabilitat urbana als àmbits metropolitans. A partir d'un gràfic de dispersió on es representen les puntuacions de la dimensió de vulnerabilitat social i la de vulnerabilitat residencial (gràfic 1), es pot observar la pauta següent: per a la majoria de barris analitzats hi ha una relació lineal entre la vulnerabilitat residencial i la social. Aquesta linealitat és més forta entre els valors baixos d'una i altra dimensió, de manera que allà on la vulnerabilitat social és mitjana o baixa, també ho és la vulnerabilitat residencial. Però hi ha un conjunt de barris que es desvien d'aquesta linealitat i per als quals no es compleix la relació entre vulnerabilitat residencial i social. Aquesta ruptura amb la tendència lineal del conjunt de barris il·lustra la diversitat de formes en què poden confluïr aquestes dues dimensions als barris metropolitans. Hi han AEM amb vulnerabilitat social i residencial altes, com són els casos de la Ribera de Montcada i Reixac, "Fondo, la Salut i Can Mariner" de Santa Coloma de Gramenet, "Artigas, Congrés, el Remei, Sant Roc" de Badalona o la Florida i Pubilla Cases de l'Hospitalet de Llobregat, entre d'altres. D'altres AEM, en canvi, presenten una vulnerabilitat social alta, però una vulnerabilitat residencial baixa, com ara la Mina i la Verneda de Sant Adrià de Besòs, Sant Cosme del Prat de Llobregat, o els barris barcelonins de Baró de Viver, Torre Baró, Can Peguera, Vallbona o la Marina del Prat Vermell. I a l'altre extrem, els àmbits amb baixa vulnerabilitat social però amb alta vulnerabilitat residencial, entre els quals es poden trobar el barri de Bellvitge a l'Hospitalet de Llobregat, Canyelles i Sant Martí de

**Gràfic 1.** Relació entre la vulnerabilitat social i la vulnerabilitat residencial per àmbits estadístics. Àrea metropolitana de Barcelona, 2017



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

Provençals a Barcelona o Centre-Verge de Montserrat al Prat de Llobregat.

Els mapes 2 i 3 mostren, respectivament, la distribució de la dimensió de la vulnerabilitat social i de la vulnerabilitat residencial per decils, i es poden contrastar amb el mapa de la vulnerabilitat urbana (mapa 1).

A causa de la major contribució de la vulnerabilitat social a la vulnerabilitat urbana,<sup>13</sup> la majoria dels àmbits més socialment vulnerables també es caracteritzen per la vulnerabilitat urbana extrema o gairebé extrema, amb l'excepció d'alguns casos, com ara el barri Gòtic, la Barceloneta i Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera a Barcelona, i la Mina a Sant Adrià de Besòs. En aquests barris, malgrat que concentren població amb nivells de vulnerabilitat social molt elevats, l'hàbitat residencial no presenta tants riscos<sup>14</sup> i, a més, tampoc no es generen els mateixos efectes que a d'altres barris metropolitans amb característiques similars (figures 2, 3 i 4). Així, el Gòtic i Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera són barris amb nivells de vulnerabilitat social i residencial semblants en diversos aspectes als que tenen la Trinitat Nova i la Trinitat Vella de Barcelona. En el cas de la Barceloneta, hi ha moltes semblances amb Can Sant Joan de Montcada i Reixac. L'alt nivell de vulnerabilitat social i baixa vulnerabilitat residencial de la Mina té semblances amb la Marina del Prat Vermell i Vallbona a Barcelona, i amb la Verneda al mateix Sant Adrià de Besòs. Ara bé, en tots quatre casos, l'impacte de la vulnerabilitat urbana és menor, ja sigui per una combinació de major atractiu social i residencial i un menor impacte del barri sobre les oportunitats de la població, com en el cas del Gòtic,

Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera, i en menor mesura de la Barceloneta, o per una millor valoració residencial, com en el cas de la Mina quan es compara amb la Verneda, la Marina del Prat Vermell o Vallbona.

A l'extrem oposat del continuïum també hi ha exemples de barris amb realitats complexes. És el cas dels barris de Platja a Castelldefels i l'àrea també costanera de Gavà (barris de Camí de la Pineda, Central Mar, les Marines, Llevant Mar i la Zona Agrària) (figura 5). En el primer cas, amb una vulnerabilitat social i residencial relativament elevades, però que tenen un impacte menor pel volum de població amb baixa formació i pel fet de ser un espai caracteritzat per l'alta valoració social i residencial. En el cas dels barris costaners de Gavà, amb un clar contrast entre una vulnerabilitat social relativament alta, però amb vulnerabilitat residencial baixa, no presenten un nivell de vulnerabilitat urbana elevat, a causa de l'elevada presència de classes mitjanes i d'habitatges d'alta qualitat i de l'escassa presència de població amb baixa formació.

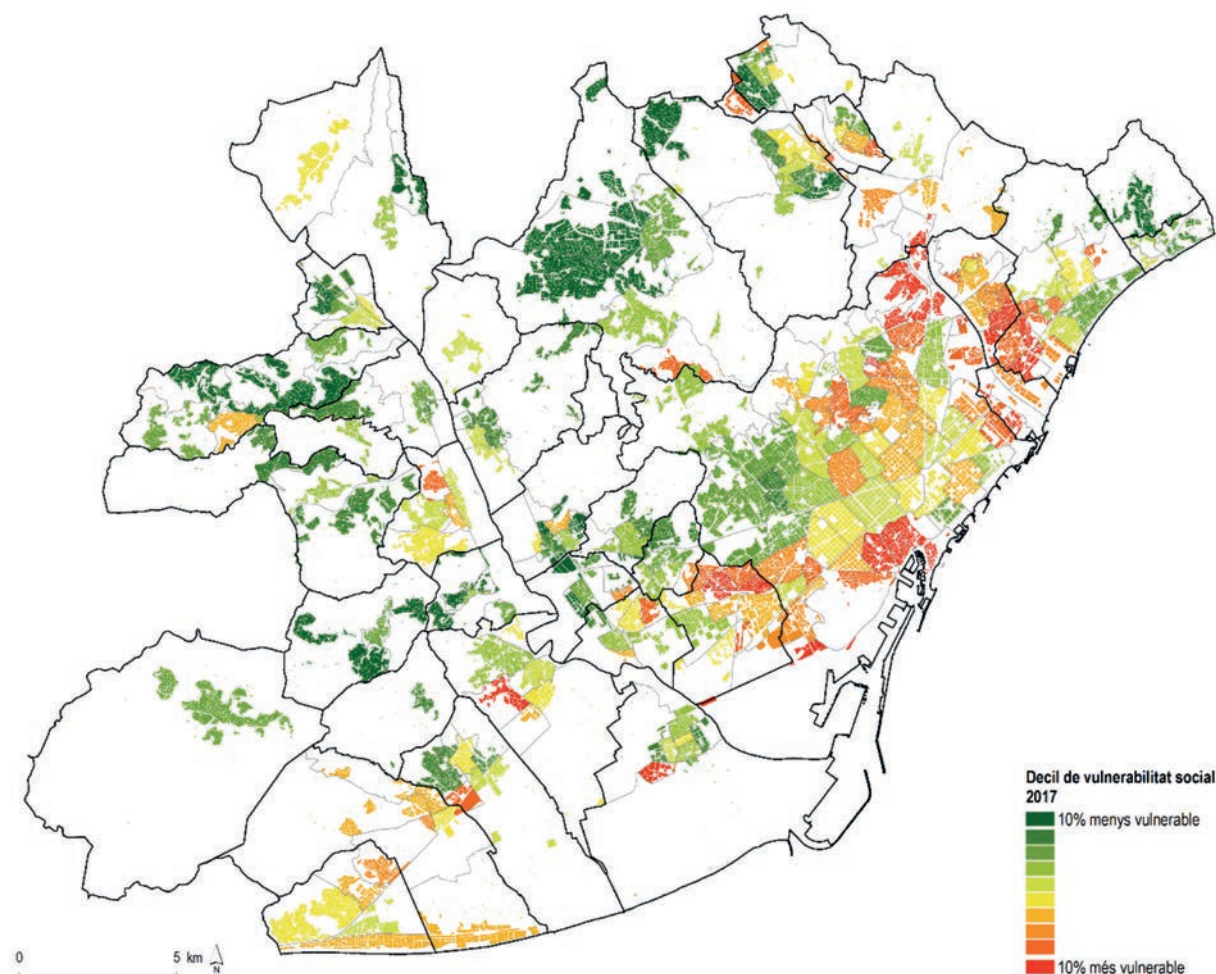
Aquests exemples, i d'altres que s'hi podrien afegir, donen mostra de la gran varietat de situacions que es donen a l'àrea metropolitana de Barcelona en termes de vulnerabilitat urbana i l'enorme complexitat del fenomen.

### 5. Els programes integrals de millora de barris a l'àrea metropolitana de Barcelona: abast i impacte en el sistema jeràrquic dels barris metropolitans

Dues de les polítiques de millora de barris més importants que s'han desenvolupat durant les dues últimes

<sup>13</sup> A l'Annex es pot veure el gràfic per a l'*inner model*, amb els coeficients per a cadascuna de les dues dimensions.

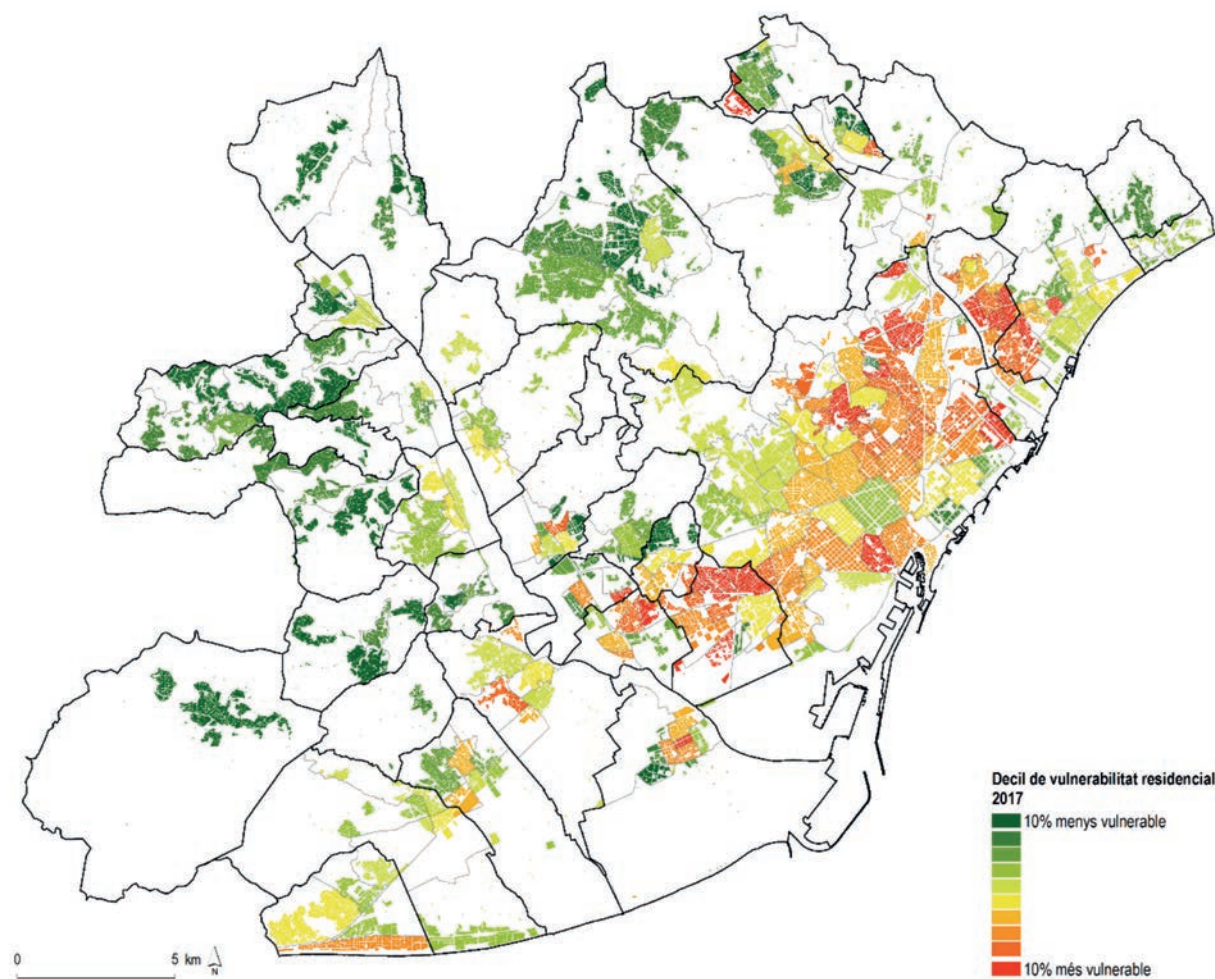
<sup>14</sup> El Gòtic i Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera se situen en el decil 8, mentre que la Barceloneta ho fa en el 7, i la Mina en el 4.



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

dècades, la Llei de Barris, amb més recorregut, però finalitzada el 2010, i el Pla de Barris, d'implementació recent, representen dos bons exemples per fer una aproximació a la relació entre aquests tipus d'intervencions i la vulnerabilitat urbana a l'àrea metropolitana de Barcelona. Tot i que els criteris de selecció de les àrees objecte d'intervenció no responen a la definició de l'IVU, aquesta anàlisi pot oferir respostes a les preguntes següents: Quins barris amb nivells de vulnerabilitat urbana extrema ja han format part o estan immersos en aquests programes? Quins ho han estat per partida doble? Quins barris amb aquest nivell de vulnerabilitat urbana encara no han estat objecte de programes d'aquest tipus? Quins àmbits que han format part d'aquestes intervencions tenen nivells inferiors de vulnerabilitat urbana? S'ha d'especificar, però, que aquests dos programes d'intervenció integral no esgoten les actuacions desenvolupades als barris metropolitans. Al llarg de les darreres dècades s'han implementat també altres tipus d'actuacions, com ara els projectes de les edicions del programa europeu URBAN, els plans locals de desenvolupament comunitari o els plans especials de reforma interior (PERI), com a exemples d'estratègies d'intervenció per millorar les condicions de vida i reduir les desigualtats urbanes. No obstant això, aquesta anàlisi s'ha volgut focalitzar en els dos programes que han impulsat i finançat les administracions públiques catalanes, tenint a més present que el Pla de Barris només actua al municipi de Barcelona.

La majoria dels espais urbans amb nivells de vulnerabilitat extrems han estat objecte de programes de la Llei de Barris o del Pla de Barris, alguns fins i tot per partida doble. Dels 27 barris amb nivells més alts de vulnerabilitat urbana, tan sols 8 no han estat objecte de cap intervenció emmarcada en la Llei de Barris i només 5 barris no ho han estat tampoc del Pla de Barris, en aquest últim cas pel fet de no ser barris de Barcelona. El barri de "Guixeres, Pomar" a Badalona, la Granja al Prat de Llobregat, la Verneda a Sant Adrià de Besòs, Camps Blancs a Sant Boi de Llobregat i les Oliveres a Santa Coloma de Gramenet no han estat intervinguts per la Llei de Barris, tot i que hi ha hagut altres actuacions, algunes de puntuals i d'altres de continuades en el temps. En el cas, per exemple, de Camps Blancs o del barri de Pomar (àmbit "Guixeres, Pomar"), tots dos barris disposen de plans de desenvolupament comunitari, mentre que el barri de la Granja ha estat objecte d'un PERI. El que sembla evident, però, és que aquests barris, pel seu nivell de vulnerabilitat urbana, podrien ser objecte d'intervencions integrals d'un abast més ampli que les implementades fins ara i, en tot cas, atenent a les seves particularitats. En el cas dels àmbits de "Guixeres, Pomar", Camps Blancs o Oliveres serien necessàries actuacions tant en aspectes relacionats amb la vulnerabilitat social com els adreçats a l'hàbitat residencial. A més, caldria millorar la percepció que té la societat metropolitana d'aquests entorns residencials. En els casos



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

de la Granja i la Verneda, en canvi, d'una primera valoració de la seva situació se'n podria concloure que les necessitats d'aquests àmbits passen per atendre aspectes de caire social, mentre que els riscos residencials, tot i haver-n'hi, són de menor importància.

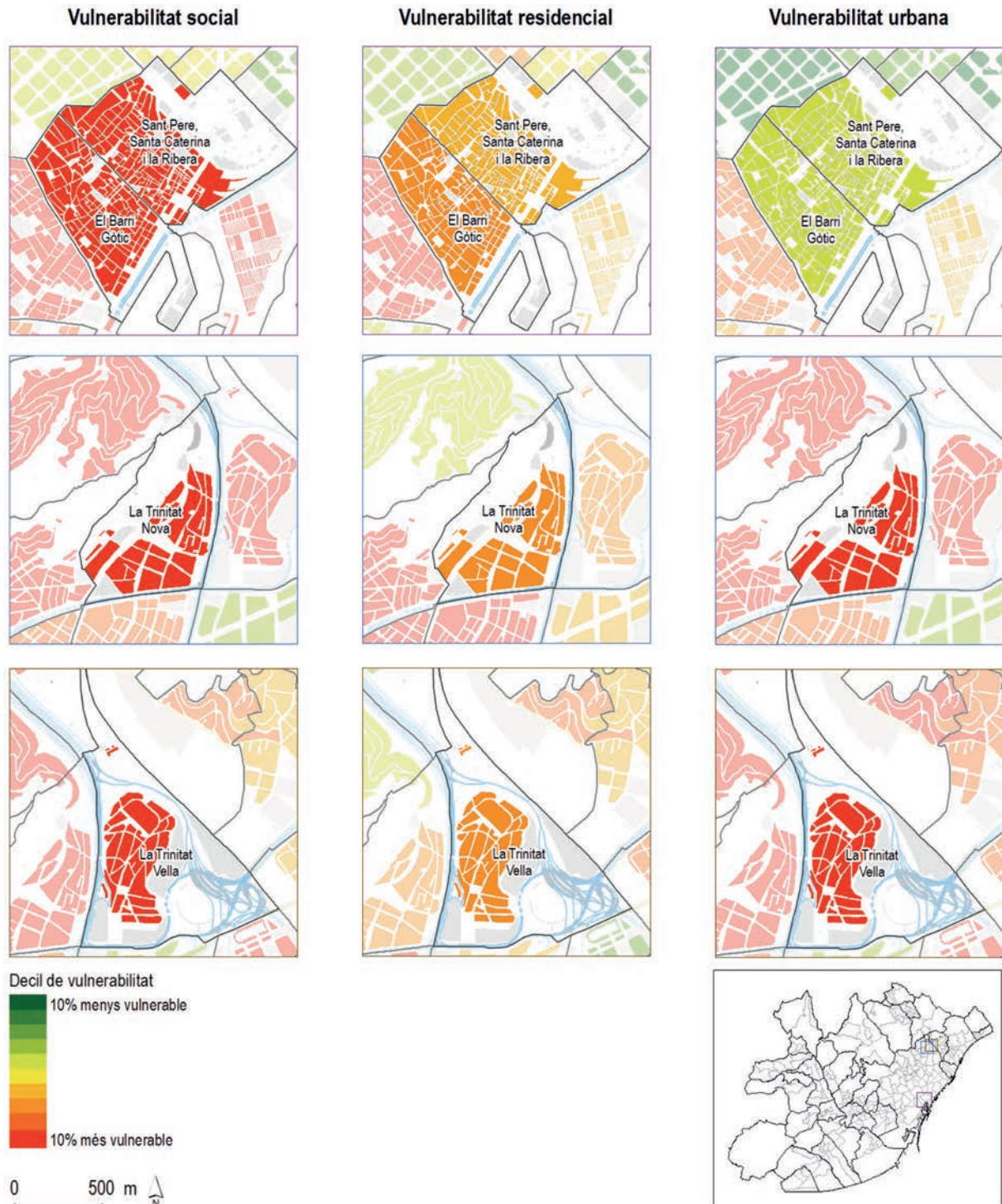
No és menys rellevant fixar-se en aquells barris que sí que han estat intervinguts. Són especialment interessants els que ho han estat sota el doble paraigua de la Llei de Barris i el Pla de Barris, una situació que només es pot donar als barris del municipi de Barcelona. Aquests casos serveixen d'exemple per destacar la gran importància que té l'atenció especial continuada sobre aquestes àrees, malgrat que encara romanguin a la base de l'estructura jeràrquica de la metròpoli. És el cas de les Roquetes, Torre Baró, Ciutat Meridiana, la Trinitat Vella i Baró de Viver.

La intervenció de la Llei de Barris en aquests cinc barris es va focalitzar principalment en actuacions per a la millora dels habitatges i de l'entorn residencial, la qual cosa no ha estat suficient, de moment, per a que aquests barris abandonin la seva posició relativa de vulnerabilitat urbana extrema respecte de la resta de barris metropolitans. El 80% de la inversió dels projectes de la Llei de Barris es va destinar a la millora de l'hàbitat residencial, que incloïa l'espai públic (46%), la rehabilitació i equipaments dels edificis residencials (9,8%), la provisió d'equipaments col·lectius (21,8%) i la incor-

poració de les tecnologies de la informació als edificis (1,2%) (Nel-lo, 2009). Aquesta prioritització d'intervencions destinades a la *pedra* —que, en alguns casos, s'afegeix a altres intervencions que ja s'havien dut a terme anteriorment de la mà d'altres tipus de programes o plans—, la reduïda inversió en aspectes socials i l'estabilitat residencial de la població que proporciona el domini del règim de propietat dels habitatges en aquests barris han contribuït a una millora significativa de l'habitabilitat d'aquestes àrees, però no han evitat que aquests barris continuïn sent entorns on es concentren perfils socials vulnerables. Per tant, malgrat la millora evident que les intervencions de caire urbanístic de la Llei de Barris i d'altres actuacions han tingut en aquests barris, els efectes en la posició relativa que aquests barris ocupen en l'estructura jeràrquica metropolitana han estat insuficients. Ara, la continuïtat de les intervencions del Pla de Barris, un programa molt més enfocat a les necessitats socials que a les intervencions en l'espai físic, constitueix una oportunitat per continuar treballant en la transformació d'aquests barris. Amb el pas dels anys es podrà acabar de valorar millor el conjunt d'aquestes intervencions, tot i que el seguiment del Pla de Barris ja apunta algunes dades positives sobre el conjunt d'accions que s'estan duent a terme (Ajuntament de Barcelona, 2019).

En definitiva, tot indica que una qüestió fonamental que aporten els programes d'intervenció integral és

**Figura 2.** Dimensions de vulnerabilitat social i residencial i IVU del Barri Gòtic, Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera, la Trinitat Nova i la Trinitat Vella, 2017

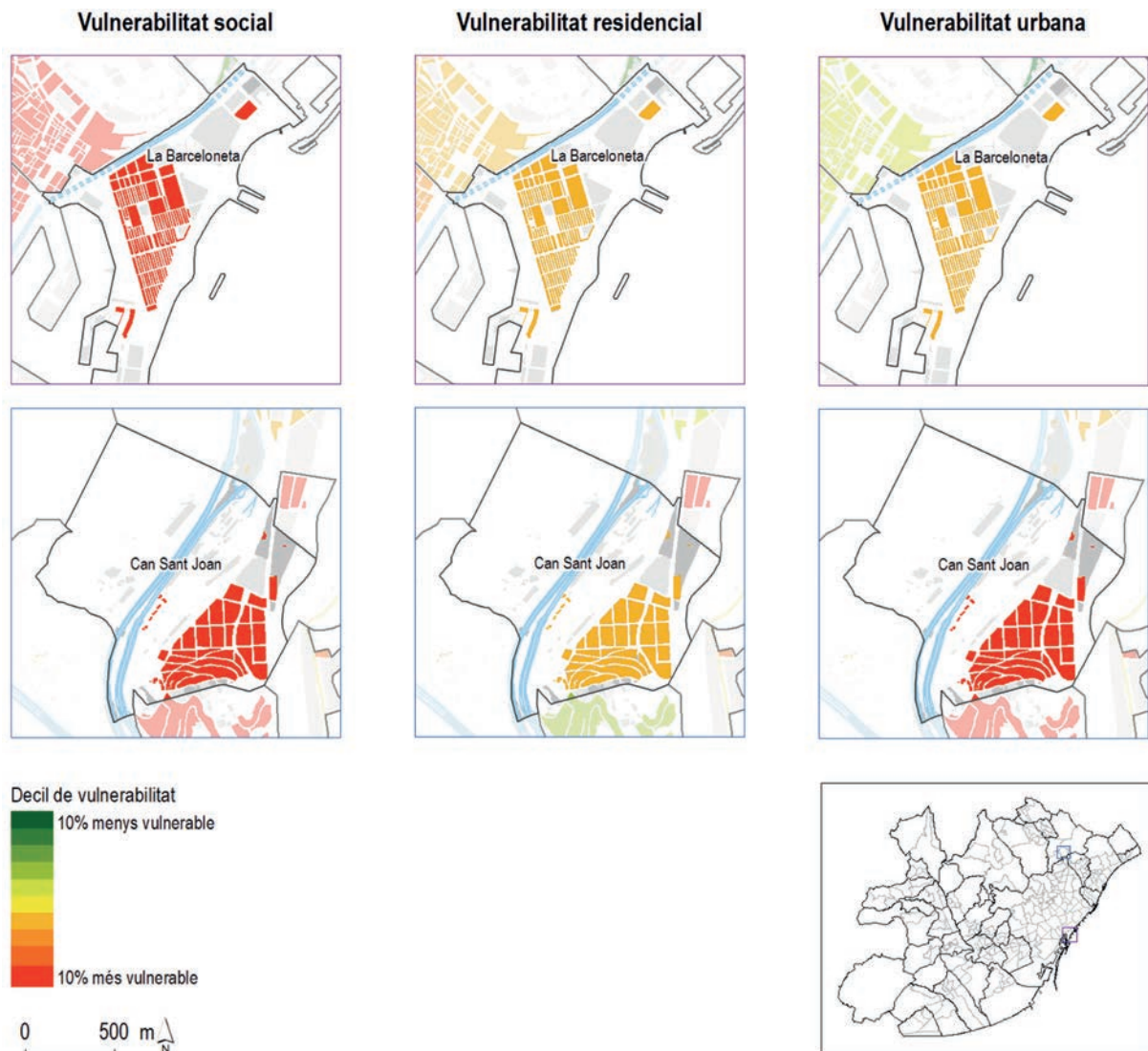


Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

situar el barri en una dinàmica de canvi, i això s'ha de perpetuar en el temps. El simple fet que el barri no canviï de posició en l'estructura jeràrquica de la vulnerabilitat urbana no vol pas dir que les intervencions hagin fracassat. De moment vol dir que s'estan aplicant a les àrees que més ho necessitaven. Per acabar d'entendre i d'interpretar l'eficàcia de les polítiques de millora de barris s'han de tenir en compte també dues idees clau. La primera té a veure amb el fet que les dinàmiques de barri no estan generades únicament per factors que tenen l'origen dins dels límits dels bar-

ris, sinó que una gran part dels elements que en condicionen les dinàmiques són forces externes que es produeixen en altres espais urbans de la metròpoli, o fins i tot més enllà (Galster, 2001, 2019). En relació amb aquest punt, s'han d'entendre els barris com a elements integrants d'un sistema metropolità complex, on els barris interaccionen entre ells, de tal manera que els canvis absoluts que poden transformar-los poden representar absència de canvi en termes relatius, en funció del que s'hagi esdevingut a la resta de la metròpoli (Galster, 2001). Així, els canvis

Figura 3. Dimensions de vulnerabilitat social i residencial i IVU de la Barceloneta i Can Sant Joan, 2017



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

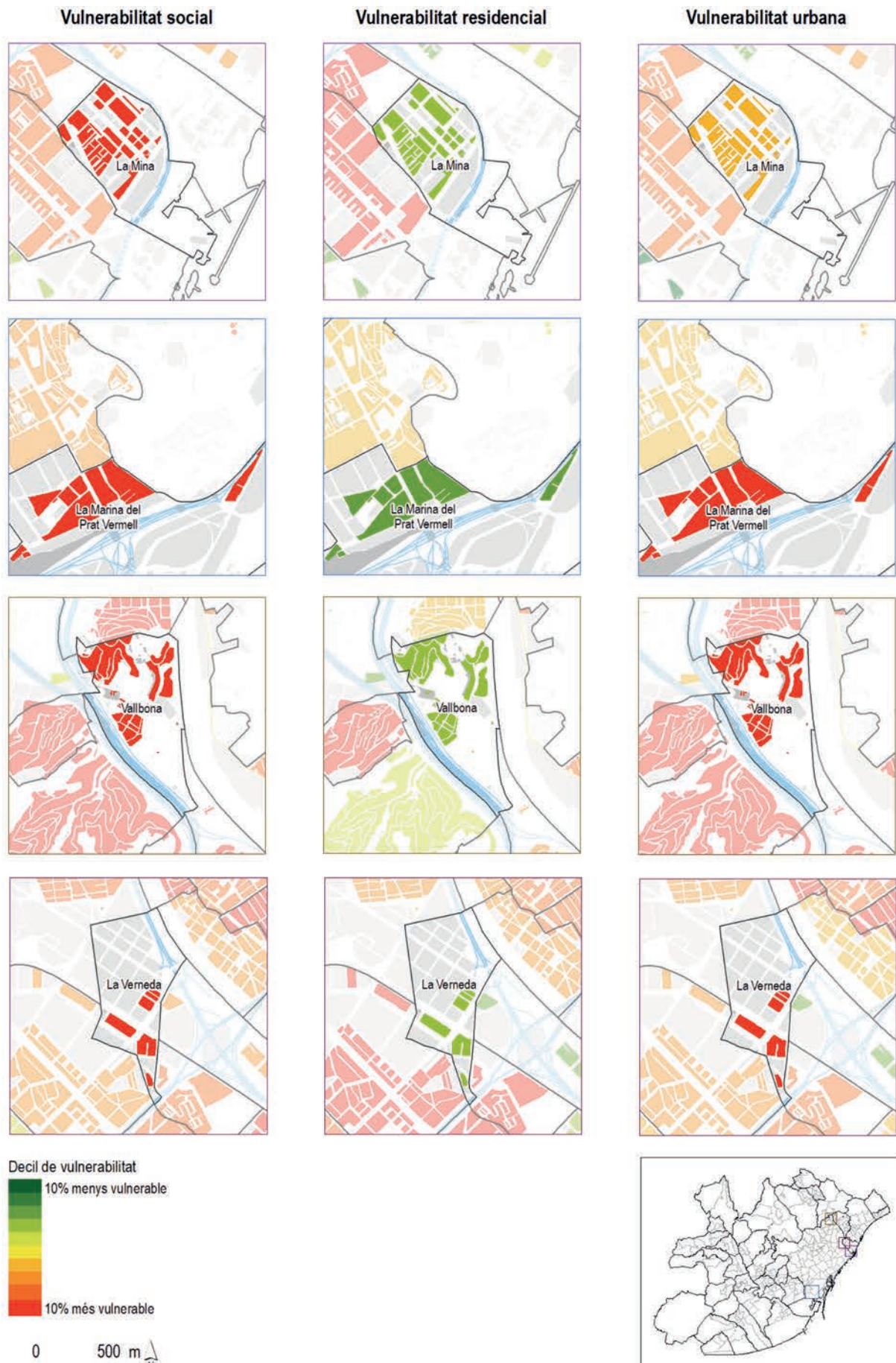
significatius en l'habitatge residencial, però també en aspectes socials com ara el nivell formatiu, l'ocupació o els ingressos de la població, dels barris vulnerables poden no haver generat canvis substancials en termes relatius, a causa de l'evolució igual o més favorable a la resta de barris metropolitans. Juntament amb això, i sent un aspecte de cabdal importància, l'atractiu relatiu d'aquests espais residencials vulnerables acostuma a no deixar de ser baix o, fins i tot, de devaluar-se. Això és degut a l'ampliació i diversificació del parc residencial a la resta de la metròpoli, que, unida a les característiques sociourbanístiques mateixes dels barris vulnerables, dificulta que guanyin atractiu per a segments de població que poden accedir a l'habitatge en altres indrets. Això explicaria també que els barris desfavorits, tot i ser intervinguts, romanguin a la base de l'estructura jeràrquica residencial.<sup>15</sup>

Finalment, per acabar de valorar bé els efectes de les intervencions de millora de barris s'ha de tenir en compte, almenys, una altra variable, que és l'abast o la

intensitat de les transformacions que es promouen mitjançant aquests programes. A tall d'exemple, es fa una breu aproximació als casos de Sant Cosme, al Prat de Llobregat, i la Mina, a Sant Adrià de Besòs. Tots dos barris presenten nivells de vulnerabilitat social màxims, però pel que fa als riscos residencials són menors: mínim en el cas de Sant Cosme i intermedi en el de la Mina (mapes 2 i 3). Els nivells de vulnerabilitat urbana difereixen, però, sent pitjor la situació de Sant Cosme que la de la Mina (decils 9 i 7, respectivament) (mapa 1). Tots dos barris han estat objecte de nombroses intervencions socials i urbanístiques. Es pot parlar en tots dos barris de processos de regeneració urbana de gran abast, però amb un impacte diferent. En el cas de Sant Cosme, la completa reconstrucció dels habitatges edificats en la dècada de 1960 per mitjà de successius PERI, la instal·lació d'equipaments municipals al barri, un programa de la Llei de Barris i el treball sociocomunitari continuat amb plans integrals d'actuació han tingut un impacte limitat al barri, que continua atraient i concentrant perfils de població vulnerable (Pasa-

<sup>15</sup> Les dinàmiques de devaluació relativa del parc residencial, que han afectat de manera especialment greu els habitatges massius construïts durant el tercer quart del segle XX i que han provocat la concentració de perfils de població vulnerables en entorns de relativa baixa qualitat residencial, han estat un patró comú estès arreu d'Europa (Hess et al., 2018).

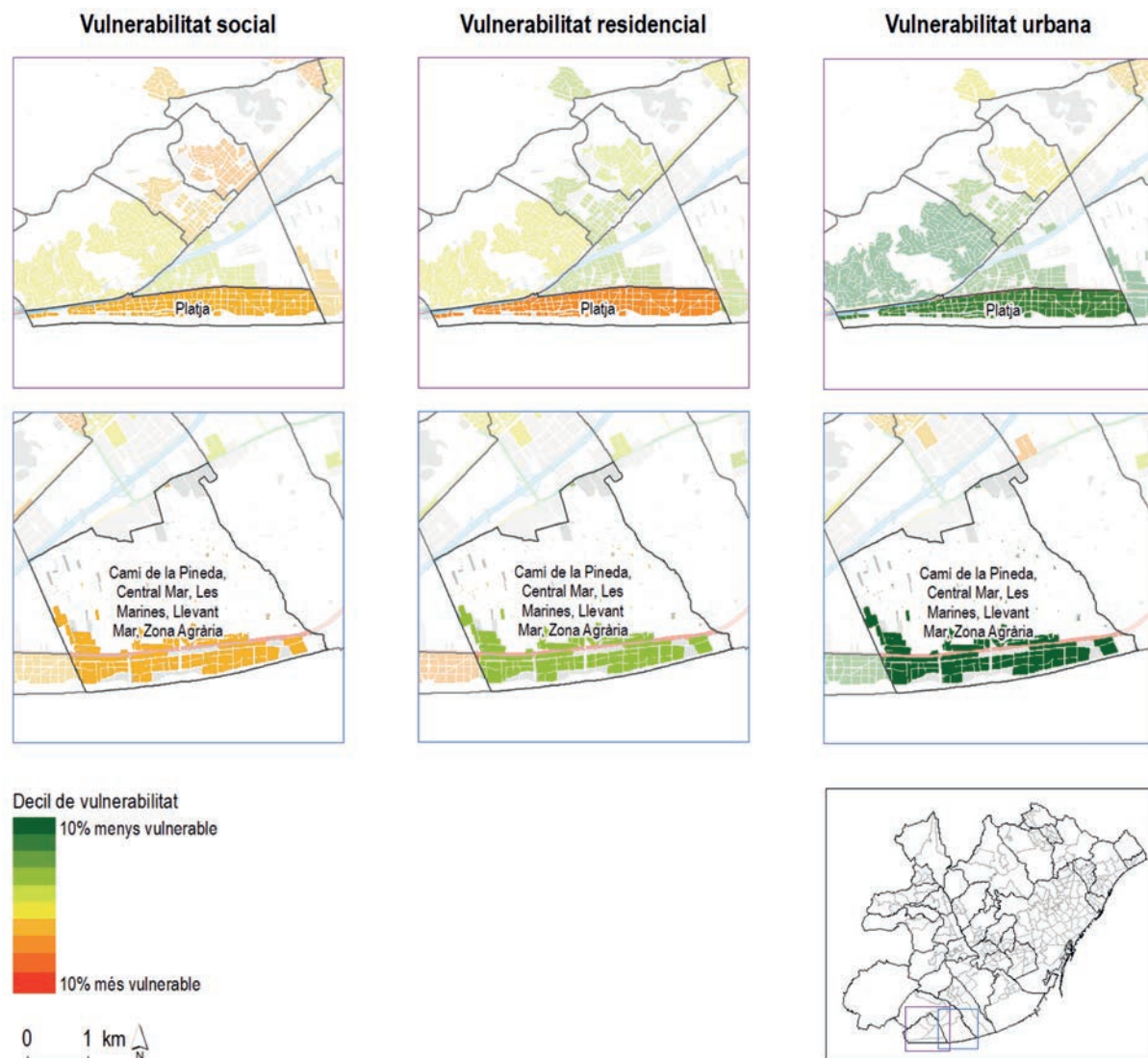
**Figura 4.** Dimensions de vulnerabilitat social i residencial i IVU de la Mina, la Marina del Prat Vermell, Vallbona i la Verneda, 2017



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.



**Figura 5.** Dimensions de vulnerabilitat social i residencial i IVU de Platja i Camí de la Pineda, Central Mar, les Marines, Llevant Mar, Zona Agrària, 2017



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017.

lamar i Funes, 2020). A la Mina, en canvi, les transformacions urbanístiques i socials han estat més profundes. El *Pla de Transformació de la Mina* es desenvolupa en paral·lel a actuacions urbanístiques adreçades a donar centralitat metropolitana a la part del litoral d'aquest barri, tot dotant l'àrea d'equipaments d'escala metropolitana (el Port Fòrum, el Parc del Fòrum i el Campus de la Universitat Politècnica de Catalunya). A més, la regeneració urbana del barri inclou noves unitats residencials adreçades a classes mitjanes. Tot plegat està generant una transformació també social del barri, incrementant la diversitat social i fent que l'espai urbà de la Mina hagi reduït de manera significativa la vulnerabilitat urbana que el caracteritzava.

## 6. Conclusions

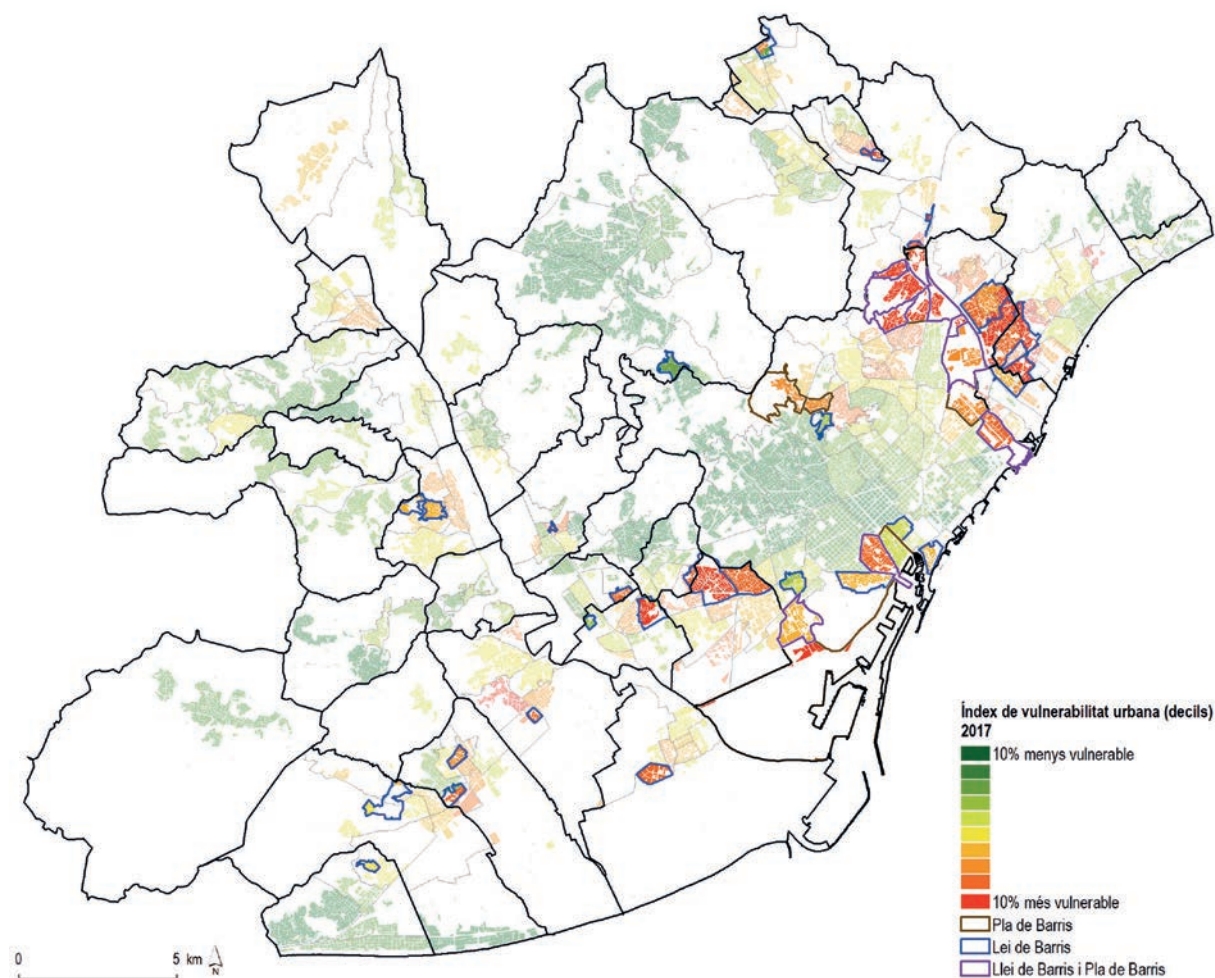
El present article representa un avenç en l'estudi de la vulnerabilitat urbana de l'àrea metropolitana de Barce-

lona realitzat a partir del nou IVU. La nova metodologia emprada, fonamentada en l'ampliació i diversificació de les fonts d'informació —majoritàriament provinents de registres administratius— i en la definició d'un model d'equacions estructurals, fa possible analitzar amb més detall la complexitat de la vulnerabilitat urbana, i fer-ho d'una manera més robusta al llarg del temps i d'una manera més freqüent.

Els resultats de les anàlisis realitzades permeten constatar les tres característiques que defineixen la vulnerabilitat urbana a l'àrea metropolitana de Barcelona. Es tracta d'un fenomen que tendeix a perpetuar-se i concentrar-se en el territori. *L'Eix Besòs* i *L'Eix Llobregat* són els àmbits metropolitans que concentren més barris amb una elevada vulnerabilitat urbana i, en línia amb altres estudis (Antón-Alonso i Porcel, 2018), ho han estat durant les últimes dècades. Els municipis de Santa Coloma de Gramenet, Montcada i

<sup>16</sup> Durant la redacció del present article s'ha ampliat el Pla de Barris de Barcelona per al període 2021-2024 a tot el Raval i a set barris més: Can Baró, Can Peguera, el Carmel, el Poble-sec, la Prosperitat, el Turó de la Peira i Verdum. No s'han incorporat al mapa pel fet de ser posteriors a l'any de referència (2017).

**Mapa 4.** Índex de vulnerabilitat urbana i àrees i barris objecte d'actuacions emmarcades en la Llei de Barris de la Generalitat de Catalunya i/o el Pla de Barris de l'Ajuntament de Barcelona.<sup>17</sup> Àrea metropolitana de Barcelona, 2017



Font: IERMB, Índex de Vulnerabilitat Urbana, 2017; Ajuntament de Barcelona, Pla de Barris, 2016-2019; Generalitat de Catalunya, Llei de barris, 2004-2010.

Reixac i Badalona, a l'eix nord, i l'Hospitalet de Llobregat i Cornellà de Llobregat, al sud, són entorns especialment sensibles. A més, la vulnerabilitat urbana és un fenomen complex en el qual intervien diversos factors relacionats amb la dimensió social i residencial, que tenen efectes diversos sobre el territori en funció de la intensitat dels factors, la seva interacció i el context en què ho facin. S'han aportat nombrosos exemples de la relació complexa entre la vulnerabilitat social i la residencial i, alhora, de l'impacte diferencial que tenen al territori quan es consideren altres factors contextuais.

Els tres elements que caracteritzen la vulnerabilitat urbana a l'àrea metropolitana de Barcelona —la persistència, la concentració i la complexitat— són de consideració prioritària en la definició de polítiques de millora de barris. Els barris vulnerables exigeixen polítiques duradores en el temps, focalitzades en unes determinades àrees, multidimensionals, complexes i adaptades a les seves particularitats i contextos. La situació dels barris intervinguts amb la Llei de Barris ha fet palesa la necessitat de donar més pes a les accions de caire social, aspecte sobre el qual vol incidir el Pla de Barris de Barcelona i que haurà de ser objecte d'avaluació en els propers anys.

En la lluita contra la vulnerabilitat urbana, però, no són suficients les polítiques d'intervenció focalitzades en el territori. Calen també altres polítiques públiques de cohesió social i urbana (que considerin també la producció i distribució d'habitatge assequible arreu de la metròpoli) que superin els límits dels barris afectats i tinguin un abast com a mínim metropolità. Els barris són el resultat de dinàmiques internes, però també externes, de canvis o persistències que tenen lloc en altres barris de la metròpoli. A més, a causa del pes que les situacions de pobresa tenen als barris molt vulnerables, enfortir les polítiques de garantia de rendes i la protecció social és fonamental per reduir les desigualtats existents a la metròpoli (Porcel, 2020), a banda d'altres mesures que es puguin adoptar per millorar les condicions de vida de la població, com ara millorar les condicions laborals o avançar en les polítiques de cures.

Les polítiques de millora de barris, seguint les línies generals aquí esbossades, exigeixen una gran inversió econòmica que es perllongui en el temps i que vagi més enllà dels mandats i legislatures quadriennals. Intervencions puntuals en el temps contribueixen a la millora de les condicions de vida i redueixen les desigualtats, sí, però poden tenir un impacte més aviat

temporal. De fet, tenint en compte els nivells de pobresa i desigualtat estructurals existents a la metròpoli de Barcelona, cabria plantejar-se, tal com ho fan Epstein i Kirszbaum (2019) en la seva anàlisi de quaranta anys del programa francès *Politique de la Ville*, la necessitat de considerar aquestes polítiques com a estructurals i no com a actuacions conjunturals, dependents del color polític dels governs o de la disponibilitat pressupostària. Per a la construcció d'una metròpoli cohesionada resulta indispensable articular una intervenció constant en els barris més desfavorits.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019). *El Pla de Barris de Barcelona 2016-2020: Memòria de seguiment Març 2019*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

ALGUACIL, J. (2006). "Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española", a: F. Vidal Fernández (dir.). *V Informe FUHEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España*. Madrid: FUHEM.

ALGUACIL, J., CAMACHO, J., i HERNÁNDEZ-AJA, A. (2014). "La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables". *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 27, 73-94.

ANDERSSON, R., i MUSTERD, S. (2005): "Area-based policies: a critical appraisal". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(4), 377-389.

ANTÓN-ALONSO, F., i PORCEL, S. (2018). "La vulnerabilitat urbana a la Barcelona metropolitana: la dinàmica de la persistència", a: *Anuari Metropolità de Barcelona 2017*. Bellaterra: Àrea Metropolitana de Barcelona i Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

ANTÓN-ALONSO, F., CÓN SOLA, A., DONAT, C., i PORCEL, S. (2016). *Elaboració del mapa de barris i àrees estadístiques de referència*. Bellaterra: AMB i IERMB.

ARIAS, F. (2000). *La desigualdad urbana en España*. Madrid: Ministerio de Fomento.

CASTEL, R. (1995). "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso". *Archipiélago*, 21, 27-36.

CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

COOMBES, M., i WONG, C. (1994). "Methodological steps in the development of multivariate indexes for urban and regional policy analysis". *Environment and Planning A*, 26, 1297-1316.

CRUZ, I., PORCEL, S., i ANTÓN-ALONSO, F. (en impremta). "Per un seguiment de la pobresa urbana a la metròpoli de Barcelona: un nou Índex de Vulnerabilitat Urbana". *IERMB, Working Paper in Sociology*.

GALSTER, G. (2001). "On the Nature of Neighbourhood". *Urban Studies*, 38(12), 2111-2124.

GALSTER, G. (2019). *Making Our Neighborhoods, Making Our Selves*. The University Chicago Press.

EGEA, C., NIETO, J.A., DOMÍNGUEZ, J., i GONZÁLEZ, R. (2008). *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia.

EPSTEIN, R., i KIRSZBAUM, T. (2019). "Ces quartiers dont on préfère ne plus parler: Les métamorphoses de la Politique de la Ville (1977-2018)". *Parlement[s], Revue d'Histoire Politique*, 3(30), 23-46.

GARCÍA-ALMIRALL, P., VILA, G., BOIX, M., FERRER, M.R., i VIMA, S. (dir.) (2017). *Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial*, a: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/114548>, accés 8 d'octubre de 2020.

GOÑI, B. (2008). "Identificación, localización y caracterización de las secciones censales desfavorecidas de la región metropolitana de Barcelona". *Scripta Nova*, Vol. XII (272).

HAASE, T., i PRATSCHKE, J. (2005). *Deprivation and its Spatial Articulation in the Republic of Ireland*. Dublín: Area Development Management.

HERNÁNDEZ-AJA, A. (dir.) (1997). "Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo de áreas vulnerables españolas". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 19.

HERNÁNDEZ-AJA, A. (dir.) (2007). "Áreas vulnerables en el centro de Madrid". *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 53.

HERNÁNDEZ-AJA, A. (dir.) (2015). *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España 2001 y 2011. Metodología, contenidos y créditos*. Madrid: Ministerio de Fomento.

HERNÁNDEZ-AJA, A., RODRÍGUEZ, R., RODRÍGUEZ, I., GÓMEZ, J.M., GONZÁLEZ, I., CÓRDOBA, R., ALGUACIL, J., CAMACHO, J., CARMONA, F., i JARAMILLO, S. (2018). *Barrios vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991 / 2001 / 2011*. Madrid: Instituto Juan de Herrera.

HERNÁNDEZ-AJA, A., RODRÍGUEZ, I., CÓRDOBA, R., GÓMEZ, J.M., GONZÁLEZ, I., CARMONA, F., GAYOSO, M., i SÁNCHEZ, M.B. (2018b). *Vulnerabilidad residencial y social en las grandes ciudades españolas. 2001 / 2011*. Madrid: Instituto Juan de Herrera.

HESS, D.B., TAMMARU, T., i VAN HAM, M. (2018). "Lessons Learned from a Pan-European Study of Large Housing Estates: Origin, Trajectories of Change and Future Prospects", a: D. Baldwin Hess, T. Tamaru i M. van Ham (eds.). *Housing Estates in Europe. Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*. Springer Open.

JARMAN, B. (1983). "Identification of underprivileged areas". *British Medical Journal*, 286, 1705-1709.

MAANTAY, J.A., MAROKO, A.R., i HERRMANN, C. (2007). "Mapping Population Distribution in the Urban Environment: The Cadastral-based Expert Dasyetric Sys-

tem (CEDs)". *Cartography and Geographic Information Science*, 34(2), 77-102.

MILES, J.N., WEDEN, M.M., LAVERY, D., ESCARCE, J.J., CAGNEY, K.A., i SHIH, R. (2016). "Constructing a time-invariant measure of the socio-economic status of U.S. census tracts". *Journal of Urban Health*, 93(1), 213-232.

MORA-GARCÍA, R.T., i MARTI-CIRIQUIAN, P. (2015). "Desagregación poblacional a partir de datos catastrales", a: J. de la Riva; P. Ibarra; R. Montorio i M. Rodrigues (eds.), *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Saragossa: Universidad de Zaragoza - AGE.

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

NOBLE, M., WRIGHT, G., SMITH, G., i DIBBEN, C. (2006). "Measuring multiple deprivation at the small-area level". *Environment and Planning A*, 38(1), 169-185.

MCCLENNAN, D., NOBLE, S., NOBLE, M., PLUNKETT, E., WRIGHT, G., i GUTACKER, N. (2019). *The English Indices of deprivation 2019. Technical Report*. Londres: Ministry of Housing, Communities and Local Government.

OECD (1998). *Integrating distressed urban areas*. París: OECD Publishing.

PALOMARES, L.M., ESTEBAN, M., FERNÁNDEZ, E., i FERNÁNDEZ, P. (2018). *Metodología para la elaboración del índice de vulnerabilidad territorial de barrios y distritos de Madrid y ranking de vulnerabilidad*, a: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDGParticipa>

[cionCiudadana/Fondo\\_Reequilibrio\\_Territorial/Metodologia\\_Vulnerabilidad/Metodologia\\_Vulnerabilidad\\_Territorial.PDF](#), accés 8 d'octubre de 2020.

PASALAMAR, C., i FUNES, A. (2020). "El barri de Sant Cosme del Prat de Llobregat, una experiència de reivindicació, remodelació i acompanyament sociocomunitari". *Papers: Regió metropolitana de Barcelona*, 63.

PORCEL, S. (2020). *Desigualdad social y segregación residencial, una relación compleja*. Madrid: Fundación Foessa.

PRATSCHKE, J., i HAASE, T. (2007). "Measurement of Social Disadvantage and its Spatial Articulation in the Republic of Ireland". *Regional Studies*, 41(6), 719-734.

PRATSCHKE, J., i HAASE, T. (2015). "A longitudinal study of area-level deprivation in Ireland, 1991-2011". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42(3), 384-398.

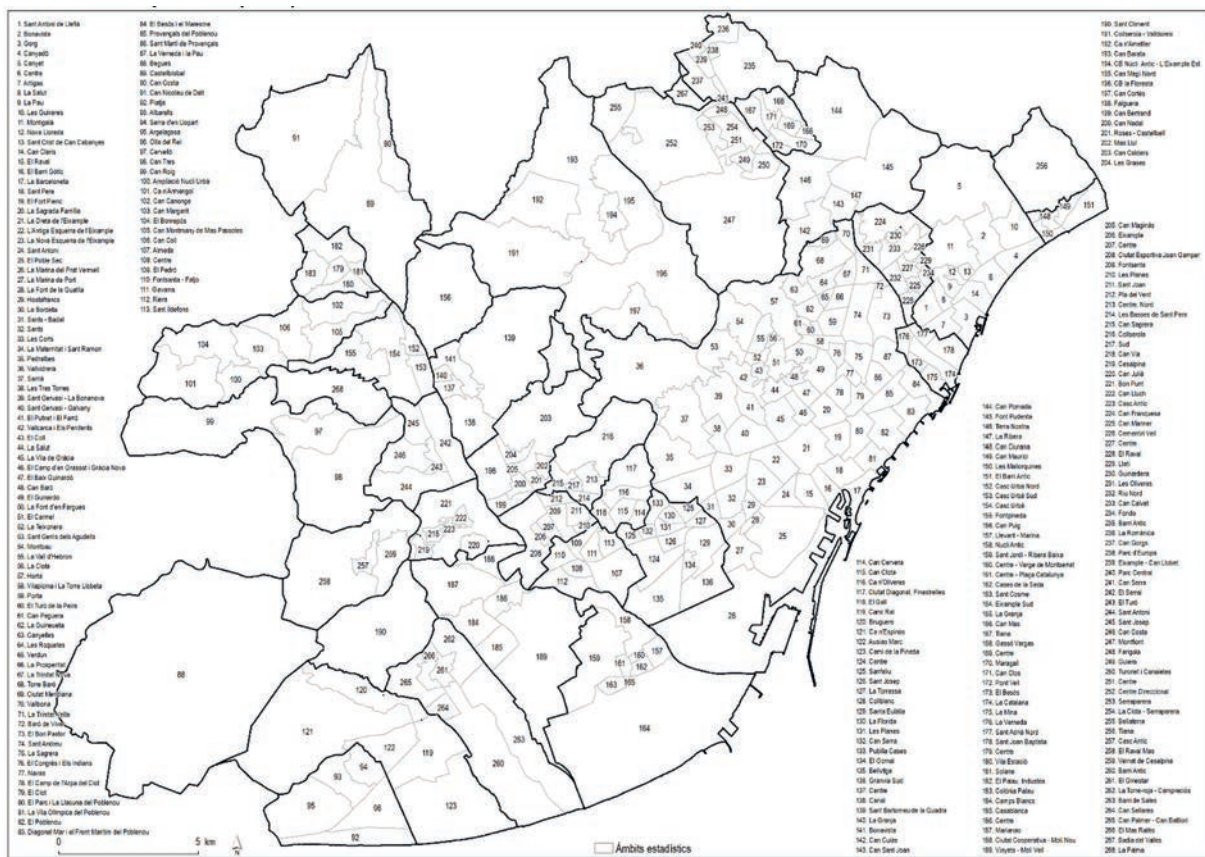
SANCHEZ, G. (2013). *PLS Path Modeling with R*. Berkeley: Trowchez Editions.

SERRANO, B., RUBIO, A., i TEMES, R. (dir.) (2020). *Resumen: Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS) 2020*. Generalitat Valenciana, Vicepresidència Segona i Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica, Institut Cartogràfic Valencià, Institut Valencià de l'Edificació i Universitat Politècnica de València.

UCEDA, P. (2017). *La ciudad desequilibrada. El Derecho a la Ciudad en los barrios vulnerables de Madrid* (Tesi doctoral no publicada). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

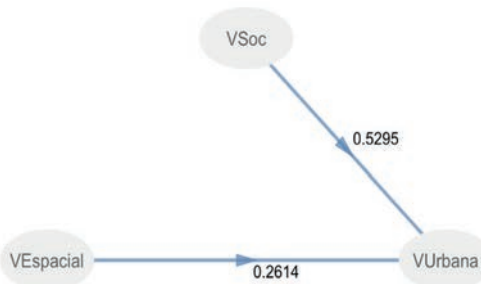
**Annex**

**MAPA A1. Àmbits Estadístics Metropolitans (AEM)**



Font: Elaboració pròpia.

**Figura A2. Inner model**



Font: Elaboració pròpia.

**1. Introducció**

**2. La regeneració urbana en la dimensió urbana de la Unió Europea y su aplicació en España: permanencias y cambios en un *policy frame* multinivel**

2.1. La dimensió urbana de la Unió Europea: de la regeneració urbana integral al desenvolupament urbà sostenible

2.2. La aplicació de la dimensió urbana de la Unió Europea en España: del programa URBAN a la Estratègia DUSI

**3. Del *policy frame* a la estratègia de intervenció de la regeneració urbana: el anàlisi de su teoria y processos causals**

**4. Estratègies de intervenció en els plans locals URBAN y URBANA: de les actuacions a els programes**

4.1. Les actuacions com processos causals: dimensions y tipologia

4.2. La estratègia de els plans locals com *policy mixes*: la diversitat contextual en el marc de els programes

**5. Conclusions: obrint la 'caja negra' de les polítiques de regeneració y desenvolupament urbà**

# POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA EN EL MARCO DE LAS INICIATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

## Resumen

¿Qué estrategias de intervención han desarrollado los planes de regeneración urbana desarrollados en España en el marco de las iniciativas de la UE?, ¿qué propuesta de cambio urbano proponen? En este artículo se pretende responder a esta cuestión analizándolos como *policy mixes*, combinaciones específicas de objetivos y *policy tools* que dan cuenta de los procesos y mecanismos causales por los que han propuesto lograr sus objetivos. El estudio de los programas URBAN y URBANA (1994-2013) muestra la diversidad de estrategias desplegadas en sus planes locales, pero también el cambio desde una mayor atención a la capacitación de colectivos vulnerables a la creación de entornos atractivos. Este análisis se presenta como un ejemplo del necesario ejercicio de reconstrucción de la teoría que subyace a los planes y su propuesta de cambio urbano en los barrios, como paso necesario para proceder a la evaluación de sus efectos.

**Palabras clave:** políticas urbanas, análisis comparado, mecanismos causales, Unión Europea.

## 1. Introducción

La regeneración urbana integral, y más en general, el 'método integral', se ha convertido en el *mainstreaming* de las iniciativas de políticas urbanas promovidas por la Unión Europea desde los años noventa del pasado siglo. Pero, ¿qué propuestas de cambio urbano realizan los proyectos desarrollados en el marco de esas iniciativas?, ¿qué pretenden mejorar en los barrios y las ciudades?, y sobre todo, ¿cómo pretenden hacerlo?

Responder a estas cuestiones es esencial para conocer qué modelo de ciudad o barrio proponen, pero también para poder evaluar sus efectos. Tal y como sostiene la clásica perspectiva de la evaluación teóricamente orientada, es necesario conocer la teoría de

las políticas públicas, los mecanismos explicativos que subyacen a sus actuaciones, pues esta establece el marco desde el que debe realizarse su evaluación (Weiss, 1997; Rogers, 2008). Además de otras cuestiones relacionadas con el uso del diseño metodológico apropiado para tal fin, sin este tipo de análisis las políticas aparecen como 'una caja negra' que no permite conocer si realmente el cambio producido en los barrios se debe a las actuaciones desarrolladas, limitando por tanto la validez del análisis y de las enseñanzas que puedan extraerse para el diseño y desarrollo de otras políticas y proyectos (Astbury y Leeuw, 2010).

Basándonos en esta perspectiva, en este artículo se analiza la estrategia desarrollada por los planes locales de los programas de regeneración urbana desarrollados en España en el marco de iniciativas de la Unión Europea. En el primer apartado se presenta una definición 'mínima' de la regeneración urbana para, posteriormente, describir de forma breve su presencia en los *policy frames* que ha ido adoptando la dimensión urbana de la UE y su aplicación en España. En el segundo apartado se propone cómo analizar los planes locales desarrollados en el marco de los programas de regeneración urbana en términos de *policy mixes*, esto es, combinaciones específicas de objetivos y *policy tools* que dan cuenta de los procesos causales que subyacen a su desarrollo. En el tercer apartado se aplica al caso de los programas URBAN y URBANA desarrollados entre 1994 y 2006. Los análisis muestran la diversidad de las estrategias desarrolladas, pero también el cambio de orientación desde estrategias más centradas en grupos vulnerables a otras más orientadas a crear entornos atractivos. Estos resultados apuntan la necesidad de analizar las iniciativas de regeneración urbana con cierto detalle para poder reconstruir la teoría, la propuesta de cambio urbano que realizan, y que debe servir para evaluar su impacto en la mejora y la cohesión socioespacial de los barrios, como se señala en las conclusiones.

<sup>1</sup> Este texto se ha desarrollado en el marco de la Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas en la Unión Europea (Project nº 612051-EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-CHAIR), que cuenta con el apoyo del Programa Erasmus + de la UE. El material empírico utilizado se ha generado en el marco del proyecto URBAN IMPACTS (CSO2015-70048-R), financiado por MINECO+FEDER. El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones del autor, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

## 2. La regeneración urbana en la dimensión urbana de la Unión Europea y su aplicación en España: permanencias y cambios en un *policy frame* multinivel

Tal y como señalan Roberts y Sykes (2000), es difícil definir el concepto de la regeneración urbana, pues se trata de una práctica cambiante en el tiempo y diversa en cuanto a los objetivos que persigue. De hecho, el análisis de las iniciativas públicas desarrolladas desde los años cincuenta del siglo pasado hasta la actualidad permite distinguir cuatro *policy frames* de la misma (tabla 1). Como en el caso de otras políticas públicas, aportan una visión de los problemas a resolver y su origen, los fines a perseguir, así como preferencias sobre instrumentos y agentes para su implementación, habiéndose desarrollado en atención al contexto sociopolítico prevalente en distintos momentos del tiempo (Schneider e Ingram, 1997; Howlett, 2009).

A pesar de sus diferencias, comparten ciertos elementos que permitirían delimitar una 'definición mínima' al respecto. En primer lugar, se trata de políticas orientadas a áreas urbanas específicas que concentran problemas de diversa índole. Por tanto, su *target* territorial son espacios urbanos inframunicipales ya existentes que presentan altos niveles de vulnerabilidad socioespacial, aquellos donde existe un 'efecto barrio' que tiene efectos negativos para sus residentes o para otros actores que desarrollan sus actividades en el mismo. En segundo lugar, con un mayor o menor grado de transversalidad, se proponen actuaciones en distintos sectores de actuación pública para hacer frente a la concentración de diversos problemas en un mismo espacio; no se trata, pues, de políticas sectoriales que se apliquen en barrios. Y por último, aunque se desarrollan a escala inframunicipal para atender a la realidad específica que pretenden mejorar, suelen desarrollarse en el marco de una política más amplia, promovida comúnmente por una autori-

dad supramunicipal. Estos rasgos suponen que las políticas de regeneración urbana representan un caso especial de *complex multilevel policy mixes*, pues en ellas intervienen diferentes niveles de gobierno para desarrollar actuaciones en distintos sectores de política pública (Howlett y Del Río, 2015), pero con el objeto de reducir las consecuencias negativas de efectos contextuales identificados a escala de barrio (áreas inframunicipales específicas).

### 2.1. La dimensión urbana de la Unión Europea: de la regeneración urbana integral al desarrollo urbano sostenible

En buena medida, estos rasgos son comunes a la denominada dimensión urbana de las políticas de la Unión Europea, el conjunto de iniciativas y programas que viene desarrollando desde los años noventa para enfrentar los problemas urbanos (Atkinson y Zimmerman, 2016; González, 2013; Fioretti, Pertoldi, Busti y van Heerden, 2020). No obstante, su desarrollo muestra un cambio progresivo en su *policy frame* y el papel que en ella juega la regeneración urbana, que deben situarse en el contexto de los cambios más generales de la Política de Cohesión y la estrategia de desarrollo territorial que esta plantea (McCann y Vargas, 2015). A grandes rasgos, cabría distinguir tres momentos en atención a la presencia de la regeneración urbana según la 'definición mínima' aportada anteriormente.

En el marco de la Estrategia de Desarrollo Espacial de la UE, y mediante el programa URBAN entre 1990 y 2006, la regeneración urbana es la iniciativa principal de la dimensión urbana de la UE. Sus fines se centran en la mejora de la calidad de vida de barrios que presentan altos niveles de vulnerabilidad socioespacial, estableciendo para ello un repertorio amplio de actuaciones respecto a la inclusión social, el desarrollo económico y el espacio físico, incluyendo esto último la recuperación de zonas degradadas (principalmente

Tabla 1. *Policy frames* de la regeneración urbana

	'Remodelar la ciudad'	'Revitalizar los barrios'	'Crear espacios competitivos'	'Crear comunidades sostenibles'
Objetivo principal	Remodelación del centro urbano	Rehabilitación y desarrollo comunitario	Crecimiento económico y emprendimiento	Crecimiento equitativo y sostenible
<i>Target</i> : espacio territorial y problema principal	Centros urbanos: deterioro urbano, pérdida de población y de actividad económica	Áreas urbanas vulnerables: obsolescencia urbana, desigualdades y exclusión social	Áreas urbanas en declive: baja actividad económica, desempleo	Comunidades locales desfavorecidas: bajos niveles de cohesión comunitaria y sostenibilidad
Objetivos: área de actuación principal (1)	Espacio urbano	Desigualdades socioespaciales	Desarrollo económico y competitividad	Sostenibilidad ambiental y cohesión comunitaria
Instrumentos: tipos de actuaciones principales	Rehabilitación de espacio público y viviendas	Rehabilitación, centros para prestación de servicios, empleabilidad	Hacer atractivo el espacio urbano y estímulos a la actividad económica	Tecnología para eficiencia energética, economía circular...
Principales actores: coaliciones de gobernanza	Máquinas del crecimiento	Coaliciones progresistas	Regímenes urbanos	Coaliciones híbridas (multisectoriales y multinivel)

(1) Van incorporando los objetivos de los anteriores.  
Fuente: basado en Navarro et al., 2016.



por el cese de actividad industrial) o la recogida selectiva de residuos. En el marco del programa, los estados miembros establecieron objetivos y reglas específicas para la selección de las áreas urbanas y su implementación. No obstante, los proyectos o planes de acción locales debían caracterizarse por su integralidad en cuanto a los sectores de política en los que se desarrollan sus actuaciones y los tipos de actores que se involucran en ellos, así como contar con una participación activa de la ciudadanía (European Commission, 2003, 2010).

La aplicación de este programa conformó el denominado 'URBAN Acquis', 'método URBAN' o 'método integral', que ha venido a constituirse en *mainstreaming* de la dimensión urbana de la UE; a saber: el carácter multinivel de los programas mediante una progresiva adaptación desde el nivel europeo al nivel local, la transversalidad y la necesaria coordinación en diferentes sectores de política pública, la inclusión y la necesaria colaboración entre actores privados y actores públicos de diferentes niveles administrativos, y la involucración activa de los agentes locales y la ciudadanía en su diseño, implementación y evaluación (Gutiérrez, 2008).

El periodo de programación 2007-2013 implica cambios sustantivos en el desarrollo de la dimensión urbana de la UE. En primer lugar, las iniciativas no se canalizan a través de un programa explícito, sino a través de los programas operativos de los estados miembros, debiendo estos establecer si fomentarán, y de qué forma, iniciativas inspiradas en el método integral. En segundo lugar, en el marco de la Estrategia 2020 va cobrando mayor importancia el objetivo de la competitividad y la especialización inteligente (Avdikos y Charadas, 2016). En tercer lugar, el *target* de las iniciativas pasa de ser áreas urbanas desfavorecidas a ser la ciudad en su conjunto, sin menoscabo de la especial atención que han de recibir las primeras, tal y como señalan la Carta de Leipzig en 2007 o posteriormente la Declaración de Toledo en 2010. Ahora bien, se señala que la 'regeneración urbana integral', que venía desarrollándose a través del 'URBAN Acquis', debe entenderse en el marco más amplio del concepto de 'Desarrollo Urbano Integral' (Declaración de Toledo, 2010: IV).

Esta orientación se consolida durante el periodo 2014-2020, en el que las denominadas 'Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible' se impulsan, de nuevo, a través de los programas operativos, pudiéndose combinar distintos instrumentos de financiación europea. A diferencia del periodo anterior, al menos el 5% de los recursos debe ser destinado a financiar actuaciones integrales para fomentar el desarrollo urbano sostenible (Fioretti et al., 2020). En el marco de la Estrategia Territorial 2020 de la EU, junto al fomento de la competitividad territorial, cobran cada vez mayor importancia la sostenibilidad ambiental y se refuerza la estrategia de desarrollo inteligente, siendo el *target* de las iniciativas cualquiera de las formas que adopta la realidad urbana en Europa (municipios de diferente tamaño, áreas urbanas funcionales, barrios, etc.). Esta orientación de las estrategias de desarrollo sostenible está en la base de la formulación de Agenda Urbana de la Unión Europea, 'paraguas' para el desarrollo de iniciativas urbanas, donde la regeneración y la aten-

ción a los barrios desfavorecidos aparece como un aspecto más a considerar para fomentar ciudades inteligentes, sostenibles e inclusivas.

Así pues, el desarrollo de la dimensión urbana de la UE ha supuesto la consolidación de un ámbito cada vez más relevante en la Política de Cohesión y una clara preferencia por el 'método integral' para el diseño e implementación de sus iniciativas. Pero al mismo tiempo ha supuesto un cambio progresivo en su *policy frame*, desde la 'regeneración urbana integral' en barrios desfavorecidos al 'desarrollo urbano sostenible' de las áreas urbanas, en el que la primera es un asunto más a considerar, una opción más, en el marco de estrategias de desarrollo urbano más amplias.

## 2.2. La aplicación de la dimensión urbana de la Unión Europea en España: del programa URBAN a la Estrategia DUSI

En el marco de estos cambios, España supone un caso especial dada la continuidad en el desarrollo de las iniciativas europeas a través de programas específicos en los que se seleccionan planes locales mediante convocatoria pública (De Gregorio, 2017; De Gregorio y González, 2017). Además de la participación de 45 ciudades en los programas URBAN, entre 2007 y 2013 se ponen en marcha dos programas con el objeto de fomentar estrategias de desarrollo local y urbano que, mediante un enfoque integral, pretenden responder a los retos específicos de las ciudades españolas para lograr mejorar su competitividad y reducir el desequilibrio entre zonas con diferentes niveles socioeconómicos. Por un lado, 'Iniciativa URBANA', para municipios de 20.000 o más habitantes, en el que participaron 46 ciudades, y por otro, los Proyectos de Desarrollo Local y Urbano, para municipios menores de 20.000 habitantes, que da lugar a la ejecución de 137 proyectos (Ministerio de Administraciones Públicas, 2007). La primera constituye una iniciativa para el fomento de la regeneración urbana integral en áreas urbanas desfavorecidas que contempla aspectos sociales, económicos y medioambientales (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007). A grandes rasgos, el programa URBANA supone la continuación del URBAN, pero en el nuevo marco que fijan las políticas europeas.

Entre 2014 y 2020 se desarrolla en 181 municipios la Estrategia de Desarrollo Urbano Integral y Sostenible (DUSI), que en buena medida integra en un mismo programa los dos que se habían desarrollado en el periodo anterior. Al igual que la dimensión urbana de la UE, el 'método integral' es la preferencia de implementación, pero su *target* territorial son distintos tipos de áreas urbanas, sean agrupaciones de municipios de 20.000 o más habitantes o un municipio de esas características, pudiendo estos delimitar su estrategia para el municipio en su conjunto o para áreas urbanas inframunicipales con diferente tipología morfológica y funcional: centros históricos, barrios desfavorecidos o áreas con problemáticas específicas y retos singulares (Red de Iniciativas Urbanas, 2015).

Así pues, el caso español no solo ha aplicado la dimensión urbana de la UE a través de programas específicos, sino que en ellos ha jugado un papel importante la regeneración urbana, tanto a través del programa

**Tabla 2.** La regeneración urbana en la aplicación de la dimensión urbana de la UE en España

	URBAN (1990-2006)	URBANA (2007-2013)	EDUSI (2014-2020)
Marco general: dimensión urbana UE	<i>Regeneración Urbana Integral</i> en el marco del programa URBAN	<i>Desarrollo urbano integral</i> mediante iniciativa estatal en el marco de programas operativos	<i>Desarrollo urbano sostenible</i> mediante iniciativa estatal en el marco de programas operativos
Fines distintivos (1)	Espacio urbano e inclusión social	Espacio urbano, inclusión social y competitividad	Espacio urbano, inclusión social y competitividad y sostenibilidad
Preferencias de implementación	Planes locales Selección competitiva Método integral	Planes locales Selección competitiva Método integral	Planes locales Selección competitiva Método integral
<i>Target</i> territorial	Deben ser barrios vulnerables	Deben ser áreas urbanas desfavorecidas	La 'opción' de los 'barrios desfavorecidos'
<i>Policy frame</i> del programa	Regeneración urbana integral: 'Revitalizar el barrio'	Regeneración urbana integral: 'Crear espacios competitivos'	¿Desarrollo urbano integral y sostenible en barrios desfavorecidos?: ¿'Crear comunidades sostenibles'?

(1) Incorporan fines de los programas previos.  
Fuente: Elaboración propia.

URBAN como sobre todo por su continuación explícita a través de la iniciativa URBANA; aunque, en el contexto de la política europea, el *frame* de la primera sea claramente 'revitalizar los barrios' y el de la segunda sea más cercano al de 'crear espacios competitivos'. En el marco de la estrategia DUSI cabría encontrar iniciativas locales que se ajusten a la definición mínima de regeneración urbana aportada más arriba, aunque esta supone una opción más entre otras posibles para impulsar el desarrollo urbano integral y sostenible (tabla 2).

### 3. Del *policy frame* a la estrategia de intervención de la regeneración urbana: el análisis de su teoría y procesos causales

Lo anterior también supone que el caso español ofrece la oportunidad de analizar de forma comparativa la práctica de la regeneración urbana desarrollada en el marco de la dimensión urbana de la UE a través de diferentes programas (sus *policy frames*), y en especial, su concreción en un amplio número de planes de acción a nivel local. Desde una perspectiva analítica, su estudio permitiría conocer la propuesta de cambio urbano que plantean, sus objetivos y la forma en que supone se alcanzarán, los procesos causales que deberían explicar sus efectos y que, por tanto, deben guiar su evaluación (Weiss, 1997).

Para ello, en vez de analizar los programas mediante su legislación, documentación programática, reglamentos o presupuesto, han de analizarse las actuaciones concretas incluidas en los planes locales, pues estas especifican cómo se pretenden alcanzar los objetivos propuestos, y establecen procesos causales que ligan objetivos con resultados esperados. Desde esta perspectiva, la combinación de actuaciones en cada plan local supone el establecimiento de una lógica o estrategia de intervención específica que, a su vez, podría dar cuenta de la aplicación real del *policy*

*frame* del programa desde el que se desarrollan, tal y como propone la perspectiva del análisis comparativo de portfolios para el estudio de las políticas urbanas (Navarro y Rodríguez-García, 2020).

De hecho, la lógica multinivel de las iniciativas urbanas de la UE supone que su diseño y aplicación implica progresivos procesos de concreción de los objetivos y las preferencias de implementación de su *policy frame* a los planes locales que se desarrollan en espacios urbanos concretos, previa especificación de cada estado miembro. Por tanto, pueden existir diferencias temporales derivadas de cambios en su *policy frame*, diferencias entre países, así como entre proyectos y planes locales, dada su necesidad de adaptar los objetivos y preferencias de implementación al contexto socioespacial en el que se aplican. Esto último supone la introducción de especificaciones respecto a los objetivos e instrumentos a desarrollar mediante sus actuaciones, conformando cada uno de ellos un *policy mix* específico, cierta combinación de especificaciones de objetivos e instrumentos (tabla 3).

La especificación de los objetivos supone definir su contenido y su *target* en atención a las necesidades y potencialidades existentes en cada territorio a partir del análisis estratégico a realizar durante el diagnóstico. En atención al Marco de Referencia para las Ciudades Sostenibles, los contenidos pueden especificarse en torno a cinco sectores de política pública: desarrollo económico (atraer, generar y mejorar la actividad económica), servicios de bienestar respecto a diferentes situaciones de pobreza y exclusión social (educación, empleabilidad, minorías, etc.), gobernanza comunitaria (asociacionismo, vida comunitaria, mecanismos participativos, relaciones vecinales, etc.), protección y sostenibilidad ambiental (espacios verdes, consumo energético, recogida selectiva de residuos, nuevas formas de movilidad sostenible, etc.) y el en-

**Tabla 3.** La dimensión urbana de la Unión Europea como *multi-level policy mix*: del *policy frame* a los *policy mixes* locales

Nivel	Nivel de gobierno (administración)	Componentes	
		Objetivos	Medios
Política: <i>policy frame</i> general	Unión Europea	Fines: desarrollo urbano sostenible (cohesión socioespacial)	Preferencias de implementación: redes de gobernanza multinivel y participación
Programa: especificaciones del <i>policy frame</i> general	Estados miembros	Objetivos generales: selección de objetivos y prioridades en diferentes sectores de política pública referidos a distintos problemas urbanos	Instrumentos: reglas generales para la selección de iniciativas, su diseño, ejecución y evaluación (en el marco de un programa específico o no)
Planes locales ( <i>local policy mixes</i> ): especificaciones en actuaciones	Autoridades locales	Objetivos: contenidos, según diferentes áreas y sectores de actuación relacionadas con el desarrollo urbano sostenible, y <i>targets</i> a los que se dirigen	<i>Policy tools</i> : mecanismos de intervención para promover los comportamientos o actividades necesarias para el logro de los objetivos propuestos

Fuente: Basado en Navarro y Rodríguez-García, 2020.

torno físico (infraestructuras básicas, reurbanización, transporte y accesibilidad, espacio público, etc.).<sup>2</sup>

El *target* de las actuaciones supone especificar los objetivos en términos de a qué aspecto y a qué colectivos se dirige la actuación. Respecto al primer asunto, las actuaciones pueden orientarse al barrio o a los actores que residen o desarrollan sus actividades en el mismo. En el primer caso, su objetivo es modificar el barrio como estructura de oportunidades en cualquiera de sus dimensiones: física, ambiental, su composición socioeconómica o los estilos de vida que caracterizan la vida del barrio (mejorar espacios públicos, mecanismos participativos, fomento de actividades comerciales, oportunidades de empleo, comportamientos pro-ambientales, nivel de conflictividad, etc.). En el segundo caso, el objetivo consiste en modificar los recursos, capacidades o estilos de vida de residentes u otros actores (apoyo a familias, la decisión de crear o mejorar actividad comercial, las actividades de las asociaciones, cursos de capacitación, información sobre estilos de vida saludable, etc.). Pero además, con cierta independencia de su foco hacia el barrio o los actores, las actuaciones también especifican sus *targets* en términos públicos-objetivos específicos, siendo los comunes a este tipo de políticas públicas los residentes del barrio en su conjunto, colectivos o grupos vulnerables (hogares pobres, desempleados, minorías, etc.), agentes económicos (comerciantes, artesanos, hostelería, etc.) y entidades cívicas (vecinales, culturales, bienestar, etc.).

La especificación de las preferencias de implementación supone la elección de *policy tools* para desarrollar las actuaciones, esto es, qué tipo de recursos y mecanismos de intervención se emplearán durante la implementación para hacer posible el logro de los objetivos planteados (Salamon, 2002; Howlett, 2009). Cabe diferenciar cinco tipos de *policy tools* comunes en este tipo de políticas urbanas según su supuesto so-

bre cómo se producirán los comportamientos o actividades que son sus objetivos o que son necesarios para que estos se logren; esto es, su principal mecanismo causal (Balch, 1980; Scheneider e Ingram, 1997; Howlett, 2018). Primero, el uso de reglas (regulaciones) que refuerzan y legitiman tales actividades y comportamientos, como por ejemplo la reordenación del uso del espacio urbano (peatonalización, zonas de aparcamientos, etc.) o requerimientos para acceder a ciertos servicios o procesos. Segundo, estímulos que pretenden modificar la decisión sobre el desarrollo de ciertas actividades, al cambiar la relación entre sus costes y sus potenciales beneficios; siendo el más común en la literatura el de tipo económico con el objeto de reducir los costes del desarrollo de una actividad. Tercero, provisión de conocimientos y habilidades de carácter instrumental para mejorar capacidades (cursos de empleabilidad, apoyo escolar, habilidades participativas, para implantación de comercio electrónico, nuevas formas de creación o comercialización de productos, etc.). Cuarto, el desarrollo de procesos orientados a cambiar la percepción sobre ciertos estilos de vida mediante campañas o actividades de sensibilización y concienciación (reciclaje, relaciones vecinales o entre grupos étnicos, hábitos saludables, o el desarrollo de una actitud emprendedora). Y, por último, la mejora del acceso a bienes y servicios públicos mediante su localización en el barrio o mejorando la accesibilidad a los mismos, suponiendo que el menor coste de acceso facilitará su uso y los posibles beneficios que de ello se deriven (infraestructura para recogida selectiva de residuos, centros para prestar servicios, mejora de señalización, nuevas líneas de transporte público, etc.).

A grandes rasgos, estos cinco tipos dan cuenta del empleo de dos grandes tipos de mecanismos causales (Navarro y Rodríguez-García, 2020a). Por un lado, mecanismos motivacionales que pretenden modificar las razones que los actores tienen para realizar ciertas

<sup>2</sup>El Marco de Referencia para las Ciudades Sostenibles puede consultarse en <http://rfsc.eu/>.

actividades reduciendo sus costes, mejorando sus capacidades o tratando de cambiar sus preferencias sobre el valor de ciertos comportamientos o actividades (Boudon, 2003). Por otro lado, mecanismos contextuales que pretenden modificar las oportunidades de acción de que disponen los residentes u otros agentes, sin hacerlo directamente sobre sus capacidades, intereses o creencias. Se basan en la provisión de incentivos incondicionales, pues ofrecen la posibilidad de desarrollar nuevos cursos de acción —o inhiben otros—, pero su desarrollo queda sujeto a las razones que los actores tengan para ello (Dowding, 1991). Entre estos también cabría incluir mecanismos de tipo ecológico, cuyos efectos dependen únicamente de su exposición al cambio contextual realizado sin que medie un proceso intencional por parte de los actores sujetos a los mismos, como por ejemplo el efecto sobre la salud de la reducción de emisiones (Herdström, 2005).

Así pues, la especificación de objetivos e instrumentos en cada actuación delimita un proceso causal que liga los primeros con los resultados esperados de su aplicación a partir de un determinado tipo de mecanismo causal. Por tanto, la presencia e importancia de diferentes tipos de procesos causales permitiría conocer la lógica de la estrategia de intervención de los planes locales, su propuesta de cambio urbano.

#### 4. Estrategias de intervención en los planes locales URBAN y URBANA: de las actuaciones a los programas

En este apartado se analizan los planes locales de los programas de regeneración urbana desarrollados en España en el marco de las iniciativas europeas (URBAN y URBANA). Se han estudiado las actuaciones a partir de sus documentos de diseño y sus 'informes de cierre', proporcionados por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda. El segundo refleja las actuaciones desarrolladas y la forma en que se han hecho. Para cada actuación se ha aplicado el método comparativo de portfolios mediante el análisis de las variables señaladas en el apartado anterior.<sup>3</sup>

En su conjunto se han analizado un total de 514 actuaciones en 82 planes, 39 en el marco del programa URBAN y 43 en URBANA.<sup>4</sup> En todos ellos el área urbana en la que se aplica debe ser un barrio vulnerable respecto al conjunto de su respectivo municipio. No obstante, cabe distinguir dos tipos de ámbitos socioespaciales según su posición en la estructura urbana que pueden explicar diferencias en las especificaciones que se incluyen en los planes locales. Por un lado, espacios centrales, normalmente centros históricos, que presentaban un fuerte deterioro del tejido urbano, un progresivo envejecimiento y pérdida de residentes, así como ciertos enclaves de exclusión social, pero que al mismo tiempo concentran un mayor volumen

de actividad económica (principalmente de carácter comercial), así como recursos patrimoniales, constituyendo, pues, 'espacios de oportunidad' para el desarrollo de actividad económica en la ciudad, principalmente ligada al sector servicios (comercio, hostelería, turismo, etc.). Por otro lado, espacios periféricos, parques de viviendas en los que, además del deterioro del tejido urbano, se concentran procesos de pobreza y exclusión social (desempleo, bajos niveles de formación académica, conflictos vecinales, etc.), así como falta de equipamientos y de servicios. En concreto, 21 de los planes locales URBAN se desarrollan en barrios centrales, y 29 en el caso de URBANA; esto es, el 54% y el 33% del total de proyectos analizados en cada programa, respectivamente.

¿Cuáles son los objetivos e instrumentos empleados en las actuaciones analizadas? En cuanto a sus contenidos, el 44,36% de todas las actuaciones analizadas se orientan al bienestar social. A estas les siguen aquellas que pretenden mejorar el espacio físico o fomentar el desarrollo económico (alrededor del 20% cada una de ellas). Son minoritarias las que se orientan a la sostenibilidad ambiental (11%) y, en especial, las que lo hacen hacia la gobernanza comunitaria (5%). En cuanto a su *target*, dos tercios de las actuaciones se orientan al barrio como contexto (62%), frente a un tercio que lo hace hacia actores (38%); y en la mayoría de las actuaciones el público-objetivo son los residentes del barrio en su conjunto (42%) o diferentes grupos vulnerables (40%), siéndolo en menor medida agentes económicos (18%), y sin que aparezcan entidades cívicas, asociaciones u otros actores de la sociedad civil entre sus *targets* principales. En cuanto a los *policy tools* utilizados, destacan la mejora del acceso a bienes y servicios (37%) y, en menor medida, el uso de procesos de regulación (25%), siendo menos empleados la capacitación (18%) y la concienciación (15%), y de forma minoritaria, los estímulos de tipo económico (6%) (gráfico 1).

##### 4.1. Las actuaciones como procesos causales: dimensiones y tipología

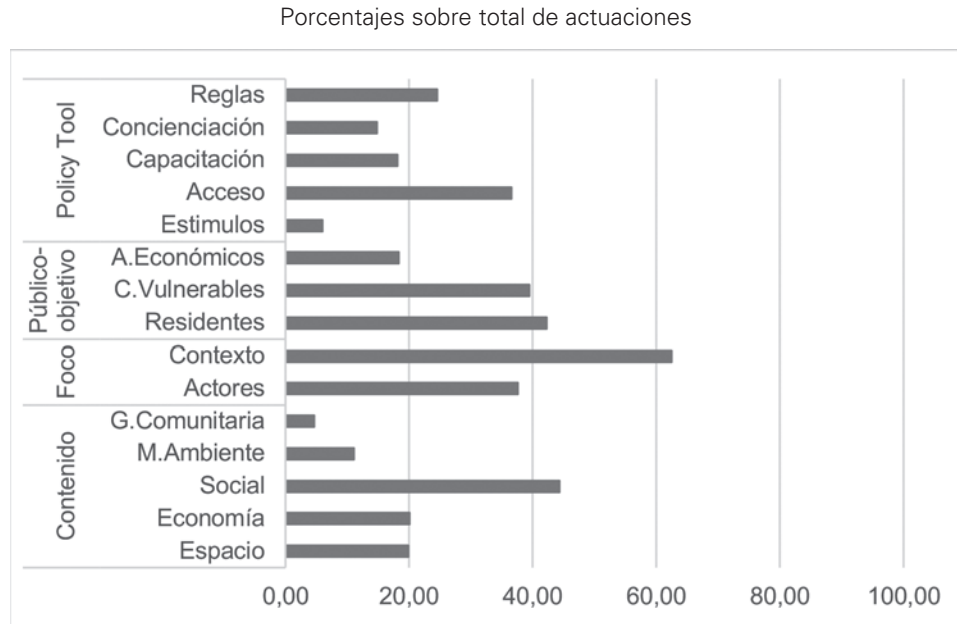
Para conocer cómo se combinan las especificaciones de objetivos e instrumentos en las actuaciones hemos aplicado análisis de correspondencias múltiples (ACM), y posteriormente se han definido tipos de actuaciones mediante la aplicación de análisis de conglomerados sobre las puntuaciones de las mismas en las dimensiones resultantes del ACM. Este último muestra la existencia de tres dimensiones que explican el 60% de la varianza existente entre las actuaciones analizadas (gráfico 2).<sup>5</sup> La primera dimensión diferencia, por un lado, actuaciones de carácter contextual orientadas, principalmente, al espacio físico y el uso de regulaciones, y por otro lado, actuaciones orientadas a actores para mejorar sus capacidades respecto a procesos de inclusión social (eje horizontal en gráfico 2). La segunda dimensión diferencia entre las que

<sup>3</sup> La metodología del 'análisis comparativo de portfolios' permite analizar políticas urbanas como *complex multi-level policy mixes*, desde su *frame* hasta las medidas concretas de los planes locales. En este trabajo se ha utilizado parte de la información recogida mediante la 'ficha de actuaciones' diseñada para este nivel de análisis. Esta metodología viene siendo desarrollada por The Urban Governance Lab-Universidad Pablo de Olavide a través de diversos proyectos dedicados al análisis y la evaluación de políticas urbanas en un contexto multinivel.

<sup>4</sup> Se ha excluido la actuación referida a la gestión de los proyectos. No se han incluido los planes locales para los que no ha sido posible localizar su documentación.

<sup>5</sup> Las contribuciones y coordenadas de cada categoría en las tres dimensiones se incluyen en el Anexo.

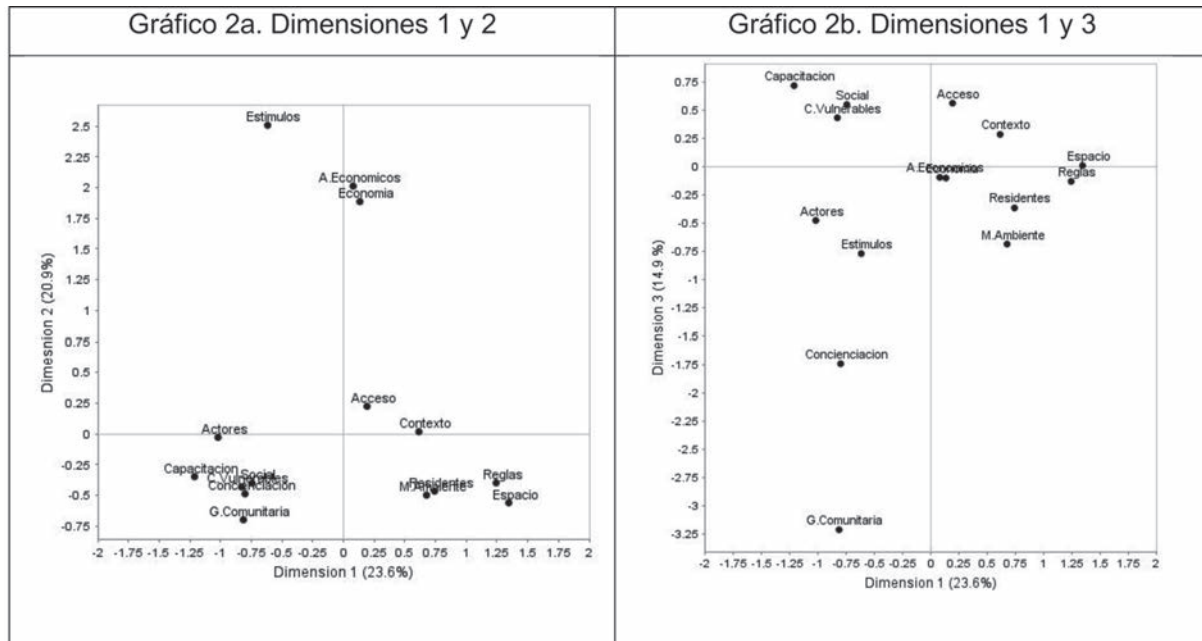
**Gráfico 1.** Actuaciones incluidas en planes locales de URBAN y URBANA: especificaciones de objetivos e instrumentos



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

**Gráfico 2.** Las dimensiones subyacentes de los planes locales como *policy mixes*: especificaciones de objetivos e instrumentos

Análisis de correspondencias múltiples: coordenadas de las categorías en cada dimensión



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

promueven el desarrollo económico y el uso de estímulos entre agentes económicos frente al resto de actuaciones (eje vertical en gráfico 2a). Y por último, la tercera dimensión diferencia las orientadas a la mejora de la gobernanza comunitaria y al uso de procesos de concienciación del resto (eje vertical en gráfico 2b).

La aplicación de análisis de conglomerados muestra la existencia de cuatro tipos de actuaciones (tabla 4).<sup>6</sup> Dos de ellos tienen una clara orientación hacia actores, aunque con diferentes contenidos, *targets* e instrumentos. Uno de ellos se centra en la inclusión social de grupos vulnerables mediante el acceso a

<sup>6</sup>Se ha aplicado K-means cluster. Se trata de la configuración de grupos con mejores resultados en los indicadores Calinski-Harabasz y Davis-Bouldin frente a otras posibles configuraciones.

**Tabla 4.** Tipología de actuaciones: contenido, *target* y *policy tools*. Porcentajes sobre el total de cada tipo

Variables	Categorías	Cohesión comunitaria	Tipos de actuaciones		Competitividad económica	Total
			Inclusión social	Hábitat urbano		
Contenido	Espacio físico	0,0	0,0	53,7	0,0	19,8
	Economía	2,4	0,0	4,2	100,0	20,0
	Social	9,8	100,0	18,4	0,0	44,4
	Medio ambiente	29,3	0,0	23,7	0,0	11,1
	G. comunitaria	58,5	0,0	0,0	0,0	4,7
Foco	Actores	97,6	64,0	1,1	31,9	37,5
	Contexto	2,4	36,0	98,9	68,1	62,5
Público-objetivo	Residentes	75,6	7,9	90,0	0,0	42,2
	C. vulnerables	24,4	92,1	10,0	0,0	39,5
	A. económicos	0,0	0,0	0,0	100,0	18,3
<i>Policy tool</i>	Estímulos	0,0	2,1	0,0	28,7	6,0
	Acceso	4,9	36,0	38,9	46,8	36,6
	Capacitación	0,0	45,0	0,0	8,5	18,1
	Concienciación	92,7	15,3	2,1	5,3	14,8
	Reglas	2,4	1,6	58,9	10,6	24,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
			41,0	189,0	190,0	94,0
Porcentaje sobre total de actuaciones		8,0	37,0	18,3	36,9	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

servicios, aunque su *policy tool* distintivo es la capacitación. El otro pretende la mejora de la cohesión comunitaria mediante procesos de concienciación para tratar de modificar estilos de vida respecto al medio ambiente, la mejora de las relaciones de convivencia entre diferentes grupos de residentes (étnicos, por género, por edades, etc.) o el fomento de la participación cívica.

Los otros dos tipos de actuaciones tienen una clara orientación contextual. El más común tiene por objeto la mejora del hábitat urbano, sea el espacio físico o, en menor medida, aspectos ambientales, aplicando regulaciones o realizando mejoras en el acceso a servicios en la forma de infraestructuras y equipamientos (mejoras y reorganización del transporte público, zonas de aparcamiento o regulación del tráfico, renovación o creación de espacios públicos o zonas verdes, o infraestructuras para facilitar la recogida selectiva de residuos). El segundo tipo se orienta a la mejora del barrio como 'espacio productivo' mediante el uso de dos tipos de instrumentos: incentivos para revitalizar la actividad económica, pero, sobre todo, mediante la mejora del entorno para crear un espacio más atractivo para el desarrollo de actividades económicas o para

atraer visitantes (centros comerciales, centros de empresas, escuelas empresariales o de artesanos, museos/centros de interpretación, creación y señalización de rutas turísticas, etc.).

En su conjunto, los resultados de estos análisis muestran que la lógica que subyace a la estrategia de actuación de los planes locales se articula en torno a dos grandes ejes (tabla 5). El primero distingue las actuaciones según su orientación hacia el contexto o hacia los actores. En el primer caso se pretende modificar el barrio como estructura de oportunidades bajo el supuesto de que estas incentivarán las acciones necesarias para producir los efectos esperados, sea cambios en el 'contexto físico', cuando se trata de actuaciones ligadas al hábitat urbano, sea cambios en el 'contexto decisional', cuando se trata de aquellas orientadas a fomentar el desarrollo económico. Es por ello que los *policy tools* que utilizan son, fundamentalmente, de carácter contextual (acceso y reglas), siendo minoritarios los de carácter motivacional (en concreto, estímulos para la actividad económica). Las actuaciones orientadas a los actores pretenden reducir ciertas barreras que dificultan el desarrollo de acciones que permitirían el cumplimiento de los objetivos propuestos,

**Tabla 5.** La lógica de los planes locales como *policy mixes*: principales dimensiones y tipos de actuaciones

		Orientación	
		Actores	Contexto
<b>Bien que se provee</b>	<b>'Bienes privados'</b> a grupos específicos	<b>Inclusión social</b> mediante <b>capacitación</b> y accesibilidad	<b>Competitividad económica</b> mediante <b>accesibilidad</b> y estímulos
	<b>'Bienes colectivos'</b> a la comunidad	<b>Cohesión comunitaria</b> mediante <b>concienciación</b>	<b>Hábitat urbano</b> mediante <b>regulación</b> y accesibilidad

Fuente: Elaboración propia.

proveyendo para ello mejor acceso a ciertos servicios, pero sobre todo recursos, información o la adquisición de habilidades. No se pretende modificar las oportunidades que el contexto —el barrio— les ofrece, sino sus motivos respecto al desarrollo de ciertos comportamientos y actividades que, por agregación, deberían lograr los objetivos propuestos (la mejora de la empleabilidad, la recogida selectiva de residuos o las relaciones vecinales, por ejemplo).

La segunda dimensión se refiere al tipo de bien que se provee, con cierta independencia del contenido o el tipo de instrumento utilizado. A partir de la clásica definición de Ostrom y Ostrom (1977), cabría distinguir dos tipos. Por un lado, algunas actuaciones proveen 'bienes privados' entre miembros de colectivos específicos, como por ejemplo procesos de formación entre grupos vulnerables, ayudas para promover la actividad económica entre actores económicos, pero también mediante la mejora de la accesibilidad (a servicios sociales, centros para el fomento de la actividad económica, etc.). Por otro lado, otras actuaciones proveen 'bienes colectivos' para el conjunto de la comunidad, como nuevos espacios o transporte público, así como capacitación o información para mejorar la cohesión comunitaria.

#### 4.2. La estrategia de los planes locales como *policy mixes*: la diversidad contextual en el marco de los programas

¿Qué tipos de medidas predominan en cada plan local?, ¿qué procesos causales subyacen a la estrategia empleada para su implementación? Para responder a estas preguntas hemos definido dos indicadores. Por un lado, la orientación contextual de los planes, mediante la diferencia entre el porcentaje de actuaciones contextuales incluidas en un plan menos el porcentaje que suponen las actuaciones orientadas a los actores (ver tabla 4). En segundo lugar, si priman actuaciones orientadas a la provisión de bienes colectivos frente a las que lo hacen hacia bienes privados (ver tabla 4). En ambos casos, el recorrido es igual al intervalo (-100, 100).

Existe bastante diversidad entre los planes locales. Como es esperable por la lógica multinivel de los programas, cada proyecto ha desplegado una estrategia diferente en atención al contexto socioespacial en el que se ha aplicado, pero atendiendo al marco

general de cada programa. En un mismo programa, o incluso para contextos similares, se han desarrollado planes con estrategias diferentes. Pero estos dos factores también explican ciertas pautas. Los planes del programa URBAN se centran en mayor medida en actuaciones orientadas a actores y la provisión de bienes privados, mientras que en el caso de URBANA destacan la orientación contextual y la provisión de bienes colectivos (gráfico 3a). Las diferencias según el tipo de barrio se refieren sobre todo a su orientación contextual, siendo esta mayor en el caso de los barrios centrales que en los periféricos (gráfico 3b).

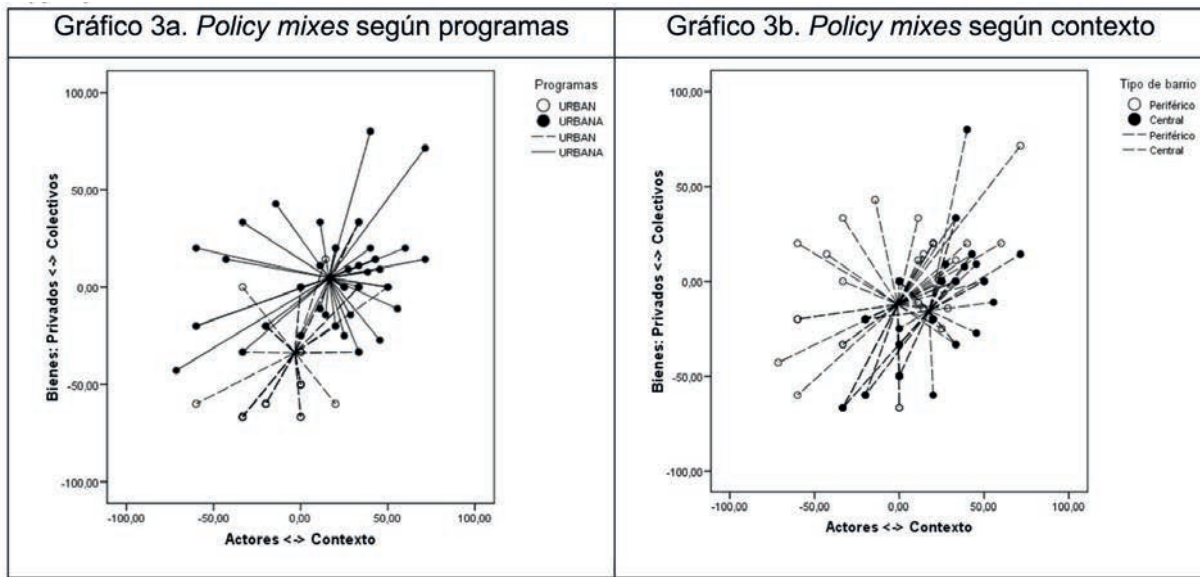
Para evidenciar la magnitud del efecto de los programas y los tipos de barrios sobre la estrategia desarrollada por los planes locales hemos calculado diferencias estandarizadas mediante el indicador *g* de Hedges (Hedges y Olkin, 1985), así como su conversión al indicador *U3* propuesto por Cohen (1998), que muestra el porcentaje de casos de un grupo (un programa o un tipo de barrio) que tienen un valor superior a la media del grupo con el que se compara. La diferencia entre los planes locales del programa URBANA y los del programa URBAN es igual a 0,618 respecto a su orientación contextual y a 1,403 respecto al tipo de bienes (gráfico 4). Esto significa que el 73% de los planes URBANA se encuentran por encima de la media de los planes URBAN en la primera dimensión, y que ese valor es igual al 92% para la segunda (gráfico 4). Al comparar barrios centrales y periféricos solo existen diferencias respecto a la orientación contextual, sin que existan respecto al tipo de bienes; los valores de las diferencias estandarizadas son iguales a 0,60 y -0,1, respectivamente. Esto es, en el 73% de los planes desarrollados en los primeros la orientación contextual es mayor que en los barrios periféricos. En cambio, sólo el 46% de los planes desarrollados en barrios centrales es superior a la media de los segundos.

El análisis conjunto de la influencia de programas y contexto muestra que no existe un efecto interactivo entre ellos, esto es, las diferencias en la orientación contextual entre tipos de barrios son similares en los dos programas.<sup>7</sup> Y, además, confirma que estos dan cuenta de diferencias relevantes: desde una lógica más centrada en la provisión focalizada de bienes y servicios a colectivos específicos mediante mecanismos motivacionales, en el caso de URBAN, a la pro-

<sup>7</sup>Se ha aplicado análisis lineal generalizado en el que también hemos incluido como covariable el nivel de vulnerabilidad mediante el indicador propuesto por Fernández, Navarro, Zapata y Mateos (2018), sin que este tenga efecto sobre ninguna de las dos dimensiones.

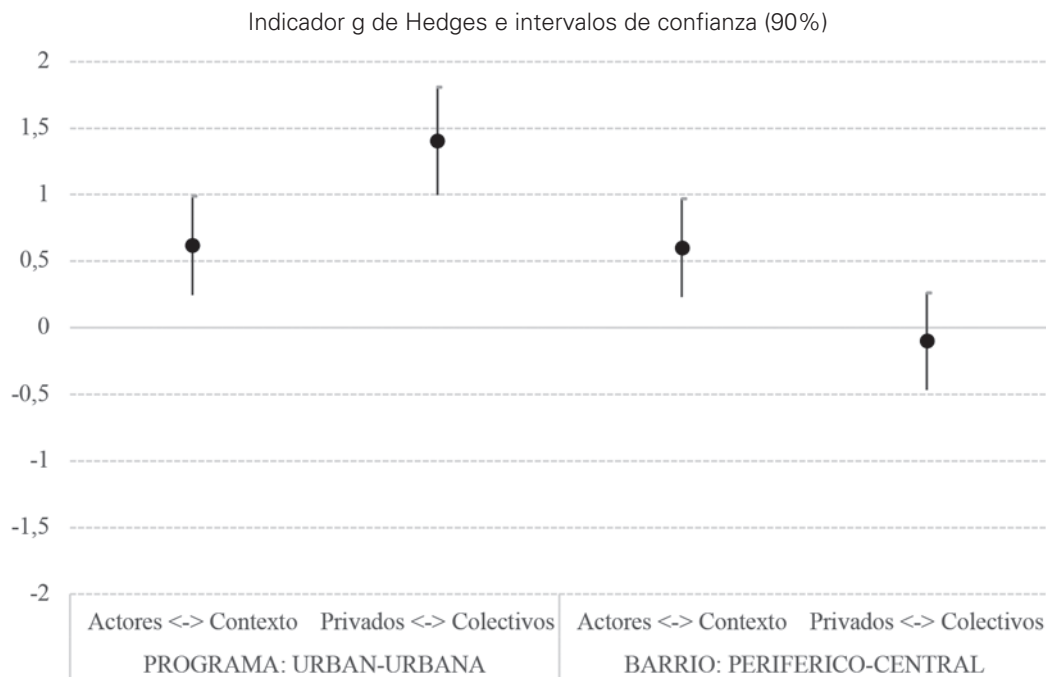
**Gráfico 3.** Las estrategias de los planes locales según programas y tipos de barrios

Los planes locales (puntos) se han unido mediante sus centroides según programa o tipo de barrio



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

**Gráfico 4.** La lógica de los planes locales como policy mixes según programas y tipos de barrios



Nota: valores más altos significan diferencias más amplias de URBANA respecto a URBAN, y de barrios centrales respecto a periféricos.  
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

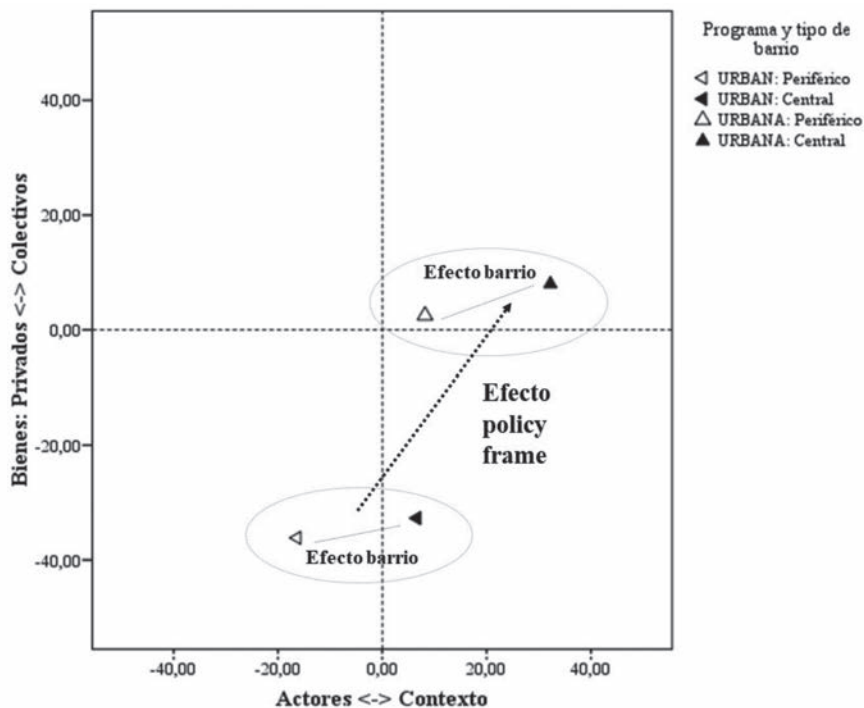
visión de bienes colectivos al conjunto del barrio mediante mecanismos contextuales, en el caso de URBANA (gráfico 5). Si la primera remite a la idea de revitalización del barrio y su focalización en las desigualdades y la cohesión social, la segunda lo hace en mayor medida a la idea de crear un entorno más atractivo para residentes (actuales y nuevos), actividades económicas y posibles visitantes, un aspecto relevante para entender las políticas territoriales de la UE (Servillo, Atkinson y Russo, 2011).

### 5. Conclusiones: abriendo la 'caja negra' de las políticas de regeneración y desarrollo urbano

Los análisis muestran la importancia de la UE en la definición de las estrategias de regeneración urbana desarrolladas desde los años noventa en España, pues, al menos en parte, su *policy frame* ha configurado la teoría de la intervención que desarrollan los planes locales de los programas URBAN y URBANA. Ahora bien, también han mostrado que, a pesar de



Medias de valores estimados a partir del análisis lineal generalizado



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

esto y del contexto en el que se desarrollan, existe bastante diversidad entre las estrategias de los planes locales. Esto supone la necesidad de estudiar otros factores que puedan dar cuenta de ello, además de los dos analizados.

Pero, sobre todo, pueden derivarse enseñanzas en vista a la evaluación de sus efectos sobre los barrios, pues esta tarea debería constatar si las teorías desplegadas en sus *policy mixes*, sus procesos y sus mecanismos causales han alcanzado realmente los resultados previstos (Weiss, 1997). De ahí cabría diferenciar, al menos, dos estrategias para su evaluación. Por un lado, una estrategia centrada en el estudio del ‘impacto medio’ de los programas, cuando se analizan todos sus planes conjuntamente, y por otro lado, especificaciones que consideren el impacto de diferentes procesos causales. En este sentido, análisis previos suelen mostrar que el impacto de este tipo de iniciativas es muy moderado. Esto podría deberse a la existencia de ‘efectos de composición’ entre efectos contrapuestos derivados de diferentes lógicas, y de los contextos donde se aplican, en el marco de un mismo programa. De hecho, al considerar la lógica de los planes o su contexto de aplicación, los efectos se hacen más evidentes, así como la diferencia entre distintos tipos de actuaciones y sus respectivas lógicas (Navarro et al., 2016; Zapata y Navarro, 2017; Navarro et al., 2020).

Desde un punto de vista sustantivo, los análisis mostrarían que el uso de la categoría ‘regeneración urbana integral’, ‘desarrollo urbano integral’, ‘desarrollo urbano sostenible’ o ‘método integral’, podría sufrir del

conocido problema de ‘estiramiento conceptual’, al cubrir bajo un mismo concepto estrategias de intervención que, en realidad, son bastante diferentes entre sí y de las que cabe esperar diferentes resultados. Aunque su uso pueda resultar de interés para orientar los fines y preferencias de implementación a nivel del *policy frame* de las políticas, informan poco sobre la teoría del cambio urbano que subyace a las mismas y, por tanto, sobre sus potenciales efectos en la calidad de vida y la cohesión urbanas. Para ello es necesario estudiar con cierto detalle y desde una perspectiva comparativa la propuesta de cambio urbano que subyace a los planes locales. Esto supone analizar sus procesos causales para poder evaluar adecuadamente sus potenciales efectos. Aquí se ha realizado una propuesta para su análisis que, evidentemente, está sujeta a posibles mejoras.

Tal y como señalan las convocatorias de la Estrategia DUSI y las Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el período 2014-2020 (Red de Iniciativas Urbanas, 2015), este programa se ha basado en la experiencia anterior sobre desarrollo urbano integral de los programas URBAN y URBANA, un aspecto común a la definición de la Agenda Urbana en España. Los análisis presentados implican la necesidad de sumar al estudio de sus aspectos administrativos o sus *policy frames* el estudio de los *policy mixes* de sus planes locales para conocer la teoría o teorías del cambio urbano que están impulsando, y con ello tener cierta previsión sobre sus potenciales efectos en la cohesión en las áreas urbanas españolas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASTBURY, B. y LEEUW, F.L. (2010). "Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation". *American Journal of Evaluation*, 31(3): 363-381.
- ATKINSON, R. y ZIMMERMAN, K. (2016). "Cohesion Policy and cities: an ambivalent relationship", en: S. Piattoni y L. Polverari (eds.): *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (pp. 413-428). Chantelham: Edward Elgar Publisher.
- AVDIKOS, V. y CHARDAS, A. (2016). "European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth-Less Redistribution and Cohesion". *Territory, Politics, Governance*, 4(1): 97-117.
- BALCH, G.I. (1980). "The Stick, The Carrot, and Other Strategies". *Law and Policy Quarterly* 2(1): 35-60.
- BOUDON, R. (2003). *Raison, Bonnes Raisons*. París: PUF.
- COHEN, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. USA: Lawrence, Erlbaum Associates Publisher.
- DE GREGORIO, S. (2017). "Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answer from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)". *Cities*, 60: 402-414.
- DE GREGORIO, S. y GONZÁLEZ, M. (2017): "La EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España". *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, 6(2).
- DOWDING, K. (1991). *Rational Choice and Political Power*. Aldershot: Edward Elgar Publishing.
- EUROPEAN COMMISSION (2003). *Ex-Post Evaluation. Urban Community Initiative*. Bruselas: European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2009). *Promoting sustainable development in Europe. Achievements and opportunities*. Bruselas: European Commission.
- EUROPEAN COMMISSION (2010). *Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06: The URBAN Community Initiative*. Bruselas: European Union.
- FERNÁNDEZ, M., NAVARRO, C.J., ZAPATA, Á.R. y MATEOS, C. (2018). "El análisis de la desigualdad urbana. Propuesta y validación de un índice de nivel socio-económico en áreas urbanas españolas (1991-2001)". *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 39: 49-77.
- FIORRETTI, C., PERTOLDI, M., BUSTI, M. y VAN HEERDEN, S. (eds.). *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- GUTIÉRREZ, A. (2008). "El método URBAN y su difusión como principal valor añadido de la iniciativa comunitaria", en: AA.VV., *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejoras de barrios* (pp. 315-337). Barcelona: Diputación de Barcelona.
- HEDSTRÖM, P. (2006). *Dissecting the social. On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HEDGES, L. y OLKIN, I. (1985). *Statistical Methods for Meta-Analysis*. Nueva York: Academic Press.
- HOWLETT, M. (2009). "Governance modes, policy regimes and operational plans. A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Science*, 47: 73-89.
- HOWLETT, M. (2018). "Matching policy tools and their targets: beyond nudges and utility maximization in policy design". *Policy and Politics*, 1: 101-124.
- HOWLETT, M. y DEL RÍO, P. (2015). "The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33: 1233-1245.
- MCCANN, PH. y VARGA, A. (2015). "The Reforms to the Regional and Urban Policy of the European Union: EU Cohesion Policy". *Regional Studies*, 49(8): 1255-1257.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2007): *Resolución de 7 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria 2007 de ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para cofinanciar proyectos de desarrollo local y urbano durante el período de intervención 2007-2013*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Gobierno de España.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007): *Iniciativa URBANA (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno de España.
- NAVARRO, C.J. (COORD.), ECHAVES GARCÍA, A., GUERRERO PARNAL, G., MOYA ALFONSO, R., MATEOS MORA, C., RODRÍGUEZ GARCÍA, M.J. y ZAPATA MOYA, A.R. (2016). *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*. Sevilla: Centro de Sociología y Políticas Locales-Universidad Pablo de Olavide.
- NAVARRO, C.J. y RODRÍGUEZ-GARCÍA, M.J. (2020). "Urban policies as policy mixes. Analysing the strategies of integral urban area based initiatives in Spain". *Cities*, 102, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102716>
- NAVARRO, C.J. y RODRÍGUEZ-GARCÍA, M.J. (2020). "La estrategia de los programas y de los proyectos: teoría, objetivos, procesos causales y exposición", en: C.J. Navarro, M.J. Rodríguez-García y M.J. Guerrero-Mayo (eds.). *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*. Barcelona: Icaria (en prensa).
- NAVARRO, C.J., RODRÍGUEZ-GARCÍA, M.J. y GUERRERO-MAYO, M.J. (2020): *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*. Barcelona: Icaria (en prensa).
- OSTROM, V. y OSTROM, E. (1977). "Public Goods and Public Choices", en: E. S. Savas (ed.), *Alternatives for*

*Delivering Public Services* (pp. 7-49). Boulder, CO: Westview Press.

RED DE INICIATIVAS URBANAS (2015): "Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el período 2014-2020". Madrid: Red de Iniciativas Urbanas, [https://www.rediniciativasurbanas.es/recursos\\_riu/pagina-basica/recursos/20150803\\_orientacionesestrategiasintegradas20142020.pdf](https://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/pagina-basica/recursos/20150803_orientacionesestrategiasintegradas20142020.pdf).

ROBERTS, P.W. y SYKES, H. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*. Londres: Sage.

ROGERS, P.J. (2008). "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions". *Evaluation*, 14(1): 29-48.

SALAMON, L.M. (2000). "The New Governance and the tools of public action: An Introduction". *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1611-1674.

SERVILLO, L., ATKINSON, R. y RUSSO, A.P. (2011). "Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: a critical review and future research agenda". *European Urban and Regional Studies*, 19(4): 349-365.

SCHNEIDER, A. e INGRAM, H. (1990). "Behavioral Assumptions of Policy Tools". *The Journal of Politics*, 52(2): 510-529.

WEISS, C.H. (1997). "Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future". *New Directions in Evaluation*, 76: 41-55.

ZAPATA, A. y NAVARRO, C.J. (2017). "Impact of area regeneration policies: performing integral interventions, changing opportunity structures and reducing health inequalities". *Journal of Epidemiological and Community Health*, 71: 239-247.

## Anexo

### A1. Las dimensiones de los planes locales como *policy mixes*

Análisis de correspondencias múltiples: contribuciones y coordenadas de las categorías incluidas en el análisis

Variable	Categorías	Contribuciones			Coordenadas		
		Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3	Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3
Contenidos	Espacio	13,8	2,7	0,0	1,345	-0,561	0,010
	Economía	0,1	31,0	0,1	0,134	1,886	-0,100
	Social	9,5	3,1	8,2	-0,745	-0,403	0,551
	M. ambiente	1,9	1,2	3,2	0,676	-0,499	-0,687
	G. comunitaria	1,2	1,0	29,4	-0,814	-0,700	-3,217
Foco	Actores	15,1	0,0	5,2	-1,021	-0,029	-0,477
	Contexto	9,1	0,0	3,1	0,614	0,018	0,287
Público-objetivo	Residentes	8,9	4,0	3,4	0,742	-0,467	-0,366
	C. vulnerables	10,4	3,2	4,5	-0,829	-0,433	0,435
	A. económicos	0,0	32,2	0,1	0,078	2,013	-0,094
<i>Policy tool</i>	Estímulos	0,9	16,5	2,2	-0,617	2,509	-0,772
	Acceso	0,5	0,8	7,1	0,192	0,224	0,564
	Capacitación	10,2	1,0	5,7	-1,213	-0,348	0,719
	Concienciación	3,6	1,5	27,4	-0,801	-0,489	-1,743
	Reglas	14,6	1,7	0,3	1,243	-0,400	-0,131
Varianza explicada (%)		23,6	20,9	14,9			

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de análisis de proyectos, URBAN-IMPACTS.

THE CATALAN NEIGHBORHOOD LAW  
AS A SOFT PLANNING TOOL.THE IMPACT  
OF THE POLICY INICIATIVES

SUMARI

**1. Introduction**

**2. Conceptualizing soft planning**

**3. Understanding target areas in Catalonia**

**4. The origin of the Neighborhood Law**

**5. The Neighborhood Law**

5.1. Target areas

5.2. Management and funding

5.3. Fields of action

5.4. The system of evaluation

**6. The universe: The first five years**

**7. Brief conclusions: An end to a new start**

ANA PAGLIUSO

ana.pagliuso@edu.ulisboa.pt

Research Centre for Architecture, Urbanism and Design,  
University of Lisbon

CRISTINA CAVACO

ccavaco@fa.ulisboa.pt

Research Centre for Architecture, Urbanism and Design,  
University of Lisbon

JOAQUIM SABATÉ

joaquin.sabate@upc.edu

Escola Tècnica Superior d'Arquitectura,  
Universitat Politècnica de Catalunya

# THE CATALAN NEIGHBORHOOD LAW AS A SOFT PLANNING TOOL. THE IMPACT OF THE POLICY INITIATIVES<sup>1</sup>

## Abstract

This article reports on a new approach to urban planning known as soft planning and research into one particular case: The Catalan Neighborhood Law. This law affects 830,000 people (11% of the Catalan population), 93 districts, and 76 towns and cities, and has overseen expenditure of 1 billion euros, and promoted more than 300 integrated urban intervention projects in five years, all with a single goal: The conversion of districts and urban areas into better and more sustainable places in which to live. We discuss the most significant impact of this law in Catalonia and its use as a soft planning tool.

**Keywords:** Neighborhoods law, integrated urban regeneration, soft planning, governance, urban policies

## 1. Introduction

The nature of the current statutory system – rigid, complex and time-consuming – led in past decades to the development of other types of tools and policies that could solve some of the problems that this system did not anticipate. In order to explain these tough concepts and processes were made more flexible, recent literature and practice have begun to employ the prefix “soft” as, for example, in the sense of “soft spaces”, “soft planning”, and “soft law”.

After a brief conceptualization of the term “soft planning”, this article sets out to analyze<sup>2</sup> the Neighborhood Law<sup>3</sup> (hereafter NL) enacted in Catalonia, Spain (Departament de Política Territorial i Obres Públiques 2004a,b), as an excellent example of a “soft planning” tool. We use the Projects of Integral Urban Intervention (hereafter PIUI), designed and implemented in urban areas under the auspices of this law, as a case study. Their characteristics (structural programming, multiplicity of established strategic frameworks, stakeholders’ relationships, and financial approach) and the challenges implicit in the implementation of

projects and locally based programs – all of which were designed to improve the quality of life in many Catalan cities in several ways over a short period of time via (or based on) “soft” planning – justify this combined analysis.

In Catalonia, Local-based Integrated Approaches (hereafter, LBIA) have been associated with both EU-led policy initiatives and policies and laws enacted by this region’s autonomous government. They aim to even out urban and territorial imbalances and meet the specific needs and demands of the territories and their communities by means of an articulated set of local-focused policies that share integrated objectives and a development-led strategy.

In terms of the application and impact of the NL, it is important to (i) understand how neighborhoods have been transformed in recent decades; (ii) appreciate which “soft tools” work best on a world scale; and (iii) understand how they have been applied and what their impact has been. In order to bring together the concept of soft planning tools, and the Neighborhood Law and various related case studies, this article raises the following questions:

- What impact has the NL had on the key drivers of cities’ health within the context of the legal framework?
- Is the NL sensitive to the challenges of urban competitiveness and cohesion, and does it respond more effectively than other policies in the field of urban regeneration?
- How has the NL fostered cross-boundary processes (administrative, social, and physical) as a means of streamlining urban transformation processes complementing statutory planning that are based on strategic management cooperation and community-based thinking?

<sup>1</sup> This research is based on the PhD thesis *Neighborhoods Law: a step forward to urban regeneration* (Pagliuso, 2016) and the SOFTPLAN Project framework being developed by a team of architects and geographers from the School of Architecture and the Institute of Social Sciences (ICS) at the Universidade de Lisboa, funded by the FCT (Foundation for Science and Technology).

<sup>2</sup> This analysis is based on a previous research project that led to the writing of a PhD thesis “The Neighborhoods Law: a step towards urban regeneration”.

<sup>3</sup> The NL aims to improve neighborhoods, urban areas and small towns. In a way, this regulation was a new public tool that supported integral urban regeneration.

- Has this legal tool promoted power and responsibility transference between different tiers of government, thereby fostering devolution or decentralization processes?
- How has this tool contributed to the emergence of a new typology of spaces based on local community participation?

## 2. Conceptualizing soft planning

“Far from contradicting the “logic” of a capitalist economy, soft planning may instead reinforce the conditions for sustained and harmonized growth and partially correct the imbalances and tensions that are necessarily linked to development” (Solasse, 1967). Despite its contemporary-sounding tone, this statement was in fact written several years before urban planning and the concept of soft spaces (Allmendinger and Haughton, 2007) even existed.

In subsequent years, English territorial planning adopted a “very strong tendency towards flexible and somewhat ambitious soft planning”. With the neoliberal offensive of the 1980s, “the situation of urban planning became more complicated and the most general tendencies [were] the abandonment of territorial planning (the extreme case of England and Wales between 1979 and 1990) or, more usually, a diversification of styles that tend in general towards more market-linked soft planning” (Marshall, 1995).

In the early 2000s, planning was seen as a soft process (Faludi, 2000, p. 299) and there was an increased demand for professionals with “soft-planning skills”, that is, experience in “setting up, managing and adjusting regional planning exercises, including interaction with actors of many kinds, whether those fully versed in the processes or those with little knowledge but strong interest” (Glasson and Marshall, 2007).

The European Union’s territorial cohesion policy enshrined in the Lisbon Treaty backs soft planning as one of the mainstays of the concept of “soft spaces” (Allmendinger and Haughton, 2007) and to be “the preferred, indeed the only, realistic model for soft spaces” (Faludi 2010, p. 21). This policy advocates the idea of soft planning wherever new soft planning spaces cross administrative borders within the EU (Luukkonen and Moilanen 2012). This spatial rescaling in these “soft spaces” is influenced by territorial co-operation and development strategies, i.e., forms of soft planning that promote soft security policies (Stead, 2014).

The emergence of those “spaces with fuzzy boundaries” was accompanied by soft planning as a counterpart and complement to statutory “hard planning” (Purkharthofer, 2016).

Evidently, there are disparities between soft planning concepts within European spaces and their practical development governed by traditional administrative territories (Luukkonen and Moilanen, 2012). It seems that the soft planning concept has continued to change over time as a means of adapting planning to a new way of thinking about cities and be part of them

(“soft spaces”), and to meeting the novel requirements of contemporary society (“soft society”).

The ability to connect disciplines and to use them in distinct areas of study has undoubtedly boosted the popularity of the concept of soft planning but has also contributed to its arbitrary and ambiguous use. As a result, we find ourselves, clearly, in a state of “creative disorder”.

In this paper, the concept of soft planning is used as a planning process that crosses and dissolves traditional administrative territorial boundaries or “fuzzy” boundaries (Allmendinger and Haughton, 2009; Purkharthofer, 2016), and introduces new governance practices between formal structures and institutions whose aim is to promote locally based integrated territorial approaches.

Under the umbrella of soft planning, a growing number of integrated territorial and urban tools have emerged together – albeit outside the statutory system – to solve urban (physical, environmental, social, and economic) issues in a way that will improve the system’s effectiveness and efficiency. Currently, “it is not only a matter of corrective measures, directed towards the solving of traditional urban problems ... but also the need to tackle proactive actions to encourage competitiveness and attractiveness” (OECD, 2007, p. 8).

## 3. Understanding target areas in Catalonia

The sociopolitical and economic situation in Catalonia from the sixties onwards was characterized by significant waves of immigration that had a great impact on urban growth and created a substantial demand for housing. On the one hand, downtown areas, already in an advanced state of deterioration, along with suburban settlements, served as cradle for new residents; on the other, in order to absorb this sudden growth, the administration promoted the construction of numerous housing schemes, which was far removed from what was truly needed. As a result, by the beginning of the twenty-first century several neighborhoods had severe deficiencies at urban, social and economic levels (Pagliuso, 2016). In terms of city planning, innovative public policy and statutory planning mechanisms had begun to grow in number from the beginning of the twenty-first century in an attempt to help cities cope with these population avalanches. Statutory planning, besides being part of the history of city and planning theory, must address the real issues facing a continuously growing urban system (Terán Troyano, 1996), something that did not happen in these areas.

The most common characteristics of the different typologies of urban growth in Catalonia during this period were:

- Downtown areas: Compact urban fabric with few public spaces and very little renewal.
- Suburbs (“suburban expansion neighborhoods” or the “marginal urban or self-constructed neighborhoods”) (Busquets, 1999, pp. 17-34, 2004, pp. 285-295): Irregular sub-

**Figure 1.** Downtowns, suburbs and housing estates



Source: Departament de Polítiques Territorials i Obres Públiques, 2005. Oficina de Barris.

division of lots, self-construction (Fig. 1), few public spaces, and very few actions designed to improve the urban environment.

- Housing schemes and estates (Busquets 2004): Far from downtown areas, poor access, lack of facilities, and poor quality of public spaces (Fig. 1). Buildings were not accessible (3, 4, 5... without elevator) and were built using aluminose cement<sup>4</sup>. From a social point of view, housing estates can be divided into those with (i) heterogeneous (civil servants, workers, ...) or (ii) homogeneous (immigrants and shanty-dwellers) inhabitants (Pagliuso 2016).

In a previous study (Pagliuso 2016), we analyzed from a historical standpoint 93 urban areas in an attempt to understand how they were created and transformed, and their situation before the PIUIs began to be implemented.

By cross-referencing data extracted from a system of indicators and information collected *in situ*, we constructed a table summarizing the situation of each district before the implementation of the PIUIs (Pagliuso 2016) (Fig. 2). The following are some of the conclusions:

- Of the three types of neighborhoods, “leasing” was the commonest practice in downtown areas, followed by housing estates and suburbs.
- The quality of the construction of building was relatively similar everywhere, being low in downtowns and suburbs, and slightly better in housing estates.
- The quality – but, significantly, not the quantity – of public spaces was low in all three typologies. Housing estates were endowed with large open spaces that could be transformed into public spaces by quite simple urban regeneration. On the other hand, in the other two types of areas there were few public spaces and those that did exist were degraded by intensive use.

**Figure 2.** Summary of the situation of Catalan neighborhoods in the early twenty-first century.

	DOWNTOWN AREAS	SUBURBS	HOUSING ESTATES
<b>Prevailing system of land tenure</b>			
Owner	Dark	Dark	Dark
Rent	Dark	Dark	Dark
Environment	Dark	Dark	Dark
<b>Location relative to center</b>			
Geographic complexity	Dark	Dark	Dark
<b>Public spaces</b>			
Global quality	Dark	Dark	Dark
Places and spaces for leisure	Dark	Dark	Dark
Accessibility	Dark	Dark	Dark
Parking public	Dark	Dark	Dark
<b>Building quality</b>			
General state	Dark	Dark	Dark
Structural pathologies	Dark	Dark	Dark
Habitability	Dark	Dark	Dark
Need lifts	Dark	Dark	Dark
<b>Lack of facilities and equipment</b>			
Neighborhood	Dark	Dark	Dark
City	Dark	Dark	Dark
<b>Economy</b>			
Local gaps	Dark	Dark	Dark
Unemployment rate	Dark	Dark	Dark
<b>Society</b>			
Population at risk of social exclusion	Dark	Dark	Dark
Proportion of population replacement	Dark	Dark	Dark

	Intensity of problems				
	+	4	3	2	-
Downtown	Dark	Dark	Dark	Dark	Dark
Suburb	Dark	Dark	Dark	Dark	Dark
Housing estates	Dark	Dark	Dark	Dark	Dark

Source: Pagliuso (2016).

- Districts usually had spaces for civic centers, senior and youth centers, neighborhood associations, etc. (i.e. facilities for local residents). However, the real lack was of “city facilities” such as city council and administrative buildings or hospitals that would attract more people to these areas and so help invigorate them.
- Social and economic conditions are very sensitive questions and are closely linked. The situation was more serious in downtown areas, although in the suburbs and housing estates the scenario was not that different. Few local job offers, low-level professional employment, and high unemployment were just three of the characteristics of these areas.

<sup>4</sup>Aluminize is name given to the injury to concrete that occurs especially in the joists of building slabs. Such injuries make the concrete more porous and less resistant, thereby jeopardizing the stability of the structure. This occurred because aluminous cement (CAC-R, which sets faster than traditional cements) was used in the construction.

#### 4. The origin of the Neighborhood Law

Urban areas are the result of the interaction of many different processes and stakeholders, some of which are drivers of change, others the receptors. “Urban regeneration is ... a response to the opportunities and challenges which are presented by urban degeneration in a particular place at a specific moment in time” (Roberts and Sikes, 2000, p. 9).

Urban regeneration policies started in the 1950s with the post-Second World War reconstruction strategies, then continued through periods of revitalization (1960s), renewal (1970s), redevelopment (1980s), and finally comprehensive regeneration (1990s) (Roberts and Sikes, 2000). Sustainable urban development, cohesive policies<sup>5</sup>, locally based integrated territorial approaches, and the unbundling of powers came few years later. Countries like USA, Germany and France also found it increasingly necessary to introduce specific programs to address the problems of urban degradation, segregation and social exclusion (Massey and Fong, 1990; Musterd 2011). Nevertheless, Britain is considered to be at the vanguard in the development of programs for degraded urban areas, possibly because the scale of the problems there was greater than in other advanced western countries.

In the European Union, urban policy is the responsibility of each member state. Nevertheless, above all in southern Europe, cities, towns and their legal institutions have always taken – and still take – advantage of EU funds and services.

It should be noted that local policy responses to urban problems differ considerably between countries even if the problems they face are shared (Roberts and Sikes, 2000); yet, new policies tend to look back in time and learn from solutions that have already been implemented in order to provide more accurate answers to current issues. The NL was no different in this sense. It is clearly based on pre-existing tools such as the URBAN Initiative<sup>6</sup> projects that were unfurled in Europe from the 1980s onwards. Some of these projects aimed to cross and expand boundaries, others attempted to set up new types of governance, and some even opted for LBIA.

In previous research, several examples<sup>7</sup> were studied to understand how these new projects have been implemented around the world and what lessons can be drawn from these good practices in terms of policy typologies, project management, citizen participation, and city improvement.

This article highlights the fact that all of the programs referred to here are in some way or other examples of

soft planning tools. Although some are/were laws<sup>8</sup> with rigid guidelines, they were not mandatory (usually local administrations/institutions could choose whether to join the program or not) and the boundaries of the implicated areas did not always coincide with administrative limits. In some cases, they included a harbor area or a park, whilst in others they embraced parts of more than one administrative district (fuzzy boundaries). These programs focused on community regeneration and aimed to connect neighborhoods and the rest of the towns and cities they belong to via partnerships with various agencies and departments. This locally based renewal of districts had a dual function: To improve the quality of life and to attract people to these shrinking areas.

The programs themselves did not transform these neighborhoods; rather, they put a stop to the inertia behind their degradation. Nevertheless, the efforts undertaken in a number of different countries have provided a major boost to the focus in contemporary urban regeneration on LBIA, sustainability and unbundling of powers.

#### 5. The Neighborhood Law

An understanding of the transformations that have taken place in the three different typologies of Catalan neighborhoods, together with a study of good practices in urban regeneration projects as soft planning tools, enables us to analyze the PIUIs sketched out by the NL. This article discusses the instruments and techniques promoted by the NL in five spheres: Target areas, management, funding, fields of action, and evaluation.

##### 5.1. Target areas

The NL applies only to areas designated “urban areas for special attention” that belong to one of the three typologies (historical areas, housing estates, and suburbs) (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2004a). In order to evaluate whether an area warranted this designation and was therefore eligible for assistance for urban regeneration from the Fund, the Fund Management Committee took into consideration 18 different indicators relating to processes of urban decline and deficits in facilities and services, urban and local development, demographic problems, and the incidence of economic, social, and environmental issues (Pagliuso, 2016).

All areas were examined using this indicator system and each year some areas were included in the NL program on the basis of the scores awarded and other factors such as territorial balance, quality of the PIUI, the respective city council’s economic potential, and

<sup>5</sup> Treaty on the Functioning of the European Union (Art. 174) 2012.

<sup>6</sup> The URBAN initiative was created to promote sustainable development in urban areas with problems of physical and social infrastructure in the member states of the European Union. Its comprehensive approach takes into account all the dimensions of urban life. Thus, it applies a package of measures that combine the rehabilitation of obsolete infrastructures with economic actions and effective actions in the labor market. These are complemented by measures aimed at combating the social exclusion inherent in decadent neighborhoods and improving the quality of the urban environment.

<sup>7</sup> New Deal for Communities, UK; Model Cities and Dudley Neighborhood Initiatives, USA; ARIs (Area of Integral Rehabilitation) and PERIs (Special Plan of Interior Reform), Spain; Urban, Europe; The Amsterdam Wijkaanpak, Netherlands; 4 Rs, Hong Kong; and other programs implemented by the Urban Renaissance Agency, Japan; Housing and Development Board, Singapore; and Urban Renewal Authority, Hong Kong.

<sup>8</sup> New Deal for Communities was created by a statute (HM Treasury and Cabinet Office and Treasury 1998), URBAN Pilot was initiated under the support of Article 10 of the ERDF (Innovative actions), the Neighborhood Law was the second law approved by the Catalan parliament in 2004 (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2004a).



the percentage of the population that would be affected by the actions of the PIUI (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2004b).

In the case of the NL, as in the other studied soft-planning tools, the areas were not necessarily required to be delineated by a strict administrative boundary (fuzzy boundaries) and so could be part of different municipalities or different districts. However, they did have to be geographically differentiable in some way, usually in terms of usual place of residence (Departament de Política Territorial i Obres Públiques 2004a).

## 5.2. Management and funding

The NL has many positive aspects including the fact that it amassed over time a significant amount of financial, personal, and material resources (Pagliuso, 2016), and acts like an urban “acupuncture” strategy (Lerner, 2003) or a “resuscitation”. The term “acupuncture” is used in the sense that it intercedes directly and intensely on the problems of these areas, while “resuscitation” highlights its powers as a revitalizing element. There are four main actors involved in carrying out this “revival”: On the one hand, the Generalitat de Catalunya (the Catalan administration) and the affected city and town councils are the “doctors”, while, on the other, the territory and local residents are the “patients”. The “doctors” aim to cure the “patients’” diseases, which are caused by various kinds of disturbances.

In order to oversee the financing of actions in the PIUIs, the NL created a Fund<sup>9</sup> (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2004a, b) and a management system, the Management Committee, composed of people from different government departments and the municipal administration, as well as professionals working in urban sustainability. Each local administration had to set up an Evaluation and Monitoring Committee (hereafter CEM) (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2004b) consisting of local residents and public workers from different administrative bodies whose task was to establish management, monitoring, and evaluation mechanisms that would be able to execute each of those projects. The CEM was, together with the Neighborhood Office, the most important mechanism for improving citizen participation (Pagliuso, 2016). The Neighborhood Office was the focal point of the PIUI in the territory and each intervention area had to run an office that would concentrate all the information about the interventions, programs, and actions that were being carried out. In this sense, it acted as a bridge between the administrations (Generalitat and city and town councils) and the citizens.

At this point it is clear how this soft-planning tool, the NL, implemented a new type of governance by fostering the creation of a new structure to promote collabora-

tion between different institutions, within institutions, between institutions and other actors, and, above all, between institutions and local people.

## 5.3. Fields of action

The PIUIs were based on eight areas of action established by the NL (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2004a), each with the requisite that projects be heterogeneous and tailored to suit each territory, thereby ensuring a balance between representative<sup>10</sup> and participatory democracy<sup>11</sup>. These eight fields of action are as follows:

- Field 1 - Improvement of public spaces and provision of green spaces.
- Field 2 - Rehabilitation and improvement of facilities in public buildings.
- Field 3 - Provision of facilities for public use.
- Field 4 - Incorporation of IT into public buildings.
- Field 5 - Promotion of sustainable urban development, especially in terms of energy efficiency, savings in water consumption, and waste recycling.
- Field 6 - Gender equity in the use of urban spaces and facilities.
- Field 7 - Development of programs using the social, economic, and urban resources of the district.
- Field 8 - Accessibility and removal of architectural barriers.

The PIUIs were also obliged to present an action program, containing information about each area of action, as well as a four-year management and financial plan including strategies and priorities for each action and actors that would provide an institutional framework and public participation for its development.

The interesting fact about all the PIUIs is that, besides the broad spectrum of areas covered by the action fields, they were – or at least should have been – designed in collaboration with local people during meetings and work groups, to which all involved actors were invited to participate. This was mandatory, although some city councils did this better than others and managed to achieve greater citizen participation.

## 5.4. The system of evaluation

The evaluation process was divided into three stages: An Integral Intervention Project Evaluation by the

<sup>9</sup> This Fund's contribution to financing the PIUI's actions must in each case cover at least 50% and no more than 75% of the overall budget of the project (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2004a). The PIUI's maximum funding for the 4-year period was EUR 20 million (Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2004b).

<sup>10</sup> In representative democracy, the people delegate sovereignty to the elected authorities regularly through free elections. These authorities in theory must represent the interests of the citizenry that elects them.

<sup>11</sup> Participatory democracy is a broad term that often refers to forms of democracy in which citizens have greater participation in political decision making than they are traditionally given in representative democracy (Saurugger, 2004).

Management Committee from the Catalan administration; assessment during the execution of the projects; and an evaluation of the project's impact at the end of the whole process (both performed by the CEM).

The aim of the initial assessment was to select the areas that would receive subsidies for implementing the PIUI's actions. Projects were ordered according to the following parameters: Seriousness of the problems; level of comprehensive intervention; overview of the project (identification of local issues, strategic coherence and appropriateness of the proposal, clearly specified objectives, justification of the project's viability, degree of citizen participation in the proposed actions and assessment on the impact of the project; population benefited and per capita spending; level of local economic effort; types of areas; and actions in areas covering more than one municipality).

The NL contains details of the final report on the degree of implementation of the program, which should discuss both the actions and funding provided, any divergence from the program, the achievement of results in relation to the proposed objectives, and, finally, the incidence of actions in relation to degraded environments, the lack of social facilities and services, and demographic, social, and economic problems.

Unlike statutory planning, the NL as a soft-planning tool promotes the evaluation of its actions and their implementation as a means of learning from its mistakes and introducing any required changes in future years.

## 6. The universe: The first five years

In order to understand the physical impact of the implemented PIUIs within the framework of the NL, we took into account a previous analysis of the physical actions carried out in the 93 studied neighborhoods (Pagliuso, 2016).

Based on a morphological investigation, it is clear that the physical actions used three different methodologies depending on the typologies of the neighborhoods involved (Fig. 3) (Pagliuso, 2016).

- Actions in downtown were disseminated and usually followed two criteria: The proximity of key buildings (e.g. churches, museums, or council buildings) and/or commercial itineraries ("spread action") (Fig. 4).
- In the housing estates, actions both for improving public spaces and providing facilities tended to be concentrated directly along the main commercial axes. These axes are often the most important elements structuring the territory and in some cases are developed within the spaces formed by blocks of housing (axial interventions) (Fig. 4).
- In the suburbs, actions in public spaces were significant along commercial axes but decreased in intensity in other public spaces in the neighborhoods. In most cases of suburban expansion, the site of the intervention

is a combination of two other types: "Spread actions" and "axial actions". For this reason, they are referred to as "axial actions with ramifications" (Fig. 4).

It is worth mentioning results at the level of landscape impact. In downtown areas, in general, re-urbanization has respected the environment in terms of the forms of the spaces and the use of materials. In the case of housing estates, the effect of re-urbanization of public spaces is quite positive, and large multifunctional spaces have been created to replace abandoned interstitial plots. In suburban expansions, re-urbanization has been more moderate than in housing estates and has affected a smaller body of residents. Furthermore, due to the smaller size of these spaces, their impact has not been as significant as in other cases. In terms of the materials used, in these latter cases priority was given to durability over aesthetics.

We observed that in downtown areas building rehabilitation for housing was carried out on a smaller scale (rehabilitation/painting of facades, roofs, or installation of an elevator). In housing estates, the actions were, for the most part, implemented on a much grander projects.

In terms of the provision of public facilities in downtown areas, actions normally involved the rehabilitation of buildings and/or spaces owned and/or being used by/for the local administration, generally as council facilities (i.e. council department offices). In housing estates, however, buildings were new in most cases and large-scale facilities consisted in some cases of city-run installations (e.g. courts and markets; Fig. 5). It should be noted that both socially and economically the impact of the construction of these installations has been very significant.

In total, 2,846 physical actions from the 93 PIUI were analyzed and the following are some of their most significant aspects:

- Field 1: The re-urbanization of streets represents 43% of the number of actions and 55% of the funds invested. This action is followed by the provision of green spaces and the re-urbanization of squares and parks (Fig. 6.1).
- Field 2: Given the serious problem of accessibility in existing buildings, mainly in housing estates and downtown areas, this field accounted for 30-58% of investment in the repairing of common elements (facades and roofs) (Fig. 6.2).
- Field 3: In downtown areas the adaptation of public facilities was the most affected category and received most investment. In housing estates and suburban expansions, the construction of new public facilities accounted for the greatest amount of funding.
- Field 4: The few resources devoted to this field were mainly used for installing fiber-optic networks in public buildings.

Figure 3. Map of the physical actions in neighborhoods from first five years

2004



Source: Pagliuso (2016).

2005

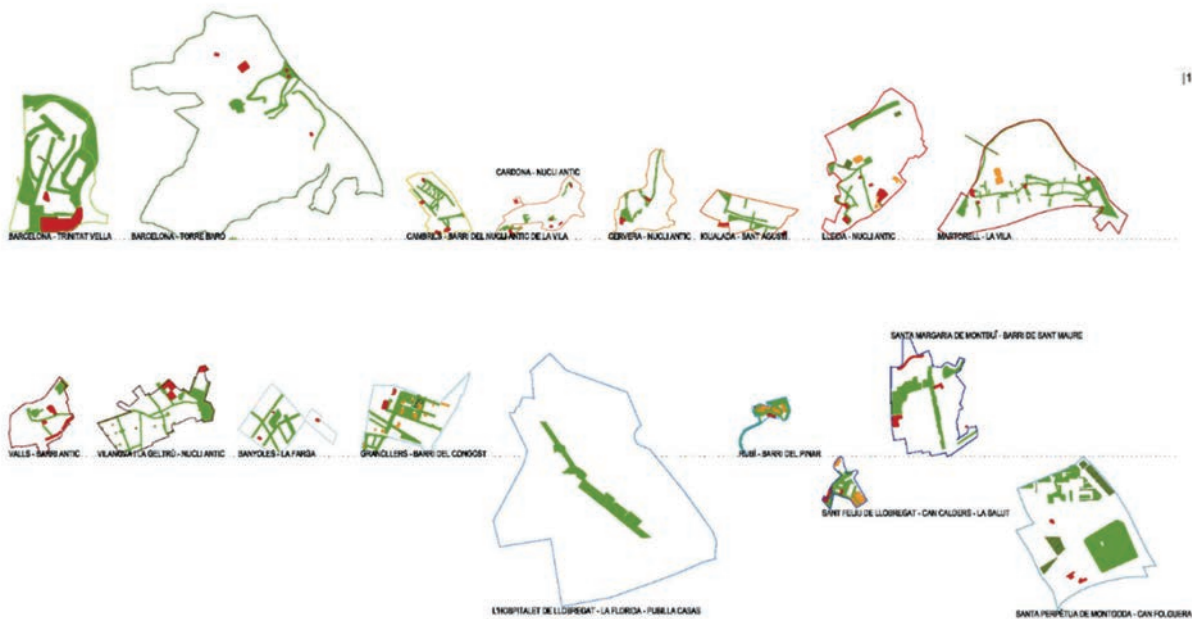


Source: Pagliuso (2016).

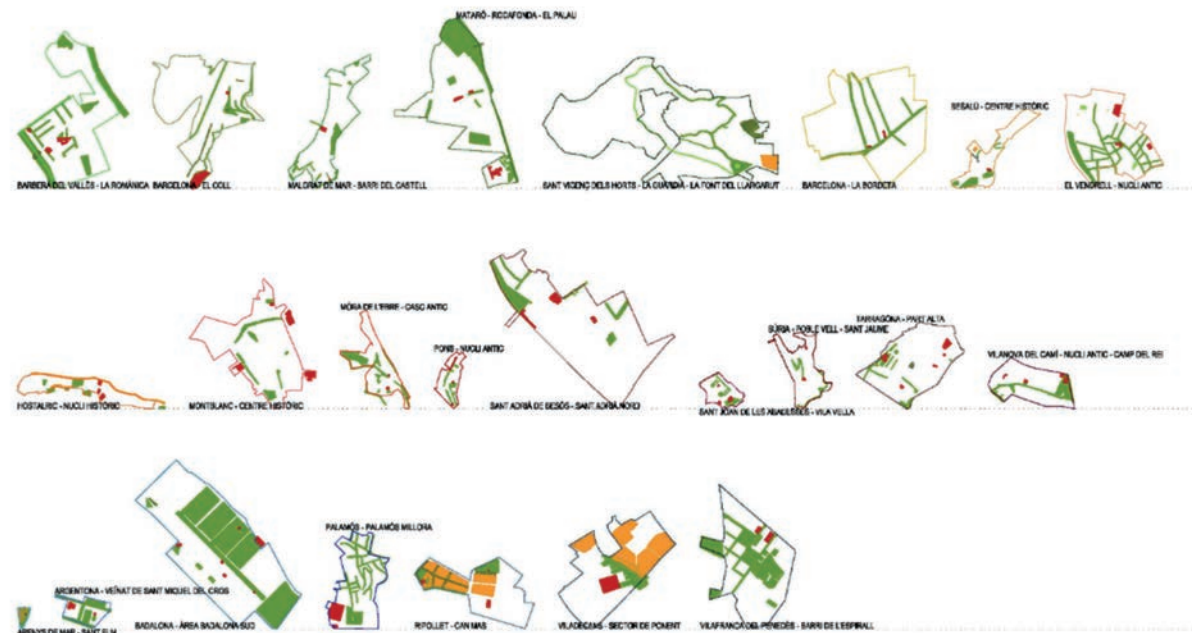
- Field 5: Measures to promote waste recycling (usually via the placement of underground containers) and energy saving in resource consumption (i.e. change in the type of street lighting and new water tanks) were the most important items in the budget in this field.
- Field 6: Gender equity in the use of urban spaces, a concept that was poorly under-

stood by most PIUs. The commonest actions were training activities for women and the creation of urban security measures in public spaces.

- Field 7: 50-55% of the budget allocated to this field was for creating or continuing job promotion programs.



Source: Pagliuso (2016).



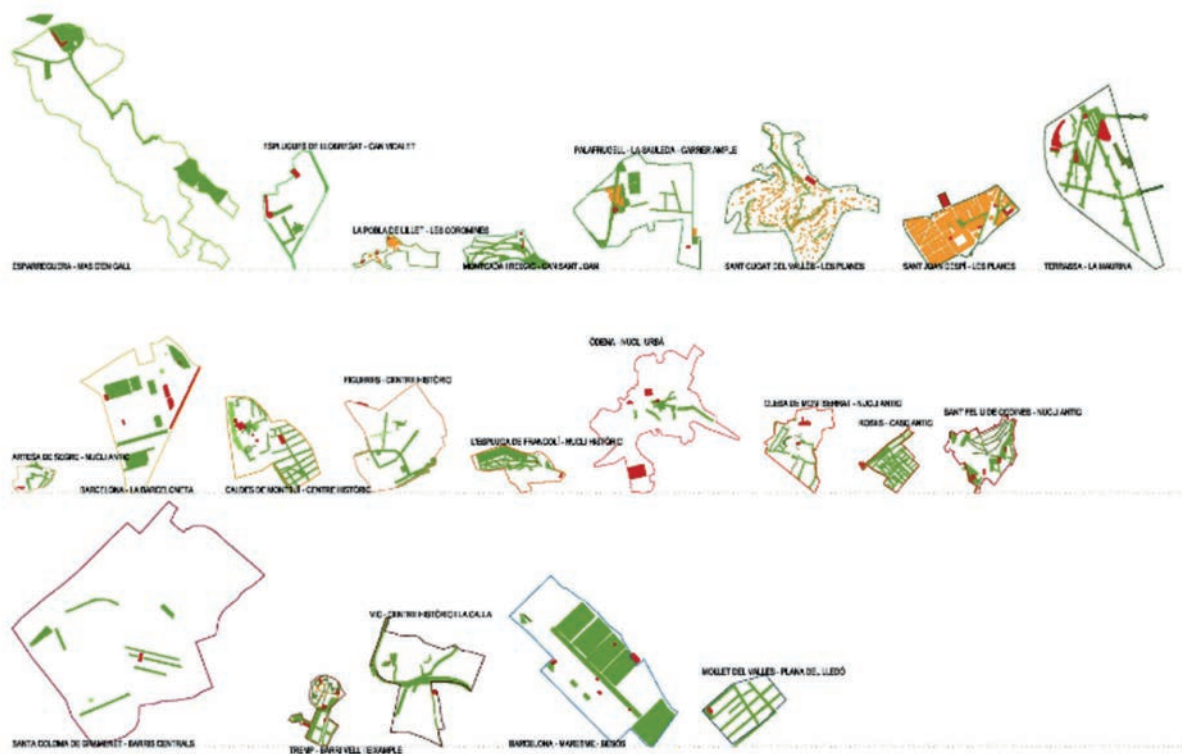
Source: Pagliuso (2016).

- Field 8: The commonest action in this field was the suppression of architectural barriers in public spaces via the construction of escalators and ramps (Fig. 6.3).

**7. Brief conclusions: An end to a new start**

In the universe of the studied soft-planning tools, the main features were as follows:

- Strategical - when they strengthen and focus on potentialities, these tools are at the same time flexible and a multiplier of the resources of social and economic expertise.
- Global - because they acted locally at neighborhood level and affected globally the whole town. They are also global in their implementation as a whole when they promote actions in all areas of urban life.



Source: Pagliuso (2016).

Figure 4. Detail of typologies of actions



Source: Pagliuso, 2016.

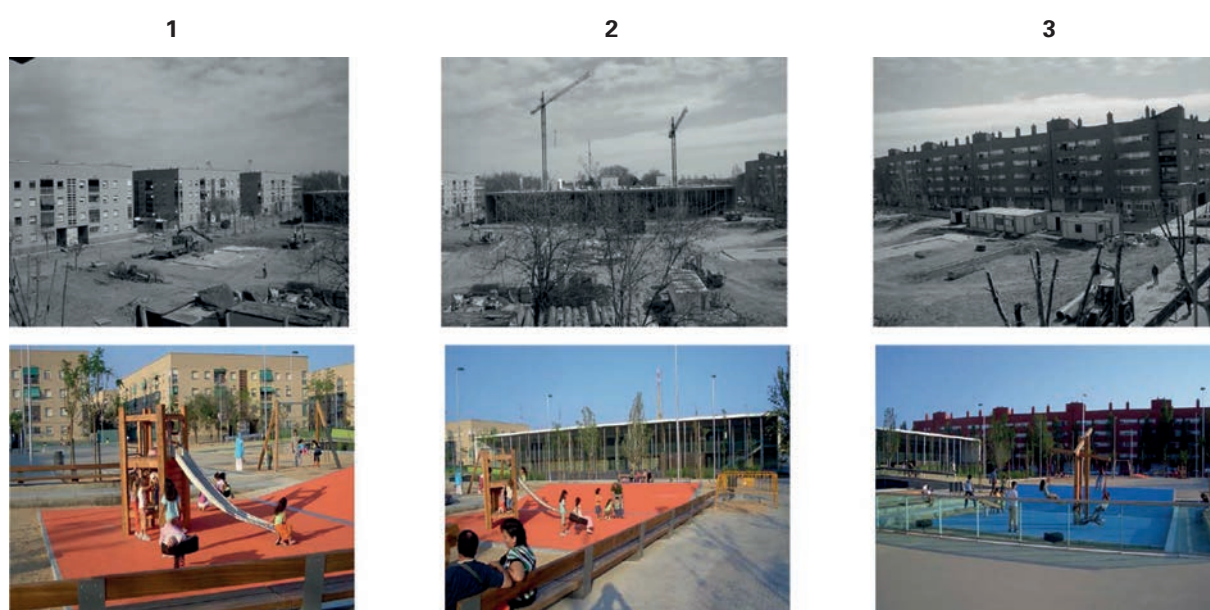
- Intense - due to the wide range of resources concentrated in a very specific territory and over a relatively short period of time.
- Participatory - because they promote participation rather than simply informing. They seek consensus between the involved parts during the whole process.
- Time-constrained - being limited by time, they are committed to fulfilling the calendar established by the action plan, with exact starting and finishing dates.
- Effective and efficient - since they completed a series of objectives with limited time and resources.

Figure 5. Sant Cosme: Jutjats Square – Court Building. (Children participated in the design process).



Source: Prat de Llobregat Town Council, 2009.

Figure 6. Images of actions executed during the first five years of the application of the NL.



Source: Author.

Regeneration projects in the Netherlands and, above all, in the UK were intrinsically equipped with these characteristics right from the beginning as they had been built up over decades, and today none of the actors involved there need be taught as everyone has a role to play. However, when applying these policies in Spain, these features were based on an EU vision and funding, as is the case of the Neighborhood Law itself. To be awarded funds, public administrations needed to implement certain rules, many of which implied citizen involvement throughout the whole participation process.

Michael Parkinson (2007) established certain key factors for urban policies and for urban regeneration projects, of which one is that the “attitudes (of all the stakeholders) are more important than instruments”. Thus, it is clear that management tools must be present at the beginning of a PIUI and right up to the end of the final action. Management must coordinate citizen participation and collaboration between all the actors involved in the process. Management must also help design and, during the implementation of the PIUI, fulfill the execution schedule. In practice, good

PIUI management will help resolve any initial deficiencies and generate satisfactory results.

The management of such projects is usually highly complex, above all given the wide variety of fields in which it has to act. In Catalonia, PIUI management has created new circuits, new forms of relationship within and between public institutions (chiefly the Generalitat de Catalunya and city and town councils), and with local people. This instrument has ensured that, although actions were performed in collaboration with the regional government, decision-making – i.e. where, how and when to apply resources – was dependent on local administrations. Thus, the relationship between government departments and city and town councils has improved. This was an important feature of these interventions and one of the ways in which the NL has fostered cross-boundary processes: Co-operation between administrations is indispensable as proximity is a key feature of urban policies.

Despite the undeniably positive aspect of the active participation by the local community throughout the implementation process, one of the obstacles that the

PIUI managers had to overcome was the lack of awareness or desire to get involved that characterized a significant number of local people (a more acute problem in larger districts in Catalonia but more subtler in effect in Amsterdam); in addition, there was a lack of social networks and effective participation channels. However, throughout the studied neighborhoods within the NL framework, this urban policy did generate positive network dynamics or, at very least, the rupture of the inertia of “non-participation” in the areas where it was put into practice. In the case of the NL, the transfer of competences and responsibilities between different tiers of government was temporary in most instances and was not a generalized devolution or decentralization process, although it did open new pathways in this sense that are being still developed.

Another feature of urban regeneration policies in general and the NL in particular is the way in which they foster the creation of many – more than in any other studied program – projects and therefore opportunities for professional debate about urban and social regeneration. Consequently, these projects require new professional profiles that are able to manage and coordinate different actions in a collaborative and versatile fashion, and, above all, the ability to do so from a technical architectural, urbanistic, economic, legal, sociological, or anthropological standpoint. Thus, very adaptable professional profiles are required to handle these new trends in public administration.

The spatial effects of public investment on the urban fabric of cities subject to urban regeneration policies are obvious and easy to discern. However, a common and highly relevant issue is the complementarity of these urban policies, that is, in this case, the integral urban regeneration programs and the statutory system, which are essential for urban health. These programs are without doubt political instruments that allow for changes in social, economic, urban, and architectural dynamics, thereby regenerating local identities and making urban areas more sustainable and livable. These policies form part of the statutory system but can reach further and be faster; they must be able to solve urban issues the moment they appear and circumvent the statutory system without, naturally, causing it to malfunction.

The relationship between NL and the statutory system was in general fairly superficial. In terms of housing policies and programs, most of the NL programs proposed subsidies for building rehabilitation that aimed just to renovate facades and common elements without any intervention in the interior of the residential unit. These programs often ended up consisting of just “facade painting” and “elevator installation”. Admittedly this latter action was extremely important from a social point of view for buildings with three or more floors with elderly residents; nevertheless, the rest of the “rehabilitation programs” largely consisted of superficial measures that were not properly executed due to the economic and management difficulties of many owners and/or communities of owners. Another issue was the lack of dialogue between the statutory system and policy managers regarding housing and building rehabilitation. Even recognizing the limitations of the PIUI and NL, it would have been important to innovate in these two fields and promote other

housing policies and programs that would, at least in part, solve many housing issues in Catalonia. In other fields such as urban and social policies, the programs proposed by the PIUI did not interact with the statutory system, although some plans (mobility, accessibility, economic activities, and housing, among others) that were designed for certain areas during the application of the NL did sow the seeds for city plans in these areas. Thus, it can be said in the case of NL that its actions and programs could have had a greater impact on statutory systems and achieved greater improvements in the health of the towns and cities involved.

The NL was a powerful force for discussion and learning, and for the capitalization of experiences. However, each neighborhood had its particularities and, even if the problems were similar, the responses of local people and the solutions applied on the ground were often different. Thus, each city council or the respective administrative body must be aware not only of the physical and social shortcomings of its neighborhoods/city as a whole but also how its residents behave. Although the capitalization of the experiences gained with the implementation of the PIUI is highly relevant, the application of the solutions must be tailored to fit local subjective conditions.

Nevertheless, despite not being its chief goal, the NL did help to develop new forms of intermunicipal (municipalities that fell within the NL framework) governance; this facilitated the promotion of the strategic integration of the authorities in urban regions and enabled them at least to begin to address more effectively some of the challenges of urban competitiveness and cohesion (based on the OECD; Organization for Economic Co-operation and Development, 2007). Indeed, the NL incentivized the creation of networks at intermunicipal level and fomented cross-boundary processes (between institutions and departments, cities and citizens), thereby creating new work dynamics with common goals. One of the key ways of weakening the barriers between local government and residents was the setting up of the Neighborhood Offices. Another key element in the cross-boundary processes was encouraging neighboring cities to work together in the same PIUI (e.g. Santa Coloma de Gramenet and Badalona, or Granollers and Canovelles).

In terms of city landscapes, we can affirm that the NL transformed neighborhoods in the Barcelona Metropolitan Region and in Catalonia, and promoted “public space standards” (Figs. 5 and 6), “urban education”, and environmental solutions. In some cases, citizen participation was crucial for the functioning of projects and interesting methodologies were often put into practice (e.g. Sant Cosme in El Prat del Llobregat, Barceloneta in Barcelona, Districte 2 in Terrassa, and Sant Roc in Badalona). The NL’s work contributed to the emergence of different typologies of constructed spaces, based in some cases on local community participation.

Finally, we should highlight the fact that, despite the efforts to perform a normalized global evaluation of the NL, we still lack a single framework for assessing the impact of the PIUI on the territory. The results of

**Figure 7.** Urban Art on a secondary school wall. *Ubuntu* is the Nguni Bantu term for “humanity”. It is often translated as “I am because we are”.



Source: Author.

its impact could be used to define multi-sectoral strategies, with interventions that stimulate city development in all its aspects in an equitable and sustainable fashion.

In recent years, integrated urban intervention has grown as a political concern and important policy area. The management of this type of interventions is undoubtedly complex and the perfect formula has not yet been found – if, indeed, it exists – and the balance in most projects is on the side of the “brick”. However, the NL did create a kind of laboratory for urban regeneration consisting of over 300 projects in just four different editions (2004-2008). It made great strides forward in many areas and is still working and leaving its mark on the territory. More importantly, it forced politicians and local people to think about integrated urban intervention, locally based integrated approaches, and collaborative efforts (Fig. 7).

“The evident positive effects of urban regeneration ... can not confuse or hide the parallel processes of exclusion and urban segregation that are hardly visible in the public space.

The ideal goal of a truly equitable urban regeneration cannot be ignored or altered, the construction of a fairer city in which citizens, whether foreigners or not, can access a home and be part of the active population in the cities cannot be renounced.” (Tapada and Arbaci, 2011, p. 216).

## REFERENCES

ALLMENDINGER, P., HAUGHTON, G. (2007). “Soft spaces” in planning. *Town and Country Planning*, 76, 306-308

ALLMENDINGER, P., HAUGHTON, G. (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), 617-633.

BUSQUETS, J. (1999). *La urbanización marginal*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, Edicions UPC.

BUSQUETS, J. (2004) *Barcelona. La construcción urbanística de una ciudad compacta*. Barcelona: El Serbal

DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (2004a). *Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial*. Ple del Parlament de Catalunya, España, Catalunya.

DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (2004b). *Decret 369/2004, de 7 de setembre, pel qual es desenvolupa la Llei 2/2004*. DOGC 4215 - 9.9.2004, España, Catalunya.

FALUDI, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299-318.

FALUDI, A. (2010). Beyond Lisbon: Soft European spatial planning. *disP-The Planning Review*, 46, 14-24.

GLASSON, J., and MARSHALL, T. (2007). *Regional Planning*. London: Routledge.

LENER, J. (2003). *Acupuntura-Urbana*. São Paulo: Editora Re.

LUUKKONEN, J. and MOILANEN, H. (2012) Territoriality in the Strategies and Practices of the Territorial Cohesion Policy of the European Union: Territorial Challenges in Implementing “Soft Planning.” *European Planning Studies*, 20, 481-500.

MARSHALL, T (1995) *Mantenir la fe en la planificació territorial en una època neoliberal*. *Espais*.

MASSEY, D., and FONG, E. (1990) Segregation and Neighborhood Quality: Black, Hispanics, and Asians in the San Francisco Metropolitan Area. *Social Forces*, 69(1),15-32

MUSTERD, S. (2011) The impact of immigrants’ segregation and concentration on social integration in selected European contexts. Documents d’Anàlisi Geogràfica 2011, vol. 57/3, pg 359-380.

OECD (2007). *What Policies for Globalising Cities? Rethinking the urban policy agenda*. Conference procedures. OECD International Conference 2007. Campo de las Naciones, Madrid. 29-30 March, 2007.

PAGLIUSO, A. (2016). *La Llei de barris: un pas endavant en la regeneració urbana*. (Tesi doctoral). Universitat Politècnica de Catalunya, Catalunya.

PURKARTHOFFER, E. (2016). When soft planning and hard planning meet: Conceptualising the encounter of European, national and sub-national planning. *European Journal of Spatial Development*, 61,1-20

ROBERTS, P., and SIKES, H. (Eds.) (2000). *Urban Regeneration. A Handbook*. London: British Urban Regeneration Association.

SAURUGGER, S. (2004). Representative versus participatory Democracy? France, Europe and Civil Society. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Uppsala, Sweden. April 13-18, 2004 (working in progress)



SOLASSE, B. (1967). Le capitalisme moderne et la planification : Réflexions sur l'expérience française. *Relations Industrielles*, 22 (2), 216-240

STEAD, D. (2014). European Integration and Spatial Rescaling in the Baltic Region: Soft Spaces, Soft Planning and Soft Security. *European Planning Studies*, 22, 680-693.

TERÁN TROYANO, F. de (1996). Evolución del planeamiento urbanístico. *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, 107-108, 167-184.

### Acronyms

CEM: The Committee for Evaluation and Monitoring was in charge of the evaluation and monitoring of the project within the framework of the Neighborhood Law.

DPTOP: Department of Territorial Polices and Publics Works of the Generalitat of Catalonia (Catalan Auton-

omous Government). This department was in charge of the implementation and control of the projects carried out within the framework of the Neighborhood Law.

LBIA: Local-based integrated approach.

PIUI: Project of integral urban intervention. This was how the Neighborhood Law defined the projects presented by city and town councils that opted for funding.

NL: Neighborhood Law.

URBAN: The Urban Programs: Urban Pilot (1990-1993), Urban I (1994-1996) and Urban II (1997-1999) were all EU programs whose aims were to promote innovation and planning in urban regeneration using a "bottom-up" approach in order to encourage physical regeneration and economic and social cohesion.

**INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ  
A LES CIUTATS DE CATALUNYA.  
REFLEXIONS DE 40 ANYS DE GESTIÓ  
DE L'INSTITUT CATALÀ DEL SÒL**

**SUMARI**

**1. Introducció**

**2. El Programa de remodelació de barris:  
la transformació urbana dels barris d'origen públic  
amb patologies**

2.1. La dimensió de la governança

2.2. La dimensió patrimonial i econòmica

2.3. La dimensió social

**3. El Programa de regeneració de barris:  
la remodelació urbana al servei de la intervenció  
urbanística integral**

3.1. La governança

3.2. La gestió urbanística per expropiació

3.3. La dimensió social

**4. La intervenció a la ciutat des de la recessió  
econòmica**

**5. Un balanç final i els nous reptes de la regeneració  
urbana**

# INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ A LES CIUTATS DE CATALUNYA. REFLEXIONS DE 40 ANYS DE GESTIÓ DE L'INSTITUT CATALÀ DEL SÒL

## Resum

L'Institut Català del Sòl (Incasòl), instrument preferent per a les polítiques de transformació urbanística del sòl de la Generalitat, incorpora entre la seves funcions la transformació del sòl urbà habitat, que s'ha materialitzat en dos programes: el Programa de remodelació de barris i el Programa de regeneració de barris. Tots dos programes es caracteritzen per uns factors econòmics, socials i de governança comuns, però responen a moments i contextos diferents: el Programa de remodelació es creà per respondre a l'aparició de la patologia estructural en els polígons d'habitatge d'origen públic, promovent així la reconstrucció de grans conjunts d'habitatge social; en canvi, el de regeneració pretenia la intervenció de transformació puntual dels teixits urbans habitats a partir de l'expropiació i el realotjament dels afectats urbanístics, però en el marc definit per les actuacions integrals acollides a la Llei de barris.

Actualment aquests programes operatius es troben encara en execució, malgrat que la crisi econòmica iniciada el 2008 els posà en entredit, alterant-ne els mecanismes de gestió i finançament. En aquest moment tots els programes es troben en moments força diferents: mentre que el de remodelació està entomant les accions finals per concloure els pocs projectes encara en gestió, el programa de regeneració disposa d'un grup d'actuacions amb recorregut significatiu per executar. A més, des del 2012 l'Incasòl ha anat incorporant al seu programa d'activitat nous projectes que, tot i no respondre específicament als dos programes originals, s'han construït sobre el conjunt de tècniques desenvolupades en la gestió dels projectes anteriors i han permès adaptar la gestió de la transformació de sòl a un context social i econòmic canviant, característic dels projectes actuals.

**Paraules clau:** regeneració urbana, remodelació urbana, barris, governança, realotjament, Institut Català del Sòl.

## 1. Introducció

L'Institut Català del Sòl (Incasòl), des de la seva creació l'any 1980, ha estat l'instrument preferent per a les polítiques de transformació urbanística del sòl de la Generalitat de Catalunya. Aquesta funció, inicialment pensada per a la producció de nou sòl industrial i residencial als eixamples de les ciutats catalanes, ràpidament va virar també cap a l'interior d'aquestes, per incorporar a l'àmbit d'actuació de l'Incasòl la transformació del sòl urbà habitat. Aquest àmbit d'actuació s'ha anat consolidant al llarg de l'existència de l'Incasòl fins a convertir-lo en agent de les polítiques de regeneració urbana impulsades des de la Generalitat.

Per descriure la situació actual de les polítiques de regeneració urbana a Catalunya cal recórrer els diversos instruments d'intervenció a la ciutat construïda que s'han implementat al llarg dels darrers 40 anys. No es deu, només, al fet que les intervencions actuals siguin una construcció assolida a partir de les experiències anteriors, sinó que, en el conjunt d'actuacions de regeneració vigents i en execució per part de l'Incasòl, s'hi troben exemples de les diverses fórmules d'intervenció definides al llarg dels anys.

La Generalitat ha impulsat dos models d'implementació de projectes de transformació del sòl residencial habitat: un que anomenem Programa de remodelació de barris, consistent en la remodelació urbana —reconstrucció amb reordenació del sòl— de polígons d'habitatges socials d'origen públic; i un segon, que podem anomenar Programa de regeneració de barris, que incorpora actuacions de transformació de sòl residencial<sup>1</sup> al marc de la política integral definit per la Llei de barris.<sup>2</sup>

Actualment l'Incasòl encara desenvolupa projectes que s'insereixen en aquests dos programes i, més recentment, ha desenvolupat nous projectes o actuacions que sense estar directament vinculats als programes són continuadors de la seva lògica operativa.

<sup>1</sup> Des de la perspectiva tipològica de les intervencions a les ciutats construïdes definides per Moya i Díez (2012), els projectes del Programa de remodelació són exemples de processos de "remodelació urbana" de barris sencers, mentre que les intervencions de l'Incasòl del Programa de regeneració correspondrien a actuacions de remodelació urbana inserides dins de "processos de regeneració urbana integrada".

<sup>2</sup> Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial.

És per aquesta raó que per analitzar les polítiques actuals de regeneració urbana a Catalunya és convenient revisar el marc conceptual i operatiu que ha definit els dos programes encara vigents.

Al llarg dels 40 anys d'actuació l'Incasòl ha intervingut en 28 projectes en diferents barris, que han significat la construcció de més de 9.000 habitatges per a reallotjament de famílies i la gestió de la transformació de 118 Ha de sòl.

Aquest article desenvoluparà aquestes idees en quatre blocs. El primer bloc analitzarà el Programa de remodelació de barris de l'Incasòl, com a principal eina pública de transformació urbana del sòl en entorns habitats a Catalunya. El segon bloc descriurà com aquest instrumental de la remodelació urbana s'adapta, tot i que amb algunes dificultats, per complementar amb intervencions urbanístiques de remodelació les iniciatives de regeneració urbana acollides sota el paraigua del Programa de barris de la Generalitat. Ja en el tercer bloc s'analitzarà com l'efecte de la crisi immobiliària i econòmica fa trontollar els dos programes, a més d'analitzar com aquests s'han adaptat en l'actualitat. Per acabar, en el quart bloc, es plantejarà quin pot ser el paper de la transformació urbana de teixits densament habitats, quines condicions socials i polítiques el demandaran, i quines necessitats normatives i de gestió es poden albirar.

## 2. El Programa de remodelació de barris: la transformació urbana dels barris d'origen públic amb patologies

L'origen del Programa de remodelació de barris es troba en l'aflorament de patologies estructurals en edificis d'habitatge públic a començaments dels anys 90. A la Barcelona que s'està preparant per organitzar les Olimpíades, a finals de l'any 1990 es produeix un accident mortal en un edifici al barri del Turó de la Peira: l'estructura horitzontal d'un habitatge cedeix a la fatiga provocada per l'aluminosi de les bigues que la formaven, col·lapsant damunt l'habitatge inferior i provocant la mort de la seva ocupant.

Aquest accident fa emergir la problemàtica —descrita en el món tècnic però no diagnosticada de forma extensiva— de la degradació de les estructures de formigó construïdes amb ciment aluminós, quan aquestes s'havien executat de manera defectuosa o precipitada i hi havia un manteniment deficient, que acabava provocant l'entrada d'humitat als elements de ferro de les estructures.

Aquests edificis d'habitatges "malalts" se situaven en barris sorgits de grans planejaments urbanístics, construïts amb elements industrialitzats que van servir per a la creació massiva d'habitatge, en conjunts coneguts com a "polígons".<sup>3</sup> Aquests buscaven tant atendre l'arribada de població durant els anys de "desarrollismo", com reallotjar la població afectada pels "plans d'erradicació del barraquisme". Conjunts d'habitatges construïts des del sector públic durant la dictadura, eminentment a l'entorn metropolità, però no tan sols en aquest.

L'alarma que suposà aquest primer accident, juntament amb les mobilitzacions veïnals subsegüents, reclamant primer un diagnòstic general fiable dels edificis i després solucions per als edificis afectats, va posar les bases de la intervenció en el parc públic afectat per aquesta patologia.

El diagnòstic efectuat permeté identificar un seguit de polígons on l'afectació de la patologia o el risc de la seva aparició aconsellaven una intervenció. A partir d'aquí, es començà a definir una actuació que seguiria dues línies: la destinada a la rehabilitació d'aquells edificis on fos possible la reparació, el reforç o la substitució de les parts de l'estructura malmesa; i la de la substitució, que es reservaria per als edificis l'estat dels quals no donés cap opció al seu enderroc, plantejant-se la substitució total de l'edificació i el reallotjament dels veïns i veïnes. A aquesta darrera línia també s'hi van afegir altres polígons on, malgrat que no hi havia constància de patologia estructural, la degradació física dels edificis i del seu entorn urbà aconsellava la remodelació del barri (es tractava de situacions d'infrahabitatge, com va ser el cas de les Vivendes del Governador del barri del Verdum de Barcelona) (taula 1).

Aquesta política, malgrat no haver estat mai formalitzada en un programa amb empara normativa, ha estat coneguda com el Programa de remodelació de barris. Aquesta denominació dona cobertura conceptual, i per tant programàtica, a aquells projectes de reconstrucció o de substitució integral de barris d'habitatge massiu que s'executaven totalment o parcialment des de la Generalitat, mitjançant l'Incasòl, amb diferents graus de participació d'ADIGSA (actualment, l'AHC), i dels ajuntaments respectius.

Cadascun d'aquests projectes va suposar la definició d'una estratègia específica d'intervenció on s'apuntava una planificació per a l'execució del projecte per fases. Aquest "fasejat" definia el ritme i el calendari de construcció de nous habitatges i enderroc, i quedava programada una inversió associada a les obres i, per tant, un volum total de recursos econòmics. Finalment, l'estratègia incloïa la creació d'una oficina de la remodelació al barri amb un equip humà, responsable dels treballs tècnics i de la relació amb veïns i veïnes, necessari per dur a terme el projecte.

### 2.1. La dimensió de la governança

La gestió del Programa de remodelació requereix una doble reflexió respecte de l'operativa del seu govern: la que té a veure amb l'acord per al seu impuls i el marc competencial que el regula i la relativa a l'acord operatiu específic per a la posada en marxa de cada projecte.

Així, la solució de la problemàtica de la patologia estructural dels habitatges promoguts des del sector públic, tal i com aflora a Catalunya a començaments del 1990, a partir de la substitució integral del barri d'origen públic, requereix l'alineació de les competències de les diverses administracions públiques i, per tant, un important acord polític transversal. Resulta

<sup>3</sup>Vegeu la caracterització dels conjunts d'habitatges construïts a Barcelona a Ferrer (1996).

**Taula 1.** Projectes del Programa de Remodelació

Municipi	Actuació / Barri	Habitatges construïts	Inversió en edificació (M€)	Inici	Final	Model de gestió
El Prat de Llobregat	Sant Cosme	1.927	74,45	1983	2004	Gestió compartida
Sabadell	Espronceda	203	13,55	1993	2000	Gestió compartida
Barcelona	Governador	633	45,36	1993	2007	Gestió integral
Barcelona	Turó de la Peira	937	57,51	1993	2008	Edificació
Cornellà de Llobregat	Dolors Almeda	137	5,43	1994	1996	Gestió compartida
Súria	Salipota	306	24,22	1994	2005	Gestió compartida
Vilassar de Mar	Carles Trias	204	6,63	1995	1997	Gestió compartida
Barcelona	El Polvorí	541	35,31	1995	2011	Gestió integral
Barcelona	La Pau	180	17,57	1995	1997	Edificació
Barcelona / St. Adrià de Besòs	Via Trajana	546	32,47	1995	2006	Gestió integral
Tarragona	Torreforta	198	15,4	1997	2005	Gestió compartida
Badalona	Sant Roc	811	72,83	1999	2015	Gestió integral
Barcelona	Sud-oest del Besòs	429	28,19	1999	2007	Gestió integral
Sabadell	Arraona-Merinals	564	54,25	1999	2020	Gestió integral
Barcelona	Trinitat Nova	504	50,53	2001	2012	Edificació
Sant Adrià de Besòs	La Mina	462	43,51	2004	2011	Edificació
Total		8.582	577,21			

Font: Incasòl.

evident quan es constata que, mentre que el planejament urbanístic és de competència municipal, la promoció de nou habitatge protegit és una competència compartida però amb un fort pes de l'administració autonòmica i, ja per acabar, que la capacitat financera per impulsar aquest tipus de projectes només és a l'abast fiscal de l'Estat, que alhora n'és el promotor original i, per tant, corresponsable, en última instància, del seu estat precari.

En tots els projectes es produeix un acord en la fase inicial entre les administracions. Aquest acord coincideix amb la definició de l'instrument urbanístic (pla especial de reforma interior, normalment), on es recull una proposta d'ordenació futura que haurà de permetre la reconstrucció dels edificis del barri original dins del mateix àmbit, sovint amb un increment moderat d'edificabilitat i d'alçada i una redistribució de solars i dotacions públiques, que a banda de permetre l'enderroc i reconstrucció per fases del barri, millora la vertebració d'aquest amb el seu entorn.

De fet, aquest mecanisme de concertació per a la remodelació de barris o polígons d'origen públic té els seus antecedents a Catalunya amb la reconstrucció del barri de Sant Cosme (el Prat de Llobregat), que s'inicia ja a la dècada dels 1980, i també al barri del Governador (a Barcelona), des de 1992. Ambdues actuacions compten amb la participació de l'Incasòl; en

la primera construïnt els nous edificis, com a hereu de l'IPPV que havia acordat la reconstrucció del barri l'any 1979, i en la segona com a gestor integral de la remodelació del barri en un acord entre el Ministeri de Foment, l'Ajuntament de Barcelona i la Generalitat. Amb el temps, el model d'intervenció als barris de remodelació s'estén també a actuacions no vinculades a les patologies estructurals però que suposen processos de substitució integral d'edificacions on es defineix un projecte amb les mateixes característiques.

Pel que fa a l'acord operatiu de la posada en marxa, cal entendre que l'actuació de substitució completa d'un barri és un projecte públic d'una enorme complexitat, amb un cicle de vida molt llarg i una mobilització de recursos econòmics i humans molt elevada. En suma, comporta la definició d'un nou planejament urbanístic i la seva execució mitjançant processos administratius força complexos, com ara: l'expropiació dels habitatges afectats, la promoció, la construcció, l'assignació i el lliurament dels nous habitatges de reallotjament, l'enderroc dels habitatges afectats i la urbanització dels nous espais.

Malgrat que tots els projectes tenen en comú aquests processos de gestió, les circumstàncies socials i econòmiques del barri i també les morfològiques, el marc normatiu vigent en el moment concret en què s'acorda l'inici de la gestió, els recursos i capacitats disponi-

bles, tant per part de la Generalitat com per part dels ajuntaments, expliquen que es produïssin diferències en el model de gestió de cada projecte i, per tant, una distribució de tasques entre els agents que també difereixen.

Així, el paper de la Generalitat i, específicament, de l'Incasòl es modula d'actuació a actuació. Mentre que reté la funció central de promotor de l'habitatge de substitució en la majoria de projectes, la gestió de l'acord de substitució de l'habitatge, en un bon nombre de barris, la desenvolupa l'ajuntament de torn. En altres projectes aquesta tasca l'exerceix ADIGSA (posteriorment, l'AHC) com a gestora dels barris construïts pels organismes de l'Estat i que són transferits a la Generalitat a partir de l'any 1982.<sup>4</sup> A la ciutat de Barcelona, en canvi, són el Patronat Municipal de l'Habitatge i el propi Ajuntament de Barcelona els que han assumit la gestió de bona part dels projectes, i en aquests casos l'Incasòl operava només com a promotor dels edificis de real·lotjament o substitució.

El grup majoritari de projectes el formen, però, aquells en què la Generalitat, per mitjà de l'Incasòl, n'ha assumit la gestió integral, llevat de la tramitació de l'aprovació del planejament urbanístic, que és competència de l'administració local. La taula 2 recull aquesta diferenciació en els models de gestió dels projectes.

## 2.2. La dimensió patrimonial i econòmica

Per entendre l'origen, el marc normatiu resultant i la pròpia implementació dels projectes de remodelació de barris cal tenir present que aquests projectes suposen la transformació urbanística d'un sòl classificat com a zona amb aprofitament, i per tant de propietat privada, però amb dues especificitats singulars que no es donen habitualment en els processos urbanístics de millora urbana.

En primer lloc, es tracta d'afectacions urbanístiques de grans conjunts d'habitatges (centenars d'unitats) condemnats a l'enderroc per causa d'una patologia estructural, de forma simultània. Aquesta circumstància, afegida a l'atomització de la propietat, suposava un desafiament de gestió administrativa —per la tramitació llarga i feixuga previsible—, social —pel volum de famílies a les quals previsiblement s'hauria de real·lotjar en el mateix àmbit— i, per descomptat, econòmica —per la gran quantitat de recursos que l'administració hauria de mobilitzar per finançar la reconstrucció integral de barris sencers.

En segon lloc, malgrat tractar-se de sòl amb aprofitament urbanístic, un percentatge molt important dels habitatges afectats encara constaven registralment com a propietat de l'administració de la Generalitat, per transferència del Govern de l'Estat.

L'any 1982, la Generalitat —i l'any 1985,<sup>5</sup> l'Incasòl per cessió— va esdevenir propietària, via transferència dels immobles promoguts per l'IPPV,<sup>6</sup> de milers d'habitatges que estaven ocupats per titulars d'un dret d'accés diferit.

Des d'una poc dissimulada vocació de control social, l'accés diferit permetia que la persona adjudicatària d'un habitatge promogut públicament l'ocupés com a llogatera durant un període de 25 anys, al final del qual podia accedir a la propietat de l'habitatge en el benentès que hagués pagat totes les quotes previstes.

Així, les persones ocupants d'aquests habitatges anaven "accedint a la propietat" de manera gradual i, tot i que molts dels habitatges ja havien assolit els 25 anys, l'any 1993, quan es va fer pública la patologia estructural, encara en restava una part prou important com a propietat pública.

Per a la Generalitat o l'Incasòl, l'existència d'una patologia suposava una gran responsabilitat, ja que de la multitud dels edificis afectats, n'eren propietaris en un percentatge rellevant. Per tant, des de la responsabilitat —heretada— de promotor públic dels habitatges, i des de la condició de propietari, s'imposava una acció en forma de política pública que donés resposta a la problemàtica de la patologia estructural.

Es així com va ser necessària la definició d'un instrumental que permetés entomar la reconstrucció dels barris que es considerés pertinent. Partint de l'experiència d'iniciatives en gestió en aquell moment que suposaven reconstrucció i real·lotjament massiu (Sant Cosme al Prat de Llobregat, la gestió de les actuacions dels PERI de Ciutat Vella i de les Vivendes del Governador i del Turó de la Peira de Barcelona) es promou l'aprovació del Decret 146/1995, d'ajuts en el marc de la remodelació d'habitatges amb patologies.

Aquesta norma dibuixa un marc d'incentius orientats a facilitar l'acord amb els veïns i veïnes dels habitatges, oferint la possibilitat de comprar un habitatge nou en substitució del vell, amb tres incentius econòmics:

1. Protecció oficial en règim de promoció pública, caracteritzada per tenir el mòdul de preu de venda més econòmic. Això suposa que es passa de la propietat d'un habitatge sense qualificació —o al qual li manquen pocs anys de vigència— a la d'un habitatge amb una qualificació nova.<sup>7</sup>
2. Subvenció. Els veïns i veïnes que transaccionen l'intercanvi de l'habitatge antic o afectat pel nou acceptant els valors oferts per l'administració reben una subvenció del 30% del preu de compra.

<sup>4</sup> El traspàs del patrimoni i les competències en matèria d'habitatge de l'Estat a la Generalitat es va produir mitjançant un seguit de disposicions: el Reial Decret 2626/1982, el Decret 431/1982 i, finalment, el Reial Decret 1009/1985.

<sup>5</sup> Mitjançant el Decret 25/1985 el patrimoni rebut per la Generalitat de l'IPPV s'adscriu a l'Incasòl.

<sup>6</sup> L'*Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda* (IPPV) va ser organisme públic del Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme creat l'any 1981 que englobava las activitats de promoció de sòl i d'habitatge de l'Estat.

<sup>7</sup> Posteriorment, amb el Decret 80/2009, d'habitatges per a afectats urbanístics (Decret HAUS) m apareixen, entre moltes altres regulacions del dret de real·lotjament urbanístic, limitacions en la possibilitat de vendre l'habitatge de real·lotjament i, per tant, restriccions de la capitalització de la plusvàlua dels habitatges de real·lotjament per part dels seus titulars.

**Taula 2.** Projectes del Programa de Regeneració de barris

Municipi	Barri	Actuació	Estat	Tipologia d'actuació	Immobles afectats	Potencials	Construïts / Rehabilitats	Programats	Inversió total (M€)	Inici	Final
Esparreguera	Colònia Sedó	Regularització zona residencial	En gestió	Gestió integral	264	229	0	37	1,50 M€	2002	2023*
Hospitalet de Llobregat, l'	Collblanc	PER3 Creu Roja-Vallparadà	Completat	Gestió integral	44	76	45		9,38 M€	2003	2015
Barcelona	Les Corts	Colònia Castells (Fase I)	Completat	Gestió integral	58	92	90		38,89 M€	2005	2016
Sallent	Barri de l'Estació	Barri de l'Estació	Completat	Gestió integral	177	205	205		14,82 M€	2005	2012
Badalona	La Salut	Peius Gener	En gestió	Gestió integral	28	44	15	44	3,90 M€	2006	2021*
Manlleu	L'Erm	Can Garcia	En gestió	Gestió integral	314	110	95		19,49 M€	2006	2021*
Santa Coloma de Gramenet	Fondo	Valentí Escalas - Liszt	Completat	Gestió integral	107	84*	45	38	15,75 M€	2006	2018
Reus	El Carme	PAU 12-13-14-15	Suspesa	Adquisició, enderroc i edificació	24	87	0		4,82 M€	2008	-
Terrassa	Ca n'Anglada	Esponjament polígon nord	En gestió	Assistència tècnica integral	184	0*	0		17,00 M€	2012	2021*
Badalona	Sant Roc	Front av. Marqués de Mont-roig	En gestió	Gestió integral	144	140	28	40	7,90 M€	2015	2023
Mollerussa	Grup Sant Isidori	Declaració de ruïna	En gestió	Assistència tècnica i enderroc	160	160	55	45	2,50 M€	2018	2021*
Badalona	Sant Crist	ARE Sant Crist	En gestió	Encàrrec de gestió	104	200	0	67	0,78 M€	2019	2024*

Font: Incasol.

3. Crèdit públic. Per a aquells veïns i veïnes que ho requereixin, l'administració que gestiona la remodelació s'obliga a atorgar un crèdit hipotecari en condicions favorables.

Influint fortament per la negociació social amb la representació veïnal dels barris afectats, l'instrument normatiu establia les bases per entomar la gestió de la remodelació dels barris a partir de l'acord i no pas des de l'execució de l'expropiació prevista en el planejament. De fet, l'expropiació esdevenia un mecanisme residual per resoldre només les situacions més complexes, en les quals no era possible arribar a un acord amb els veïns. Una conseqüència lògica d'aquest marc de l'acord generalitzat és la important inversió que significava per a les administracions.

Des del seu origen, les operacions emparades en el Decret 146/1995 han requerit l'assumpció d'una càrrega econòmica pública considerable. Si només es té en compte el cost de la promoció dels habitatges, és a dir, obviant el cost d'urbanització de l'espai, la resta d'indemnitzacions i les despeses de gestió, el preu final que paguen les persones real·lotjades no suposa més d'un 50% del cost de produir l'habitatge.<sup>8</sup>

Tenint això present, les actuacions de remodelació assumides per l'Incasòl acumulaven un volum important d'inversió a fons perdut que les feia deficitàries des de l'origen. Per aquesta raó, ja des del seu inici, les actuacions comptaven amb la mobilització de recursos extraordinaris per part del Ministeri adreçades a cobrir una part d'aquest important dèficit. Aquests recursos eren objecte de convenis específics de finançament, inicialment per a cada actuació i que posteriorment passaven a cobrir conjunts d'actuacions en diferents barris.

### 2.3. La dimensió social

Els processos de remodelació de barris tenen una marcada dimensió social, tant pel que fa a la sociodemografia dels barris com pel que fa a la construcció d'un model de gestió en què els moviments veïnals de barri prenen un protagonisme destacat.

La pràctica totalitat dels barris que han estat subjectes a projectes del Programa de remodelació compatibilitzaven dinàmiques de forta segregació urbana i exclusió social de bona part dels seus veïns i veïnes, amb la degradació física de les construccions que els conformaven. Són diversos els factors que expliquen aquesta dinàmica segregadora, però certs elements es repeteixen de manera sistemàtica als barris on intervé el programa de remodelació.

- En primer terme, trobem que la població que es trasllada directament a aquests habitatges en el moment de la seva construcció procedeix de dos col·lectius ja de per si objecte d'exclusió en les dècades de 1950, 1960 i 1970: d'una banda, l'emigració directa del procés camp-ciutat a nivell estatal ar-

ribada del sud i l'est d'Espanya, i d'altra banda, especialment, la població provinent dels programes d'erradicació del barraquisme a la ciutat de Barcelona.

- En segon terme, aquests barris, en origen, es desenvolupen en sòls periurbans amb mancances evidents, ja sigui per causa d'una topografia inaccessible (com són els casos del Turó de la Peira o les Vivendes del Governador, a Barcelona), per una segregació física provocada per les infraestructures (la Trinitat Nova, també a Barcelona), per l'ús de terrenys inadequats per a l'edificació (el barri del Polvorí, a Barcelona) o, simplement, per tractar-se d'habitatges promoguts enmig de la "no ciutat" com són els casos de Sant Cosme, al Prat de Llobregat, o de la Via Trajana, a Sant Adrià de Besòs.
- Les mancances intrínseques de les promocions d'habitatge construïdes suposen un tercer aspecte comú, que poden incloure des de dèficits projectuals, inadequació dels programes superficials o mancances bàsiques de serveis als edificis fins al molt freqüent dèficit en l'estàndard d'urbanització del barri (dèficits de carrers pavimentats, xarxes efectives de sanejament i subministraments insuficients), i també tant pel que fa a la dotació urbana d'espais lliures —que no fossin ocupats com a aparcaments improvisats de vehicles— com d'equipaments bàsics de proximitat.

Aquestes condicions de partida configuren barris amb dificultats socials greus que, tot i compartir amb altres barris de la perifèria urbana d'origen públic i privat, esdevenen veritables contenidors de problemàtiques socials, en aquests casos agreujades pels condicionants físics dels habitatges i dels espais. És freqüent una espiral de marginalització social i econòmica en què aquells residents que poden, per recursos personals i econòmics propis, abandonen el barri, i són substituïts per població en situació social o econòmica precària a la recerca d'allotjament assequible.

No es pot oblidar que des d'una perspectiva de l'imaginari col·lectiu de la ciutat ja només els noms d'aquests barris són font d'estigmatització: la Mina, Sant Cosme, Sant Roc, Governador, el Bon Pastor, la Trinitat Nova, el Barri de Besòs o la Via Trajana.

Per paradoxal que pugui semblar, la dinàmica regressiva de segregació urbana i exclusió social coexistia amb la presència de moviments veïnals i associatius potents que feien de la reclamació d'una millora de la dignitat d'aquests espais urbans la seva raó de ser. L'aparició del "problema de l'aluminosi" i la reclamació de la remodelació com a remei per als mals del barri passen a ser el centre de les demandes veïnals, fins a assolir el compromís de les institucions en el moment fundacional de cadascun dels barris que esdevenen projectes en el programa de remodelació.

<sup>8</sup> Resulta complex estimar un únic valor per a actuacions desenvolupades al llarg de 30 anys, ja que aquest cost ha fluctuat seguint el mercat de la construcció. Així, mentre que en els moments inicials d'aplicació del decret el preu satisfet podia superar el 50%, en les darreres actuacions subjectes a aquest règim només suposa entre un 30 i un 25% del cost de producció dels habitatges de real·lotjament.



És en aquest aspecte en què la gestió social de la remodelació —entesa com la interlocució amb els representants dels veïns afectats en cadascun dels barris— esdevé una altra de les característiques comunes dels projectes de remodelació de barris. Aquesta interlocució opera en tres aspectes força destacables:

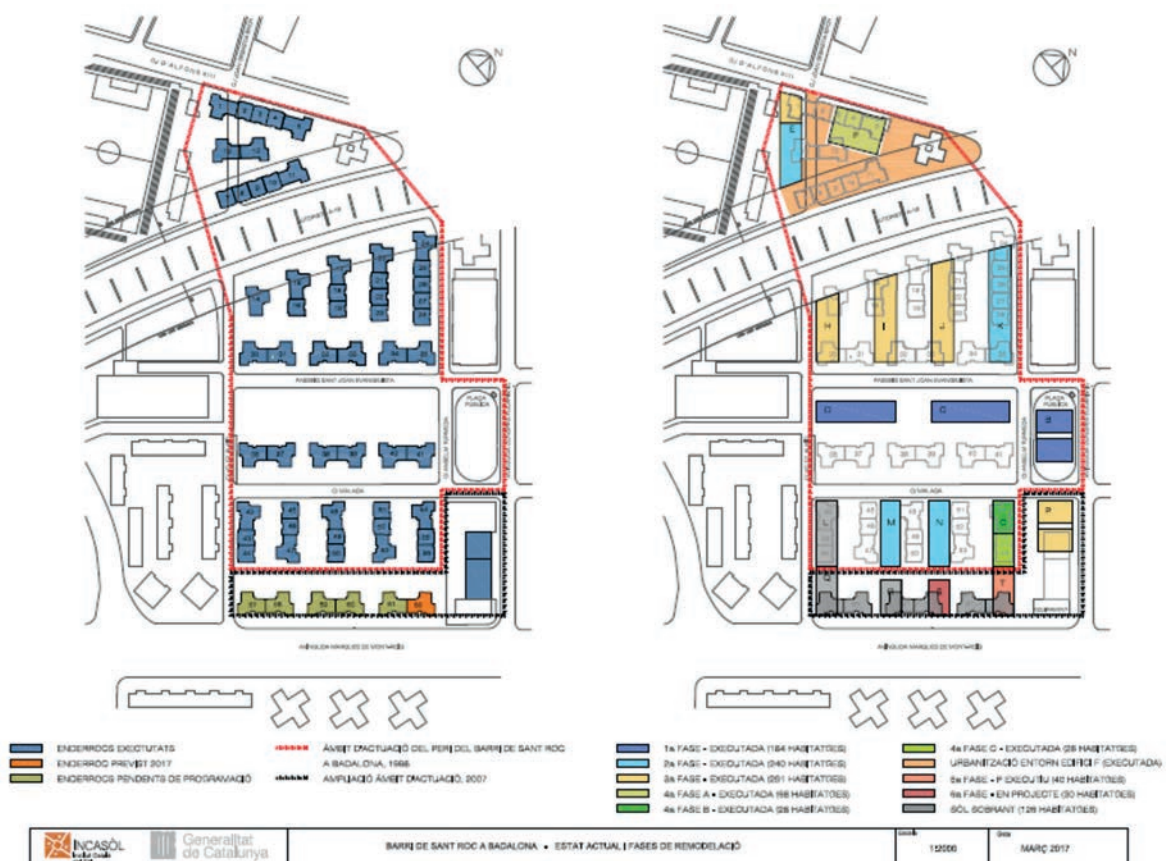
- En primer lloc, contribueix a ordenar el procés temporal de la remodelació. En entomar la reconstrucció pràcticament total d'un barri, la gestió del temps i de les fases resulta primordial, especialment al començament. Durant els primers anys, les expectatives de cada veí i veïna dels barris són molt grans i cal fer una planificació de la gestió de les diverses fases d'edificació i enderroc, perquè no és possible construir simultàniament habitatges nous per a la totalitat de les persones afectades. Així, la construcció d'habitatges d'una fase permet el trasllat d'uns edificis, que en ser enderrocats alliberen sòl per poder encabir els edificis de la fase següent (vegeu la figura 1 amb el plànol d'exemple de fases). Això fa desitjable l'establiment d'una negociació entre l'administració i els representants dels veïns i veïnes per dissenyar l'estratègia general de reallotjament que estableixi un ordre en què seran traslladades les diverses escales i edificis del barri.
- Després d'aquest acord inicial, la interlocució social serveix també per dinamitzar els acords individuals per formalitzar el reallot-

jament que comporta la remodelació. El fet que el moviment veïnal ja estigués a l'inici de la majoria de projectes relativament articulats —i en bona mesura legitimat pels veïns i veïnes— tant permetia acordar ajustos dels criteris generals per al reallotjament com facilitava també l'explicació dels acords amb els veïns i veïnes de cada nova fase del procés de remodelació.

- La interlocució veïnal també s'estenia als processos que implicaven les noves construccions. Constituint comissions de seguiment d'obres amb els mateixos veïns i veïnes, aquests s'incorporaven tant en la definició dels projectes de les noves edificacions com en el seguiment de l'execució de l'obra. Això ha comportat un sentiment d'apropiació dels edificis —de la seva imatge i forma—, al mateix temps que ha simplificat el procés de definició del projecte, ja que, per garantir la continuïtat en la tipologia d'habitatges que s'oferien, les variacions de programa dels habitatges eren molt curoses per tal de no donar lloc a sensació de greuge entre els veïns acollits a les diverses fases de reallotjament.

Finalment, la interlocució social consolidada a través de les associacions de persones afectades també ha servit com a mecanisme de governança dels projectes, en el sentit que aquests agents han interactuat amb les diverses institucions implicades.

Figura 1. Plànols amb les fases de remodelació del barri de Sant Roc, Badalona



Font: Incasòl, Generalitat de Catalunya.

Si s'analitza aquesta dimensió des de l'actualitat, la interlocució veïnal en el marc del Programa de remodelació va suposar —en certs moments— una mena de cogestió entre veïns i administracions, una certa coproducció de política pública *avant la lettre*. Aquesta relativa innovació en la gestió de la transformació urbana, no obstant això, ha tingut les seves limitacions: s'ha tractat d'una participació amb evidents mancances de representativitat col·lectiva; s'ha manifestat de manera heterogènia en funció del capital social present en cada barri; i el programa de remodelació com a tal és un instrument de política pública *top-down* de caire mecanicista problema-solució.<sup>9</sup>

### 3. El Programa de regeneració de barris: la remodelació urbana al servei de la intervenció urbanística integral

Coincidint en el temps amb la creació del Programa de barris,<sup>10</sup> la Generalitat, per mitjà de l'Incasòl, estableix de fet un programa complementari —no formalitzat, com ja va succeir amb la remodelació de barris— de suport als ajuntaments en la gestió urbanística del sòl que, pel fet de provocar afectacions importants d'habitatges, requerien real·lotjaments urbanístics.

L'estratègia regeneradora integral del Programa de barris i dels Projectes d'intervenció integral que aquest finançava es definí clarament en la llei: el cofinançament de la implementació de projectes municipals de dotació i requalificació dels sistemes urbanístics (espai públic, equipament i viabilitat) a escala territorial intermèdia —sense definició precisa del concepte de barri—, de manera coincident amb la implementació amb programes de desenvolupament social, rehabilitació dels edificis, promoció econòmica/comercial, mediambiental i d'equitat de gènere, tot això en un període curt de temps.

Aquesta estratègia deixava expressament fora del Programa de barris el finançament de certes actuacions<sup>11</sup> i, com a conseqüència d'això, en quedaven fora les actuacions urbanístiques que suposessin un aprofitament urbanístic. Aquesta exempció es fonamentava en el fet que incorporar aquestes actuacions urbanístiques, a causa del seu cost molt elevat, suposarien un drenatge de recursos econòmics que disminuirien l'abast de l'actuació i que, per tant, farien minvar la dimensió integral dels projectes d'intervenció del Programa de barris; a més, la complexitat d'aquestes actuacions urbanístiques comportaria dificultats de gestió i execució que també anirien contra l'estratègia general del Programa de barris d'impulsar projectes amb un cicle curt d'execució.

Conscients de la importància de les actuacions urbanístiques en la regeneració urbana, es va compensar la seva exclusió directa del Programa de barris amb la definició de l'Incasòl com l'instrument adient per implementar actuacions complementàries de caire urbanístic a les pròpies del Programa. Aquestes actuacions complementàries serien objecte de convenis

específics entre els departaments de Política Territorial i Habitatge, els ajuntaments i l'Incasòl. Aquest moment va coincidir amb la creació de l'empresa filial de l'Incasòl, Remodelacions Urbanes SA (REURSA), que havia assumit la gestió integral de la major part dels projectes del Programa de remodelació de barris, i que ampliava la seva actuació amb la gestió de les actuacions complementàries del Programa de barris.

D'aquesta manera es transfereix l'expertesa acumulada durant més de deu anys de gestió de projectes de remodelació de polígons d'habitatge públic a la gestió de nous projectes urbanístics en el marc de la regeneració urbana.

De fet, REURSA anà assumint també altres actuacions de regeneració urbana, basades en la transformació de sòls habitatges, que, ja fora dels dos programes consolidats, eren objecte d'acord entre la Generalitat i els ajuntaments, o fins i tot actuacions de rehabilitació de conjunts o de canvi d'ús impulsades per l'Incasòl sobre el seu propi patrimoni.

En aquest conjunt d'actuacions de regeneració urbana, amb un origen urbanístic, s'hi poden identificar algunes característiques comunes que els defineixen, sovint per contraposició amb el model de gestió dels projectes de remodelació vinculades al decret de patologies.

#### 3.1. La governança

Es tracta d'actuacions sovint incorporades o vinculades amb un dels projectes d'intervenció integral aollits als ajuts del Programa de barris i, per tant, són el resultat d'una diagnosi estratègica i urbanística de millora urbana del teixit consolidat de la ciutat en el marc d'una reflexió de caire social, econòmic, ambiental i també físic. Aquest procediment acaba desembocant en la redacció i tramitació d'un planejament que planteja una afectació urbanística que suposa la remodelació de part de la trama urbana. Aquest procediment en altres casos s'inverteix; aleshores, l'afectació urbanística és anterior i la possibilitat de vincular-ne la gestió al desenvolupament del Programa de barris permet desencallar-ne la gestió que per raons diverses no s'havia pogut tirar endavant.

En aquest marc vinculat al Programa de barris, es produeix un acord entre administracions —normalment, en forma de conveni urbanístic— segons el qual l'administració local i l'autonòmica es comprometen a aportar recursos per dur a terme les previsions del planejament alhora que l'Incasòl, per encàrrec del Departament de la Generalitat al qual pertany, esdevé gestor urbanístic del conjunt de l'actuació.

Aquí, per tant, l'Incasòl apareix com a responsable de l'adquisició del sòl —normalment com a beneficiari de l'expropiació—, de l'edificació dels nous habitatges per al real·lotjament de la població resident i de l'enderroc de les edificacions preexistents, i posteriorment com a executor de la nova ordenació resultant. D'altra

<sup>9</sup> Incasòl ha editat tres monografies dels processos de remodelació de tres barris: Governador de Barcelona (Pradas, 2008), la Via Trajana entre Barcelona i Sant Adrià de Besòs (Pradas, 2010) i Salipota a Súrria (Hernández, 2010), on es reflecteix la importància de la dimensió humana d'aquests processos.

<sup>10</sup> El programa es formalitza mitjançant la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial, i el Decret 369/2004, de 7 de setembre, que la desenvolupa.

<sup>11</sup> Vegeu l'article 5.3 del Decret 369/2004.

banda, el conveni regula les aportacions econòmiques i de sòl de les parts i els mecanismes per a la seva compensació, si s'escau.

Aquest mecanisme que encomana la gestió a l'Incasòl, durant l'aparició dels projectes del Programa de barris, suposa una doble virtualitat: en primer terme, permet l'aportació de recursos suplementaris per a l'obtenció i execució de nous espais públics i equipaments, i en segon terme, però més important, permet focalitzar la política de transformació urbana des de la Generalitat en nous espais urbans que el Programa de barris identifica amb les seves convocatòries anuals entre el 2004 i el 2011.

S'hi identifiquen els nous espais urbans i barris, més enllà dels polígons d'habitatge d'origen públic, on la intervenció urbanística de millora urbana amb afectació urbanística resulta necessària i significativa, ja que està acompanyada d'una estratègia integral de regeneració urbana.

### 3.2. La gestió urbanística per expropiació

Malgrat que els projectes de remodelació de polígons d'habitatge en última instància també estaven subjectes a l'expropiació del sòl, perquè aquest era el sistema d'actuació urbanística previst, el fet que el marc de les condicions econòmiques del reallotjament fos tan favorable per a la població afectada, en la pràctica va suposar que l'adquisició del sòl, en la gran majoria dels casos, s'obtenia mitjançant acord amb els propietaris, en la mesura que era condició per fer efectius els ajuts econòmics al reallotjament; el procediment d'expropiació, previst com a sistema de gestió urbanística en tots els planejaments de les remodelacions urbanes, quedava com una operativa residual, que s'aplicava a un 5% dels expedients.

En canvi, la gestió urbanística dels nous projectes en el marc del Programa de regeneració, on es donaven situacions de tinença i propietat més heterogènies, comportà un canvi substantiu d'operativa. El tràmit dels necessaris expedients d'expropiació se situava en el centre de la gestió que calia desenvolupar en les noves actuacions. Amb aquest tràmit ja endegat, es podien impulsar els processos de negociació amb els veïns per assolir-ne el reallotjament. Aquesta diferència explica l'alt nivell de complexitat de la gestió que assoleixen els projectes de regeneració urbana entomats per l'Incasòl. I aquesta, la major complexitat administrativa derivada de l'expropiació, és una de les característiques que defineix les noves actuacions.

Un altre factor que potencia la importància que pren la gestió urbanística per expropiació prové de l'aprovació de la nova llei del sòl.<sup>12</sup> Aquesta llei, per resoldre la percepció que l'expropiació de finques en sòl urbà suposava un greuge econòmic per als propietaris, introdueix un canvi en el mètode de valoració de les finques en context de millora urbana, que passa de basar-se en el valor de ponències cadastrals a valorar-se pel resultat més alt de dos conceptes: el valor de comparació de mercat, sense considerar l'afecta-

ció urbanística, i el valor residual del sòl. Aquest canvi, en consonància amb les dinàmiques immobiliàries del moment, dispara el cost d'adquisició de les finques i de retruc augmenta considerablement el cost de la seva expropiació, i fa encara més costoses les actuacions de regeneració urbana que en feien ús.

Des de l'òptica de la gestió individual dels expedients d'expropiació, l'aparició d'un nou marc de valoracions transforma la negociació del reallotjament de les persones ocupants dels habitatges afectats, ja que hi incorpora un nou factor, irrellevant en el context de la remodelació de polígons: l'existència d'una indemnització per l'habitatge afectat pel seu valor de mercat. Des d'aleshores, a les persones afectades per expropiació urbanística, se'ls presenta una alternativa econòmica —viable— a acceptar el reallotjament en un habitatge qualificat. Aquest factor esdevé una alternativa per a alguns col·lectius que poden optar per anar-se'n del seu barri amb la indemnització. Des de l'òptica de la gestió, aquesta valoració suposa un espai de possible desacord amb l'administració i, en última instància, de litigi, espais que compliquen encara més la gestió en conjunt dels projectes de regeneració, que ja per si mateixos són disruptius a causa de l'estrès que suposen a nivell personal i comunitari.

Per tal de contenir l'escalada en els costos provocada per la modificació de la *Ley del Suelo* en el context de bombolla immobiliària i l'impacte que començava a tenir en els processos d'expropiació i reallotjament, es va aprovar el decret HAUS,<sup>13</sup> que crea una nova tipologia d'habitatge de protecció destinat a les persones afectades per processos de gestió urbanística. En síntesi, aquest decret vincula la valoració de mercat de l'habitatge antic o afectat a la de l'habitatge nou o de reallotjament, evitant així complements monetaris d'indemnització; també regula el preu de compra dels habitatges establint el valor en el còmput, només, de la diferència de superfície que hi pugui haver entre l'habitatge de reallotjament i l'habitatge afectat; i posa fre a la capacitat de capturar la plusvàlua de l'habitatge de reallotjament un cop finalitzat el termini de la qualificació de protecció oficial. Aquest nou marc d'acord no és d'aplicació als projectes de remodelació dels barris amb patologies, que continuen regulant-se a l'empara del Decret 146/1995.

En contraposició a aquesta major complexitat de gestió, els projectes del Programa de regeneració es caracteritzen pel fet de ser d'una mida més reduïda, la qual cosa a priori n'afavoreix la gestió. Així, tot i tractar-se de projectes d'una mida considerable —sovint amb un centenar de finques afectades—, analitzats des d'una perspectiva de gestió urbanística, tots tenen una dimensió significativament menor quant al nombre total d'habitatges objecte d'expropiació i necessitat de reallotjament que les grans actuacions de remodelació de barris d'origen públic, que comptaven sovint amb un nombre d'uns 500 habitatges per remodelar.

Malgrat que aquesta dimensió més petita pugui fer preveure una gestió més senzilla, la realitat és que la complexitat urbanística i econòmica els fa equipara-

<sup>12</sup> Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

<sup>13</sup> Decret 80/2009, de 15 de maig, d'habitatges per a afectats urbanístics.

bles a les actuacions de remodelació de polígons d'habitatge públic. Aquesta complexitat s'afegeix a l'heterogeneïtat dels teixits a regenerar; en tractar-se d'actuacions en sòl privat, generen una gran diversitat de situacions tant de tinença dels habitatges, d'usos presents (habitatge, comerç, aparcament, magatzem i activitats productives industrials), com de la tipologia d'edificis i construccions, redundant tot plegat en la variabilitat de valors i d'incentius a l'acord amb l'administració que gestiona l'actuació.

### 3.3. La dimensió social

En aquest àmbit es produeix novament una diferenciació significativa respecte de les dinàmiques entre els projectes de remodelació de polígons i les noves actuacions de regeneració urbana vinculades al Programa de barris.

En primer terme, malgrat que els projectes d'intervenció integral del Programa de barris comptaven obligatòriament amb una estructura de participació del teixit associatiu en la gestió del projecte, aquests mecanismes de participació estaven dissenyats per seguir de forma molt general el desenvolupament del conjunt d'actuacions del projecte d'intervenció integral. En canvi, no resultaven escaients per actuar en el marc de les actuacions de regeneració incloses en el projecte d'intervenció integral, ja que aquestes, en comportar transformació de sòl i reallotjament, entraven en una esfera privada de les persones directament afectades que feia inviable la mediació per part de representants generals del conjunt del barri, no afectats personalment pel procediment d'expropiació.

La major part de projectes del Programa de regeneració urbana no disposen en el seu desenvolupament d'una representació col·lectiva de les persones afectades que permeti exercir una interlocució legítima amb l'administració en el marc del projecte. Aquest aspecte es veu encara més dificultat per l'heterogeneïtat de les situacions de tinença i càrregues sobre els immobles, per la mateixa diversitat de les finques i també pels recursos socioculturals de les famílies concernides per aquests projectes.

De fet, un dels trets que gradualment es va incorporant als projectes del Programa de regeneració és la diversitat d'origen de la població. A diferència de les actuacions de remodelació de polígons, el volum de població nouvinguda és important, i en alguns casos les persones nouvingudes són majoritàries —especialment en els projectes amb afectacions urbanístiques més tardanes. Aquesta diversitat suposa un nou repte per a la gestió dels projectes, ja que es compliquen els procediments per les dificultats idiomàtiques, les expectatives de caire cultural i, fins i tot, en certs casos, la predisposició envers l'acció de les administracions públiques. La diversitat reforça la menor vertebració del teixit associatiu, ja que sovint les comunitats de diferents orígens que conviuen en l'àmbit d'actuació no comparteixen bases culturals comunes que els facilitin la creació de comunitat i, per tant, la coordinació d'acció davant l'administració que gestiona el projecte de regeneració urbana.

Finalment, i redoblant els efectes de la diversitat d'origen de la població resident, els projectes són fruit

d'un context socioeconòmic molt diferent del dels barris de remodelació. Mentre que aquests tenien característiques homogènies —població original del polígon de primera o segona immigració i propietària ocupant habitatges ja pagats—, l'heterogeneïtat social i econòmica és la característica dels residents en els nous projectes. Entre aquestes característiques, a banda de l'origen extracomunitari, es troba un percentatge creixent d'immobles amb crèdits hipotecaris vius, cosa que fa l'acord econòmic per al reallotjament molt més complex.

### 4. La intervenció a la ciutat des de la recessió econòmica

L'arribada de la crisi financera a partir de l'any 2008, el seu trasllat al sector públic a partir de l'any 2010 i la gran recessió que se'n deriva han tingut un impacte important en els programes de remodelació i regeneració de barris de l'Incasòl.

Podem identificar-hi dos períodes: un de primer, que és el de la involució dels projectes, que s'allarga fins l'any 2012; i un de segon, que podria considerar-se el de la represa de l'activitat, que s'allarga fins a l'actualitat.

En els anys 2009 i 2010 es produeix una aturada general de les inversions per part de l'Incasòl, a causa de l'aturada en la transformació de sòl urbanitzable. Des dels anys 1990, l'Incasòl ha tingut la capacitat de canalitzar els recursos generats per les plusvàlues de la transformació de sòl de creixement urbà destinat a activitats econòmiques i residencials, en aquelles activitats del seu programa que tenen una càrrega financera important i un dèficit estructural —la promoció d'habitatge amb protecció oficial de lloguer i, especialment, la remodelació i regeneració de barris.

L'aturada econòmica té un impacte directe en aquesta roda de transferència de recursos entre activitats, ja que la crisi fa desaparèixer completament les plusvàlues en la transformació de sòl i, com a conseqüència, l'Incasòl deixa de disposar de recursos per als seus programes deficitaris. Com a afegit a aquesta crisi, el govern de l'Estat deixa de dotar de recursos els programes estatals de promoció de l'habitatge protegit i de la regeneració urbana.

Així, els dos programes operatius retiren gradualment les seves actuacions, alentint calendaris, reduint inversions i reprogramant actuacions. Tanmateix, l'abast d'aquest impacte sobre els dos programes de l'Incasòl resulta força diferent.

En aquest moment, el Programa de remodelacions està enfocant el seu final, complint amb totes les actuacions programades. En canvi, pràcticament totes les actuacions del Programa de regeneració es troben en un moment important d'execució i la paralització de les inversions ha incidit de manera rellevant, especialment, en la construcció de nous edificis (actuació de Valentí Escalas-Liszt, a Santa Coloma de Gramenet) i en la programació de noves fases de gestió d'adquisicions per expropiació i reallotjament (actuació de Peius Gener, a Badalona).

En aquest període, l'Incasòl fins i tot es veu obligat a desprogramar actuacions (Riera Bonet a Molins de Rei

o la segona fase de la Colònia Castells, a Barcelona) i retornar-ne la gestió als ajuntaments respectius.<sup>14</sup>

El context social i polític de certs projectes i la seva situació de gestió fan que l'aturada o reprogramació *sine die* no pugui plantejar-se. D'aquesta manera, la Generalitat reprèn, a partir del 2012, el finançament de comptats projectes, en un principi amb inversions molt limitades, però que permeten no aturar les actuacions i establir calendaris més allargats per concloure'n la gestió.

Aquesta represa es canalitza a través de l'acord entre l'Incasòl i l'AHC per mobilitzar recursos dels pressupostos de la Generalitat i poder continuar les actuacions, i significa un canvi en la governança i en el finançament de les actuacions que es decideix de continuar.

Aquest nou esquema ha permès no tan sols augmentar el finançament de les actuacions, que en el període 2012-2020 ha mobilitzat gairebé 48 M€, i completar el programa d'actuacions de l'Incasòl (Sant Roc, a Badalona, la Trinitat Nova, a Barcelona, Can Garcia, a Manlleu, i Arraona-Merinals, a Sabadell), sinó que també ha possibilitat la incorporació de noves actuacions de regeneració urbana (l'esponjament del polígon nord de Ca n'Anglada, a Terrassa, i l'enderroc del Grup Sant Isidori, a Mollerussa).

Aquest nou context social i econòmic —tant el del sector públic com el de les persones que viuen en l'àmbit del projecte— alhora ha plantejat als projectes de l'Incasòl reptes de caràcter general que no s'havien manifestat fins aleshores d'una manera tan clara:

- Les condicions socials de la població resident als àmbits d'intervenció és molt més diversa; la població immigrada és majoritària a Can Garcia (Manlleu), a Ca n'Anglada (Terrassa) o al Grup Sant Isidori (Mollerussa). A més, aquesta població sovint fa front a noves situacions de precarietat: habitatges compostos per unitats familiars no relacionades, habitatges "pastera" amb molta rotació dels seus ocupants, habitatges sobreocupats (empadronaments massius), i població sense vincle d'arrelament i amb alta predisposició a marxar del municipi i del país.
- L'emergència d'habitatge, que s'ha formalitzat com a procés objecte de les polítiques públiques, ha transformat la relació dels processos de remodelació i regeneració. Sovint aquests processos comporten situacions de desallotjaments de persones ocupants sense un contracte o títol habilitant que es resolen des de la gestió mateixa amb un acompanyament social i, de vegades, amb la intervenció judicial. A partir de la crisi, però, tant el fenomen de l'ocupació no consentida com la sensibilització social envers els desnonaments han generat una nova aproximació en la gestió d'aquests processos.

Vetllar perquè els drets de les persones en risc de vulnerabilitat residencial greu no caiguin en exclusió com a conseqüència de les actuacions de l'Incasòl ha afegit un major nivell de complexitat als projectes, i les actuacions han requerit més suport tècnic social específic, així com una cooperació amb els serveis socials municipals, que fins ara era puntual i que ha esdevingut quotidiana en els projectes en gestió el 2020.

- L'estabilitat del mercat immobiliari i la seva dinàmica de creixement, gairebé constant, atorgava un marc d'actuació també estable als projectes de l'Incasòl. A una gran expansió de preus entre finals dels anys 1990 i finals dels 2000, va seguir una gran recessió i davallada de preus entre 2010 i 2015. Aquestes fluctuacions han reduït l'efectivitat dels sistemes d'incentius del decret 146/1995 i alhora han complicat la gestió dels procediments d'expropiació, ja que la valoració de mercat que impliquen alterava les expectatives i solucions de reallotjament de les persones afectades en moments baixistes del mercat, dificultant tot això la programació i gestió d'inversions per part de l'Incasòl.
- Com a conseqüència dels canvis en el sector immobiliari, els projectes amb una afectació urbanística posteriors a 2005 tenen una característica nova, com és l'existència de càrregues hipotecàries molt importants sobre els habitatges afectats. Per exemple, a Ca n'Anglada, en iniciar la gestió l'any 2012, estaven hipotecats el 40% dels habitatges, i d'aquests la meitat ho estaven per un import superior al 100% del seu valor de taxació. Les hipoteques dificulten que les persones afectades puguin exercir el dret de reallotjament, ja que l'acord per materialitzar-lo ha de contemplar, a més, els interessos de l'entitat titular del crèdit, que reté la capacitat de bloqueig d'un possible acord mutu entre l'administració i la persona afectada.
- Com a corol·lari, la gestió dels projectes esdevé més costosa en temps i en recursos en un moment en què l'Incasòl ja no té la capacitat de generar capacitat financera endògena i ha de recórrer a la mobilització de recursos del sector públic, que també es veu afectat per restriccions pressupostàries no vistes fins aleshores.

Els reptes plantejats han generat una resposta, sorgida de la gestió singular de cadascun dels projectes, per part de l'Incasòl. De manera col·laborativa amb els agents implicats en els projectes (veïns i veïnes, ajuntaments, AHC, etc.), s'han articulat mecanismes no previstos que, des de la innovació en les solucions de gestió, ha desenvolupat alternatives al binomi enderroc/reconstrucció, que estructurava l'actuació fins aleshores:

<sup>14</sup> Aquest període suposa una davallada també del recursos de l'Incasòl dedicats al programa de remodelacions, inclosa la dissolució de l'empresa filial específica per a la seva gestió REURSA, que es formalitza el setembre de 2012.

- Partint de la limitació de recursos, que impedeix assumir la gestió de noves actuacions que impliquin l'expropiació i el reallotjament, però construint sobre l'expertesa en la gestió d'aquests processos, l'Incasòl assumeix una nova posició en la gestió d'actuacions: deixa d'abanderar la gestió integral de les actuacions, per prestar una assistència tècnica integral al gestor de l'actuació, que és normalment l'ajuntament. Aquest és el model, per exemple, que s'ha aplicat a les actuacions de Terrassa (Ca n'Anglada) i de Mollerussa (el Grup Sant Isidori), on l'Incasòl ha donat als ajuntaments un suport tècnic integral a la gestió urbanística i administrativa de la qual no disposava del coneixement en el moment d'entomar el projecte de regeneració.
- Aquesta situació de restricció dels recursos disponibles i d'una major complexitat ha comportat l'aprofundiment del marc normatiu per tal de trobar solucions de gestió que obrin el ventall d'alternatives, tant per a les administracions com per a les persones afectades pels projectes.

En primer terme, cal esmentar la sistematització de solucions alternatives a la construcció de nous habitatges per oferir-hi reallotjament. En aquest sentit, s'ha destinat parc públic existent vacant o recuperat quan el seus primers ocupants l'han abandonat o l'han retornat a l'administració; aquesta solució s'ha aplicat tant a Sant Roc i Peius Gener (Badalona) com a Ca n'Anglada (Terrassa). En canvi, s'ha optat per adquirir habitatges de parc secundari, aprofitant-ne el cost relativament baix, exercint el dret de tempteig sobre els habitatges adjudicats a les entitats en execució hipotecària. Aquest mecanisme està permetent el reallotjament d'un total de 90 unitats familiars a Mollerussa.

En segon terme, s'han definit noves tipologies d'acords per donar resposta a la complexitat de les situacions personals: acords a tres bandes (entitat financera, persona afectada i administració) per al reallotjament amb trasllat de càrrega hipotecària al nou habitatge; acords de renúncia al reallotjament amb condonació de càrrega hipotecària;<sup>15</sup> compensació per la renúncia del reallotjament en HPO d'obra nova que permet un reallotjament en el mercat de segona mà gestionat per la mateixa persona afectada.

- La complexitat creixent del teixit social als barris on s'actuava ha comportat una pèrdua progressiva de la rellevància de la interlocució social amb el teixit associatiu tradicional (les associacions de veïns) i ha donat més rellevància a la interlocució individual. Les associacions històriques no són ja representatives dels nous col·lectius —immigrants, població nova del barri— ni de l'heterogeneïtat creixent de les situacions personals de les persones afectades. Per tant hi ha hagut un gir, per part de l'Incasòl, cap a una atenció més

centrada en la casuística personal, en què el model unívoc de resolució de les situacions, que representava el reallotjament pel decret 146/1995, ha perdut l'efectivitat.

Dos d'aquests factors palesen la major complexitat en la gestió. D'una banda, la necessitat de tenir interlocució amb les entitats financeres, no tan sols com a propietàries de molts habitatges, sinó com a titulars de càrregues hipotecàries. De manera similar, l'Incasòl també ha desenvolupat els mecanismes de coordinació amb les estructures de resposta a les situacions d'emergència d'habitatge establertes en els darrers anys: les meses d'emergència de l'habitatge.

Finalment, resulta evident que, no obstant això, la combinació d'aquests factors —la creixent complexitat de l'entorn i dels procediments, les limitacions pressupostàries del sector públic i la disponibilitat de recursos humans— han comportat, des del 2012, una reducció significativa en la capacitat de gestionar un volum de projectes similar al que l'Incasòl assumia des de finals del segle passat.

## 5. Un balanç final i els nous reptes de la regeneració urbana

Podem afirmar sense dubtes que el balanç dels prop de 40 anys d'intervenció urbanística als barris per part de l'Incasòl ha estat, en el seu conjunt, positiu, en tant en que s'han anat executant els projectes previstos.

Al llarg d'aquests anys, els programes operatius desenvolupats —remodelació i regeneració— han mostrat una capacitat important per transformar el teixit edificat dels barris on s'ha actuat i per adaptar els procediments de gestió, tot permetent entomar actuacions noves ajustant-se als canvis de context social, econòmic i normatiu.

En aquest balanç positiu s'hi ha d'incloure el resultat de l'aposta general per una estratègia d'arrelament de la població al mateix barri objecte de la intervenció. Mitjançant el dret de reallotjament en propietat per a una majoria de la població dels àmbits afectats, això s'ha assolit a la pràctica totalitat dels projectes executats. Malgrat aquest punt de partida, en els darrers deu anys s'ha incrementat el nombre de persones reallotjades per l'Incasòl que han optat per vendre el seu habitatge i que, per tant, han abandonat el barri. Aquesta tendència incipient no es pot considerar un procés d'elitització, de substitució de població, especialment perquè les qualificacions de la protecció oficial encara són vigents a la major part del parc de reallotjament, i per tant l'administració exerceix un control de les transaccions.

Tanmateix, és previsible que els processos d'apropiació de la plusvàlua en la caducitat de les qualificacions d'habitatge protegit, que s'estan donant en zones com Ciutat Vella de Barcelona, seran menys evidents en els barris remodelats o regenerats per l'Incasòl pel fet de tenir un potencial de gentrificació menor; ja sigui per la posició perifèrica dins el conjunt de la ciutat,

<sup>15</sup> Tan sols a l'actuació de Ca n'Anglada a Terrassa, entre 2012 i 2020, s'han assolit 15 acords que han suposat la condonació d'1,18 M€ de càrregues hipotecàries.

l'atractiu urbà o el context social, que els fan "menys desitjables" a ulls de les dinàmiques de mercat. Per contrastar amb dades certes aquesta percepció, serà bo d'aprofundir en l'estudi —longitudinal— de l'evolució de la propietat i la tinença dels teixits renovats públicament a mesura que la protecció pública dels habitatges vagi aixecant-se.

Com a conclusió, cal plantejar una reflexió més àmplia. Cal transcendir la mesura de l'èxit de les polítiques de remodelació urbana consistent a valorar l'assoliment efectiu del canvi físic i passar a analitzar-ne l'impacte en la qualitat de vida de les persones que hi viuen.

La gran recessió iniciada el 2008 ha mostrat que la territorialització de les desigualtats i la segregació urbana s'han consolidat en els mateixos barris que ja la patien en els anys d'expansió econòmica.<sup>16</sup>

Barris i àrees de la ciutat que havien estat objecte de successives polítiques d'intervenció d'àrea (Programa de remodelació, Llei de barris, Programa de regeneració, plans comunitaris, etc.) experimenten processos de regressió en les condicions de vida<sup>17</sup> que consoliden actualment la segregació de les persones que hi viuen. L'any 2020, l'arribada de la pandèmia pel virus SARS-CoV-2 no ha fet sinó confirmar aquesta dinàmica, amb impactes diferencials en els mateixos barris segregats.

Les polítiques implementades, aparentment, no semblen haver tingut un impacte decisiu en la mitigació de la recessió econòmica ni de la pandèmia. Semblaria que les dinàmiques socioeconòmiques de subocupació, atur i pobresa estructural són inassequibles a les polítiques de regeneració urbana integral, o si més no a les implementades fins a aquest moment. Això no vol dir que no hagin millorat les condicions de vida de les persones que viuen en aquests territoris, sinó que la seva condició bàsica de situació de risc d'exclusió o d'exclusió efectiva no s'ha vist fonamentalment alterada.

Convindria avaluar si s'ha produït alguna diferència significativa en l'impacte de la recessió —i de la pandèmia— entre aquells barris on les polítiques integrals han inclòs la millora de les dotacions públiques —espais públics i equipaments— i aquells on hi ha hagut una intervenció significativa en el parc dels habitatges, capturant, fins i tot, si hi ha diferències si es tracta de substitució dels habitatges o de la seva rehabilitació. La política de provisió d'habitatge públic suposa una transferència de renda directa molt alta per a les famílies adjudicatàries i podem esperar que tingui una gran incidència en les seves condicions de vida.

Si aquesta percepció d'insuficiència en els resultats es confirmés, seria imprescindible plantejar-se la necessitat de formular un instrumental nou per a la intervenció en els barris que afronti de manera decidida la segregació estructural. El debat actual sobre els models de governança des de la base dels projectes de regeneració urbana integral<sup>18</sup> com a estratègia d'èxit en la implementació aportarà, sens dubte, resultats en la satisfac-

ció dels projectes com a procés col·lectiu social, però potser obvia un debat de fons de més calat: la intervenció urbana com a instrument per a l'assoliment del dret a la ciutat necessita un abast d'inversió pública —i també probablement privada— fins ara no proposat.

No seria agosarat pensar que per aconseguir un impacte decisiu en la segregació urbana i la qualitat de vida de les persones caldran: recursos econòmics en cicles llargs (o molt llargs) d'inversió sense retorn directe; mecanismes efectius per canalitzar transferències importants de renda en matèria d'habitatge, abandonant les fórmules tradicionals de tinença (propietat i lloguer) per passar a promocionar el dret d'ús i la copropietat amb l'administració; fórmules de gestió més properes, en el marc dels projectes de regeneració integral; i que aquestes iniciatives incorporin dins el marc integral iniciatives de dotació de nou habitatge assequible i de requalificació del parc existent.

Aquests elements esdevenen un repte encara més urgent a mesura que es confirmen les previsions pessimistes de l'impacte del canvi climàtic sobre la segregació urbana que ja patim en aquest moment.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

ACERO, G., AGUIRRE, J., ARÉVALO, J., DÍAZ, P., ROMERO, I. i HERNÁNDEZ, P. (2019). *Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

BLANCO, I. i NEL-LO, O. (2018). *Barríos y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. València: Tirant lo Blanch.

COSTA, J., GARCÍA, E., TATJER, M., VILANOVA, J.M<sup>º</sup>., VASCONCELOS, C., ANTÓN, R., GARCÍA, L. i ALGABA, A. (2003). "Infrahabitatge a Catalunya". *Scripta Nova. Revista electrònica de geografia y ciencias sociales*, vol. VII, 146(049).

FERRER AIXALÀ, A. (1996). *Els polígons de Barcelona*. Barcelona: Edicions UPC.

HERNÁNDEZ, R. (2010). *Salipota, Súria: el barri que va néixer dues vegades*. Barcelona: Institut Català del Sòl, Generalitat de Catalunya.

MOYA GONZÁLEZ, L. i Díez de Pablo, A. (2012). "La intervenció en la ciutat construïda: acepciones terminológicas". *Urban NS04*, 113-123.

PRADAS, R. (2008). *Vivendes del Governador. Una història urbana*. Barcelona: Institut Català del Sòl, Generalitat de Catalunya.

PRADAS, R. (2010). *Via Trajana: més enllà de la frontera*. Barcelona: Institut Català del Sòl, Generalitat de Catalunya.

<sup>16</sup> Resulta descoratjador que els mateixos barris caracteritzats com d'infrahabitatge a finals del segle XX continuen avui sent focus d'atenció de la segregació urbana (Costa et al., 2003).

<sup>17</sup> Vegeu el volum editat per Blanco i Nel-lo (2018), on s'exposa, per a l'àmbit metropolità de Barcelona, una anàlisi detallada de l'evolució de la segregació urbana.

<sup>18</sup> Vegeu el document elaborat per l'equip de Paisatge transversal per a la Diputació de Barcelona (Acero et al., 2019).

- 1. Primero fue el movimiento vecinal**
- 2. De los Planes de Barrio al Fondo de Reequilibrio Territorial**
- 3. Planes Integrales de Barrio y Equipos de Actuación Distrital**
- 4. Plan Estratégico para el Desarrollo del Sur y el Este**
- 5. Algunas reflexiones a modo de conclusión**



# LAS POLÍTICAS DE REEQUILIBRIO TERRITORIAL E INNOVACIÓN INSTITUCIONAL EN MADRID, 2015-2019

## Resumen

Lograr un mejor reparto de los recursos materiales es una tarea inseparable de una transformación institucional dirigida a un mejor reparto del poder y de la capacidad de decisión. Es preciso reconfigurar las instituciones para redefinir la relación entre estas y la ciudadanía. El espacio de cooperación entre las instituciones públicas y la sociedad civil organizada es un terreno privilegiado para lograr esa reconfiguración institucional.

El Fondo de Reequilibrio Territorial se concibe como un primer paso en ese complejo camino y se relaciona con el proceso de descentralización y con el concepto de cooperación público-social. Debe entenderse en relación con otros desarrollos institucionales, como el Consejo Coordinador de los Distritos o los Foros Locales.

Una tarea de estas características no puede realizarse desde un solo espacio institucional y en un solo mandato, pero en todo caso debe hacerse contando con la firme voluntad y dirección política del equipo de gobierno que quiera desempeñarla.

El gobierno es una herramienta formidable para emprender un proceso de reequilibrio territorial, pero aun cuando no hay en el mismo voluntad política en este sentido existen posibilidades para estimular o condicionar la voluntad del equipo de gobierno: articular un amplio pacto entre los actores políticos, sociales, económicos, académicos, etc. que ponga la cuestión en el centro de la agenda política y eleve hasta lo impagable el coste político de seguir dando la espalda a una cuestión crucial para el futuro de la democracia.

**Palabras clave:** Fondo de Reequilibrio Territorial, descentralización, cooperación público-social, Consejo Coordinador de los Distritos, Foros Locales.

## 1. Primero fue el movimiento vecinal

Durante los primeros años 90, el sur de Madrid sufría en toda su crudeza las manifestaciones más duras del deterioro material y social que venía arrastrando a lo largo de toda su historia. Las comunidades vecinales que a lo largo de décadas habían dado vida al movimiento ciudadano, que hizo historia como factor democratizador clave en nuestro país, parecían desga-

rrarse bajo la desintegración social que acompañaba el paso de la pobreza material a la miseria que trajo consigo la irrupción de la heroína en aquellos barrios, como manifestación más cruel y descarnada de años de injusticia y desposesión.

A las dificultades de siempre se sumaba ahora la presencia cada vez más acusada de cientos de jóvenes con la vida destrozada, sin nada que perder y con una única meta: seguir metiéndose con independencia del daño que se hacían a sí mismos y a sus entornos más próximos.

Unas comunidades que habían resistido tremendas adversidades y se habían levantado sobre las mismas en base a la solidaridad y la movilización para transformar la realidad, que se habían sobrepuesto a las carencias materiales en lucha social por el salario indirecto y en lucha política por las libertades democráticas, se veían ahora rotas, enfrentadas a sí mismas, desgarradas por el veneno que se había extendido de manera inmisericorde en las venas de los barrios de las grandes ciudades.

La desesperación ante un deterioro acelerado, el abandono institucional y la generalización de situaciones de inseguridad eran un suelo fértil para la demagogia, y la tentación de asumir salidas en falso prendió en determinados sectores minoritarios pero muy ruidosos. Hicieron aparición una serie de dinámicas que rompían con la tradición de aquellas comunidades que habían dado años atrás lugar al movimiento vecinal. Actitudes que tendrían su ejemplo más ruidoso en las "patrullas ciudadanas", que poniendo el punto de mira en los más débiles se convertía en la cabeza de turco de una situación cuyos responsables se localizaban no en los poblados chabolistas sino en los despachos de las administraciones públicas y de determinados grupos empresariales.

Estas posiciones iban conduciendo a los barrios más desfavorecidos a un callejón sin salida, enfrentando entre sí a las víctimas de una distribución injusta de los recursos y generando situaciones de mayor deterioro material y social. Las movilizaciones llegaron a contar con la participación de miles de vecinos en algunas de las zonas afectadas y fueron las asociaciones vecinales organizadas, las que habían vertebrado la lucha de aquellos barrios por las mejoras de sus condiciones de vida, las que se alzaron como una al-

ternativa concreta a la desesperación y la demagogia. Primero denunciando y frenando cualquier inercia racista o demagógica, enfrentándose con toda la autoridad conseguida en años de lucha por el bien común. Y después poniendo sobre la mesa propuestas para mejorar la vida de los barrios y dando cauce a la desesperación en términos positivos de protesta y de propuesta.

Se pone en marcha el Movimiento por la Dignidad del Sur, que de la mano de la FRAVM sienta en la mesa de negociación (literalmente) al Gobierno de la Comunidad de Madrid, logrando de este el reconocimiento de una deuda histórica con el sur y el este que cuantifica en 18.000.000 pesetas y que será la base para el denominado "Plan 18.000", que dará lugar a los denominados Planes Especiales de Inversión, que irán desplegándose hasta la irrupción de la crisis del 2008, que alcanzarán un grado de cumplimiento desigual pero que podría situarse en torno al 50% y que llevarán al sur y al este una serie de equipamientos públicos necesarios y largamente reivindicados.

Los planes de inversión incluían construcción de equipamientos, programas sociales, inversión en rehabilitación urbana, etc., y eran el fruto del acuerdo entre la administración local y autonómica y el movimiento vecinal.

Con la crisis de 2008, la inversión pública que debía nutrir estos Planes Especiales decae bajo la tijera de las políticas austerizadas aplicadas por las administraciones públicas en todos los ámbitos. Como salida de compromiso, el Ayuntamiento de Madrid pacta una serie de Planes de Barrio con las asociaciones vecinales. Se trataba de acuerdos de mínimos que, dejando fuera las grandes inversiones asociadas a la construcción de equipamientos, mantuviese al menos la intervención en el plano social, formativo, educativo, cultural, etc. El foco de la intervención y el diseño de los planes bajarían del distrito al barrio y se mantendría la participación del movimiento vecinal como uno de los ejes de las recortadas políticas de reequilibrio.

## **2. De los Planes de Barrio al Fondo de Reequilibrio Territorial**

En 2015 se produce un cambio en el gobierno del Ayuntamiento de Madrid. Ahora Madrid, la candidatura ciudadana apoyada por las fuerzas progresistas de la ciudad, es la segunda fuerza más votada en las elecciones municipales, pero puede formar gobierno gracias al apoyo de los concejales del Partido Socialista.

En su programa electoral, Ahora Madrid hacía una apuesta por el reequilibrio territorial y la participación ciudadana y a lo largo de su mandato fue implementando diferentes medidas para dar cuenta de este objetivo.

Por un lado, se estableció con carácter de urgencia una herramienta que se postulaba como eje de las primeras políticas de reequilibrio y que se fijaba el objetivo de integrar e impulsar las herramientas existentes (los planes de barrio) e ir recuperando la inversión y la intervención en equipamientos de proximidad: el Fondo de Reequilibrio Territorial (FRT, en adelante).

El FRT apuntaba además en la dirección de una descentralización de los recursos y a una profundización de la participación ciudadana, poniendo el peso de la decisión política vinculada a la definición de las inversiones en las juntas de distrito y en la concertación de estas con el tejido asociativo de cada ámbito. En este sentido, el despliegue del FRT apuntaba a una cuestión política de fondo que no suele ser tenida en cuenta: la necesidad de una estructura institucional construida en torno al objetivo de un reparto más justo de los recursos.

A nuestro entender, el reparto de los recursos y el reparto del poder van de la mano. Las políticas de reequilibrio territorial deben estar vinculadas a políticas de descentralización en la toma de decisiones y en la capacidad de gestión y a un andamiaje institucional que haga posible la inclusión de la ciudadanía en la gestión de los asuntos comunes.

Situaciones de desigualdad como las que se viven en nuestros núcleos urbanos, además de poder resultar difíciles de asumir moralmente, ponen en riesgo la convivencia democrática al lanzar a una parte importantísima de la población el mensaje de que este no es su lugar.

El desequilibrio territorial y social causa daños en la democracia. Repararlos requiere no una restauración del pasado autoritario, ni una rehabilitación parcial de un almacén deteriorado, sino una reconfiguración del conjunto que integra nuevas piezas, se deshace de otras que han devenido inservibles, otorga un nuevo papel a las que mantengan su utilidad y rediseña los mecanismos y las relaciones entre los elementos produciendo como resultado una transformación integral.

Las políticas de redistribución de la riqueza exigen esa reconfiguración institucional que pone en cuestión los actuales límites entre administración pública y sociedad civil. Esa linde es el terreno privilegiado de la innovación institucional.

Con esa perspectiva de largo plazo nacía el FRT, como un primer paso hacia un Plan Estratégico de Descentralización de toda la estructura municipal que consistiría en dotar a las Juntas Municipales de mayores capacidades políticas, materiales y administrativas.

Para su gestión, el FRT se vincula a la creación del Consejo Coordinador de los Distritos, un nuevo órgano colegiado conformado por los concejales de distrito desde el que se proponen y se discuten las políticas territoriales comunes a los distritos, se elabora el plan de descentralización municipal, se elaboran propuestas de distribución del presupuesto ordinario, se comparten problemas y soluciones comunes, y se gestiona el propio Fondo de Reequilibrio Territorial definiendo los criterios de funcionamiento, los proyectos comunes, etc.

Por otra parte, la distribución de los recursos atendiendo a criterios de reequilibrio debía fundamentarse en la capacidad para determinar los diferentes niveles de vulnerabilidad de cada territorio. Dotarse de unos criterios objetivos para la asignación de los recursos en función de las necesidades era un requisito para garantizar la viabilidad política del FRT y que no se convir-

tierra en un instrumento generador de posibles *clientes*.

Para determinar la vulnerabilidad social y territorial de la ciudad, se elaboró un índice de vulnerabilidad de los 131 barrios de la ciudad con la colaboración del Departamento de Ciencias Sociales y de Informática e Inteligencia Artificial de la Universidad Carlos III siguiendo la metodología denominada proceso de análisis jerárquico AHP (*Analytic Hierarchy Process*).

La vulnerabilidad de un territorio es un hecho complejo que no puede entenderse únicamente desde el punto de vista de la renta. La metodología de análisis jerárquico utilizada permitió integrar múltiples dimensiones clave e indicadores para ir delimitando la desigual situación de los barrios de la ciudad: Población, Estatus socioeconómico, Actividad económica, Desarrollo urbano, Necesidades asistenciales.

El índice resultante serviría de criterio objetivo para una asignación justa de los recursos del Fondo de Reequilibrio Territorial.

Los proyectos, que como hemos comentado eran definidos por las Juntas de distrito de acuerdo con las entidades ciudadanas de cada barrio y puestas en común en el Consejo Coordinador de los Distritos, se articulaban en torno a cuatro grandes ejes de necesidad/actuación: 1) Intervención social, cultural y educativa; 2) Vivienda; 3) Empleo, formación e inserción; 4) Actuaciones de mejora urbana, espacios públicos y equipamientos públicos.

El resultado fueron cientos de intervenciones de mejora en cada barrio que van desde la rehabilitación de instalaciones deportivas básicas hasta la construcción de centros de igualdad pasando por rehabilitación de antiguos colegios o edificios abandonados, la regeneración de parques o zonas verdes, la adecuación de zonas infantiles o de mayores y mejoras en la accesibilidad de los barrios, o acciones formativas remuneradas en las que pudieron participar cientos de desempleados de los barrios más vulnerables.

Entre 2015 y 2019, el Ayuntamiento de Madrid destinó más de 100 millones de euros a ejecutar 423 proyectos distribuidos en los 21 distritos, entre ellos 85 talleres de empleo, con más de 1.000 participantes; puso en marcha 20 Equipos de Actuación Distrital; remodeló o rehabilitó cuatro campos de fútbol, 38 instalaciones deportivas básicas, cuatro plazas, 29 colegios públicos y dos locales para albergar Espacios de Igualdad, entre otros. Todas las actuaciones se distribuyeron de acuerdo al índice de vulnerabilidad, para llevar más recursos a las zonas más desfavorecidas.

Un ejemplo de este tipo de intervención es el programa Vallecas Labora, en el que participaron en torno a un millar de desempleados y desempleadas de los distritos de Puente y Villa de Vallecas entre 2016 y 2018 con financiación del FRT a través de 50 talleres de formación y empleo comunitario, once seminarios de competencias digitales y cuatro lanzaderas de empleo. La inversión llegó a los 12,5 millones, con la que los participantes han recibido durante nueve meses una retribución equivalente al Salario Mínimo Interprofesional.

### 3. Planes Integrales de Barrio y Equipos de Actuación Distrital

Quizá los dos proyectos vinculados al FRT que más impacto han tenido o que mejor concretaban la esencia de esta herramienta fueron los Planes Integrales de Barrio (PIBA en adelante) y los Equipos de Actuación Distrital.

Es en los PIBA donde se concreta el mayor nivel de descentralización alcanzado en este proceso. Los PIBA son herederos de los antiguos planes de barrio o, mejor dicho, un desarrollo de los mismos que se diferencia de aquellos en tres aspectos fundamentales:

- Integran un conjunto más amplio de entidades sociales en los espacios de concertación e incorporan a estos los nuevos Foros Locales, reforzando la participación ciudadana y el peso de las Juntas de Distrito (además del papel de estas como unidades descentralizadas donde tiene lugar esa participación).
- Cuentan con una mayor extensión (de 23 a 35 barrios) y una mayor dotación (de 200.000 a 400.000 € de media) que los planes de barrio.
- Recuperan también la inversión en equipamientos que se había perdido en los planes de barrio del período anterior como fruto de las políticas de austeridad frente a la crisis.

Se vertebran a través de varios ejes: formación para el empleo e inserción laboral; actividades educativas; actuaciones destinadas a menores; actuaciones sociales y culturales; de igualdad de género; de remodelación y mejora de instalaciones deportivas; de fomento del comercio de proximidad, y de rehabilitación y dotación de equipamientos a colegios y espacios públicos y actuaciones de mejora urbana, además de las vinculadas a la acción social, la formación y el empleo (que con el FRT logran un despliegue notable).

En el marco de la estrategia de descentralización y democratización de la estructura municipal se ponen en marcha los Foros Locales, las asambleas vecinales que forman parte de la nueva estructura de las juntas de distrito y que se incorporarían directamente a la gestión de los Planes Integrales de Barrio.

Dentro de la estructura del FRT, los PIBA se fueron constituyendo como una de las principales herramientas de gestión participada y directa de las políticas de reequilibrio territorial "de cercanía", que además apuntaban en la dirección de la necesaria innovación institucional hacia la configuración de herramientas para la gobernanza a escala barrial.

Vemos que la idea de ir produciendo cambios en la estructura institucional municipal para acercarla a la ciudadanía y ponerla en manos de esta ha estado presente en todo el proceso y ha sido inseparable de las políticas de reequilibrio territorial. Un reparto más justo de los recursos debe ir acompañado de un reparto más justo del poder.

Esta idea de descentralización está muy alejada de la mera desconcentración administrativa y responde no solo a criterios de justicia o a un proyecto político de municipalismo democrático, sino que responde también a criterios de eficiencia.

La idea de Cooperación Público-social, que fue uno de los ejes del proyecto y que está muy presente tanto en el FRT como en el desarrollo de los PIBA, hace referencia a la colaboración entre la administración pública y el tejido asociativo, entendiendo que la esfera de lo público se extiende más allá de lo estatal hacia la sociedad civil organizada. Es en esa linde, en ese límite entre esos dos ámbitos, donde se encuentra el terreno más fértil a nuestro entender para la innovación política e institucional que haría posible la reconfiguración del gobierno local en los términos señalados.

Para nosotros la experiencia práctica vinculada al FRT que mejor encarna esta idea de Cooperación Público-social fueron los denominados Equipos de Actuación Distrital (EAD en adelante). En líneas generales, los EAD consistían en grupos de entre 10 y 20 personas que podrían realizar trabajos de mantenimiento, rehabilitación y cuidados del espacio público. La administración local firmaría convenios con las entidades adjudicatarias del proyecto, que a su vez contratarían a los participantes en los equipos a partir de criterios de inserción laboral de diferentes colectivos vulnerables. Se formaron 20 EAD a partir de convenios de colaboración con entidades como CEAR, Fundación Iniciativas Sur o Plena Inclusión, entre otras. Personas sin hogar, personas paradas de larga duración, con discapacidad, refugiados..., cientos de ellos encontraron en los EAD un empleo digno (los trabajadores debían cobrar según convenio, contar con material de trabajo y formación adecuada, etc.) que les permitió romper el círculo de la exclusión.

Hablamos de empleos en condiciones laborales dignas desde el punto de vista material en los que además se realizaban funciones socialmente útiles, vinculadas a la mejora de las condiciones de vida de la comunidad, circunstancias todas ellas no muy frecuentes en el terreno de un mercado laboral crecientemente desregulado y excluyente para amplios sectores de la población.

Además, la labor de los EAD supuso un verdadero campanazo en algunas zonas en las que la inacción de la administración era la constante desde hacía décadas. Problemas de carácter administrativo, como la indefinición de los denominados "espacios interbloques" o la insuficiencia crónica de los contratos integrales de limpieza y mantenimiento, firmados por el gobierno de Ana Botella y vigentes aún a día de hoy, hacían del abandono la constante en algunos espacios. A pesar de que los equipos no podían suplir la función de los servicios públicos o actuar allí donde debían hacerlo las empresas adjudicatarias de los tristemente famosos contratos integrales, la aparición de los equipos y sus primeras intervenciones fueron muy celebradas en las zonas donde se implantaron y sus resultados fueron notables.

La experiencia de los EAD no fue la brillante idea de un concejal, sino que se inspiraba en una experiencia muy anterior surgida en Alfafar (Valencia), en los años

90, a iniciativa del movimiento asociativo de la localidad agrupada en torno a la Coordinadora de Colectivos del Parke Alkosa.

Sobre la mesa estaba el debate de cómo articular todas esas experiencias de formación y empleo en la perspectiva del largo plazo y la generalización de este tipo de experiencias como alternativa a unos aparatos administrativos mastodónticos e ineficaces y unos mercados de trabajo excluyentes y precarizados. La cooperación entre las entidades ciudadanas y la administración local, abordada con la suficiente ambición transformadora, ofrece enormes posibilidades que hay que seguir explorando desde donde sea menester.

#### **4. Plan Estratégico para el Desarrollo del Sur y el Este**

En junio de 2018 la Asamblea de los Barrios del Sur presenta en junio de 2018 un memorándum respaldado por las asociaciones vecinales y sociales del sur y el este que apuntaba a la necesidad de dar pasos más allá de los proyectos concretos y de los programas abordados por una u otra administración. Si la desigualdad en Madrid tiene un carácter estructural e histórico, su solución debe venir de una apuesta institucional y social del mismo calado. Son necesarias la implicación y la acción coordinada de los agentes sociales y de todos los niveles de la administración pública.

En la presentación participamos representantes del gobierno municipal, que adquirimos el compromiso de trabajar en la dirección marcada por el memorándum asumiendo la propuesta del movimiento vecinal y comprometiéndonos en su desarrollo.

Así, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 25 de octubre de 2018 aprueba instar a la Junta de Gobierno a la creación y puesta en marcha, antes de finalizar el año 2018, de la Oficina Municipal de Planificación y Desarrollo de los Distritos del Sur y del Este de Madrid.

La Oficina del Sur se basará en cuatro principios: será un órgano interadministrativo en el que participarán las tres administraciones públicas y la ciudadanía a través de las organizaciones vecinales, la FRAVM y los Foros Locales. Se garantizará además la participación de los agentes sociales y políticos de la ciudad.

Durante los meses siguientes se inicia un intenso trabajo, liderado desde el ámbito ciudadano por las Asociaciones Vecinales y los Foros Locales y desde el ámbito institucional por el Ayuntamiento de Madrid. El resultado es la elaboración de un informe de diagnóstico y un plan de actuaciones que ha contado con la participación y el respaldo de la Comunidad de Madrid, la Delegación del Gobierno, los sindicatos UGT y CCOO, la CEIM, las universidades Complutense, Politécnica, Autónoma, Rey Juan Carlos, Carlos III y UNED, y los principales grupos políticos.

Este amplio consenso queda recogido en el pleno del 30 de abril de 2019, en el que se aprueba por unanimidad el documento que incluye un compromiso con las 69 medidas recogidas en el plan, las metodologías

participativas, el carácter interadministrativo del proceso y la búsqueda del consenso social que lo había caracterizado hasta ese momento.

Las 69 medidas estaban ordenadas en diversos ejes estratégicos:

- El eje medioambiental incluía medidas como la creación de un corredor ecológico que una las cuencas del Manzanares y del Jarama hacia el este a partir de la prolongación del proyecto Madrid Río, la reducción de las emisiones de Valdemingómez o un análisis de las diferentes alternativas existentes acerca del futuro de la depuradora de La China.
- En materia de movilidad, la mejora del transporte público mediante la creación de nuevas líneas de autobús que facilitarían la conexión entre los barrios de la periferia, que corrigieran la actual estructura radial del transporte en Madrid y que garantizaran también la conexión de estos distritos con los campus universitarios radicados en la zona; la prolongación de las líneas de metro y la dotación de aparcamientos disuasorios en origen, entre otras actuaciones.
- El eje cultural proponía el impulso a la descentralización de la oferta cultural de calidad, apoyando proyectos emergentes de dinamización de la vida cultural, como la experiencia del polo de creación artística de Carabanchel en torno al antiguo polígono ISO, en el que operan ya 40 iniciativas de emprendimiento cultural; la creación de núcleos deportivos para la práctica del deporte de base en La Peineta y la Caja Mágica, y la puesta en valor del patrimonio histórico y cultural radicado en los distritos del sur y el este (las fincas de Torre Arias, la Quinta de los Molinos, la finca de Vista Alegre, etc.).
- De cara a la dinamización económica, se acordó la creación de una Agencia de Desarrollo Local, concebida como un espacio de coordinación de los agentes económicos, sindicales, vecinales, universidades y administraciones públicas cuyos objetivos sean, entre otros: generar circuitos de formación y empleo; adaptar la formación a las demandas específicas del mercado de trabajo, y la activación de los polígonos industriales y el desarrollo de otras áreas de oportunidad.
- En el eje referido a la vivienda se proponía la recuperación del espacio público interbloques; la promoción de vivienda pública en régimen de alquiler a precios sociales; la rehabilitación del parque de viviendas duplicando a tal efecto el presupuesto del Plan MAD-RE y una distribución de los realojos que no incrementara la carga en los distritos del sur y el este.
- Se hace también hincapié en la cuestión social, proponiendo un incremento de los recursos de los servicios sociales, tanto

personales como materiales, la agilización y mejora de las condiciones de la percepción de la Renta Mínima de Inserción; una mejora de la atención a la infancia y adolescencia; una mejora de la prestación del servicio de teleasistencia, etc.

## 5. Algunas reflexiones a modo de conclusión

A lo largo del último año y medio las políticas municipales en materia de reequilibrio territorial en Madrid han sufrido algunos cambios. No existe (que sepamos) un proyecto alternativo al que se puso en marcha a lo largo del anterior mandato y que he tratado de resumir en estas líneas. Por supuesto, las referencias a vinculación entre reequilibrio y descentralización se han perdido, como lo ha hecho cualquier intención explícita de transformación del aparato institucional y administrativo. En lo que se refiere a la participación ciudadana ligada a estos procesos, su desmantelamiento es uno de los ejes del pacto tripartito que ha hecho posible el retorno de las derechas al gobierno de Madrid. Una de las exigencias puestas sobre la mesa por la extrema derecha para hacer posible el nombramiento del actual alcalde es el desmantelamiento de la estructura de participación construida durante el mandato anterior, así como el cierre a la cooperación efectiva entre la administración local y el tejido asociativo. Obviamente, ambas cosas son incompatibles desde nuestra perspectiva con cualquier proyecto de largo alcance dirigido a reequilibrar las condiciones de vida en una gran ciudad. Más en lo concreto, los espacios de coordinación entre las Juntas de Distrito han desaparecido, y algunos (como el Consejo Coordinador de los Distritos) han dejado de existir formalmente y en la práctica. La política de coordinación territorial brilla por su ausencia y se reduce a las mínimas funciones administrativas. El FRT se ha esfumado y los planes de barrio han sufrido una severa merma. El gobierno anunció al inicio de su mandato que serían sustituidos por unos nuevos "Planes de Reequilibrio Territorial", que no es más que una etiqueta que se aplica sobre algunos proyectos ya en marcha.

Los EAD parece que van a continuar bajo la denominación de Unidades de Colaboración Distrital tras un año de interrupción en algunos casos y con nebulosas sobre el futuro de un proyecto en el que el papel de las entidades sociales y el arraigo de las mismas tanto en los territorios como en los sectores en los que trabajan es esencial. La aplicación de la lógica de la libre competencia propia del mercado no augura la continuidad ni el despliegue del proyecto a futuro al menos en la dirección que apuntábamos.

Atendiendo al presupuesto de este año la apuesta del actual equipo de gobierno por el reequilibrio territorial queda como sigue: el gasto en cohesión y reequilibrio territorial se reduce un 53% respecto al de 2019, pasa de los 54,7 millones destinados a los PIBA y al FRT en 2019 a los 25,5 millones de euros que destinan a estos programas en 2020. El dinero destinado a los PIBA disminuye de 14,6 millones a 11,1 millones; el del FRT pasa de 40 millones a 14,4 millones; los EAD reducen su presupuesto un 38%.

No solo eso; se trata, además, de un presupuesto que deja de ser un instrumento de reequilibrio. El equipo de los distritos de Salamanca o Retiro percibe la misma cuantía que los de Villaverde o Usera, por ejemplo, de modo que el número de personas que acceden al proyecto en los distritos más vulnerables se reducirá un 56%. Vallecas Labora, un proyecto emblemático de formación y empleo en el que participaron 995 personas de Puente y Villa de Vallecas entre los años 2016 y 2018 con un índice de inserción laboral del 54%, desaparece como tal.

El presupuesto que el actual equipo de gobierno destina a los Planes Estratégicos de Reequilibrio no se distribuye de acuerdo al índice de vulnerabilidad. Incorpora grandes proyectos de inversión que se concentran en la terminación del parque de La Gavia, en Villa de Vallecas, ya licitado por el Gobierno anterior, y de la Cuña de O'Donnell, en Moratalaz, y apenas reserva cinco millones de euros para proyectos nuevos. Una cifra que, dividida entre los nueve distritos más vulnerables, arroja un saldo casi sonrojante y que describe el grado de ambición y de apuesta política por el reequilibrio del nuevo equipo de gobierno. Hay que añadir a todo esto el efecto de la congelación del gasto social en la calidad de vida de los sectores sociales más desfavorecidos. El incremento del gasto social, que creció un 73% durante los cuatro años anteriores, apenas subía un 0,5% en 2020.

El Plan Estratégico para el Desarrollo del Sur y del Este ha sido transformado en el Plan "Sures", operación esta que ha sido acompañada por un importante despliegue propagandístico, inversamente proporcional a la evolución de los contenidos y las ambiciones del plan original. La selección de algunas medidas de exclusiva competencia municipal de menor alcance, la inclusión entre estas de algunos de los proyectos que ya estaban ejecutándose, la raquítica dotación presupuestaria para los proyectos vinculados a la formación o el refuerzo escolar, el abandono de cualquier tentativa de involucrar a otras administraciones y el desmantelamiento de los ámbitos de participación ciudadana perfilan de manera nítida el futuro de las políticas de reequilibrio territorial. La ruptura del compromiso adquirido en abril del año pasado por la totalidad de las fuerzas políticas por quienes ahora detentan el gobierno es un hecho que no deja lugar a dudas.

Esto nos coloca ante lo que a primera vista podría parecer un callejón sin salida. Un abordaje eficaz del desequilibrio y la desigualdad en una gran ciudad como Madrid requiere políticas a largo plazo y cooperación política entre las diferentes administraciones y los agentes sociales. Necesita una estabilidad a prueba de los cambios políticos coyunturales que se producen cada cuatro años. Apoyarse en un amplio consenso, hasta en la unanimidad del arco político, parece que podría aportar esa estabilidad, pero por lo que estamos viendo en Madrid la solidez del compromiso de determinadas fuerzas políticas con según qué acuerdos y según qué causas no es garantía de nada.

A este respecto, una reflexión autocrítica. No es posible afrontar con éxito cuestiones del calado de la desigualdad estructural en una ciudad como Madrid desde una única administración y en un solo mandato. Pero sí es imprescindible hacerlo con una clara direc-

ción política que ponga todos los resortes al servicio del objetivo. No caben en este sentido titubeos. Tampoco las competiciones y batallas internas en los equipos de gobierno por imponer unos proyectos puntuales en detrimento de otros para mayor gloria de un área de gobierno en particular. Esto exige una dirección firme y decidida (que no tiene nada que ver con la centralización de las decisiones o con la falta de participación). La voluntad política debe traducirse en una orientación de toda la estructura política y administrativa que priorice el objetivo del reequilibrio territorial.

Lo que nos lleva de nuevo a la necesaria reconfiguración del aparato administrativo para hacer frente a la tarea de la que estamos hablando. Un reparto de las partidas presupuestarias volcado en las zonas más vulnerables o la implementación de una herramienta como el FRT son iniciativas necesarias pero insuficientes si no cuentan con un aparato administrativo preparado para desarrollar los proyectos. Este problema tiene una dimensión estructural y requiere una acción que necesariamente se sitúa en el largo plazo, pero también tiene una dimensión coyuntural que se refiere a la manera en que se orientan las capacidades existentes en el momento y cómo se priorizan las tareas. La orientación del aparato administrativo en la dirección de dar prioridad a la gestión de los proyectos vinculados a un plan de reequilibrio territorial es muy importante si se quiere alcanzar la inercia necesaria como para dotar al proceso de cierta irreversibilidad en un período de tiempo tan limitado como un mandato municipal.

Si bien es cierto que el gobierno de una administración pública es un instrumento formidable, también lo es que tiene unos límites estrechos y que no es el único espacio desde el que condicionar el devenir político. El movimiento vecinal y otros movimientos sociales nos han demostrado hasta qué punto es importante la presencia constante y distribuida de una red de micropoderes consolidados y conectados entre sí. Pero no solo. La sociedad civil en un sentido amplio es el ámbito donde se produce en buena medida el sentido común, las ideas y principios comunes sobre los que se construyen los consensos fundamentales. Los límites del terreno del juego político. Se trata de procesos de largo alcance y plazo, pero de enorme solidez una vez se asientan. Es sobre esos acuerdos sobre los que luego pueden abrirse paso políticas transformadoras más ambiciosas.

En este sentido, en lo que se refiere a las políticas de reequilibrio en la ciudad de Madrid, una vez constatado que las mismas no forman parte del proyecto político del actual equipo de gobierno, cabe la posibilidad de seguir condicionando las políticas públicas a favor del reequilibrio territorial. Esa posibilidad reside en articular una política pública no estatal centrada en la consolidación de un gran acuerdo entre agentes sociales, organizaciones de la sociedad civil y representantes institucionales comprometidos con la lucha contra la desigualdad. Un acuerdo que alcance el suficiente peso específico, la suficiente amplitud, como para poner la cuestión de la desigualdad en el centro de la agenda pública, que condicione y ponga límite a las políticas que profundizan la brecha de la desigualdad.

Frente al retorno a un escenario de abandono institucional como el que estamos viviendo, es posible poner en marcha un círculo virtuoso espoleando la competencia cooperativa entre las diferentes administraciones en beneficio de los más vulnerables. Hagamos que todos quieran salir en la foto del equilibrio y que eso solo sea posible a partir de un compromiso real.

Solo podremos contar con garantías para el despliegue de un proyecto de alcance para la corrección de la

desigualdad en Madrid cuando haya quedado claro que el coste político de abandonar o ignorar la cuestión es impagable para cualquiera de los partidos o combinaciones de partidos que puedan llegar a estar al frente de las administraciones públicas.

Nuestro trabajo ahora consiste en hacer subir ese precio todo lo que nos sea posible.

**1. Introducció**

**2. El Pla de Barris 2017-2020: característiques i execució**

2.1. Context i objectius: la rehabilitació, tret distintiu de la política urbana

2.2. L'àmbit d'aplicació del Pla: 16 barris i 10 àmbits d'actuació

2.3. Organització: les instàncies de la governança del Pla de Barris

2.4. Dotació de recursos extraordinaris: 150 M€

2.5. Col·laboració inter i intraadministrativa

2.6. Transversalitat de les actuacions

2.7. Implicació de la ciutadania

2.8. Avaluació del programa

**3. Aprenentatges derivats del desenvolupament del Pla de Barris**

3.1. Un pla necessari que s'hauria d'estendre a l'àmbit metropolità

3.2. Un volum de recursos molt notable en termes absoluts i comparatius

3.3. La necessitat i el risc de dispersió de les actuacions transversals

3.4. El potencial i les limitacions de la implicació del veïnat

3.5. Els resultats del Pla i el govern dels seus efectes

**4. Cloenda: una reflexió sobre la continuïtat del pla de barris en les circumstàncies actuals**



**ORIOU NEL·LO**

oriol.nello@uab.cat

Departament de Geografia,  
Universitat Autònoma de Barcelona

**HELENA CRUZ**

helen.a.cruz@uab.cat

Institut de Govern i Polítiques Públiques,  
Universitat Autònoma de Barcelona

**ISMAEL BLANCO**

ismael.blanco@uab.cat

Institut de Govern i Polítiques Públiques,  
Universitat Autònoma de Barcelona

# LES POLÍTIQUES DE REHABILITACIÓ ENFRONT LA SEGREGACIÓ: EL PLA DE BARRIS DE BARCELONA

## Resum

L'article estudia el desenvolupament del Pla de Barris de Barcelona, iniciat l'any 2017. Es tracta d'una iniciativa destinada a combatre les causes i fer front als efectes de la segregació urbana a la ciutat, tot millorant les dotacions públiques i les condicions de vida als barris més vulnerables. En primer lloc, l'article exposa el context, els objectius, l'abast territorial, l'organització, les principals característiques i l'execució del Pla de Barris. Seguidament, es valora el Pla des del punt de vista de la seva necessitat, l'extensió de les actuacions, els recursos esmerçats, la transversalitat, la participació del veïnat i els seus efectes. El treball es clou amb unes reflexions sobre la continuïtat i les necessitats d'ampliació del Pla.

**Paraules clau:** barri, rehabilitació urbana, segregació, Barcelona.

## 1. Introducció

Barcelona compta amb una llarga experiència en polítiques de rehabilitació urbana. D'ençà del retorn de la democràcia municipal, l'any 1979, un dels trets més destacats de l'acció pública local ha estat la intervenció sobre l'estructura física i les prestacions socials de la ciutat. Es tracta d'una constant que ha conegut diverses etapes: des de les primeres intervencions dels anys vuitanta, centrades sobretot en l'espai públic, els equipaments i les zones verdes, a les grans operacions infraestructurals dels anys noranta i d'inicis del segle present, seguides de l'aplicació de la Llei de Barris a partir de l'any 2004 i del Pla de Barris iniciat el 2016 (Bohigas, 1985; Busquets, 2004; Llop i Valls, 2008; Nel·lo, 2018a i 2018b; Blanco, Cruz i Nel·lo, 2018).

En diversos períodes, les polítiques de rehabilitació han estat impulsades en bona mesura per les reivindicacions de la ciutadania i del veïnat de cada barri (Andreu, 2015), en d'altres han estat menades sobretot per la iniciativa pública i en ocasions també per la pres-

sió del mercat. En tot cas, la trajectòria barcelonina en matèria de rehabilitació urbana ha contribuït de manera decisiva a la transformació física de la ciutat i a l'evolució de les condicions de vida dels seus habitants. La importància d'aquestes polítiques, amb les seves llums i les seves ombres, ha singularitzat la ciutat i ha atret fins i tot l'atenció internacional (Marshall, 2004).

El treball present té per objectiu donar compte d'una de les darreres experiències en aquest camp: el Pla de Barris de Barcelona, que s'ha dut a terme entre els anys 2017 i 2020 i del qual en l'actualitat s'està preparant una segona etapa de quatre anys. L'article s'estructura en tres parts. En la primera es descriuen les principals característiques del Pla; en la segona, es detallen algunes de les lliçons que es poden derivar de la seva aplicació; en la tercera, unes breus reflexions sobre la continuïtat del Pla en les circumstàncies actuals de crisi sanitària i social clouen l'aportació.

## 2. El Pla de Barris 2017-2020: característiques i execució

Vegem, primerament, quins han estat els orígens, els objectius, l'àmbit d'aplicació i els instruments de gestió del Pla de Barris en el període 2017-2020.<sup>1</sup> A continuació, procedirem a analitzar els trets principals del Pla. Ho farem tot contrastant-los amb els reptes que, segons l'experiència internacional, resulten més rellevants per a la gestió de les actuacions de rehabilitació urbana: la dotació de recursos específics, la col·laboració intra i interadministrativa, la transversalitat de les actuacions, la implicació de la ciutadania i l'avaluació de les actuacions realitzades.

### 2.1. Context i objectius: la rehabilitació, tret distintiu de la política urbana

Com dèiem més amunt, les polítiques de rehabilitació urbana han estat una de les constants de l'acció pública a la ciutat de Barcelona d'ençà dels anys setanta. A partir d'inicis del segle XXI, un dels instruments més

<sup>1</sup> El projecte del Pla de Barris de Barcelona va ser presentat formalment per l'alcaldessa Ada Colau el dia 19 de maig de 2016. La presentació va coincidir amb l'anunci del seu inici en els tres primers barris: Trinitat Nova, Bon Pastor-Baró de Viver i Besòs-Maresme (Ajuntament de Barcelona, 2016). De tota manera, durant la segona meitat de l'any 2016 els treballs foren en bona mesura preparatoris i les actuacions en el conjunt de barris que s'integrarien en el Pla no s'iniciaren fins l'any 2017, tal com es detalla més endavant. Per aquesta raó, en el present treball es considera que el període de execució del Pla ha estat el quadrienni 2017-2020.

rellevants en aquest camp fou la Llei de Barris, aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2004.<sup>2</sup> La Llei, impulsada pel govern de la Generalitat presidit precisament per Pasqual Maragall, que havia estat alcalde de la ciutat entre 1982 i 1997, va permetre intervenir al llarg de la primera dècada del segle en 12 barris de Barcelona, amb una inversió total compromesa de 183 milions d'euros (M€, en endavant), aportats a parts iguals per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona. S'havia establert així un mecanisme de col·laboració interadministrativa que comportava la col·laboració entre ambdues administracions en les polítiques de rehabilitació urbana.

Tanmateix, l'aplicació de la Llei de Barris quedà en bona mesura interrompuda a partir de l'any 2011, quan, en aplicació de les mesures d'austeritat, el Govern de la Generalitat presidit per Artur Mas decidí interrompre les convocatòries anuals que s'havien succeït entre 2004 i 2010. Els programes compromesos continuaren desenvolupant-se, però a un ritme força més lent. Ara bé, la problemàtica urbana, lluny de desaparèixer, va tendir a agreujar-se, empena pels efectes de la crisi econòmica, l'augment de la pobresa i l'agreujament de la desigualtat, amb els corresponents efectes sobre la segregació urbana (Blanco i Nel-lo, 2018).

En aquest context, quan l'any 2015 es produí el canvi en el govern de la ciutat de Barcelona que comandà Ada Colau, l'ajuntament manifestà la seva voluntat de reprendre polítiques de rehabilitació similars a les de la Llei de Barris, fins i tot en cas de no comptar amb el suport del govern català. És així com l'any 2016 es va anunciar que l'Ajuntament impulsaria la realització d'un Pla de Barris a la ciutat al llarg del quadrienni següent.

El Pla de Barris és, doncs, una iniciativa de l'Ajuntament de Barcelona que ha permès invertir en quatre anys (2017-2020) un total de 150 M€ en 16 barris de la ciutat. D'acord amb els seus plantejaments inicials, el Pla vol ser un instrument de lluita enfront l'increment de les desigualtats socials a la ciutat i ha pretès pal·liar els efectes negatius que es deriven de la segregació urbana: en particular, del fet que la població amb baixos nivells de renda es vegi relegada en aquelles àrees de la ciutat on es donen els majors dèficits urbanístics, la pitjor qualitat de l'habitatge i les problemàtiques socials més acusades.

El Pla s'inspira explícitament en la iniciativa de la Llei de Barris i, al mateix temps, tracta de superar algunes de les limitacions que aparegueren en l'aplicació d'aquella iniciativa (Consell Assessor del Pla de Barris, 2017a; Nel-lo, 2010 i 2018; Blanco, Cruz i Nel-lo, 2018). Així, centra l'atenció en les polítiques socials i econòmiques, aprofundeix en la voluntat de transversalitat i tracta d'enfortir el protagonisme del veïnat, tot implicant-lo no tan sols en el disseny i el seguiment de les polítiques, sinó també en la seva gestió mateixa. Com veurem, aquesta voluntat d'aprofundir el caràcter transversal de les intervencions i de comptar amb la implicació directa de la ciutadania constitueix un dels trets distintius més rellevants del Pla.

En aquest sentit, segons el document de criteris del Pla aprovat l'any 2017 (Consell Assessor, 2017), els objectius principals són quatre. En primer lloc, afrontar els dèficits urbanístics, ja sigui la degradació de l'espai públic, la manca d'accessibilitat o de zones verdes, la baixa qualitat dels habitatges i la manca d'equipaments i serveis. En segon lloc, millorar les condicions de vida als barris més vulnerables, ja sigui de les persones de la tercera edat, els joves desocupats o la població d'origen immigrant. El tercer objectiu és recuperar i promocionar l'activitat econòmica als barris, tot enfortint l'ocupació comunitària i potenciant l'economia social i solidària i el cooperativisme, així com el comerç de proximitat o l'activitat industrial local. Finalment, el quart objectiu consisteix en la voluntat d'afavorir que els veïns i veïnes s'organitzin i promoguin pràctiques d'innovació social i s'impliquin en la gestió de les polítiques urbanes.

Les experiències de rehabilitació urbana a Europa han fet evident que qualsevol pla de rehabilitació urbana, per tal de ser efectiu i beneficiar els sectors més vulnerables de la població, ha de comptar amb una sèrie de requisits. Així ho mostren els aprenentatges derivats del Programa URBAN, allò que s'ha anomenat "l'acquis URBAN", o els ensenyaments de la Llei de Barris (AA.DD., 2005; Gutiérrez, 2009; Nel-lo, 2010 i 2011). Aquests requisits són: disposar de recursos extraordinaris i específics; actuar transversalment i no pas de forma sectorial; comptar amb la col·laboració interadministrativa; implicar el veïnat; governar les transformacions per evitar efectes no desitjats, i capitalitzar les experiències. Com veurem, el Pla de Barris de Barcelona ha partit d'aquests ensenyaments, tot posant un èmfasi particular, com dèiem, en el reforç i el protagonisme de la xarxa associativa dels barris i el caràcter integral de les actuacions. Tot seguit, analitzarem amb detall la resposta que s'ha volgut donar a aquestes qüestions en el Pla de Barris de Barcelona durant el quadrienni 2017-2020. Abans, tanmateix, s'indicarà quin ha estat l'àmbit d'aplicació del Pla i les formes d'organització adoptades per a la seva gestió.

## 2.2. L'àmbit d'aplicació del Pla: 16 barris i 10 àmbits d'actuació

En el període 2017-2020, el Pla de Barris s'ha desplegat en 16 barris, que pertanyen a 6 districtes de la ciutat. Els barris seleccionats corresponen en gran mesura als àmbits urbans més vulnerables de la ciutat (Blanco i Nel-lo, 2018; Antón-Alonso i Porcel, 2018). Així, el Pla ha incorporat dins del seu àmbit d'aplicació el 70% de les seccions censals considerades particularment vulnerables en l'estudi de *Barris i Crisi* (Blanco i Nel-lo, 2018). La població total resident a les àrees seleccionades en el moment inicial del Pla era de 202.498 persones i representava el 12,6% de la població total de la ciutat. Des de l'inici del desplegament del Pla de Barris la població d'aquests barris s'ha incrementat en 8.905 habitants, de manera que en l'actualitat acullen 211.403 persones i representen el 12,7% del total (taula 1). Per tenir un parangó, es pot esmentar que van caldre set anys de desplegament

<sup>2</sup> Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 4151, 10 de juny de 2004.

**Taula 1.** Població resident en els àmbits del Pla de Barris de Barcelona (2020)

		Població	
Àmbits Pla de Barris		N. absoluts	% Barcelona
La Marina		32.579	1,95%
Raval Sud i Gòtic Sud		38.693	2,32%
El Besòs i el Maresme		25.501	1,53%
La Verneda i la Pau		28.878	1,73%
El Bon Pastor i Baró de Viver		16.277	0,98%
Trinitat Vella		10.487	0,63%
Zona Nord	Vallbona	1.421	0,09%
	Torre Baró	2.925	0,18%
	Ciutat Meridiana	11.091	0,67%
Trinitat Nova		7.669	0,46%
Roquetes		16.417	0,99%
Sant Genís dels Agudells i la Teixonera		19.465	1,17%
	<b>Total Pla de Barris</b>	<b>211.403</b>	<b>12,69%</b>
	Total Barcelona	1.666.530	100%

Font: Ajuntament de Barcelona.

de la Llei de Barris per tal que aquesta arribés a barris on residia el 13,5% de la població catalana.

Per tal de facilitar la gestió, els 16 barris van ser aplegats en 10 àmbits, que s'anaren incorporant al Pla de Barris de manera successiva. El maig de 2016 s'anuncià, com s'ha dit, l'inici del Pla a la Trinitat Nova, el Bon Pastor-Baró de Viver i el Besòs-Maresme. El març de 2017 s'iniciaren les actuacions de la Zona Nord, la Trinitat Vella, la Verneda i la Pau, el Raval sud i Gòtic sud, la Marina del Prat Vermell i la Marina del Port, Sant Genís dels Agudells i la Teixonera; i, finalment, en el mes d'octubre de 2017, s'hi incorporà el barri de les Roquetes. La selecció dels barris es dugué a terme prioritzant aquelles àrees que es pot considerar que es troben en condicions socials i urbanes particularment desfavorables respecte de la mitjana de la ciutat. Concretament, els paràmetres de selecció foren el nivell de renda mitjana del barri respecte del conjunt de la ciutat; indicadors socioeconòmics, educatius i socio-sanitaris; la presència de col·lectius amb necessitats especials; els déficits urbanístics; l'estat del parc d'habitatges; així com l'existència d'actuacions complementàries.

Inicialment, es va preveure articular els 10 àmbits d'actuació en tres eixos urbans: Besòs, Muntanya i Litoral. Això hauria hagut de permetre, segons els plantejaments inicials del Consistori, treballar a dues

escales temporals i territorials diverses: més a curt termini en els barris, més a mitjà i llarg termini en els eixos; amb actuacions prioritàriament socials i urbanístiques en els barris, i infraestructurals i econòmiques en els eixos. El joc d'escales hauria hagut de facilitar la incorporació d'actors diversos. Tanmateix, amb l'excepció de l'Eix Besòs, en el qual s'han impulsat algunes intervencions de conjunt, el plantejament dels eixos s'acabà abandonant, en bona mesura per ser considerat escassament operatiu (Consell Assessor, 2020) (mapa 1).

### 2.3. Organització: les instàncies de la governança del Pla de Barris

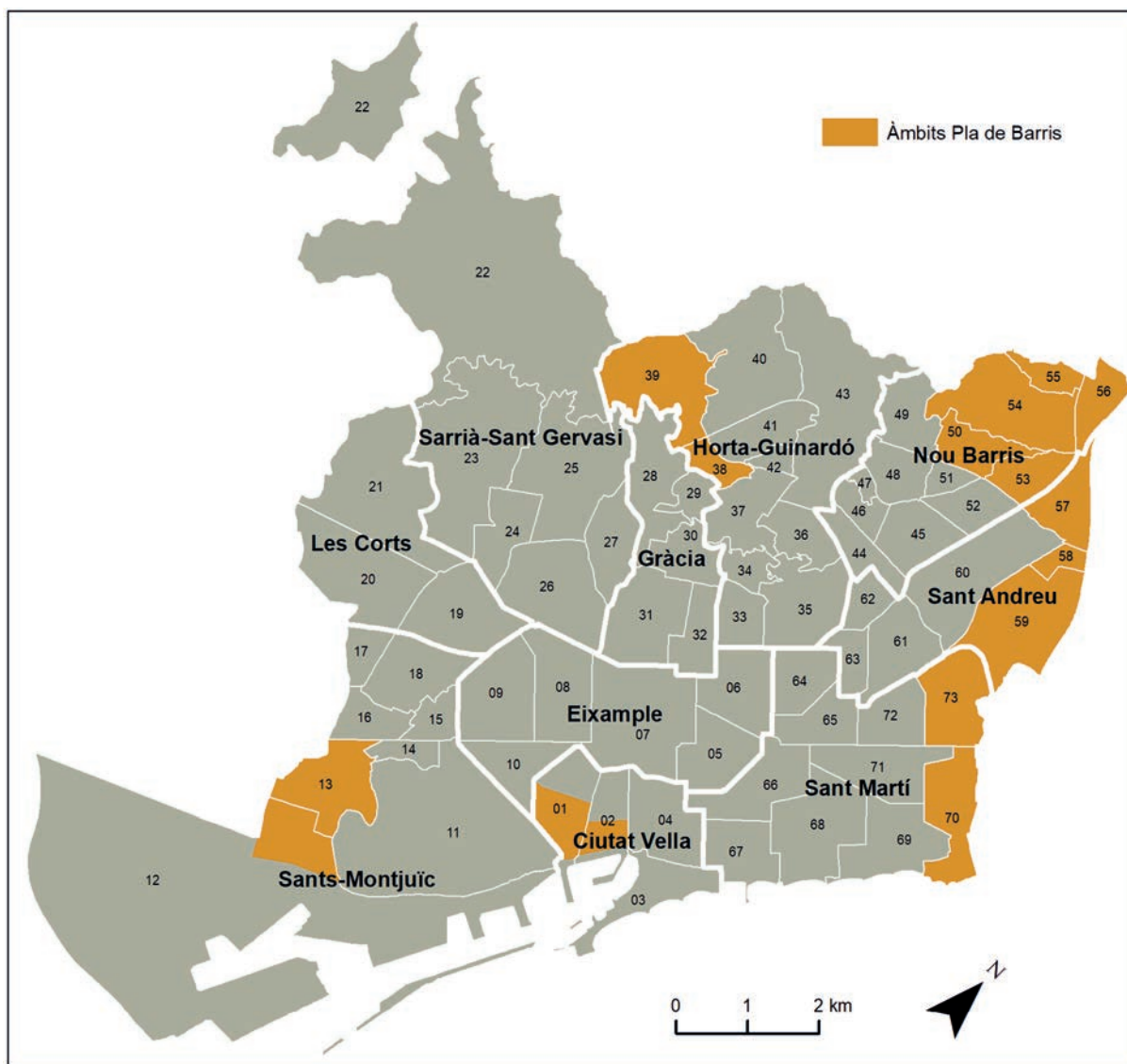
Pel que fa a l'organització del Pla des del punt de vista administratiu, el consistori barceloní ha volgut dotar-se de diversos òrgans específics (Consell Assessor, 2017b; Ajuntament de Barcelona, 2019). En primer lloc, es constituí el Comitè de Pilotatge, un ens que aplega tots els operadors municipals concernits en el desenvolupament del Pla (instituts, consorcis, agències, serveis i districtes municipals). Sota la presidència de la gerència municipal, s'encarrega de coordinar la intervenció de totes les instàncies municipals en el Pla i de posar a l'abast els recursos i generar sinergies entre els diversos operadors. Integrat per una quarantena d'operadors (figura 1), la seva funció explícita havia de ser integrar la totalitat de l'estructura de l'Ajuntament en el Pla i evitar la seva fragmentació sectorial.

En segon lloc, es constituïren les Taules de Seguiment Tècnic de Districte, les quals apleguen tots els serveis de cada districte implicats en el desenvolupament dels Plans de Barris en el seu territori. Cadascuna d'aquestes Taules disposa d'una Comissió Executiva permanent, que ha pilotat el dia a dia de l'execució del Pla als barris del Districte. En total, sis districtes de la ciutat han comptat amb estructures d'aquest tipus: Sants-Montjuïc, Ciutat Vella, Sant Martí, Sant Andreu, Nou Barris i Horta-Guinardó.

En tercer lloc, en cadascun dels barris integrats en el Pla es va crear el Grup Impulsor del Pla, un espai de coordinació integrat per responsables tècnics del Pla de Barris, tècnics de districte i representants de les entitats veïnals concernits en la gestió del Pla. En el primer any d'execució del Pla ja s'havien constituït un total de 9 grups impulsors, amb la participació de 184 persones. Aquests grups impulsors han esdevingut, de fet, la principal instància de cogestió del Pla, entre l'administració municipal i les entitats veïnals.

En quart lloc, des de l'inici del desplegament del Pla, es constituí el Consell Assessor, configurat per onze experts en temàtiques clau del Pla, que assessoren els gestors del Pla sobre el seu desenvolupament, en duen a terme l'avaluació i contribueixen a difondre'n els resultats. El Consell establí en els moments inicials del Pla un seguit de criteris per al seu desenvolupament (Consell Assessor, 2017a) i ha anat emetent informes anuals. Aquests informes contenen consideracions i recomanacions adreçades al Consistori. A manca d'aprovació de l'informe corresponent al tancament final del primer quadrienni del Pla, el Consell ha emès un total de 105 recomanacions durant els tres primers anys d'executòria (Consell Assessor, 2017b, 2018 i 2020).

Mapa 1. Localització dels àmbits del Pla de Barris de Barcelona (2017-2020)



Font: Ajuntament de Barcelona, 2017.

Finalment, pel que fa als aspectes tècnics, la gestió del Pla de Barris fou assignada el maig de 2016 a l'empresa municipal Foment de Ciutat, que s'ha responsabilitzat de la gestió de la inversió i la despesa, així com de la coordinació pràctica de l'execució del Pla. Per realitzar aquesta tasca es constituí en el si de Foment de Ciutat l'Equip del Pla de Barris, on s'aplega el personal de l'empresa que treballa directament en el seu desplegament.

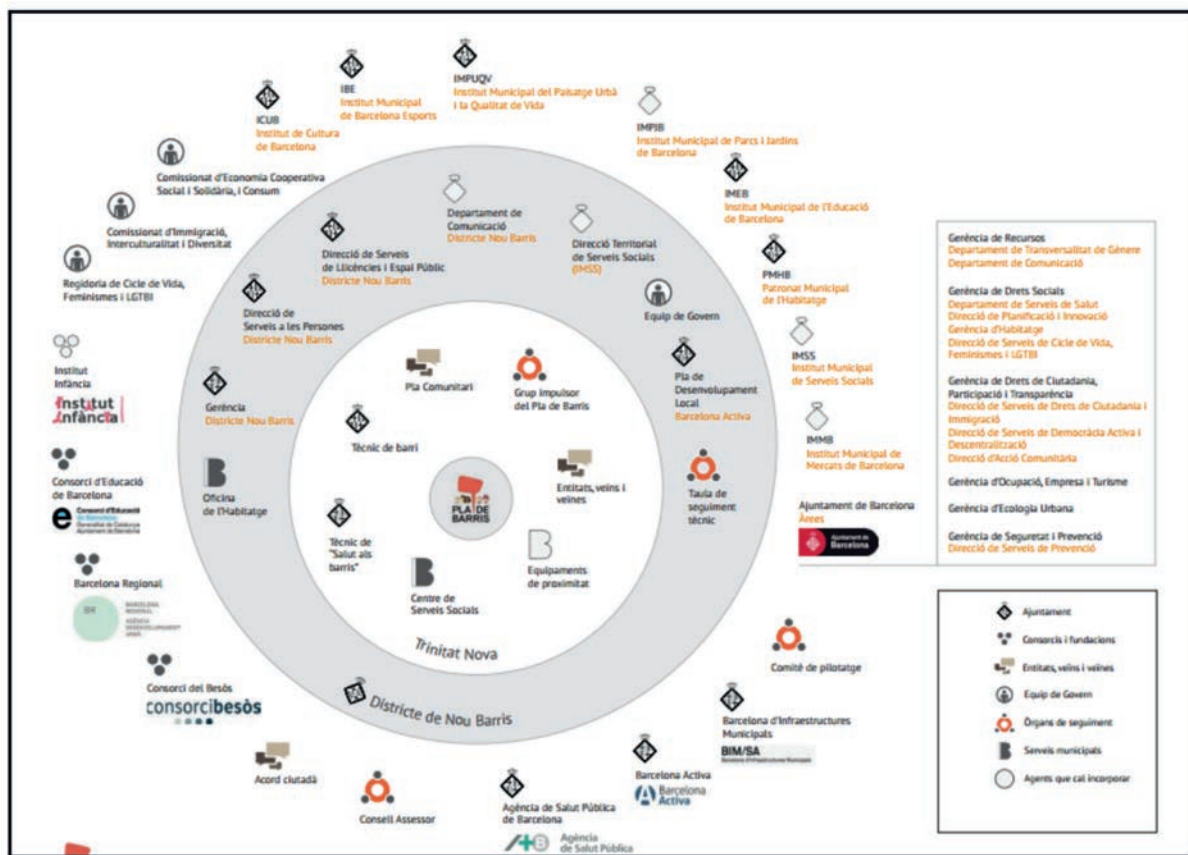
#### 2.4. Dotació de recursos extraordinaris: 150 M€

El total de recursos destinats al Pla de Barris durant el període 2017-2020 és de 150 milions d'euros, els quals representen una mitjana de 14,1 M€ per a cada àmbit del Pla. L'àmbit amb una dotació més alta és el Bon Pastor i Baró de Viver, amb 22,2 milions d'euros, mentre que les Roquetes és el que ha comptat amb menys recursos, amb 5 milions d'euros (taula 2). En termes de recursos per càpita, les dotacions oscil·len entre els de 300 € per càpita en el Pla de les Roquetes i els prop de 2.000 € en el Pla de la Trinitat Nova, essent la mitjana global de 830 €/habitant (Consell Assessor, 2020).

En el període 2017-2020 s'han desplegat 670 actuacions, una seixantena per cada àmbit del Pla de mitjana. Com es veurà, aquestes poden aplegar-se en quatre àmbits temàtics: Drets socials (39,7% de les actuacions), Educació (22,9%), Activitat econòmica (19,5%) i Ecologia urbana (19,5%). La distribució dels recursos destinats a cadascun dels àmbits temàtics (taula 3) evidencia que les actuacions d'Ecologia urbana —que apleguen bona part de la inversió urbanística i en espai públic— són de mitjana les que compten amb un pressupost més alt: s'hi han esmerçat 73,1 milions d'euros, que representen més de la meitat dels recursos totals (51,7%). Segueixen les actuacions en l'àmbit d'Educació, amb 31,4 milions (22,2%), Drets socials amb 23,1 milions (16,4%) i Activitat econòmica amb 13,6 milions (9,67%). Cal tenir en compte que el pes de les inversions en l'àmbit d'Ecologia urbana en part ve condicionat pel fet que s'hi han assignat inversions que de fet corresponen a altres àmbits, com ara la reforma o creació d'equipaments, per exemple.

El mes d'octubre de 2020, l'Ajuntament ha informat que ha executat ja el 91% dels recursos totals previstos en el primer quadrienni del Pla de Barris. Cal fer

Figura 1. Instàncies organitzatives que intervenen en el desenvolupament del Pla de Barris (2017-2020)



Font: Ajuntament de Barcelona, 2017.

Taula 2. Dotació pressupostària del Pla de Barris per àmbits territorials (2019)

Pla	Inversió (€)	Despesa corrent (€)	Total dotació pressupostària	Població (2019)	Inversió /habitant (€)
Besòs - Maresme	10.538.694,19	4.332.583,30	14.871.277,49	24.660	603,05
Bon Pastor - Baró de Viver	17.899.317,98	4.346.171,89	22.245.489,88	15.730	1.414,21
La Marina	11.370.935,86	3.314.715,56	14.685.651,42	32.286	454,86
La Verneda - la Pau	8.387.745,31	3.500.232,03	11.887.977,34	28.883	411,59
Raval Sud - Gòtic Sud	12.658.247,55	3.526.386,93	16.184.634,48	38.693	418,28
Roquetes	2.161.527,84	2.809.754,46	4.971.282,30	16.250	305,93
Sant Genís - la Teixonera	12.748.520,00	2.685.887,09	15.434.407,09	19.183	804,59
Trinitat Nova	11.801.397,96	2.863.382,92	14.814.780,88	7.620	1.944,20
Trinitat Vella	3.336.729,77	3.288.581,80	6.625.311,57	10.337	640,93
Zona Nord	15.424.680,95	4.529.895,70	19.804.576,65	15.202	1.302,76
<b>Total</b>	<b>106.327.797,41</b>	<b>35.197.591,69</b>	<b>141.525.389,10</b>	<b>208.844</b>	
<b>Mitjana</b>			<b>14.152.539,91</b>		<b>830,04</b>

Font: Foment de Ciutat. Dades actualitzades a novembre de 2019.

**Taula 3.** Dotació pressupostària del Pla de Barris per àmbits d'actuació (2019)

Àmbit d'actuació	Despesa corrent	Inversió	Total dotació pressupostària	Dotació pressupostària 2019 (%)
Drets socials	8.379.935,28	14.787.146,01	23.167.081,29	16,37%
Educació	14.691.772,46	16.794.812,13	31.486.584,59	22,25%
Activitat econòmica	10.222.726,51	3.466.505,54	13.689.232,05	9,67%
Ecologia urbana	1.903.157,45	71.279.333,73	73.182.491,18	51,71%
<b>Subtotal</b>	<b>35.197.591,69</b>	<b>106.327.797,41</b>	<b>141.525.389,10</b>	100,00%
Despeses de gestió	8.250.000,00		8.250.000,00	
<b>Total</b>	<b>43.447.591,69</b>		<b>149.775.389,10</b>	

Font: Foment de Ciutat. Dades actualitzades a novembre de 2019.

notar que el fet d'haver pogut elaborar els projectes per a un volum de 150 M€, pressupostar-ne la inversió i la despesa, programar-la i executar-la en els barris, implica una capacitat de gestió que no sempre és habitual en les nostres administracions públiques.

## 2.5. Col·laboració inter i intraadministrativa

Segons els criteris de partida, la gestió del Pla de Barris, per tal de ser efectiva, havia de basar-se en la col·laboració intra i interadministrativa, tant amb les àrees i districtes de l'Ajuntament de Barcelona com amb municipis veïns o altres institucions supramunicipals. En relació amb la col·laboració intraadministrativa, l'Ajuntament ha integrat en la gestió del Pla, com s'ha explicat, tots els àmbits de l'administració municipal que estan relacionats amb els àmbits territorials on es desenvolupen els projectes.

A banda dels òrgans de govern de caràcter general, d'ençà de l'any 2018 l'Ajuntament de Barcelona inicià el registre de les instàncies municipals implicades en les actuacions del Pla de Barris, en funció de tres tipus de col·laboració: estàndard, mitjana i alta. La col·laboració *estàndard* es produeix quan les accions es duen a terme entre Foment de Ciutat i la Gerència del districte on s'implementa l'acció. La col·laboració *mitjana* es produeix quan a banda d'aquests també hi intervé una àrea o un altre agent de l'Ajuntament de Barcelona. Finalment, la col·laboració *alta* s'esdevé quan, a més de Foment de Ciutat i la Gerència del districte, també hi participen com a mínim dues àrees de l'Ajuntament. D'acord amb aquests criteris, més del 54,2% de les accions s'haurien dut a terme amb col·laboració estàndard, el 28,8% ha assolit la col·laboració mitjana i el 17% l'alta (taula 4). Amb tot, aquestes dades evidencien l'esforç d'implicació de tota l'administració municipal en el seu conjunt en l'execució del Pla de Barris, contribuint a la transversalitat en l'execució de les polítiques urbanes.

Respecte de la col·laboració interadministrativa, el Pla de Barris no ha donat lloc a acords específics amb altres municipis o institucions de caràcter supramunicipal.

**Taula 4.** Grau de col·laboració entre instàncies de l'administració municipal (2019)

Grau de col·laboració	Actuacions	
	Nombre	%
Estàndard	363	54,17%
Mitjana	193	28,81%
Alta	114	17,01%

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat, SA. Dades actualitzades a novembre de 2019.

pals, com la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona o l'Àrea Metropolitana de Barcelona. En tot cas, la vinculació amb altres administracions s'ha produït mitjançant organismes preexistents, com ara consorcis que compten amb la participació de la Generalitat (Consorti de l'Educació de Barcelona, Agència de Salut Pública de Barcelona, Consorci Sanitari de Barcelona, que han pres part en entre una desena i un centenar d'actuacions respectivament) o de la Diputació (Consorti de Biblioteques de Barcelona, que pren part en 30 actuacions) (taula 5). La col·laboració entre municipis s'ha produït únicament a través del Consorci del Besòs, que aplega els cinc municipis de l'àrea. Aquest ens ha estat implicat en quatre actuacions en aquesta àrea. Així, la limitació de la col·laboració interadministrativa pot considerar-se com una de les principals desviacions del Pla respecte dels seus plantejaments inicials.

## 2.6. Transversalitat de les actuacions

Com s'ha dit, en el marc del Pla de Barris s'ha emprat un nombre molt elevat d'actuacions: 670 en total, segons el cens realitzat a inicis del darrer any de la seva execució (Consell Assessor, 2020). Aquestes actuacions van ser determinades en principi en un projecte específic per a cadascun dels deu àmbits d'actuació.<sup>3</sup> Tanmateix, a mesura que s'ha anat desenvolupant el Pla, el nombre d'actuacions empreses s'ha anat incrementant: eren 384 a finals de l'any 2017, 631 a finals

<sup>3</sup> Els projectes corresponents als deu àmbits d'actuació es poden veure a <https://pladebarris.barcelona/ca/plans-de-barri>.

**Taula 5.** Altres ens públics amb participació al Pla de Barris (2019)

Altres ens públics	Actuacions
<b>Consorcis</b>	
Consorci Institut d'Infància i Món Urbà <sup>4</sup>	9
Consorci Campus Interuniversitari del Besòs	1
Consorci Besòs	4
Consorci de Biblioteques de Barcelona	31
Consorci Educació de Barcelona	97
Consorci Sanitari de Barcelona	10
Agència de Salut Pública de Barcelona	46
<b>AMB</b>	
TMB	1

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat, SA. Dades actualitzades a novembre de 2019.

de 2018 i 670 a finals de 2019 (Consell Assessor, 2017b, 2018 i 2020).

Totes les actuacions han estat assignades a un dels àmbits d'actuació —Drets socials, Educació, Activitat econòmica i Ecologia urbana— i als seus corresponents subàmbits. Com a mostra de la transversalitat del Pla, resulta d'interès observar la distribució del nombre d'actuacions entre els àmbits i subàmbits (taula 6). Així, en Drets socials el 35% de les actuacions versen sobre Cohesió i convivència, el 22,9% sobre Salut i el 18,8% sobre Cultura. En el camp d'Educació, el 51,9% s'ocupen de l'Àmbit escolar i el 36,4% de l'Educació en el lleure. En Activitat econòmica, el 58,8% estan relacionades amb Ocupació i el 28,2% són d'Economia social i solidària. Finalment, en l'àmbit d'Ecologia urbana, els subàmbits amb un major nombre d'accions són Espai públic amb el 57,1% i Equipaments amb el 18,5%.

Tot i estar assignades a un àmbit concret, les actuacions també es relacionen amb altres subàmbits fora del camp en què es troben adscrites. Una anàlisi d'aquesta especificitat permet copsar l'abast de la transversalitat de les actuacions en tota la seva magnitud. Tal i com es pot observar en la taula 7, les actuacions adscrites a cada àmbit tenen relació amb tots els subàmbits, només amb tres excepcions. Des d'aquest punt de vista, doncs, la transversalitat de les actuacions del Pla de Barris 2017-2020 a Barcelona ha estat molt notable: no tan sols pels camps diversos en els quals s'ha actuat, sinó també perquè, lluny de cenyir-se a una lògica sectorial, cadascun dels camps d'actuació s'ha relacionat amb àmbits diversos.

**Taula 6.** Actuacions del Pla de Barris segons àmbit i subàmbit temàtic (2019)

Àmbit i subàmbit de les actuacions	Nombre d'actuacions	%
Drets socials	266	39,70%
Altres	17	6,39%
Cohesió i convivència	93	34,96%
Cultura	50	18,80%
Esports	21	7,89%
Habitatge	13	4,89%
Salut	61	22,93%
Serveis socials	6	2,26%
TIC	5	1,88%
Educació	154	22,99%
Altres	18	11,69%
Àmbit escolar	80	51,95%
Educació en el lleure	56	36,36%
Ecologia urbana	119	17,76%
Altres	9	7,56%
Equipaments	22	18,49%
Espai públic	68	57,14%
Mobilitat i accessos	14	11,76%
Zones verdes	6	5,04%
Activitat econòmica	131	19,55%
Altres	5	3,82%
Comerç	12	9,16%
Economia social i solidària	37	28,24%
Ocupació	77	58,78%
<b>Total</b>	<b>670</b>	<b>100%</b>

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat.

## 2.7. Implicació de la ciutadania

L'apoderament veïnal i l'enfortiment de la xarxa associativa han estat un dels objectius principals del Pla de Barris des del seu origen. Tant és així que, segons els seus promotors, aquest havia de ser un dels principals trets innovadors i identificadors del Pla enfront de les intervencions de rehabilitació que l'han precedit a Bar-

<sup>4</sup> Des de l'1 de gener de 2019 el Consorci Institut d'Infància i Món Urbà passà a formar part de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, adscrit a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Fins al 2019 el Consorci Institut d'Infància i Món Urbà estava integrat per l'Ajuntament de Barcelona, la Diputació de Barcelona, la Universitat de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona.

**Taula 7.** Actuacions segons altres subàmbits amb els quals es relaciona (2019)

Altres subàmbits amb els quals es relaciona l'actuació	Àmbit de les actuacions			
	Activitat econòmica	Drets socials	Ecologia urbana	Educació
Comerç	22	7		
Economia social i solidària	29	7	8	2
Ocupació	32	12	4	6
Cohesió i convivència	44	112	61	89
Cultura	9	66	16	80
Esports	2	33	23	19
Serveis socials	31	69	8	30
Habitatge	2	21	11	
Salut	20	50	24	13
TIC	8	11	3	14
Equipaments	6	29	24	26
Espai públic	9	35	21	5
Mobilitat	5	8	46	
Zones verdes	3	8	49	2
Àmbit escolar	8	33	10	39
Educació en el lleure	6	76	17	47
Altres	58	68	27	66

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat, SA. Dades actualitzades a novembre de 2019.

celona. Aquesta voluntat es concretava en el propòsit d'implicar la ciutadania no tan sols en les fases de diagnòs, establiment dels objectius i definició de les accions, sinó també en el seguiment i la gestió del Pla (Consell Assessor, 2017a). En les fases inicials de l'execució del Pla, la implicació de la ciutadania s'ha produït per mitjà de processos participatius de caràcter general, en els quals s'han establert de manera compartida les diagnòs i els objectius de cada programa d'actuació i, posteriorment, s'han constituït els grups impulsors, formats per entitats dels barris (Ajuntament de Barcelona, 2019; Consell Assessor, 2020). Aquests grups impulsors, amb unes 250 persones i 167 entitats convocades, han esdevingut l'espai principal de participació ciutadana i han contribuït a determinar i definir les actuacions dels projectes. A banda d'aquestes iniciatives, s'han desplegat també altres estratègies de participació: així, s'han desplegat 22 processos participatius associats a accions concretes, la majoria relacionats amb l'àmbit de l'Ecologia Urbana. També s'han dut a terme marxes exploratòries, dissenyades conjuntament amb el departament de Transversalitat de gènere de l'Ajuntament de Barcelona, una pràctica que respon tant a l'objectiu de reforçar la xarxa associativa i l'apoderament veïnal com a la col·laboració intraadministrativa. En tercer lloc, l'any 2018 s'inicià el projecte Nous Lideratges, un programa formatiu destinat a una quinzena de joves d'entre 20 i 35 anys vinculats als 16 barris on es desplega el

pla, orientat a promoure el desenvolupament comunitari i l'apoderament dels participants, a fi que els joves puguin contribuir a la construcció de teixit social als barris respectius. Fins a aquest moment se n'han dut a terme tres edicions d'una durada de tres mesos cadascuna, i en total hi han participat 39 persones.

A banda d'aquestes iniciatives que tenen per objectiu fomentar la participació ciutadana, també s'ha dut a terme una línia de treball orientada a l'apoderament veïnal. Així, s'ha donat suport a 34 entitats dels barris en qüestió, acompanyant-les en processos de millora del seu funcionament. En general, s'han treballat aspectes com la definició dels objectius o del model organitzatiu, l'organització d'actes, la visualització de l'entitat, la gestió cívica dels equipaments, o en programes específics adreçats a associacions de mares i pares o de famílies.

Tal i com s'ha apuntat anteriorment, el Pla de barris pretenia que la implicació de la ciutadania es produís també en el desplegament i la gestió de les actuacions, promovent-ne la coproducció. Així, s'establí que les accions es considerarien coproduïdes quan es produïssin dos dels tres supòsits següents (Consell Assessor, 2020):

- La definició de l'actuació i la definició de com es desplegarà es realitza de forma con-



**Taula 8.** Modalitats de la coproducció de les actuacions (2019)

Supòsits de la coproducció	Veïns i veïnes		Tercer sector		Ens privats		Total
	Accions	%	Accions	%	Accions	%	
Definició acció i com es desplegarà	118	17,61%	117	17,46%	42	6,27%	41,34%
Desplegament cogestionat	70	10,45%	71	10,60%	29	4,33%	25,37%
Governança compartida	55	8,21%	63	9,40%	17	2,54%	20,15%
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>36,27%</b>	<b>251</b>	<b>37,46%</b>	<b>88</b>	<b>13,13%</b>	<b>86,86%</b>

Font: Elaboració pròpia a partir de Foment de Ciutat, SA. Dades actualitzades a novembre de 2019.

junta amb un altre actor. En aquests casos, la implicació del veïnat va més enllà de la seva participació en el procés general de diagnosi, establiment dels objectius i definició de les actuacions que, com s'ha dit, ha tingut lloc, en principi, en cadascun dels Plans en curs.

- El desplegament de l'acció es fa de manera conjunta entre l'Ajuntament i un altre actor (les dues parts cogestionen, col·laboren i es complementen en el desplegament).
- Existeix una governança compartida entre l'Ajuntament i un altre actor en el desplegament (independentment de qui executa aquest desplegament).

Tal com mostra la taula 8, la definició específica de les accions i la seva estratègia de desplegament s'ha realitzat conjuntament amb el veïnat, amb el tercer sector o amb ens privats en un 41,3% de les actuacions. El desplegament de les actuacions s'ha dut a terme de forma conjunta amb altres agents en el 25,4%, mentre que s'han establert mecanismes de governança compartida en el 20,1%. La coproducció ha comprès així gairebé 9 de cada 10 actuacions del Pla. Es constata així que, independentment del seu rendiment, la voluntat inicial d'assolir un elevat nivell de col·laboració amb altres entitats —sobretot veïnals i del tercer sector— ha estat en bona mesura aconseguida.

## 2.8. Avaluació del programa

L'avaluació del Pla de Barris va ser considerada una part indestriable de la iniciativa. Es recollia així la tradició de la Llei de Barris, que recollia la prescripció de la seva avaluació, la qual fou realitzada i publicada en finalitzar el primer cicle de la seva aplicació (DPTOP, 2009). En el cas del Pla de Barris, l'avaluació s'ha estructurat en dos fronts. D'una banda, l'Ajuntament ha encarregat a l'agència IVÀLUA l'elaboració del mètode d'avaluació per mitjà de l'establiment d'un sistema d'indicadors relatius als *inputs* (recursos), *outputs* (productes) i *outcomes* (resultats) aplicables a cadascun dels quatre grans àmbits temàtics. Tanmateix, no serà fins a la finalització de la implementació del Pla a finals de 2020 quan es podrà realitzar l'informe complet que permetrà validar les actuacions, retre comptes amb els recursos emprats i orientar la nova edició del programa. Aquesta avaluació *ex post* resultarà segurament útil per al rendiment de comptes i la capita-

litització de l'experiència, però és escassament operativa a l'hora d'orientar-ne el desenvolupament.

Per fer front a aquesta mancança, els gestors del Pla acordaren realitzar una avaluació *in itinere*, a mesura que es desenvolupen les actuacions. En aquest sentit, el Pla de Barris s'ha dotat d'un instrument específic: la plataforma Project Monitor, una eina que permet recollir de forma sistematitzada la informació generada en el marc del Pla de Barris segons el contingut de cadascuna de les actuacions, els agents implicats, els calendaris i els pressupostos. D'aquesta manera, se'n pot monitoritzar l'evolució, ja sigui de l'execució pressupostària com de les accions des d'una perspectiva temàtica o de la implicació de les entitats i els veïns i veïnes.

Finalment, el darrer instrument emprat per a l'avaluació i monitorització del Pla de Barris en el període 2017-2020 han estat, com s'ha dit, els debats i els informes anuals del Consell Assessor. El Consell ha realitzat un conjunt de 13 sessions plenàries i ha emès tres informes anuals, que han pogut resultar d'utilitat tant per al govern municipal com per al rendiment de comptes en el ple del consistori i a les entitats ciutadanes (Consell Assessor, 2017b; 2018; 2020). Les aportacions del Consell Assessor han estat també emprades a l'hora de definir l'orientació i les característiques de la nova edició del Pla de Barris en el quadrienni 2021-2024.

## 3. Apreneatges derivats del desenvolupament del Pla de Barris

El desplegament del Pla de Barris de Barcelona durant el període 2017-2020 confirma, amb els seus èxits i les seves limitacions, la importància dels reptes amb els quals les polítiques de rehabilitació urbana han de mesurar-se de manera ineludible. Vegem a continuació, tot seguint la valoració que n'ha fet el Consell Assessor del Pla (Consell Assessor, 2020), la resposta que el Pla de Barris ha tractat de donar a aquests reptes i quins són alguns dels aprenentatges que se'n deriven.

### 3.1. Un pla necessari que s'hauria d'estendre a l'àmbit metropolità

Al llarg de la darrera dècada, una de les característiques més destacades de l'evolució de la societat catalana en general i de l'àmbit metropolità en particular ha estat l'increment de les desigualtats socials (Sara-

sa, Porcel i Navarro-Varas, 2013; Nel·lo i Donat, 2014; Antón-Alonso i Porcel, 2018). En els àmbits urbans, l'increment de les desigualtats s'ha reflectit en la segregació urbana, és a dir, en la tendència dels grups socials a separar-se entre ells a la ciutat (Blanco i Nel·lo, 2015; Blanco i Nel·lo, 2018; Nel·lo, 2018). Això ha tingut com a conseqüència la concentració de la població més vulnerable en aquells barris que disposen, en termes generals, d'uns pitjors estàndards urbanístics, dotacions de serveis i qualitat del parc d'habitatges. En aquestes circumstàncies, les intervencions de rehabilitació urbana poden servir tant per millorar les condicions de vida de la població més vulnerable com per contrarestar les tendències a la segregació. Des d'una òptica d'equitat urbana semblen, doncs, plenament justificades.

En aquest context, els objectius del Pla de Barris semblen particularment adequats, ja que no tan sols es proposa incidir en les condicions de vida als barris més desafavorits i frenar les dinàmiques de segregació urbana, sinó que, a més, persegueix fer-ho tot impulsant l'acció col·lectiva i l'apoderament veïnal. D'altra banda, pel que fa al seu abast territorial i demogràfic, el Pla sembla particularment ambiciós. Les àrees incloses dins de l'àmbit d'actuacions en un sol quadrienni abasten, com hem vist, dues de cada tres seccions censals vulnerables de la ciutat. Així mateix, el percentatge de població concernida és molt elevat, tant en termes absoluts com si es compara amb altres experiències prèvies a Catalunya i a l'estranger.

Tanmateix, l'abast territorial del Pla, ambiciós com pot semblar respecte de la ciutat, constitueix, sens dubte, una de les seves principals limitacions. Una de les característiques destacades de la segregació urbana avui a Catalunya és la seva escala supralocal. Així, a causa de la integració territorial, no són només els carrers o els barris de cada municipi els que tendeixen a especialitzar-se socialment, sinó que municipis, i fins i tot eixos urbans sencers, es veuen especialitzats a aplegar població de determinats nivells de renda en funció de les dinàmiques metropolitanes (Blanco i Nel·lo, 2018). Aquest canvi d'escala de la segregació comporta que els municipis on es concentren les situacions de major dificultat social i les majors necessitats de serveis públics siguin els que tenen les majors mancances urbanes i una base fiscal més reduïda. Es produeix així la paradoxa que les més altes necessitats es concentren en els territoris on hi ha menys recursos per subvenir-les.

El municipi de Barcelona, a causa de la seva dimensió i diversitat territorial, pot emprendre en el seu propi terme municipal les polítiques redistributives que d'altres, on la renda mitjana és baixa en tot el seu territori, tindrien moltes més dificultats per tirar endavant. Així, per dotar els municipis més necessitats de recursos adequats i assolir els efectes equilibradors que es persegueixen, resultaria necessària una política de rehabilitació urbana d'abast com a mínim metropolità o català. En cas contrari, es podria córrer fins i tot el risc que, a mitjà termini, les diferències socials entre la ciutat central i el territori del seu entorn —entre les dues ribes del Besòs, per exemple— vagin augmentant.

D'aquí se'n deriva la necessitat que les polítiques per fer front a la segregació i els seus efectes hagin de tenir un abast metropolità, tal com ha manifestat reiteradament el mateix Consell Assessor del Pla, que en el seu acord de 23 d'octubre de 2019 va indicar que:

“Considera necessari l'endegament, amb la major brevetat possible, d'un Pla de Barris a l'àrea metropolitana de Barcelona, àmbit on es donen les majors desigualtats en termes de renda i de dotacions urbanes, així com notables disparitats en els recursos disponibles per part dels ajuntaments a l'hora de fer-hi front” (Consell Assessor, 2019).

La manca d'iniciativa política, col·laboració i aportació de recursos per part del Govern de la Generalitat o de l'Àrea Metropolitana (o encara del govern de l'Estat o de les instàncies europees) a l'hora d'emprendre una iniciativa d'abast metropolità com la que es reclama constitueix clarament una mancança destacada de les polítiques de rehabilitació en l'àmbit barceloní durant aquest període.

### 3.2. Un volum de recursos molt notable en termes absoluts i comparatius

Com s'ha indicat, un altre dels reptes rellevants de les polítiques de rehabilitació és disposar de recursos específics i suficients. Com s'ha dit, l'Ajuntament de Barcelona ha destinat en el quadrienni 2017-2020 150 M€ al Pla de Barris, distribuïts en 10 àmbits d'actuació, a raó d'una mitjana de més de 14 M€ per àmbit. En aquest sentit, cal destacar que l'esforç econòmic resulta, en termes comparatius, molt notable.

Un primer parangó es pot fer amb les dotacions de la Llei de Barris (DPTOP, 2009; Nel·lo, 2011 i 2018). En les set convocatòries en què es desenvolupà l'aplicació de la Llei, entre els anys 2004 i 2010, s'arribaren a pressupostar un total de 1.330 M€ per a 141 barris de tot Catalunya, dels quals a finals de l'any 2010 se n'havien emprat efectivament 513 M€. Això fa que la mitjana de dotació per barri fos de 9,4 M€, mentre que en el cas del Pla de Barris l'aportació per a cada àmbit, com hem vist, supera els 14 M€. És ben cert que s'estan comparant euros corrents i que en el cas de la Llei de Barris la dotació per a cada actuació oscil·lava molt, entre els 2 milions per a les viles més petites i el prop de 20 milions per a alguns grans barris metropolitanos. Ara bé, cal tenir en compte que en el cas de la Llei de Barris entre el 50% i el 75% dels recursos eren aportats per la Generalitat. En canvi, en el cas del Pla de Barris que aquí analitzem han estat aportats en la seva totalitat per l'Ajuntament de Barcelona.

Un altre element de contrast interessant consisteix a comparar els recursos destinats per la Llei de Barris a Barcelona en el període 2004-2010 i els del Pla de Barris. Com s'ha dit més amunt, a través de les set convocatòries de la Llei es van arribar a destinar 183 M€ a 12 barris de Barcelona, la meitat dels quals eren aportats per la Generalitat. Cal tenir en compte que, per raó de les disponibilitats pressupostàries, la despesa no es realitzà tota en aquests set anys, sinó que es perllongà durant gairebé tota la dècada següent, fins a l'any 2019 (Ajuntament de Barcelona, 2019b). Podem concloure, doncs, que, en els quatre anys del Pla de Barris, l'Ajuntament de Barcelona ha esmerçat

un volum de recursos força proper als que van destinar a la Llei de Barris la Generalitat i l'Ajuntament mateix al llarg dels set anys que duraren les convocatòries de la Llei de Barris (2004-2010) o en els 16 anys (2004-2019) que es perllongà el seu desenvolupament efectiu.

Un altre element de contrast interessant a l'hora d'avaluar el volum dels recursos destinats al Pla de Barris és comparar-los amb els que la Unió Europea dedicà al programa URBAN. Com és sabut, la segona edició d'aquest programa es desenvolupà entre els anys 2000 i 2006, en paral·lel als primers compassos de l'aplicació de la Llei de Barris a Catalunya. Doncs bé, les institucions europees destinaren a aquest programa 727,7 M€, dels quals pertocaren a Espanya un total de 112 M€ (Comissió Europea, 2011). Es pot afirmar, doncs, que l'Ajuntament de Barcelona ha dedicat al Pla de Barris del quadrienni 2017-2020 un volum de recursos equiparable aproximadament al que el programa URBAN de la Unió Europea va destinar al conjunt de l'Estat espanyol en el període 2000-2006.

### 3.3. La necessitat i el risc de dispersió de les actuacions transversals

Com s'ha dit, el nombre d'actuacions del Pla de Barris que s'ha dut a terme en cada àmbit d'actuació s'apropa a les 70. Es tracta certament d'un volum d'iniciatives molt elevat. La seva distribució temàtica i la interrelació que en la seva execució s'ha volgut establir entre els diversos camps mostra fins a quin punt s'ha aconseguit una elevada transversalitat en el disseny i execució del Pla. Notables resulten, així mateix, els esforços realitzats pel consistori barceloní per tal de garantir la implicació en la gestió del Pla de totes les instàncies municipals concernides, tot trencant les lògiques sectorials tan habituals en la nostra administració pública.

Ara bé, un volum tan elevat d'actuacions, si bé constitueix una mostra destacada de flexibilitat i ambició, planteja també alguns problemes. El més notable és la dificultat d'explicar i comunicar al veïnat de cada barri i al conjunt de la ciutat el contingut de les actuacions. En aquest context, segons el que ha apuntat en més d'una ocasió el Consell Assessor, hauria estat convenient establir, a l'hora de planificar-les i explicar-les, una certa jerarquització, destacant aquelles actuacions que resulten més determinants i característiques en cada àmbit d'actuació. En diversos moments del desenvolupament del Pla s'ha previst establir, a aquests efectes, la figura dels "projectes motor", que finalment no s'ha acabat de generalitzar.

Un altre element que podria ajudar a conferir una major unitat de propòsit a les actuacions realitzades en cada àmbit podria ser un rendiment de comptes freqüent als barris, més enllà dels projectes inicials, les memòries administratives i les reunions dels cercles estrictament implicats en l'execució de les actuacions.

Finalment, pel que fa a l'abast temàtic del Pla, s'ha vist que les seves actuacions s'estenien a àmbits que en les experiències anteriors havien romàs fora de l'abast dels programes de rehabilitació urbana. En aquest sentit, resulta particularment destacable que

prop d'1 de cada 4 euros emprats en el Pla s'hagi destinat a l'àmbit d'Educació. Tanmateix, el Consell Assessor ha fet notar que es podria encara augmentar la transversalitat del Pla amb actuacions en altres àmbits, com l'habitatge, la salut, l'energia i la gestió ambiental. Tal com s'explicarà més endavant, aquesta recomanació sembla d'una particular importància en previsió d'una extensió del Pla de Barris per a un nou període de quatre anys.

### 3.4. El potencial i les limitacions de la implicació del veïnat

La voluntat d'implicar la ciutadania en el Pla de Barris ha estat, tal com s'ha explicat, un dels seus trets distintius. La presència en els seus inicis d'un conjunt d'iniciatives ciutadanes nascudes per fer front als efectes de la crisi econòmica iniciada l'any 2008 afavoria, en bona mesura, aquest propòsit. També jugava a favor d'aquesta decisió el fet que el govern municipal, per raó dels seus orígens i orientació política, tingués una relació estreta amb els impulsors de bona part d'aquestes iniciatives ciutadanes. Sigui com sigui, la implicació del veïnat de cada barri a l'hora d'establir la diagnosi de partida, els objectius, les formes de desplegament i l'execució mateixa del Pla ha assolit nivells per als quals resulta difícil trobar precedents en les polítiques de rehabilitació a Catalunya.

Incorporar la participació ciutadana en les polítiques de transformació urbana pot tenir, en principi, efectes positius en dos vessants. D'una banda, permet realitzar diagnosi compartides i orientades a les necessitats ciutadanes i afavoreix la creació de consensos i de corresponsabilitat entre la ciutadania i les institucions. D'altra banda, l'existència d'un teixit social dens és indicatiu d'una capacitat d'actuació col·lectiva en la reivindicació dels propis drets i en l'exploració de formes alternatives d'organització social. De fet, en els darrers anys s'ha fet evident que els barris amb majors nivells d'organització i participació són els que han tingut més capacitat de resistència als embats de la crisi i l'austeritat (Blanco, Cruz, Martínez i Parés, 2016).

Ara bé, les capacitats d'acció col·lectiva es troben distribuïdes de manera desigual en el territori, de manera que en els diferents barris el teixit social no té la mateixa intensitat ni capacitat transformadora. De fet, als barris on les necessitats socials són més intenses, les xarxes associatives solen ser més febles (Blanco i Nel·lo, 2017; Blanco i Nel·lo, 2018a). Això suposa, evidentment, una limitació notable a l'hora d'assolir l'objectiu dels promotors del Pla de fer que el veïnat no tan sols sigui el destinatari, sinó també el protagonista, de les accions del Pla (Consell Assessor, 2017a). En aquest sentit, es fa evident que la intervenció de la ciutadania en una iniciativa com el Pla de Barris requereix no tan sols una voluntat decidida per part de l'Ajuntament d'acollir-la i potenciar-la, sinó també una robusta organització veïnal. Això és particularment cert quan, a més, es pretén que la implicació de la ciutadania no tan sols consisteixi a implicar-se en processos de participació, sinó a desplegar la coproducció de polítiques, és a dir, estructurar capacitats d'acció conjunta entre la ciutadania i les institucions.

En aquest sentit, per a projectes futurs, sembla necessari, tal com ha recomanat el Consell Assessor, efectuar un balanç especialment acurat de les experiències de coproducció de polítiques dutes a terme durant el període 2017-2020. D'aquest balanç segurament se'n derivarà la necessitat de desplegar una acció social i institucional que reforci les capacitats d'acció col·lectiva i pal·liï les carencies o debilitats en el teixit associatiu en alguns dels barris més vulnerables.

### 3.5. Els resultats del Pla i el govern dels seus efectes

El rendiment del Pla de Barris de Barcelona en el període 2017-2020 haurà de ser oportunament avaluat en el seu conjunt. Aquesta avaluació haurà de tenir en compte els seus efectes en les condicions de vida, la densitat institucional, l'accés als serveis, l'organització veïnal i altres aspectes clau en la vida dels barris. Una forma efectiva d'avaluació consistirà en la comparació de diversos paràmetres urbanístics, econòmics, socials i demogràfics en el moment inicial i a la fi del desplegament del Pla a les àrees concernides, així com la seva relació amb l'evolució mitjana en el conjunt de la ciutat, exercici que ja es va realitzar en ocasió de les primeres edicions de la Llei de Barris (DPTOP, 2009; Nel·lo, 2018).

Tanmateix, aquesta avaluació haurà d'anar acompanyada, al nostre parer, d'una decidida voluntat de governar les transformacions que tenen lloc als nostres barris, en part per l'acció mateixa del Pla. En particular, tal com ja s'ha assenyalat reiteradament (Consell Assessor, 2017a), convindrà estar molt atent a l'evolució del mercat immobiliari en els barris més vulnerables de la ciutat. Com és ben sabut, les millores en el disseny de l'espai públic, la pacificació de carrers, la dotació de nous equipaments i serveis, entre d'altres, contribueixen sens dubte a la millora de les condicions de la població, però poden reflectir-se també en els preus del sòl i de l'habitatge. Així, si l'increment dels preus del sòl acabés produint processos de substitució de la població, les actuacions de millora podrien arribar a tenir efectes negatius.

En aquest sentit, cal conjuntar la voluntat de millora de les condicions de vida dels barris amb les mesures necessàries per evitar que aquesta millora pugui tenir efectes no desitjats. Per això es fa necessari en primer lloc el monitoratge de les conseqüències dels processos de rehabilitació urbana, per tal de poder conèixer-ne a temps els efectes (en la població, en el comerç i en el mercat immobiliari). En segon lloc, en paral·lel a les actuacions de rehabilitació urbana, cal avançar en la garantia del dret a l'habitatge per mitjà de mesures com la reserva efectiva de percentatges substantius de sostre residencial per a habitatge protegit en cada nova actuació urbanística, la promoció de sòl i habitatge públic, la regulació dels preus i les condicions del lloguer i el foment de formes d'accés cooperatiu i col·lectiu a l'habitatge, entre d'altres. En tot cas, en la situació actual, en què la precarietat i les privacions afecten una part molt notable de la població i els barris de la ciutat, no seria de cap manera raonable deixar d'intervenir per millorar les condicions de vida pel temor a les conseqüències que aquesta millora pogués tenir en el futur.

## 4. Cloenda: una reflexió sobre la continuïtat del pla de barris en les circumstàncies actuals

L'any 2020, les fases finals del desplegament del Pla de Barris a Barcelona han coincidit amb l'esclat de la pandèmia de la covid-19, la qual està tenint uns efectes particularment assenyalats als barris més vulnerables de la ciutat. Això es deu, en primer lloc, a la incidència diferencial de la malaltia sobre la població que disposa de menys recursos i que pateix sovint patologies prèvies vinculades a les condicions de vida (Baña-Díez et al., 2020). Així mateix, els efectes socials i econòmics de la crisi afecten en particular la població que pateix una major precarietat laboral i disposa de menys mitjans per protegir-se (Checa, López, Martín i Nel·lo, 2020).

En aquestes circumstàncies, l'Ajuntament de Barcelona ha manifestat la seva voluntat de mantenir i estendre el Pla de Barris durant el proper quadrienni, 2021-2024 (Ajuntament de Barcelona, 2020). El propòsit del consistori és incorporar 7 nous barris al Pla, tot mantenint, amb diverses intensitats, actuacions en els 16 barris que ja integraven el Pla 2017-2020. D'aquesta manera, les actuacions del Pla arribaran fins a 23 dels 73 barris de la ciutat, amb una població de 377.000 habitants (que representen el 23% de la població total de la ciutat). Així mateix, d'acord amb les propostes del Consell Assessor, el consistori ha ampliat la intervenció de les actuacions cap a nous camps, de tal manera que es passarà de les quatre esferes d'intervenció actuals a sis: educació i salut pública; drets socials, equitat de gènere i acció comunitària; habitatge; ocupació, impuls econòmic i economia social; espai públic i accessibilitat; sostenibilitat ambiental i emergència climàtica. Els recursos totals previstos per a aquest nou període són de nou 150 M€.

En conjunt, la proposta sembla particularment necessària i oportuna. El propòsit de dedicar fins a 300 M€ en vuit anys per a la millora de les condicions de vida als barris més vulnerables de la ciutat fa del Pla de Barris barceloní una referència a escala europea en el camp de les polítiques de rehabilitació urbana. Així mateix, la incorporació en el Pla de matèries com l'habitatge, la sostenibilitat ambiental i l'emergència climàtica, així com la qüestió de la salut pública, d'òbia importància en aquests moments, constitueix un nou progrés en quant a la transversalitat.

Pel que fa a la seva organització i impuls, en la seva nova etapa el Pla haurà de tenir particularment en compte, com es deia, el rendiment que han tingut fins ara les experiències de coproducció de les actuacions. La munió d'iniciatives solidàries i d'ajuda mútua destinades a pal·liar els efectes de la crisi sanitària i social que han sorgit en molts barris de la ciutat poden ser un bon punt de partida per a aquestes pràctiques d'implicació veïnal.

El punt més feble del Pla continua sent, en la nostra opinió, el seu abast territorial. Amb l'extensió a 23 barris de la ciutat, l'abast del Pla dins del municipi barceloní ha arribat al seu límit, més enllà del qual l'ampliació desnaturalitzaria segurament l'instrument. En canvi, la crisi actual fa encara més necessària la intervenció en altres barris i municipis de l'àrea i la regió metropolitana, per a la qual els ajuntaments respec-

tius no disposen de recursos suficients. Es tracta d'una limitació que no és de cap manera imputable a la voluntat del consistori barceloní, però que caldria corregir tan aviat com les circumstàncies polítiques ho facin possible. Les vies per fer-ho podrien ser la recuperació de la Llei de Barris per part de la Generalitat de Catalunya, o l'endegament d'un Pla de Barris específic per a l'àmbit metropolità per part de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Els fons europeus destinats a la recuperació econòmica i social podrien contribuir, potser, a endegar iniciatives en aquesta direcció, sempre, és clar, que es compti amb la voluntat política d'impulsar-les. L'Ajuntament de Barcelona, juntament amb altres ajuntaments metropolitans, pot jugar un paper de lideratge en la reivindicació d'aquestes necessitats. En tot cas, en les presents circumstàncies de crisi sanitària i social, la intervenció per tal de mantenir i millorar les condicions de vida dels barris metropolitans constitueix una necessitat preemptòria i crucial.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- AA.DD. (2005). *The 'Acquis URBAN': Using the best practices of cities for the benefit of cohesion policy. Common Declaration of URBAN cities and players at the European Conference "URBAN Future" on June 8th and 9th, 2005 in Saarbrücken (Germany)*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken\\_urban\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/document/pdf/saarbrucken_urban_en.pdf).
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2016). *Dossier de Premsa. Pla de Barris*. Barcelona, Ajuntament de Barcelona, 19.10.2016: [https://www.slideshare.net/Barcelona\\_cat/dossier-de-premsa-del-pla-de-barris](https://www.slideshare.net/Barcelona_cat/dossier-de-premsa-del-pla-de-barris) [consulta 31.10.2020].
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019a). *El Pla de Barris de Barcelona, 2016-2020. Memòria de seguiment. Març 2019*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019b). *Pressupost obert. Llei de Barris*, <http://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/pressupostobert/ca/programas/1535/llei-de-barris#view=functional&year=2019> [consulta 31.10.2020].
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2020). *Barcelona impulsa un nou Pla de Barris que incorpora 7 barris de la ciutat i arribarà a un total de 23 barris de Barcelona amb un pressupost de 150 milions d'euros*. Dossier de premsa, 14.10.2020 [consulta 31.10.2020].
- ANDREU, M. (2015). *Barris, veïns i democràcia. El moviment ciutadà en la reconstrucció de Barcelona (1968-1986)*. Barcelona: l'Avenç.
- ANTÓN-ALONSO, F. i PORCEL, S. (2018). "La vulnerabilitat urbana a la Barcelona metropolitana: la dinàmica de la persistència", a: IERMB (ed.) *El dret a la metròpoli. Anuari metropolità 2017* (pàg. 23-47). Bellaterra: Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona i Àrea Metropolitana de Barcelona.
- BAENA-DÍEZ, J.M., BARROSO, M., CORDEIRO-COELHO, S.I., DÍAZ, J.L. i GRAU, M. (2020). "Impact of COVID-19 outbreak by income: hitting hardest the most deprived". *Journal of Public Health*, 1-6.
- BLANCO, I. i NEL-LO, O. (2017). "Can Social Innovation be the Answer? The Role of Citizen Action in the Face of Increasing Socio-Spatial Polarization". *Territorio*, 83, 7-16.
- BLANCO, I. i NEL-LO, O. (eds.) (2018). *Barríos y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Catalunya*. València: Tirant lo Blanch.
- BLANCO, I., CRUZ, H. i NEL-LO, O. (2018). "Les polítiques de rehabilitació urbana: evolució, implicació ciutadana i ensenyaments", a: R. Gomà i J. Subirats (eds.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (pàg. 218-237). Barcelona: Galàxia Gutenberg.
- BLANCO, I., CRUZ, H., MARTÍNEZ, R. i PARÉS, M. (2016). "El papel de la innovación social frente a la crisis". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVIII, 188.
- BOHIGAS, O. (1985). *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.
- BUSQUETS, J. (2004). *Barcelona, la construcció urbanística de una ciutat compacta*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- CHECA, J., LÓPEZ, J., MARTÍN, J. i NEL-LO, O. (2020). "Los que no pueden quedarse en casa: movilidad urbana y vulnerabilidad territorial en el área metropolitana de Barcelona durante la pandemia COVID-19". *BAGE*, 87.
- COMISIÓ EUROPEA, DIRECCIÓ GENERAL DE POLÍTICA REGIONAL: *Urban II: Financiación* [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/urban2/budget\\_es.htm](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/budget_es.htm) [consulta: 31.10.2020]
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2017a). *Transformar la ciutat amb la ciutadania. Criteris i reflexions per al Pla de Barris de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2017a). *Informe Anual 2016-2017*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2018). *Informe Anual 2018*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2019). *Acord relatiu a les actuacions del Pla de Barris durant el mandat 2019-2023*. Barcelona, 23 d'octubre 2020.
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2020). *Informe anual 2019*. Disponible a: <https://pladebarris.barcelona/ca/consell-assessor-del-pla-de-barris>.
- Departament de Política Territorial i Obres Públiques (2009). *La Llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, DPTOP.
- GUTIÉRREZ, A. (2009). "El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 53.

LLOP, J.M. i VALLS, X. (coords.) (2008): *Ciutats en (re) construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

MARSHALL, T. (2004). *Transforming Barcelona*. Londres: Routledge.

NEL·LO, O. (2010). "The Challenges of Urban Renewal. Ten Lessons from the Catalan Experience". *Anàlisi Social*, vol. XLV, 197, 685-715.

NEL·LO, O. (2011). "The Five Challenges of Urban Rehabilitation. The Catalan Experience". *Urban Research and Practice*, vol. IV, 3, 308-325.

NEL·LO, O. (2018a). "Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 198, 697-715.

NEL·LO, O. (2018b). "Segregació residencial, gentrificació urbana i dret a la ciutat: una lectura des de Barcelona". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 60, 48-61.

NEL·LO, O. i DONAT, C. (2014). "Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona", a: J. M. Albertos i J. L. Sánchez (eds.), *Geografía de la crisis económica en España*. València: Publicacions de la Universitat de València (pàg. 565-608).

SARASA, S., PORCEL, S. i NAVARRO-VARAS, L. (2013). "L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya". *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 56, 10-87.



**1. Un Pla de Barris metropolità a Barcelona?**

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

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

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

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

3.3. Barri d'oficis

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

**5. L'escala del Pla de Barris**

5.1. Distribució de la despesa pública local

5.2. Les àrees d'intervenció més enllà dels barris

5.3. La gestió d'un pla de barris metropolità

**6. Conclusions**



JORDI MARTÍ GRAU

jmg@bcn.cat

Regidor de Presidència i Pla de Barris,

Ajuntament de Barcelona.

Vicepresident de Planificació Estratègica,

Àrea Metropolitana de Barcelona

# UN PLA DE BARRIS METROPOLITÀ A BARCELONA?

## Resum

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

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

## 1. Un Pla de Barris metropolitana a Barcelona?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

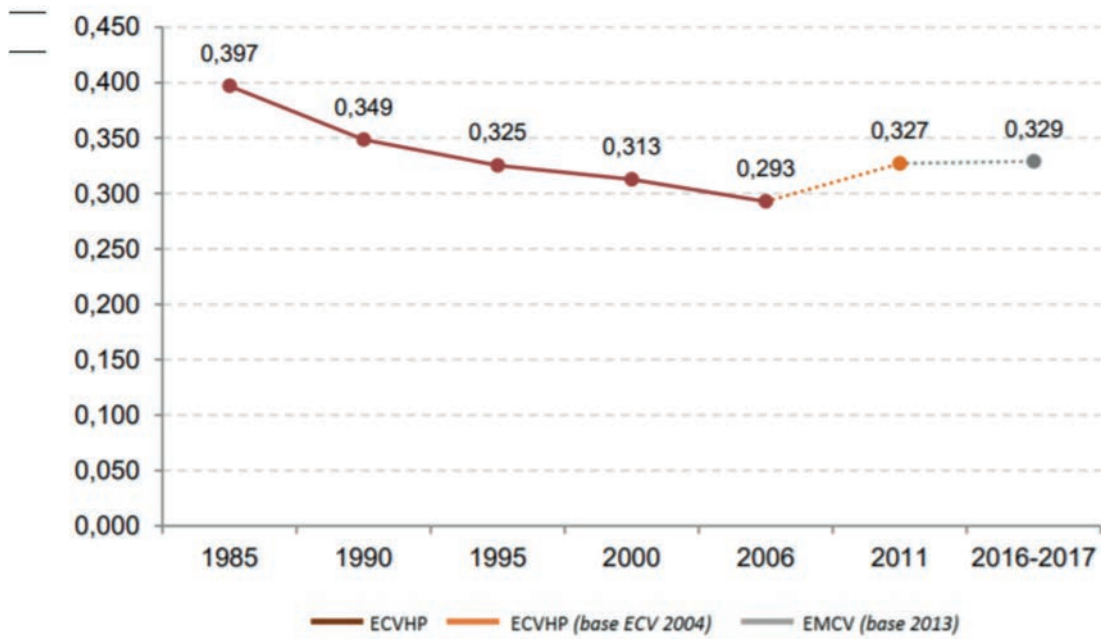
És evident la correlació entre l'increment de la desigualtat i la intensificació de la segregació urbana en els dos extrems, i que aquesta té una escala indiscutiblement metropolitana en la qual s'han consolidat àrees en els dos extrems que engloben territoris de diversos municipis. Una política local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

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

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

<sup>1</sup> L'informe es pot consultar a: [https://pemb.cat/public/docs/41\\_lc\\_12.pdf](https://pemb.cat/public/docs/41_lc_12.pdf)

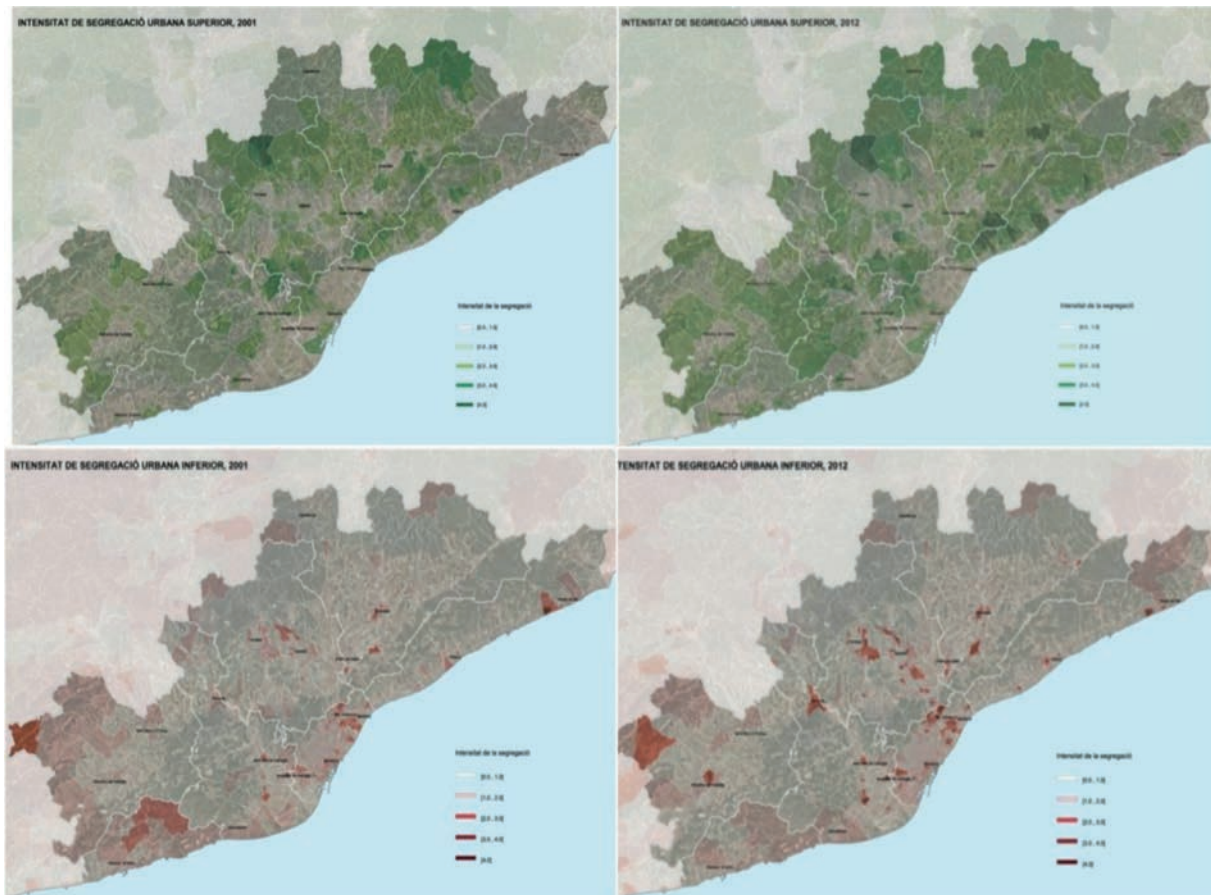
**Gràfic 1.** Coeficient de Gini. Població de 18 i més anys. Àrea metropolitana de Barcelona, 1985 – 2016-2017



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

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

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



Font: Nel-fo i Blanco (2015).

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

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

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

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

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

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

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

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

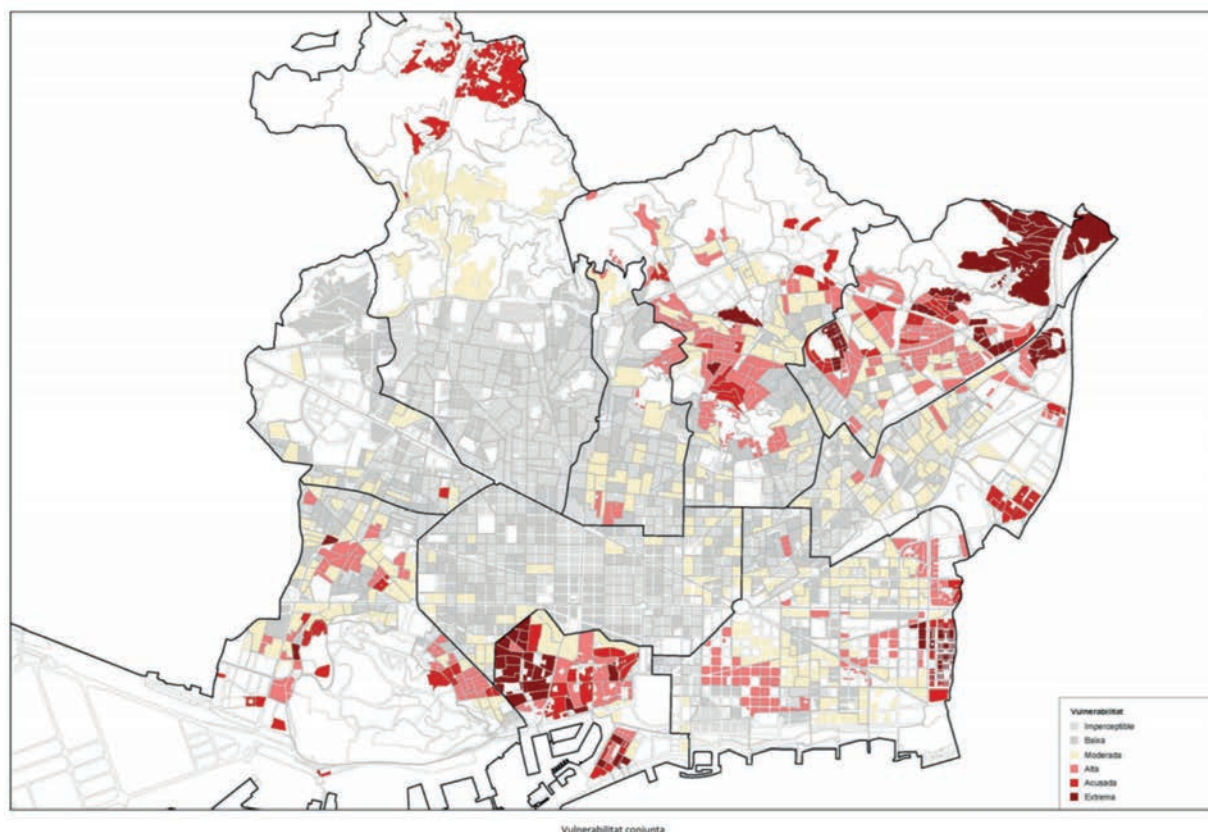
Un dels programes estructurals del pla ha estat el reforç dels equips de docents de les escoles amb professionals per atendre la complexitat social de les famílies i l'alumnat. Dinamitzadors socials, educadors i tècnics en integració social, especialistes en audició i llenguatge, i experts en suport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

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

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

<sup>2</sup> Per saber-ne més: [http://territori.gencat.cat/web/.content/home/01\\_departament/normativa\\_i\\_documentacio/documentacio/habitatge\\_millora\\_urbana/barris/la\\_llei\\_de\\_barris\\_una\\_aposta\\_collectiva\\_per\\_la\\_cohesio\\_social/541-af-2-llei\\_de\\_barris-nello\\_tcm32-47591.pdf](http://territori.gencat.cat/web/.content/home/01_departament/normativa_i_documentacio/documentacio/habitatge_millora_urbana/barris/la_llei_de_barris_una_aposta_collectiva_per_la_cohesio_social/541-af-2-llei_de_barris-nello_tcm32-47591.pdf)

<sup>3</sup> Es pot consultar l'informe a: [https://vimac.upc.edu/es/shared/articles-sig/ambits\\_vulnerabilitat\\_residencial\\_\\_resum-1.pdf](https://vimac.upc.edu/es/shared/articles-sig/ambits_vulnerabilitat_residencial__resum-1.pdf)



Font: García Almirall (2017).

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

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

### 3.3. Barri d'oficis

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. L'escala del Pla de Barris

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

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

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

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

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

### 5.1. Distribució de la despesa pública local

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

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

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

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

### 5.2. Les àrees d'intervenció més enllà dels barris

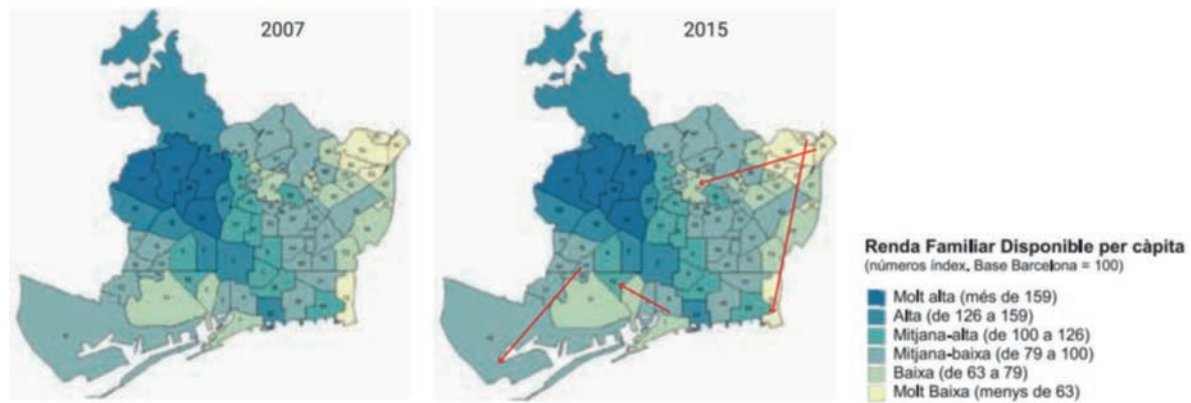
En la primera edició del Pla de Barris al municipi de Barcelona es van definir dues escales territorials, els barris i els eixos. Els barris eren les unitats principals d'intervenció, però aquestes s'inserien en eixos territorials més amplis, que responien a determinades dinàmiques territorials (mapa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

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

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

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

**Mapa 3.** Eixos d'intervenció prioritària i renda disponible per càpita als barris de la ciutat de Barcelona, 2007 i 2015



Font: Ajuntament de Barcelona, Gabinet de Programació.

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

### 5.3. La gestió d'un pla de barris metropolità

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

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

## 6. Conclusions

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

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

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

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

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

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

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

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

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





**EL PLA DE BARRIS DE BARCELONA.  
L'EXPERIÈNCIA DE LA INTERVENCIÓ  
A SANT GENÍS DELS AGUDELLS I LA  
TEIXONERA I A LA ZONA NORD**

**SUMARI**

**1. Introducció**

**2. Una mirada a Sant Genís dels Agudells-la  
Teixonera i a la Zona Nord**

**3. Gent gran, joves i memòria popular, tres dels eixos  
del Pla de Sant Genís dels Agudells i la Teixonera**

**4. Educació i cultura, millora de la connectivitat  
i foment de l'emprenedoria col·lectiva: tres projectes  
singulars del PdB a la Zona Nord**

MARIONA PRAT I VANDELLÓS

mpratv@bcn.cat

Cap de Projecte del Pla de Barris de Sant Genís dels

Agudells i la Teixonera

SUSO LÓPEZ

jlopez@bcn.cat

Cap de Projecte del Pla de Barris de la Zona Nord

# EL PLA DE BARRIS DE BARCELONA. L'EXPERIÈNCIA DE LA INTERVENCIÓ A SANT GENÍS DELS AGUDELLS I LA TEIXONERA I A LA ZONA NORD

## Resum

L'any 2016 l'Ajuntament de Barcelona impulsà el Pla de Barris, un programa d'intervenció integral en setze barris de la ciutat amb uns elevats indicadors de vulnerabilitat, amb l'objectiu de contribuir a la reducció de les desigualtats. El programa neix amb la voluntat de recuperar i impulsar l'activitat econòmica, fer front als dèficits urbanístics, establir accions d'atenció i millora de les condicions de vida de la població, apoderar el veïnat i innovar i modificar les formes de treball de l'administració pública. Entre d'altres, el Pla de Barris intervé a la Zona Nord de Nou Barris (Ciutat Meridiana, Torre Baró i Vallbona) i a Sant Genís dels Agudells i la Teixonera. En aquest article es duu a terme una aproximació a la feina feta en aquests territoris entre els anys 2016 i 2020 i un acostament a les actuacions executades, així com un primer apunt d'algunes de les conclusions observades en el marc de la intervenció.

**Paraules clau:** Pla de Barris, desigualtats, Zona Nord, Sant Genís dels Agudells, la Teixonera.

## 1. Introducció

La mesura de govern per a la implementació del programa de Pla de Barris contra la desigualtat, presentada al Consell Plenari de l'Ajuntament de Barcelona a la sessió del maig de 2016,<sup>1</sup> va marcar el punt de sortida oficial per al desplegament d'un programa integral, amb un pressupost extraordinari de 150 milions d'euros, a desenvolupar en setze barris de la ciutat amb paràmetres d'alta vulnerabilitat i amb l'objectiu de contribuir a la reducció de les desigualtats. Malgrat

que durant els anys previs a l'impuls de la mesura alguns indicadors<sup>2</sup> mostraven indicis de recuperació en el global de la ciutat, bona part dels barris que han resultat objecte d'intervenció del Pla de Barris (PdB) encara patien els efectes de l'esclat de la crisi econòmica del 2008, que impactà sobre els anys successius, i observaven com les diferències amb altres territoris s'agreujaven de manera significativa. Els alts índexs d'atur o de precarietat laboral, el baix nivell de renda de les famílies que hi viuen, la vulnerabilitat residencial, la manca d'oportunitats educatives, la pèrdua o la dificultat en l'accés a serveis públics bàsics, les deficiències en matèria d'espai públic (accessibilitat o connectivitat) o un major impacte de la contaminació urbana són alguns dels trets definitoris, en clau de desigualtats, comuns als barris que finalment han resultat beneficiaris del PdB.<sup>3</sup>

D'entrada, el PdB va començar el seu desplegament (maig de 2016) als barris de la Trinitat Nova, el Bon Pastor i Baró de Viver i el Besòs i el Maresme, per, en una segona onada (setembre de 2016), ampliar la seva acció a la Trinitat Vella, la Verneda i la Pau, el Raval sud i el Gòtic sud, la Marina del Port i la Marina del Prat Vermell, les Roquetes, Sant Genís dels Agudells i la Teixonera i la Zona Nord (Ciutat Meridiana, Torre Baró i Vallbona). Tot això, tal com s'apuntava anteriorment, amb una dotació global de 150 milions d'euros i en el marc d'un encàrrec de gestió formulat a l'empresa pública Foment de Ciutat<sup>4</sup> per a l'execució final dels plans.

El PdB manté, en la seva essència, bona part de l'experiència acumulada en el marc de la Llei 2/2004, 4 de

<sup>1</sup> La mesura de govern es va presentar al Consell Plenari del 27 de maig de 2016 i va aparèixer citada a la Gasetta Municipal de Barcelona, núm. 20 (10-07-2016), pàg. 3920-3924.

<sup>2</sup> L'informe "L'economia de Barcelona el 2013", elaborat pel Departament d'Estudis i Programació de l'Ajuntament de Barcelona, afirmava: "Tant l'activitat econòmica de la ciutat com de l'entorn metropolità van començar el 2013 caient a un ritme proper al dos per cent i l'han acabat instal·lades en una situació de pràctica estabilitat i amb expectatives alcistes a curt i mitjà termini. Un canvi de tendència necessàriament ajustat a l'evolució de l'entorn espanyol i europeu i recolzat bàsicament en aquelles activitats més exposades als mercats exteriors, com ara les manufactures i serveis exportables, el desenvolupament de l'anomenada economia del coneixement i els serveis turístics. Oportunitats de negoci que Barcelona ha pogut i sabut aprofitar". L'informe sencer es pot veure aquí: <https://ajuntament.barcelona.cat/barcelonaeconomia/sites/default/files/02-Evoluci%C3%B3%20de%20l%27economia%20de%20Barcelona%202013.pdf>

<sup>3</sup> Els diversos documents de Pla de Barris incorporen, de manera prèvia a la descripció de les propostes i accions a executar, un apartat d'anàlisi i diagnòsi, a partir de dades quantitatives i entrevistes qualitatives amb agents del territori, veïnat i personal tècnic de l'administració, on es posen en relleu bona part dels vectors de desigualtat descrits. Els documents es poden consultar aquí: <https://pladebarris.barcelona.ca/plans-de-barri>

<sup>4</sup> Foment de Ciutat S.A. és una societat municipal adscrita a la Gerència Municipal de l'Ajuntament de Barcelona que està especialitzada en la gestió de projectes integrals transversals. Més informació aquí: <https://ajuntament.barcelona.cat/fomentdecitutat/ca>

juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial,<sup>5</sup> impulsada per la Generalitat de Catalunya, i suma una doble voluntat expressa en la seva execució: reforçar les sinergies de treball entre les diverses àrees i departaments de l'administració municipal i supramunicipal (especialment consorcis amb participació d'institucions diverses) que actuen als barris i, alhora, aprofundir en la innovació social de les polítiques públiques desplegades; i fer partícips els veïns i veïnes en la definició, la construcció i el seguiment de les accions, aprofundint en allò anomenat coproducció de polítiques públiques en un esquema d'intervenció que implica l'administració mateixa, el teixit associatiu existent i el conjunt de la ciutadania.

En termes d'innovació social, i així ho anirem veient d'una manera més clara en el moment que aterrem en l'anàlisi de les accions concretes desenvolupades tant a Sant Genís dels Agudells i la Teixonera com a la Zona Nord, trobem que el camí pel qual s'ha optat compleix amb allò que Joan Subirats defineix com a "criteris bàsics que [...] debería cumplir una experiencia determinada para poder ser considerada como una práctica significativa de innovación social en políticas urbanas" (2015: 102).

Els criteris que Subirats (2015) situa com a afavoridors de la innovació social tenen a veure amb l'establiment o la definició d'uns objectius d'intervenció; l'existència d'una diagnosi participada que determini les vulnerabilitats a les quals s'ha de fer front; una mirada transversal en les accions que permeti atacar els diversos factors causants de les desigualtats; l'efectivitat en la consecució dels objectius definits; la participació i la implicació social en el desplegament de les polítiques plantejades; l'abordatge dels conflictes inherents a tot procés de transformació urbana i social des d'una mirada positiva i adaptant la intervenció a la diversitat de posicions; l'establiment de lligams amb altres processos o projectes existents en l'àmbit objecte d'intervenció; el caràcter transferible de les accions formulades a altres àmbits i territoris, així com la seva escalabilitat, essent capaç d'involucrar en la seva execució diferents capes de l'administració, entitats, teixit comunitari, etc.

La participació del teixit comunitari en el marc del PdB es fa palesa en el procés de definició del projecte (amb espais de participació específics, recollida d'aportacions a peu de carrer o presentació i debat dels plans als òrgans de participació ordinaris, com el cas dels Consells de Barri), en el seguiment de les propostes desplegades (en el marc del Grup Impulsor, òrgan creat per al seguiment general del projecte) o en la construcció i execució d'accions concretes (a través de taules i espais de treball comunitaris, ja siguin existents o de nova creació). Ismael Blanco (2017: 71), integrant del Consell Assessor del PdB, explica l'essència del model de participació ciutadana emprat:

"Ja no es tracta tant (o no només) de facilitar que la ciutadania expressi a les institucions les seves demandes i preferències per tal que siguin canalitzades en forma de polítiques públiques; es tracta també, o potser prioritàriament, de promoure noves formes d'acció ciutadana des de les quals satisfer, autònomament o a través de la coproducció amb les institucions, diferents tipus de necessitats col·lectives".

Amb els aspectes comentats anteriorment com a marc de desplegament, el PdB configura una intervenció estructurada al voltant de cinc àmbits que ordenen tant la composició del document final<sup>6</sup> com també el posterior desplegament de les accions que s'hi recullen. Són, però, àmbits permeables entre si, fruit de la voluntat de transversalitat amb què treballa el PdB, i el seu contingut i les seves accions esdevenen susceptibles de modificació (amb la redefinició o l'ampliació de les actuacions que cal dur a terme) a mesura que evoluciona el desplegament del pla. Es proposa l'abordatge de l'objectiu principal de reversió de les desigualtats que té associat el PdB des de les oportunitats educatives (parant atenció a les accions vinculades a les escoles i instituts, però també amb una mirada al lleure educatiu, als vincles entre educació i cultura i al jovent), des del reforç d'allò vinculat als drets socials (la salut, l'esport o la gent gran, però també la recuperació de la memòria popular o dels lligams comunitaris), des de la millora de l'habitatge (amb accions de rehabilitació de finques o de promoció de la millora de la convivència a les comunitats veïnals), des de l'ocupació i l'impuls a l'activitat econòmica (formació ocupacional o foment del comerç de proximitat i de les iniciatives empresarials) i des de la millora de la qualitat de l'espai públic (equipaments, connectivitat, accessibilitat, etc.).

Sota el paraigua d'aquesta estructura es despleguen accions a dos nivells: les intervencions transversals (aquelles actuacions que es desenvolupen en més d'un barri, tot i que, sovint, presenten trets diferenciats que en faciliten l'adaptació a la realitat de cada territori) i les de caire més singular o pròpies de cada barri. En tots dos casos, les propostes executades responen a un exercici de coherència amb la diagnosi elaborada, els objectius formulats i el treball de participació i coproducció entre agents institucionals, socials i veïnals/comunitaris. D'algunes de les accions singulars dels dos barris que protagonitzen aquest article en parlarem amb deteniment més endavant, però no volem deixar passar l'ocasió per esmentar, de manera sintètica, quatre exemples de projectes transversals, de major o menor envergadura cadascun d'ells, que exemplifiquen la voluntat i la manera de fer del programa PdB: la incorporació de perfils professionals de l'àmbit psicosocial als centres educatius, el programa de rehabilitació de finques d'alta complexitat, les marxes exploratòries amb perspectiva de gènere i el projecte de promoció de l'ocupabilitat "Barris d'Oficis". En tots els casos són projectes que s'han implemen-

<sup>5</sup> Aprobada pel Ple del Parlament (tramitació núm. 200-00002/07) en la sessió núm. 24, del 26 de maig de 2004, i promulgada el 4 de juny de 2004 en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 4151, del 10 de juny de 2004. Es pot consultar íntegra aquí: <https://www.parlament.cat/document/nom/TL45.pdf>

<sup>6</sup> Cada pla disposa d'un document propi integrat per quatre blocs que recullen una explicació del Pla, dels seus objectius generals i de la seva metodologia d'intervenció i una mirada als indicadors de vulnerabilitat clau en termes de ciutat (Bloc 1); un apartat d'anàlisi i diagnosi del barri sobre el qual se centra la intervenció (Bloc 2); un capítol on es recullen els objectius específics del barri objecte d'intervenció, així com una relació i descripció de les propostes i accions a desenvolupar i el seu pressupost associat (Bloc 3); i un apartat centrat en el treball de coproducció, participació i governança del pla. El conjunt dels documents es pot consultar en l'enllaç següent: <https://pladebarris.barcelona/ca/plans-de-barri>

tat, per primera vegada, coincidint amb l'arribada del PdB, responen a mancances comunes que s'observen en tots els barris (manca d'oportunitats educatives, elevat nivell d'atur, deteriorament del parc d'habitatge i dificultats per accedir a les ajudes ordinàries o un espai públic amb deficiències que perpetuen factors de desigualtat de gènere en el seu ús, entre d'altres) i han permès aprofundir en la col·laboració entre àrees, districte i equip de PdB de cara a la intervenció territorial.

La posada en marxa del PdB ha implicat la incorporació de més d'una seixantena de professionals de l'àmbit psicosocial (educadores socials, tècnics i tècniques d'integració social, professionals de la gestió emocional, especialistes en audició i llenguatge, etc.) en 39 centres educatius públics (escoles i instituts) de tots els barris objecte d'intervenció. L'acció, implementada en col·laboració amb el Consorci d'Educació, l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) de Barcelona i els centres escolars mateixos, persegueix contribuir a una atenció integral als infants i a les seves famílies aplegant la mirada de professionals de l'àmbit educatiu i social en un camí batejat sota el nom de "De l'equip docent a l'equip educatiu".<sup>7</sup> Aquest trànsit, encara en curs, promou la interdisciplinarietat en l'abordatge de les complexitats que es donen en escoles i instituts (absentisme, abandonament prematur, dificultats en els trànsits de cycle, comportaments disruptius a l'aula, manca de participació de les famílies a la vida escolar, etc.) i pretén pal·liar una mancança, en referència a la presència d'educadores i educadors socials als centres, a la qual la professora de Psicologia i Ciències de l'Educació Eva Bretones feia referència, el maig de 2018, en un reportatge a *El Diari de l'Educació*: "Sovint es veu l'educador social com un professional per resoldre problemes. Les accions que majoritàriament duen a terme estan dirigides a l'alumnat amb especials dificultats de participació escolar. Accions, per tant, concebudes des de la complementarietat. Caldria, en aquest sentit, entendre i incorporar els educadors socials a la comunitat escolar com a personal educatiu". A la mateixa peça periodística, Mònica Cugat, de l'IMSS de Barcelona, posa en valor un dels sentits de la incorporació a l'equip educatiu de figures com les de les educadores socials: "Comptar amb educadors dins els centres escolars ajuda a poder treballar des de la prevenció i la detecció de les situacions de risc i, en cas d'arribar a Serveis Socials, es pot treballar de manera conjunta i continuada des de les escoles".

En termes d'habitatge, la ciutat de Barcelona disposa des de fa anys de polítiques públiques de rehabilitació d'elements comuns d'edificis i, recentment, també de l'interior dels immobles. Succeeix, però, que bona part d'aquestes ajudes queden força lluny d'una part del parc immobiliari de la ciutat, especialment d'aquelles

finques amb majors problemes de vulnerabilitat. És per això que, en el marc del PdB, es posa en marxa el programa de Finques d'Alta Complexitat (FAC), que procura actuar de manera proactiva, apropant-se a les comunitats per oferir un suport i un acompanyament (tècnic, juridicoadministratiu i social) que els permeti accedir a una línia d'ajudes específica i amb pressupost extraordinari<sup>8</sup> que, en ocasions i segons els casos, pot arribar a cobrir el 100% de l'import de l'actuació. Aquesta intervenció procura un quàdruple objectiu: fer les ajudes a la rehabilitació més accessibles; la renovació dels elements comuns, resolució de patologies (humitats, estat de les cobertes i de les instal·lacions elèctriques comunes, fonamentalment) i millora de les condicions d'accessibilitat a la finca; la millora de la cohesió social i comunitària; i la incorporació de pisos a la borsa pública o la prevenció de possibles fenòmens d'expulsió. El programa FAC va estar precedit d'un treball elaborat per la Universitat Politècnica de Catalunya, "Estudi de detecció d'àmbits de vulnerabilitat residencial",<sup>9</sup> que, a partir de 40 indicadors, va permetre identificar les 404 finques amb un major grau de vulnerabilitat, la immensa majoria en territoris del PdB.

La configuració de l'espai públic de les ciutats no és neutra. Domina en el disseny urbà la voluntat de satisfer o donar cabuda a les lògiques econòmiques productives, generant desigualtats evidents amb tot allò que envolta l'esfera reproductiva, especialment tot el que té a veure amb les vides quotidianes: les tasques domèstiques, de cura, d'esbarjo i gaudi de la infància, de preservació del medi ambient, etc. El documental *Citizen Jane. Battle for the city*, de Matt Tyrnauer, comença amb una frase de la urbanista que el protagonitza, Jane Jacobs, que diu que "les ciutats tenen la capacitat de donar alguna cosa a tothom només perquè, i només quan, estan fetes entre tothom". Aquesta frase, que aglutina bona part del pensament de Jacobs de pensar i dissenyar les ciutats prioritant les necessitats i les experiències de les persones que hi viuen i les seves necessitats quotidianes (2011), resumeix, en bona mesura, l'objectiu de les marxades exploratòries amb mirada de gènere impulsades en el marc del PdB. Una proposta que, a partir de rutes pels diversos barris que són objecte d'intervenció, promou la participació de les dones en el disseny urbà i en la coproducció de les actuacions a desenvolupar i, alhora, permet detectar aquelles mancances que té la planificació de l'espai públic en termes d'accessibilitat, enllumenat, percepció de seguretat, rutes del transport públic, etc. El procés no comença i acaba amb les marxades, sinó que es duu a terme un treball previ de preparació i disseny de la pròpia ruta amb les dones i amb participació de les diverses àrees i departaments municipals implicats (des de la Guàrdia Urbana fins als equips de Mobilitat, Obres, Manteniment, el departament de Feminismes i de Transversalitat de Gènere,

<sup>7</sup> El Consorci d'Educació va publicar, el juliol de 2018, un document amb vint punts resum del debat al voltant del projecte "De l'equip docent a l'equip educatiu" que es va efectuar en el marc d'unes jornades organitzades pel Pla de Barris amb la participació de docents, educadores, integradores socials, professionals de la gestió emocional, referents del PdB, etc. El document íntegre es pot consultar aquí: <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/06/28151803/20-punts-per-esdevenir-equip-educatiu.pdf>

<sup>8</sup> Els detalls de la convocatòria es poden consultar a la web de la Regidoria d'Habitatge de l'Ajuntament de Barcelona: <https://habitatge.barcelona/ca/serveis-ajuts/rehabilitacio/ajuts/finques-alta-complexitat>

<sup>9</sup> L'estudi, dirigit per la Dra. Pilar Garcia Almirall, es pot consultar aquí: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/114548>

etc.), així com un espai de devolució dels aspectes recollits i un calendari per a la seva resolució.<sup>10</sup> Les marxes, efectuades durant els anys 2017 i 2018, han permès la participació de 124 dones, la recollida de més de 200 propostes i una inversió, en remodelacions a l'espai públic, per valor de 690.000 €.

Millorar l'ocupabilitat de persones en situació d'atur per mitjà d'un programa que combina la formació i la pràctica laboral és l'objectiu del projecte "Barris d'Oficis", que s'impulsa en el marc del PdB en col·laboració amb Barcelona Activa i que ha permès la contractació de 75 veïns i veïnes dels barris del PdB durant un any. Amb un 30% de formació professionalitzadora (amb l'obtenció en alguns casos dels corresponents certificats de professionalitat) integrada en la contractació, el projecte es completa amb un període (l'altre 70%) en què les persones estan contractades en entorns reals de treball en àmbits com l'atenció a la dependència, la neteja industrial i la gestió de residus o la reparació i el manteniment. Més enllà d'aquest període d'un any, cada participant disposarà d'un pla d'acompanyament a l'ocupació personalitzat i tutoritzat per cadascuna de les entitats i empreses adjudicatàries del projecte de cara a promoure la seva inserció en el mercat ordinari.

Una altra de les singularitats d'aquestes accions transversals (de totes, tret de les marxes exploratòries) és la realització d'un procés d'avaluació d'impacte de cadascuna que ha de permetre valorar-ne la continuïtat així com els possibles ajustos que cal dur a terme.

## 2. Una mirada a Sant Genís dels Agudells-la Teixonera i a la Zona Nord

Tots cinc barris (Sant Genís, la Teixonera, Torre Baró, Vallbona i Ciutat Meridiana) comparteixen alguns trets definitoris que esdevenen vectors de desigualtat més enllà dels comuns al conjunt de barris objecte d'intervenció. Ubicats a l'eix Turons-Muntanya, a la falda de Collserola i, en el cas de Vallbona, al costat del riu Besòs, presenten una orografia complexa, farcida de forts pendents i de fractures urbanes provocades per grans infraestructures viàries i ferroviàries. Les vies d'entrada/sortida de Barcelona, la Ronda de Dalt i les vies de tren que connecten amb el Vallès limiten o, si més no, condicionen la mobilitat i la connectivitat dels veïns i veïnes, així com el seu accés a zones de comerç, equipaments i serveis bàsics. A més d'això, Sant Genís dels Agudells i Torre Baró presenten un urbanisme no planificat, fruit de l'autoconstrucció per encabir les onades migratòries que arribaren a Barcelona en els anys 50 i 60 del segle XX, fet que genera un paisatge de baixa densitat urbana i molt proper al Parc Natural de Collserola (Sant Genís, per exemple, té un 70% de la seva superfície dins el territori del Parc). Al peu del turó de la Creueta del Coll, la Teixonera presenta una densitat més alta que el seu barri veí de Sant Genís a costa d'una estructura urbana en la qual es poden observar els efectes d'una construc-

ció desordenada, on també s'observen exemples d'autoconstrucció de blocs d'habitatges, que farceixen les faldes del turó i els forts pendents d'immobles ubicats en carrers estrets. El de Ciutat Meridiana és el més jove de tots cinc barris, construït a partir de 1963, en paraules de Josep Maria Huertas Claveria, en "una vall situada al darrer extrem del perímetre municipal que havia estat deixada de banda com a futur cementiri per considerar-la massa humida" (1977: 245). Vallbona, per la seva banda, combina el paisatge dels seus nuclis d'habitatges amb la darrera plana agrícola que existeix a la ciutat (els horts de la Ponderosa) i la sèquia mil·lenària del Rec Comtal, que circula a cel obert pel barri.

En termes demogràfics, Sant Genís dels Agudells i la Teixonera sumen 18.799 habitants (segons dades del padró de gener de 2018), mentre que la Zona Nord se situa en els 14.915 entre tots tres barris. Un 14% de la població que hi viu és d'origen divers a Sant Genís i la Teixonera i un 20,1% a la Zona Nord. La piràmide poblacional mostra uns barris amb una part destacada de població jove en el cas de la Zona Nord, mentre que Sant Genís i, en menor mesura, la Teixonera, tal com es constatarà més endavant, presenten com un dels trets definitoris el fet de tenir una població envellida i un índex de sobreenvelliment força elevat.

## 3. Gent gran, joves i memòria popular, tres dels eixos del Pla de Sant Genís dels Agudells i la Teixonera

Tal com s'apuntava en paràgrafs anteriors, la intervenció del PdB no parteix del no res, sinó que les propostes i accions plantejades responen a uns objectius específics que se sustenten en una anàlisi i diagnosi prèvia dels barris. En el cas de Sant Genís dels Agudells i la Teixonera, aquest exercici d'estudi previ del territori ens revela, entre d'altres: uns barris amb una alta taxa de població envellida i sobreenvellida que viu sola, especialment dones més grans de 65 anys; una demanda d'espais de lleure i esportius per al jovent fins aleshores inexistents; un teixit associatiu feble i poc nombrós; i un orgull i sentiment de pertinença als barris ben present però no visibilitzat en termes de recuperació de la memòria popular. A banda d'això, destaca, en termes positius, la proximitat als barris del recinte sanitari de la Vall d'Hebron i a diversos equipaments socio-sanitaris i esportius d'àmbit ciutadà i/o metropolità.

En base a l'anàlisi i la diagnosi efectuades i als objectius fixats, el PdB de Sant Genís dels Agudells i la Teixonera s'estructura, inicialment, en trenta accions. Tanmateix, el treball amb el territori i la dinàmica mateixa de desplegament del pla, procurant adaptar-se als reptes que anaven apareixent, han possibilitat el sorgiment de 21 noves accions. Les 51 accions<sup>11</sup> que compondrien finalment el PdB incorporaven un pressupost de 15.000.000 € per a tots dos barris.

<sup>10</sup> Fruit de les marxes exploratòries, el departament de Transversalitat de Gènere de l'Ajuntament de Barcelona ha editat una guia metodològica per a la realització de marxes exploratòries de vida quotidiana que pretén esdevenir material de referència en la construcció de polítiques locals amb una perspectiva feminista. La guia completa es pot consultar aquí: [https://ajuntament.barcelona.cat/dones/sites/default/files/documentacio/quaderns\\_metodologis\\_1\\_marxes\\_exploratories\\_.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/dones/sites/default/files/documentacio/quaderns_metodologis_1_marxes_exploratories_.pdf)

<sup>11</sup> El conjunt d'accions que conformen el PdB de Sant Genís dels Agudells i la Teixonera es pot consultar a la web del Pla de Barris: <https://pladebarris.barcelona/plans-de-barri/sant-genis-dels-agudells-i-la-teixonera/inici>

El treball amb la gent gran, l'enfortiment del teixit associatiu juvenil i la recuperació de la memòria popular han estat tres dels eixos centrals del pla a Sant Genís i la Teixonera, i són les accions que abordarem amb més detall al llarg dels propers paràgrafs.

En termes de gent gran, més enllà de les activitats en si, hi ha un paper d'enxarxament d'agents i de generació d'espais de treball comunitari que ha esdevingut molt positiu i un pilar central per a la posterior construcció d'activitats. En el marc del PdB s'han creat quatre taules de treball de gent gran amb el desplegament de 242 sessions grupals, on han participat un total de 146 persones (127 dones i 19 homes), amb un alt grau de satisfacció que expressen les persones participants.

"Una treintena de veteranos vecinos participan en cursos acuáticos para aprender a nadar. Para perder el miedo al agua, pero también para ganar confianza. Y lo que es más importante: para que salgan de casa". Aquestes paraules del periodista Carlos Márquez Daniell en un reportatge al diari *El Periódico* descriuen bé la voluntat i els objectius del projecte "Fem salut a la piscina".<sup>12</sup> Aquest programa va permetre durant dos estius (2018 i 2019) que més d'un centenar de persones majors de 65 anys de Sant Genís i la Teixonera gaudissin d'activitats aquàtiques amb un doble objectiu: la promoció de l'activitat física com a eina per tenir un procés d'envelliment actiu i saludable i el reforç de valors com la pertinença a un grup i el trencament de l'aïllament i la solitud. Més enllà de l'activitat, i en coherència amb la lògica de treball del PdB, aquesta acció és el reflex d'un treball que aplega al Districte d'Horta-Guinardó, el propi equip del Pla de Barris i, alhora, un equipament amb abast metropolità però ubicat a Sant Genís com és l'Hospital de Sant Rafael. La seva piscina, fins aleshores d'ús exclusiu per a les persones internes del centre sanitari, va esdevenir un espai d'ús comunitari per al desenvolupament del "Fem salut a la piscina" i l'escenari de les 47 sessions desenvolupades.

L'Organització Mundial de la Salut (OMS) defineix l'any 2002 l'envelliment actiu com un "procés d'optimització de les oportunitats de salut, participació i seguretat que té com a finalitat la millora de la qualitat de vida de les persones a mesura que es fan grans".<sup>13</sup> Amb la idea de promoure un envelliment en aquesta línia, sorgeix el projecte "Anem", una proposta que facilita que persones grans en situació d'aïllament, soltedat o amb difícil accés a les activitats lúdiques, formatives, esportives o culturals puguin gaudir d'iniciatives d'aquest estil. Acompanyades de recursos humans i tècnics que els permeten la mobilitat i el transport, es realitza una sortida setmanal de dues hores i mitja en cadascun dels barris i s'acompanya les persones participants des del seu domicili fins a l'activitat. A més de la participació en una acció concreta, es promou la recuperació de la vida social, l'enfortiment de la seva xarxa comunitària, el reforç dels vincles i el mantenint del seu benestar. El projecte es va

iniciar el juny de 2018 amb una mitjana de 15 persones participants (13 dones i 2 homes) i amb gairebé 120 activitats realitzades dins els dos barris i vuit sortides de caire cultural a equipaments situats fora dels barris.

En aquesta mateixa línia s'emmarca també el projecte "Cafè-tertúlia", que ofereix un espai de trobada i relació per a persones grans, majoritàriament dones, que assisteixen a dinar cada dimecres a la parròquia de Sant Cebrià de la Teixonera. La sobretaula posterior al dinar és l'espai escollit per informar i vincular les persones participants a serveis i recursos existents que puguin satisfer les necessitats de la gent gran segons les seves necessitats, inquietuds i interessos, alhora que es treballen aspectes com l'estimulació cognitiva, la intervenció psicosocial, activitats de salut i xerrades d'interès i benestar físic, així com de caire lúdic. Una vintena de persones (19 dones i un home) van participar en un total de 27 sessions realitzades entre setembre de 2018 i desembre de 2019.

Si la cura de les persones grans és un objectiu prioritari en una societat cada cop més envellida, l'atenció a les persones cuidadores esdevé, també, eix central de treball en qualsevol projecte que es plantegi contribuir a la reducció de les desigualtats. En aquesta línia, el PdB de Sant Genís dels Agudells i la Teixonera impulsa el projecte "I tu, ja et cuides? Cuidadores cuidades", que ofereix eines per reduir la càrrega emocional i física de les persones cuidadores. L'economista feminista Amaia Pérez Orozco defineix les tasques de cura com "la gestión y el mantenimiento cotidiano de la vida y de la salud, la necesidad más básica y diaria que permite la sostenibilidad de la vida" (2006: 10).

La Mesura de Govern per a una Democratització de la Cura (2017-2020), impulsada per la Regidoria de Feminismes i LGTBI de l'Ajuntament de Barcelona, incorpora una diagnosi prèvia que alerta de com la cura continuada d'una persona en situació de dependència comporta: "impactes negatius en les cuidadores principals, majoritàriament dones, particularment en la seva salut i benestar, en la seva esfera relacional, en la seva disponibilitat de temps i en la seva capacitat d'impulsar i prioritzar projectes vitals propis diversos. Amb relació als impactes de la cura en la salut de la persona cuidadora, la diagnosi detecta una sèrie d'efectes concentrats de manera desproporcionada en les dones. Aquests es donen en la seva salut física (afeccions d'esquena i cervicals, dolors articulars, hèrnia, tendinitis), així com en la seva salut mental i emocional i en el seu benestar (estrès, ansietat, depressió i desatenció de la pròpia autocura). Les dades estadístiques existents corroboren el pitjor estat de la salut entre les dones en qüestions relacionades amb l'exercici intensiu i perllongat de cura" (2017: 8-9).

El projecte "I tu, ja et cuides? Cuidadores cuidades" ofereix un espai setmanal de trobada per a les persones cuidadores, dirigit per professionals, en què poden trobar un entorn que faciliti les relacions socials, l'ajuda mútua i diverses formacions que els poden ser

<sup>12</sup> En aquest enllaç es pot consultar més informació relativa al projecte: [https://ajuntament.barcelona.cat/horta-guinardo/ca/noticia/la-piscina-de-lhospital-de-sant-rafael-sobre-a-la-gent-gran-de-sant-genis-i-la-teixonera\\_691358](https://ajuntament.barcelona.cat/horta-guinardo/ca/noticia/la-piscina-de-lhospital-de-sant-rafael-sobre-a-la-gent-gran-de-sant-genis-i-la-teixonera_691358)

<sup>13</sup> Aquesta definició s'incorpora en el marc de la Segona Assemblea Mundial sobre Envelliment, celebrada a Madrid l'any 2002, a instàncies de l'Organització Mundial de la Salut (OMS). En el marc d'aquesta assemblea, les recomanacions se centren, entre d'altres, en la promoció de la salut i el benestar durant l'envelliment: [https://www.un.org/es/events/pastevents/ageing\\_assembly2/](https://www.un.org/es/events/pastevents/ageing_assembly2/)

d'utilitat. Aquest projecte es treballa conjuntament amb els diversos agents del territori (Casal de Gent Gran, Centre Cívic, Serveis Socials i el CAP de referència), que hi aporten el seu coneixement i deriven al projecte les persones que se'n poden beneficiar. El projecte es va iniciar el gener del 2019 i hi van participar de mitjana 10 persones d'entre 53 i 86 anys (7 dones i 3 homes) en les 14 sessions realitzades.

La inauguració del Casal de Gent Gran de Sant Genís dels Agudells el juliol de 2017 va permetre alliberar un espai a tocar del Centre Cívic Casa Grogà. En paral·lel, un grup de joves del barri començaven el seu camí per tal de constituir-se com a associació juvenil i reivindicaven poder disposar d'un espai. Aquesta coincidència possibilita que el jovent disposés d'un espai propi des del qual desenvolupar activitats, projectes i accions de lleure. El PdB, en col·laboració amb els agents que treballen amb joventut al barri i amb el propi col·lectiu jove, contribueix a donar forma a la Sala Jove, avui un pol de cultura juvenil central a Sant Genís dels Agudells. Des del PdB es va promoure l'equipament de la sala i la dotació de material cultural, tecnològic i musical, així com la incorporació d'una figura de dinamització juvenil que treballa, juntament amb els i les joves, en la generació d'una programació pròpia de la sala amb tres objectius centrals: promoure un espai relacional de lleure saludable, contribuir a la seva participació i intervenció comunitària i desenvolupar una graella d'accions i activitats que aprofundeixin en els valors de la igualtat, el reconeixement de les diversitats i l'apoderament juvenil. Des de la seva posada en marxa, més de 2.100 joves i adolescents han participat en alguna de les activitats programades.

Més enllà de l'impuls de la Sala Jove, el PdB situa l'enfortiment del teixit associatiu juvenil com un dels seus eixos d'acció a Sant Genís dels Agudells i la Teixonera. En aquesta línia es treballa per ajudar al naixement o consolidació de diversos projectes que tenen els i les adolescents i joves com a protagonistes. És així com van prenent forma: l'Associació de Joves de Sant Genís dels Agudells (AJSGA), amb 38 joves amb una mitjana d'edat de 22 anys (26% dones) i amb un projecte vinculat al calendari festiu, la cultura urbana i l'expressió musical; el Col·lectiu Feminista Las Periferikas, amb 18 noies associades amb una mitjana d'edat de 19 anys; o l'Associació Eina, amb 9 joves amb una mitjana d'edat de 24 anys (23% dones) que desenvolupen activitats i esdeveniments culturals i musicals des d'una perspectiva intercultural.

En l'àmbit del lleure educatiu destaca la creació del Cau El Roure, una proposta en el marc del programa Baobab<sup>14</sup> que s'impulsa des del PdB juntament amb

l'Institut Municipal d'Educació (IMEB) i que promou l'arrelament d'iniciatives de lleure als barris per mitjà de la formació i la promoció de casals d'hivern i d'estiu. Les formacions impulsades sota aquest paraigua han permès incorporar al cau local sis joves monitors.

Un altre dels eixos que han centrat la intervenció del PdB en el cas de Sant Genís dels Agudells i la Teixonera ha estat l'eix vinculat a la recuperació de la memòria popular i el reforç del sentiment de pertinença, d'identitat col·lectiva i d'orgull de barri. La mirada sobre la memòria es planteja, però, des d'una òptica de reconeixement de les diversitats i procurant la participació intergeneracional en la seva recuperació. Fruit del treball en aquesta matèria, i amb voluntat de mantenir viva la memòria i custodiar el seu llegat, avui existeix l'Associació Memòria Teixonera, i a més l'Associació de Veïns i Veïnes de Sant Genís dels Agudells ha generat una vocalia pròpia de memòria. Inicialment, l'epicentre i punt de trobada entre agents institucionals i comunitaris per al desenvolupament d'activitats era la Taula de Memòria del Districte d'Horta-Guinardó, però l'arribada del PdB va propiciar que cada barri disposés de la seva pròpia taula des de la qual emergeixen diverses accions que s'han materialitzat en els darrers anys. La feina de les sessions de les taules de memòria ha acabat cristal·litzant en diversos assoliments: la creació de dues pàgines web que han esdevingut repositori actiu i dinàmic del material recollit (fotografies, vídeos, entrevistes, documents escrits, etc.);<sup>15</sup> l'elaboració de dos documentals que giren al voltant de dues temàtiques de reivindicació dels barris: l'autoconstrucció a la Teixonera<sup>16</sup> i les vivències personals lligades al desenvolupament urbanístic de Sant Genís dels Agudells;<sup>17</sup> una exposició fotogràfica de gran format a l'espai públic que va permetre generar un itinerari per dotze punts clau<sup>18</sup> de la memòria popular als barris; i la creació d'un diari, "*Barris Muntanya. Una ruta a peu per la memòria popular de Sant Genís dels Agudells i de la Teixonera*", on s'expliquen vivències, indrets emblemàtics i reivindicacions veïnals amb fotografies inèdites cedides pels veïns i les veïnes.

Finalment, una de les accions de memòria més vistoses ha estat la creació d'un gran mural en una paret mitgera a la plaça del Doctor Matias Guiu, obra de l'artista urbà Roc Blackblock. Coincidint amb la remodelació de la plaça i la millora de la seva accessibilitat, es va aprofitar per incorporar aquesta obra, que reproduïx una imatge d'un moment del procés de construcció del barri a mans dels mateixos veïns i veïnes: un grup d'homes, l'any 1962, que tenen cura dels seus fills mentre les dones es passen cubells de ciment per erigir l'edifici. La creació de la pintura va estar acompanyada de la presentació de dues peces audiovisuals.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> Segons la pròpia definició del projecte, Baobab pretén impulsar i reforçar projectes de lleure educatiu de base comunitària per donar resposta a les necessitats educatives detectades als barris d'acció prioritària del Pla de Barris. Vol esdevenir un programa de continuïtat, arrelat al territori i sostenible al llarg del temps que faciliti la instauració i el desenvolupament del lleure educatiu, associatiu i comunitari amb la creació i el reconeixement d'espais i caus als barris. Aquí es pot trobar més informació al respecte: <https://ajuntament.barcelona.cat/educacio/ca/baobab>

<sup>15</sup> Aquí es pot consultar el contingut d'ambdues pàgines: [www.memoriavisualteixonera.barcelona](http://www.memoriavisualteixonera.barcelona) i [www.memoriavisuasantgenis.barcelona](http://www.memoriavisuasantgenis.barcelona)

<sup>16</sup> El documental es titula "Amb les nostres mans" i està dirigit per Jordi Romero, de Produccions Ozzypiuntur. La peça íntegra es pot consultar aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=oWFYfTVwzOg>

<sup>17</sup> El documental es titula "Retalls d'un barri. Sant Genís dels Agudells" i està dirigit per Jordi Romero, de Produccions Ozzypiuntur. La peça íntegra es pot consultar aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=AFLLBimeQkc>

<sup>18</sup> El material divulgatiu de l'exposició es pot consultar aquí: <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/06/19122530/Fulleto-Exposicio-Ruta-Barris-Muntanya.pdf>

<sup>19</sup> La peça documental, "Amb les nostres mans, construcció del mural", es pot veure aquí: <https://youtu.be/2gJLRwdADz8>. L'altra peça, "Veus d'un mural", es pot recuperar aquí: <https://youtu.be/Z9VRkk2L9WY>.



#### 4. Educació i cultura, millora de la connectivitat i foment de l'emprenedoria col·lectiva: tres projectes singulars del PdB a la Zona Nord

L'exercici d'anàlisi i diagnosi efectuat de manera prèvia a l'inici de la intervenció a la Zona Nord defineix, entre d'altres,<sup>20</sup> tres vectors clau de desigualtat als quals el PdB tracta de fer front amb accions concretes: la necessitat de promoure la igualtat d'oportunitats en l'entorn educatiu, el combat del fracàs escolar i la millora de les competències bàsiques; una taxa d'atur que gairebé és el doble de la mitjana de ciutat exigeix accions de millora de l'ocupabilitat dels veïns i veïnes per mitjà de la formació i la capacitació professional i la promoció d'iniciatives d'emprenedoria col·lectiva; i un espai públic farcit d'elements que esdevenen fractures urbanes que dificulten la connectivitat entre els barris i una orografia on els forts pendents condicionen la mobilitat interna dels veïns i veïnes.

De la mà del PdB, i amb la col·laboració del Consorci d'Educació, l'Institut de Cultura de Barcelona (ICUB), l'Institut Municipal d'Educació (IMEB) i el Districte de Nou Barris, sorgeix, a l'inici del curs escolar 2017-2018 i fins a l'actualitat, una proposta als centres educatius de la Zona Nord que pretén apropar i potenciar les arts escèniques (ja sigui música, teatre, dansa, circ, arts plàstiques o d'altres) a l'àmbit escolar i de lleure per tal que esdevinguin eines per contribuir al benestar dels infants i joves, per afavorir el treball de competències socioculturals, afectives, comunicatives i de transmissió de valors positius com la cooperació, la solidaritat, el compromís amb el seu entorn, etc., i alhora, que ajudin a promoure l'accés a l'expressió i la participació cultural i artística en condicions d'igualtat. És l'anomenat Projecte EducArtS, que es desenvolupa en tots els centres educatius de la Zona Nord (les escoles públiques Mestre Morera, Ferrer i Guàrdia, Elisenda de Montcada i Ciutat Comtal, així com el centre concertat Mare Alfonsa Cavin) i l'IES Picasso, centre públic de secundària i batxillerat de referència del territori, durant el curs 2019-2020. Des de l'octubre de 2019, amb l'objectiu de generar oportunitats de participació artística continuada entre la infància i el jovent de la Zona Nord més enllà de l'horari lectiu, EducArtS incorpora una proposta d'activitats culturals i artístiques en la franja extraescolar que complementen l'activitat dins l'horari lectiu. "Les arts concilien pensament, acció i emoció i hem de capgirar el sistema perquè la pràctica artística arribi a tothom, amb l'infant com a protagonista i de la mà de la comunitat", afirmava Lluís Vallvé, director del Centre de Recursos Artístics de Barcelona (CRAB) del Consorci d'Educació, en el *webinar* "Educació i arts escèniques: generant oportunitats en temps de crisi", organitzat per Educació 360.<sup>21</sup>

La directora artística d'EducArtS, la pedagoga musical Ester Bonal (2020), defineix així el projecte:

"Més enllà, doncs, d'aprenentatges tècnics i especialitzats, que sabem necessaris i que estan en constant innovació, pel que fa als seus procediments, continguts, estratègies i instruments d'avaluació, és urgent i necessària una mirada ètica i estètica de tota acció educativa. Actuar en conseqüència demana fugir expressament de processos i activitats d'ensenyament-aprenentatge desconnectats del context socio-afectiu, de l'aproximació emocional. I en aquest punt reivindicuem la necessitat de recuperar les arts com a llenguatges i eines educatives d'un profundíssim abast".

EducArtS entra en horari lectiu a tots els cursos de tots els cicles de primària, amb un mínim d'una hora d'intervenció artística que s'acorda amb els centres a l'inici de cada curs per adaptar-ho al seu projecte educatiu, i suma un seguit d'activitats en horari no lectiu que promouen la generació de sinergies amb el teixit associatiu i comunitari de la Zona Nord (AFAs, entitats de lleure, equipaments culturals de proximitat, etc.). Al llarg del curs 2018-19, EducArtS va realitzar més de 2.300 tallers en horari lectiu, amb la participació de 1.480 alumnes. El desplegament de la proposta en horari extraescolar va atraure 230 infants i adolescents. A més a més d'això, EducArtS promou el treball cooperatiu i el foment de les accions conjuntes de totes les escoles del territori fent possible la celebració de diferents activitats comunitàries (vinculades majoritàriament al calendari festiu), on participa l'alumnat de tots els centres.

Sota el lema "Una altra manera d'entendre les cures", la primavera del 2019 va viure el naixement de Ca l'Abril,<sup>22</sup> un projecte cooperatiu impulsat en el marc del PdB de la Zona Nord en col·laboració amb la Direcció d'Innovació Socioeconòmica de Barcelona Activa. El sorgiment de Ca l'Abril ve precedit d'una feina iniciada el 2016 amb l'elaboració d'una diagnosi<sup>23</sup> que pretén "explorar les necessitats de cures dels barris de la Zona Nord i indagar alhora l'interès de les persones treballadores de la llar i del sector de les cures per canviar el model actual i començar a caminar cap a l'emprenedoria col·lectiva". Aquest estudi, que també es realitza a Sant Genís dels Agudells i la Teixonera, és el punt de partida per començar a treballar un programa específic de foment de l'economia cooperativa, "En Prenem Cura", on durant dos anys es formen una trentena de persones, dotze de les quals acaben constituint Ca l'Abril. Aquesta formació, de caràcter vivencial, els permet acostar-se als reptes, els límits i els valors de l'economia solidària tot respectant el moment vital i les situacions personals i laborals, sovint d'alta vulnerabilitat, que presenten bona part de les participants, majoritàriament dones. A mesura que avança la formació, el grup decideix impulsar un projecte d'emprenedoria col·lectiva en el marc de l'economia de les cures que és el bressol de Ca l'Abril. El camí no ha estat fàcil ni lliure de complexitats, però

<sup>20</sup> La diagnosi prèvia defineix cinc eixos d'intervenció que són els que guien les propostes i accions que conformen el PdB de la Zona Nord: reforçar el dret a l'habitatge, l'enfortiment de les comunitats veïnals i la rehabilitació del parc habitacional; la intervenció per millorar les relacions comunitàries i el suport al teixit associatiu; potenciar el teixit educatiu tant formal com de lleure; resoldre les mancances existents en matèria de connectivitat i accessibilitat als barris i entre els barris de la Zona Nord; i afavorir la millora de l'ocupabilitat dels veïns i veïnes. Els objectius específics del PdB de la Zona Nord es poden consultar al document íntegre del Pla (pàg. 145-147): [https://pladebarris.barcelona/sites/default/files/P1622\\_PBZonaNord\\_DUN\\_baixa%20%281%29.pdf](https://pladebarris.barcelona/sites/default/files/P1622_PBZonaNord_DUN_baixa%20%281%29.pdf)

<sup>21</sup> La sessió íntegra es pot trobar en aquest enllaç: <https://www.educacio360.cat/capgirar-sistema-perque-practica-artistica-arribi-tothom/>

<sup>22</sup> L'entitat disposa d'una web on es pot conèixer tant la filosofia del projecte com els serveis que presta: <https://calabril.com/>

<sup>23</sup> L'estudi íntegre, coordinat per Carla Alsina Muro i Ivana Soto (Fundació Surt), es pot trobar aquí: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/113793/1/Diagnosi%20sobre%20el%20treball%20de%20cures%20a%20la%20Zona%20Nord%20de%20Nou%20Barris.pdf>

l'acompanyament continuat i l'assessorament ofert han permès al grup constituir-se i afrontar els reptes, laborals i organitzatius, que un projecte d'aquestes característiques planteja, alhora que aprofundeixen en els valors de l'economia solidària i d'una nova manera d'entendre els serveis de cura, posant les persones ateses en el centre i dignificant un sector sovint font de precarietat. Actualment, Ca l'Abril la conformen dotze persones, de les quals quatre són sòcies treballadores i la resta sòcies col·laboradores que, en alguns casos, continuen duent a terme formacions professionalitzadores en l'àmbit de les cures.

Les condicions orogràfiques de la Zona Nord condicionen, de manera evident, la connectivitat i l'accessibilitat dels veïns i veïnes, entesa com "la facilitat amb què cada persona pot superar la distància que separa dos llocs i d'aquesta manera exercir el seu dret com a ciutadà" (2018), tant dins el seu propi territori com en la mobilitat cap als barris que l'envolten. Això passa a Ciutat Meridiana i Vallbona, però s'agreuja en el cas de Torre Baró, en tenir una major extensió i una baixa densitat fruit de la dispersió dels diferents nuclis d'habitatges.

L'any 2016, quan el PdB duu a terme la diagnosi i l'anàlisi del territori, la connexió directa mitjançant transport públic entre la part alta de Torre Baró i la part baixa o el barri de Ciutat Meridiana (on s'ubiquen bona part dels serveis i la zona de comerços) no era possible sense haver de passar per la plaça de la República en un trajecte que, de mitjana, no durava menys de 20-30 minuts. Juntament amb l'àrea de Mobilitat, Transports Metropolitans de Barcelona (TMB) i el Districte de Nou Barris, i aprofitant el paraigua del PdB, es va començar a treballar en idees per resoldre aquesta manca de connexió i és aquí on neix la voluntat d'apostar per una iniciativa pionera i innovadora a la ciutat, tot i que ja havia estat testejada en altres municipis de l'entorn metropolità, com és el servei de transport a demanda (TAD) *El Meu Bus*, que es va posar en marxa el gener de 2019. La clau del seu funcionament és l'optimització del recorregut que fa el vehicle a través de les 29 parades disponibles (que permeten connectar la part alta i la part baixa de Torre Baró) en base a un sistema intel·ligent que ordena les peticions de desplaçament efectuades amb antelació per part de les persones usuàries. Aquesta reserva es pot fer via telefònica (s'ha habilitat un centre de recepció de trucades específic per a aquest servei) o bé via una aplicació mòbil. En el seu primer any en circulació, *El Meu Bus* ha generat unes xifres d'ús que n'avalen la implantació: 49.352 persones transportades en prop de 30.800 viatges, amb una mitjana de 190 usuàries en dies feiners. I el que és més destacat: ha permès la connexió directa entre la part alta i la part baixa de Torre Baró i l'accés dels veïns i veïnes a les zones de comerç, equipaments i serveis, així com a altres modes de transport d'abast ciutat (línies d'alta capacitat, rodalies, metro, etc.).

Malgrat les bones dades de viatgers, en constant creixement durant el primer any de servei, *El Meu Bus* es va viure amb recels en el moment del seu plantejament. Les pors a la bretxa digital i a la manca d'accessibilitat que l'ús del telèfon o dels dispositius electrònics podien provocar en potencials usuàries i el fet de no disposar de cap experiència semblant en l'entorn

immediat van condicionar la definició del projecte durant el treball amb el teixit comunitari. Per tal de superar aquestes reticències es van dur a terme diverses sessions informatives, visites al centre de control de TMB per conèixer la dinàmica de funcionament i, sobretot, es va dissenyar un procés de comunicació, informació i assessorament porta a porta que va permetre superar els recels inicials. Durant gairebé dos mesos, un grup d'informadores va ajudar els veïns i veïnes a instal·lar l'aplicació, es van generar materials de comunicació i de resolució de dubtes i es va posar una persona dins del bus durant les primeres setmanes de servei per explicar el funcionament del projecte. Tot això, unit a la bona voluntat tant de l'equip de TMB assignat al servei com del teixit comunitari de Torre Baró fent de prescriptores de la proposta, ha permès arribar a l'elevat grau d'acceptació actual del projecte. És així com Torre Baró, territori de l'històric lluitador veïnal Manuel Vital, que va "segrestar" un autobús per tal de demostrar que el transport públic podria arribar al barri, avui esdevé pioner en la prestació d'un servei de transport a demanda en el conjunt de la ciutat.

El PdB encara la recta final de la seva primera edició (2016-2020) i es prepara el desenvolupament de la seva continuïtat per al període 2021-2024. Algunes de les actuacions esmentades es mantindran i n'apareixeran d'altres de noves, amb la possibilitat de sumar nous barris a la intervenció però amb un objectiu que es manté intacte: contribuir a la reducció de les desigualtats.

## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2017). *Mesura de Govern per una Democratització de la Cura 2017 – 2020*. [https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2017/06/05124906/MGDCures\\_web.pdf](https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2017/06/05124906/MGDCures_web.pdf)

ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA I INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA (IERMB) (2018). *Relacions entre sistema de mobilitat i desigualtats socials i urbanes* (Part I).

BONAL, E. (2020). "Cal una gran dosi d'educació en l'art i educació a través de l'art per reconstruir la ciutadania, des de l'equitat". Barcelona: Educació 360. <https://www.educacio360.cat/educacio-en-art-educacio-atraves-art/>

FABRÉ, J. i HUERTAS CLAVERIA, J.M. (1977). *Tots els barris de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.

JACOBS, J. (2011). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitán Swing.

MARQUEZ DANIEL, C. (18 de juliol de 2018). "Así se aprende a nadar a los 80 años". Barcelona: *El Periódico*. <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/2018/07/18/asi-se-aprende-a-nadar-a-los-80-anos-6949271>

NEL-LO, O. (editor literari), Adrover, A. (fotògraf), González, A. (fotògraf) et al. (2017). *Transformar la ciutat amb la ciutadania: criteris i reflexions per al Pla de Ba-*

*rris de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona i Foment de Ciutat SA.

PÉREZ OROZCO, A. (2006). "Amenaza tormenta. La crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico". *Revista de Economía Crítica*, 5: 7-37.

SUBIRATS, J. i GARCÍA BERNARDOS, Á. (eds.) (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España*. Barcelona: Icaria.

VICENTE, S. (10 de maig de 2018). "Els educadors socials, uns aliats per les escoles encara desaprofitats". Barcelona: *El Diari de l'Educació*. <https://diarieducacio.cat/els-educadors-socials-uns-aliats-per-les-escoles-encara-desaprofitats/>

**EL BARRI DE SANT COSME DEL PRAT  
DE LLOBREGAT, UNA EXPERIÈNCIA DE  
REIVINDICACIÓ, REMODELACIÓ  
I ACOMPANYAMENT SOCIOCOMUNITARI**

**SUMARI**

- 1. Història d'una remodelació. Un barri "por debajo del vuelo"**
- 2. Un barri vulnerable amb continu acompanyament sociocomunitari. Vulnerabilitat social a Sant Cosme**
- 3. Educació i baixa qualificació professional. Formació, incorporació laboral i desenvolupament econòmic del barri de Sant Cosme**
- 4. El futur del parc d'habitatges públic de Sant Cosme. Reducció de la vulnerabilitat social i futur comunitari del barri**
- 5. Conclusions. Orgull de barri. Futur comunitari en construcció contínua**

CARME PASALAMAR

pasalama@elprat.cat

Coordinadora del Programa de Convivència i Civisme i del Servei de Mediació de l'Ajuntament del Prat de Llobregat

ARNAU FUNES ROMERO

funes@elprat.cat

Coordinador del Pla d'Actuació Sant Cosme de l'Ajuntament del Prat de Llobregat

# EL BARRI DE SANT COSME DEL PRAT DE LLOBREGAT, UNA EXPERIÈNCIA DE REIVINDICACIÓ, REMODELACIÓ I ACOMPANYAMENT SOCIOCOMUNITARI

## Resum

El barri de Sant Cosme, des de la seva gènesi, ha estat un barri castigat per la segregació urbana i per la vulnerabilitat social. Quan es compleix poc temps dels 50 anys de la seva creació com a polígon d'habitatges públics, és oportú fer un exercici de retrospectiva sobre quina ha estat la seva història com a barri i com a comunitat de veïns i veïnes reivindicatius, que, com a algunes persones els agrada dir, han aconseguit que es "construís" dues vegades, ja que es diu que és un barri que es va fer, es va demolar i s'ha tornat a aixecar.

Construït inicialment per allotjar principalment les famílies residents a les "barraques" de Montjuïc i del Somorrostro dels anys 60, les greus deficiències de construcció del primer polígon d'habitatges i la manca de serveis i equipaments bàsics portaren a una importantíssima mobilització veïnal que marcà les primeres dècades de vida del barri. Aquelles mobilitzacions identificaran Sant Cosme com un barri de lluita i associacionisme veïnal i comunitari que viurà plasmades bona part de les seves reivindicacions amb l'arribada de la democràcia i la implicació de l'Ajuntament del Prat i la Generalitat de Catalunya, i que rebrà un fort i darrer impuls amb la Llei de Barris.

Avui Sant Cosme és, doncs, una experiència d'èxit pel que fa a la remodelació dels seus habitatges i els seus espais públics i comunitaris, i també pel que fa al reallotjament de la majoria de les persones residents als inicis del barri, però encara té reptes socials i urbans per assolir i amenaces a les quals ha d'enfrontar-se.

**Paraules clau:** remodelació, mobilització, comunitat, reallotjament, acompanyament.

## 1. Història d'una remodelació. Un barri "por debajo del vuelo"

El barri de Sant Cosme del Prat de Llobregat està situat al sud-est del nucli urbà, amb una superfície de 50 Ha. Està clarament delimitat per l'avinguda Onze de Setembre, l'avinguda del Remolar i el camí de Cal Monés, que és l'antiga carretera de l'aeroport que actualment connecta amb la B-203 o carretera de la platja. El barri actual té un caràcter homogeni a nivell urbanístic,

clarament visible per la trama viària i la tipologia de les seves edificacions; és de trama ortogonal, amb eixos viaris amplis i arbrats. Però Sant Cosme no ha estat sempre així.

El barri té el seu origen en les promocions d'habitatges públics que entre els anys 1962 i 1967, l'*Obra Sindical del Hogar* (OSH) va començar a edificar als terrenys adjacents a l'aeroport. Aquest polígon de promoció pública d'habitatges va anar adreçat a acollir les famílies provinents dels barris de barraques de Montjuïc i les famílies afectades per les riudes dels anys 60 als municipis del delta del riu Llobregat.

L'any 1958 s'aprova el Pla d'Urgència Social, que donava el tret de sortida a la urbanització de la nova perifèria de Barcelona. Es va idear com una solució immediata per acabar amb la situació barraquista que pervivia a la ciutat de Barcelona des dels anys 20. Montjuïc tenia la concentració més gran de barraques de Barcelona durant bona part del segle XX. Els diversos barris, sorgits sobretot als anys 20, ocupaven terrenys d'antics horts particulars. Van créixer molt amb la immigració de les dècades de 1950 i 1960 i es van estendre pels vessants de la muntanya fins als límits del castell. L'any 1957, vivien a la muntanya de Montjuïc més de 30.000 persones en 6.090 barraques, sense les mínimes infraestructures ni equipaments per a una població tan gran. Van sorgir de forma improvisada botigues, bars i llocs de trobada. Les parròquies veïnes, els ordes religiosos i el voluntariat social van crear capelles, escoles i dispensaris i van contribuir a la promoció social dels habitants.

Sant Cosme és hereu d'aquella situació, té més de 50 anys i ha viscut moments determinants en la seva història que el fan especialment singular i sensiblement diferent d'altres barris metropolitans (construïts als voltants de la ciutat de Barcelona en la segona meitat del segle XX) o dels seus barris "germans" de Camps Blancs a Sant Boi de Llobregat o de Pomar a Badalona, que també es van crear per allotjar les famílies barraquistes. La seva història té moltes similituds amb aquests altres barris però alhora té elements singulars que el diferencien, com ara la proximitat a infraestructures com l'aeroport de Barcelona i les seves infraestructures viàries, les dificultats de construcció i gestió

dels habitatges públics i la vulnerabilitat social de la seva població.

La proximitat a l'aeroport condiciona i limita la construcció del barri i marca tant la segregació urbana real com un cert "aïllament" psicològic envers la resta de la ciutat i la seva població. L'elecció dels terrenys on s'ubicaria el primer polígon d'habitatge a les parcel·les existents entre les carreteres comarcals que arribaven a l'aeroport del Prat tindrà un impacte clau sobre la vida al futur barri i serà la primera de multitud de decisions controvertides dels governs franquistes. Tal com es coneix entre la població més antiga del barri, Sant Cosme serà un barri construït "*por debajo del vuelo*",<sup>1</sup> sota el soroll dels avions aterrant i enlairant-se de l'aeroport i separat del nucli del Prat per centenars de metres i per una carretera comarcal.

El 1967 es van començar a lliurar els habitatges promoguts per l'OSH. Malauradament als pocs mesos ja es van identificar mancances greus en la seva construcció. La qualitat dels materials utilitzats per als habitatges i la tècnica constructiva eren molt deficitàries, ja que els habitatges estaven pensats per acollir la gent provisionalment. La realitat és que uns habitatges pensats per pal·liar una situació transitòria esdevien llars de caire més definitiu. Els pisos es van deteriorar ràpidament i va ser necessari apuntalar-ne alguns, i els veïns i veïnes van haver de mobilitzar-se per denunciar la situació dels habitatges i, a la llarga, aconseguir una remodelació urbana més profunda.

Aquestes mancances constructives i la manca de serveis i equipaments bàsics són, doncs, la gènesi dels moviments de reivindicació veïnal i de la fundació el 1970 d'una associació de veïns que durant pràcticament dues dècades lluitarà per la reconstrucció i la millora urbana del barri. El 1973 es detecten esquerdes en molts edificis i aigües insalubres en diversos soterranis i cambres sanitàries, i és l'Associació de Veïns de Sant Cosme i Sant Damià la qui, mitjançant la contractació d'equips propis d'arquitectura i enginyeria, s'encarregarà de fer els informes que demostrarien a les autoritats i als mitjans de comunicació les condicions d'insalubritat que es vivien al barri.

La degradació progressiva de l'edificació, la manca d'equipaments socials, sanitaris o educatius i la insuficiència de la xarxa viària i de serveis va provocar la mobilització veïnal que, amb la recuperació de la democràcia local, trobarà una aliança amb l'Ajuntament del Prat que forçarà la decisió de remodelació total del barri.

L'avinguda Onze de Setembre és avui una via urbana, però en el moment de construcció i desenvolupament del barri era una carretera comarcal que connectava l'aeroport amb la Zona Franca i era una via alternativa a l'autovia de Castelldefels. Quan va passar a dependre de la Generalitat, el municipi va reclamar des del primer moment una cessió de la carretera al municipi, d'una banda, i de l'altra, desenvolupar el barri de Sant Jordi Ribera Baixa per generar continuïtat urbana des del Prat fins a Sant Cosme i trencar el tòpic típic "vaig al Prat, vaig a Sant Cosme" per no tenir barris segregats.

Cal saber també que la presència d'aquestes vies ràpides al voltant dels terrenys on s'ubicà el barri de Sant Cosme no tan sols suposava un aïllament físic i psicològic, sinó que també tenia efectes sobre la urbanització i la conservació dels barris adjacents, com la Seda o Sant Jordi, ja que dificultava el funcionament de l'evacuació d'aigües i entorpia el funcionament del clauveram, agreujant les inundacions durant els episodis de pluja que es van donar durant els anys 70 i 80.

L'any 1978 es va aprovar un pla especial de reforma interior (PERI) que proposava una primera remodelació de 1.500 habitatges; aquesta es va consolidar amb les quatre primeres fases de remodelació, que van començar l'any 1982 i van finalitzar la construcció l'any 1994, amb 254 habitatges més dels previstos inicialment. Els números finals de la remodelació s'apropen a la promesa del Ministeri d'Habitatge, que en aquell mateix any i en un entorn de manifestacions veïnals que arriben a tallar els accessos a l'aeroport es comprometen a fer de Sant Cosme una prioritat i a construir 1.784 habitatges, un mercat, un centre cívic, una instal·lació esportiva, dos instituts i una escola.

El 1978 s'aprova el PERI, però alhora el barri és declarat en ruïna. En aquella època es descobreix un frau important a l'*Instituto Nacional de la Vivienda* (Ministeri de l'Habitatge), que anirà deixant de tenir competències en matèria d'habitatge per anar assumint-les la Generalitat en la remodelació del barri.

Tot i això, la primera fase de construcció dels nous habitatges (418 finalitzats el 1981 i habitats el 1982) és bàsicament responsabilitat de l'*Instituto Nacional de la Vivienda*, i la segona fase de construcció de nous habitatges passa a definir-se en una negociació entre Estat i Generalitat que porta fins i tot a una aturada de les obres de la segona fase d'habitatges. Finalment, la segona fase es desenvolupa, i es pacta amb l'Associació de Veïns el pagament dels habitatges de les quatre primeres fases a 50 anys.

Per tant, el que va possibilitar el canvi en l'horitzó de futur del barri van ser, d'una banda, la suma d'esforços de moviments ciutadans i la pressió política, i d'altra banda, l'aparició dels primers governs democràtics. És, doncs, amb l'arribada dels governs democràtics a l'Estat, a la Generalitat de Catalunya i a l'Ajuntament del Prat de Llobregat quan s'inicià una etapa de remodelació total del barri que marcarà les dècades dels 80 i 90.

També en aquestes dècades es desenvoluparen diverses estratègies comunitàries de real·lotjament i d'acció social que des d'estructures públiques com el Pla Integral (PIA 1993) o els Plans d'Actuació de Sant Cosme intentaran pal·liar les situacions de vulnerabilitat social que vivien les famílies del barri. Seran anys de remodelació urbana però també d'alta necessitat d'acompanyament social i comunitari, ja que tant les crisis i la desocupació com fenòmens com ara el del consum i tràfic d'heroïna tindran un impacte significatiu en les persones del barri.

<sup>1</sup> Aquesta expressió dona nom al llibre d'Isabel Garcia i Núria Clares *Por debajo del vuelo. Historia del barrio de Sant Cosme*. El Prat de Llobregat, 1987.

La base de l'execució de la remodelació dels habitatges i del reallotjament del barri fou la seqüència següent: construcció dels habitatges nous, reallotjament de totes les famílies del bloc i enderroc del bloc original. Aquesta dinàmica facilità el manteniment de les relacions veïnals, però fou difícil de garantir en tots els casos. Així, en determinades actuacions un seguit de blocs originals van quedar dempeus perquè hi van quedar famílies residents sense reallotjar. Aquest fet facilitaria a la llarga que desenes d'habitatges quedessin buits i que molts d'aquests habitatges originals fossin ocupats per famílies de diversos indrets de l'Estat i majoritàriament d'ètnia gitana.

Els grups principals d'habitatges originals que romanen dempeus seran els destinats a les persones afectades per les inundacions del riu Llobregat a Cornellà i el posteriorment conegut com a "sector 801". En aquest darrer grup es concentraran bona part de les famílies que havien fet ocupacions irregulars dels habitatges, majoritàriament població gitana, i on també convivia amb els residents de les casernes de la Guàrdia Civil de l'aeroport. L'any 1993 s'aprova un nou PERI i la remodelació de la segona etapa de construcció de nous habitatges per a aquests sectors, que inclouran de la quarta a la setena i última fase de remodelació, pensada per acollir les diverses famílies que havien quedat fora de la resta de processos de reallotjament i que gairebé en la seva totalitat eren persones d'ètnia gitana. Mentre es planifica tot el reallotjament de les famílies afectades, s'inicia, entre el 1994 i el 1998, la construcció de tres fases més: la quarta amb 80 habitatges, la cinquena amb 239 habitatges i la sisena amb 180. La setena i última fase de remodelació, amb 140 habitatges es farà en dues etapes diferenciades en el temps per un problema amb l'empresa constructora, l'una el 2002 i l'altra el 2005, que és quan per fi es finalitzarà el reallotjament i la reubicació de les famílies de tots els habitatges públics del barri.

Els darrers vint anys de la vida del barri estan marcats per la superació dels dèficits de connexió urbana amb la resta de la ciutat i l'arribada de serveis i equipaments públics, així com la reurbanització gairebé definitiva de carrers i places que es van desenvolupar a l'entorn dels projectes de la Llei de Barris i altres programes estratègics que s'executen al barri, com pot ser el Pla Educatiu d'Entorn de Sant Cosme.

L'any 2004, la Generalitat de Catalunya va aprovar la Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requerien una atenció especial, amb l'objectiu de contribuir en la realització de projectes d'intervenció integral en barris i àrees de les ciutats de Catalunya que patien mancances principalment d'àmbit urbanístic i social.

L'any 2005, el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya va aprovar a l'Ajuntament del Prat de Llobregat un projecte d'intervenció integral de Sant Cosme entre els aprovats en el marc del programa de la Llei de Barris.

Així, en aquest període, i sota el paraigua bàsicament de la "Llei de Barris", s'impulsaran diversos projectes comunitaris (esport, participació, educació, apropament de les tecnologies, cultura, comerç, etc.) i urbanístics. També es va obrir l'OMISC (Oficina Municipal

d'Informació de Sant Cosme) per atendre directament la ciutadania des de l'Ajuntament. Es reordenaran diversos espais públics, com la plaça de l'Amistat, la plaça Barri d'Orcasitas, més endavant la plaça de l'Aigua i l'artèria principal del barri, el carrer Riu Llobregat. Es milloraran equipaments del barri, com el CAP Pujol i Capçada, el Centre Urbà de Rehabilitació de Toxicòmans (CURT, actualment SPAI) o l'Equipament Esportiu Julio Méndez. També, amb la idea d'aportar centralitat al barri, s'hi ubicaran la caserna dels Mossos d'Esquadra, la caserna de Bombers i el nou edifici que centralitzarà tots els Jutjats del Prat, les oficines de l'empresa municipal Aigües del Prat, l'Alberg juvenil i les oficines de l'entitat Fundesplai, que afegits a l'arribada de la línia 9 del metro facilitaran la connexió del barri i la presència de ciutadania més diversa. També es dona un impuls en l'àmbit comercial i en l'aixecada de persianes de locals públics, facilitant l'arribada d'entitats socials que desenvolupin la seva acció al territori (GATS, Espigoladors, Centro Cultural Extremeño, etc.).

Finalment, cal considerar que l'any 2006 finalitza la construcció d'una nova zona residencial de promoció pública a la part del Remolar Sud, en total 205 habitatges pensats per a l'arribada de nova població al barri. Els habitatges es comencen a adjudicar el 2007 i durant set anys el barri experimenta un augment de població significatiu (8%).

Sant Cosme ha viscut un procés de remodelació pioner a Catalunya i en tot l'Estat, que ha permès l'enderroc dels 2.208 habitatges inicials i la construcció d'uns altres 2.551 habitatges nous. El barri de Sant Cosme s'ha remodelat per fases i en aquests moments podem dir que les previsions són que continuï creixent en el marc del possible desenvolupament de les Àrees Residencials Estratègiques de Catalunya.

La població de Sant Cosme és avui de 7.324 habitants (1 de gener de 2020). Representa un 11,3% del total de població del Prat (63.938), i es pot dir que en la seva totalitat viuen en un barri d'habitatges, carrers, places i equipaments de promoció pública. És evident que la substitució dels antics habitatges per uns altres de nous i la millora dels espais i equipaments públics han significat una millora de la qualitat urbanística del barri i, alhora, han estat un instrument de millora de les condicions de vida de gran part de la seva població, però no han aconseguit, en algunes zones del barri, la promoció i la millora econòmica i social desitjada.

A tall de resum final, la construcció i remodelació del barri ha suposat un destacable seguit de modificacions del Planejament:

- 19 de juliol de 1976. Pla General Metropolità.
- 1978. Pla Especial de Reforma Interior del barri de Sant Cosme.
- 16 de març de 1994. Modificació del PERI del barri de Sant Cosme.
- 4 de desembre de 1996. Pla Especial de l'avinguda Onze de Setembre.
- 6 de març del 2002. Modificació puntual del PERI del barri de Sant Cosme.

- 1 de març de 2004. Modificació puntual del PERI del barri de Sant Cosme, relativa a l'illa 9.
- 26 d'agost de 2005. Text refós de les Normes Urbanístiques del PERI del barri de Sant Cosme.
- 26 d'agost de 2005. Modificació puntual del PERI del barri de Sant Cosme en l'àmbit dels terrenys qualificats com a equipament comunitari local de nova creació a l'illa 11.
- 26 de setembre de 2005. Modificació puntual del PERI del barri de Sant Cosme, relativa a les illes 9 i 10.
- 14 de desembre de 2006. Modificació del PERI del barri de Sant Cosme en l'àmbit de l'illa 10 d'equipaments.
- 20 de desembre de 2006. Modificació puntual del PERI del barri de Sant Cosme per a l'ampliació de l'equipament de l'illa 11.
- 27 de març de 2009. Modificació puntual del Pla General Metropolità en l'entorn urbà de la Ronda Sud.

## 2. Un barri vulnerable amb continu acompanyament sociocomunitari. Vulnerabilitat social a Sant Cosme

Tal com s'ha explicat en el breu resum històric de la remodelació del barri, la composició social de la població, tant dels primers habitants com de les famílies que hi arribaren posteriorment, determinà el seu nivell de vulnerabilitat social. La precarietat d'una part dels habitatges durant el procés de remodelació del barri va fer que la població resident en determinades zones concentrés alts nivells de vulnerabilitat, baixa escolarització, analfabetisme, atur, baixa esperança de vida, addiccions, baix nivell d'instrucció, pobresa severa, etc.

Des del punt de vista del treball sociocomunitari municipal, cal destacar que des de la recuperació dels governs municipals democràtics el barri ha comptat amb equips de professionals del camp socioeducatiu, tot i que les diferents legislacions de Serveis Socials no hi obligaven per la grandària de la població. Sant Cosme sempre ha comptat amb una unitat bàsica o equip d'atenció social primària o bàsica, o el que és el mateix, amb equips d'Educadors/es Socials i de Treballadors/es Socials, i en alguns moments fins i tot dos equips diferenciats, l'un per acompanyar i atendre les famílies de la Setena i/o Sisena fase i l'altre per a la resta del barri.

Amb una mitjana d'edat sensiblement inferior a la resta del Prat i de Catalunya, Sant Cosme ha estat sempre un barri jove, tant per l'edat dels primers ocupants com per l'alta natalitat i la baixa esperança de vida que ha tingut històricament. És significatiu que actualment la mitjana d'habitants per habitatge al Prat és de 2,68 persones per habitatge, mentre que al barri de Sant Cosme és de 2,96 i a la Sisena i Setena fase de 3,70 persones per habitatge, tònica que s'ha mantingut durant les darreres dècades.

L'impacte del fenomen de l'heroïna dels anys 80-90, i posteriorment el d'altres drogues, tant pel que fa al consum com al tràfic, i els seus efectes per a la salut i la seguretat, tingué un impacte transversal al barri. Moltíssimes famílies es veieren afectades per la situació directament o indirectament. Sant Cosme fou un dels primers barris de Catalunya a tenir un centre de reducció de danys municipal per a persones toxicòmanes (el ja esmentat CURT) i un Centre d'Atenció i Seguiment a les drogodependències (CAS). Alhora, Sant Cosme durant bona part dels anys 80 i 90 també registrà un dels índexs més alts de població reclusa de Catalunya.

Tot i la superació al llarg dels anys de les situacions més greus de pobresa i manca d'autonomia, la població de Sant Cosme ha estat la població amb major nivell d'acompanyament social i comunitari de tot el municipi. Amb un nivell d'instrucció de la població relativament baix i amb situacions diverses de pobresa, es tracta d'una població sensiblement més vulnerable i amb altes dosis de cronificació en la demanda d'atenció social tot i algunes "intermitències". Més enllà de la concentració de vulnerabilitat social en la població de les darreres fases de remodelació, podem confirmar que existeix entre la població del barri una certa cultura de la demanda dels serveis públics, o de necessitat d'acompanyament social i orientació, ja sigui dels diferents serveis socials i educatius o dels d'habitatges, com l'Agència d'Habitatge i Prat Espais.

Segons dades dels Serveis Socials municipals, prop de 4.000 persones dels actuals habitants del barri, un 55% de la població, han estat o estan sent ateses pels diversos serveis i dispositius socials, tant per qüestions d'envelliment i dependència com les vinculades a empobriment i manca de recursos. A l'EBAS Sant Cosme hi ha entre el 25% i el 30% del total dels expedients de Serveis Socials del municipi. A més, la gran diferència respecte de la resta d'EBAS és la tipologia d'expedient i la major complexitat i cronificació dels casos. La proporció d'expedients de dependència és clarament inferior a la mitjana de la ciutat.

Les situacions de pobresa familiar i, en conseqüència, de pobresa infantil i de risc i de desemparament familiar que s'han donat i es donen suposen més del 50% de les situacions que s'atenen al Prat de Llobregat. Una dada que s'ha mantingut similar en els darrers anys, però que ha estat molt superior al llarg de la història del barri. En la darrera revisió realitzada (2019), sobre la situació de risc dels infants atesos, basada en l'eina de cribratge de la DGAIA (Desemparament / Risc greu / Risc lleu – moderat / No risc), un dels resultats que se'n desprenen és que el 53% (90 infants) de les situacions de Desemparament + Risc greu es donen a l'EBAS de Sant Cosme.

Recordant que el barri de Sant Cosme generalment no ha superat el 12% de la població total del Prat, en una sèrie històrica podem trobar que més del 30% de la despesa en ajuts d'urgència social que fa i ha fet l'Ajuntament del Prat correspon al barri de Sant Cosme. Els ajuts familiars per accés a alimentació o a activitats, els ajuts al pagament de subministraments o les tramitacions de prestacions socials (RMI/RGC) i pensions són proporcionalment també més alts que a la resta del municipi. Des d'una perspectiva de les po-



lítiques de garantia de rendes, el desplegament del Programa de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI) fou especialment destacat al barri, on desenes de famílies s'hi van acollir i es van promoure diverses accions complementàries de formació en el marc del programa. Avui, una part d'aquestes famílies, no més del 50%, són perceptores de la Renda Garantida de Ciutadania.

Tot i que pràcticament un 50% dels infants de Sant Cosme s'escolaritzen fora del barri, les dues escoles del barri (Jaume Balmes i Institut-Escola del Prat) concentren històricament el 25 % de les beques menjador atorgades al conjunt de centres de la ciutat.

La preocupació per la promoció de la infància i la joventut ha estat sempre present tant entre la comunitat del barri com en els serveis públics que hi han desenvolupat la seva tasca. S'ha explicat que la necessitat de tenir oferta de serveis socials, culturals i educatius, adreçats a la infància i la joventut, serà una reclamació perenne al barri. La construcció d'equipaments educatius va formar part de totes les negociacions que estableixen l'Associació de Veïns i l'Ajuntament amb l'Estat i la Generalitat per a la remodelació del barri. El barri es construeix amb una única escola d'educació infantil i primària, que ràpidament es quedarà petita, i amb una Llar d'Infants-Escola Bressol. Serà també al final de la dictadura i l'inici de l'època democràtica quan es construeixen l'Institut de Secundària, el ja reconvertit Institut Doctor Trueta, i la segona escola d'educació infantil i primària, i també una aula de formació de persones adultes i un centre obert per a infància i adolescència.

El paper de la comunitat educativa ha estat clau en tot aquest procés d'evolució i reconstrucció del barri, amb escoles que han hagut de reinventar-se contínuament per atendre molt més enllà de l'aprenentatge dels infants, i que atenen quotidianament la gran complexitat de situacions que tenen algunes famílies. Les dues escoles s'han obert a la comunitat i són espais de participació, d'intercanvi d'aprenentatges i d'acollida veïnal, participen activament de la vida comunitària de barri i duen a terme projectes singulars i bones pràctiques comunitàries.

Des dels anys 80, l'Ajuntament establí un equip d'educadors/es socials especialitzats en infància i adolescència que crearen el centre obert infantil i juvenil i diversos tallers prelaborals per acompanyar en la formació d'adolescents que acabaven la seva escolarització abans d'hora i sense titulació.

D'altra banda, des del PIA l'any 1994 s'incorporarà una parella educativa que a partir de l'any 1997 s'ampliarà amb un equip socioeducatiu i comunitari per orientar i acompanyar tot el procés de reallotjament de les famílies a la Cinquena, Sisena i Setena fase. Aquest equip tenia com a objectiu principal facilitar la convivència, el civisme i el bon funcionament comunitari de les futures escales de veïns i desenvolupà una tasca innovadora des de l'òptica del treball social i comunitari.

En la història del barri hi jugaran un paper sensiblement destacat els dos esplais de lleure infantil: el Grup Infantil de Sant Cosme, depenent en aquell moment del Movibaix, i l'esplai Quia, depenent de la par-

ròquia del barri. A finals dels anys 90, amb la desaparició de l'esplai Quia i la fusió entre l'esplai GISC i el Centro Sociocultural 801 (entitat creada i liderada per famílies de la "801" que oferia un espai de lleure per als seus fills i filles tutelada pel PIA), s'unifica l'educació en el lleure al barri. Les activitats d'aquest nou GISC facilitaran que desenes d'infants i joves tinguin un espai d'educació complementària a l'educació reglada que permetrà que amplïin les seves xarxes socials i els aproparà a conèixer noves realitats i indrets fora del barri (excursions, colònies, visites, intercanvis). El lleure ha estat un espai de formació de ciutadanes i ciutadans crítics, autònoms i compromesos amb la comunitat.

Pel que fa a l'atenció en general a la població gitana, que al barri de Sant Cosme concentren bona part de les situacions de vulnerabilitat, cal dir que des de l'Ajuntament del Prat s'han desenvolupat diverses accions específiques en el marc dels Plans Integrals del Poble Gitano de la Generalitat i alhora s'han articulat accions i estratègies pròpies municipals de relació amb les famílies gitanes. El barri va comptar amb una entitat cultural de referència per a algunes famílies gitanes, que fou l'Associació Centre Sociocultural 801, que va promoure accions socioeducatives, prelaborals i de lleure, posant especial èmfasi en l'acompanyament a l'escolaritat, entre d'altres (suport en la realització de tasques escolars, excursions, tallers, realització de celebracions a la part més marginal de barri). Des del PIA es va acompanyar l'entitat amb el suport de dues figures tècniques de l'àmbit social que els ajudaven en la realització d'activitats, projectes, etc.

En el marc del Pla Educatiu d'Entorn de Sant Cosme es va establir un acord de treball amb la Fundació Pere Closa per millorar l'escolarització dels infants de famílies gitanes. Alhora existeix un col·laboració municipal amb la Fundación Secretariado Gitano (FSG) que ha anat facilitant gradualment la relació directa dels serveis públics amb la població gitana i en especial amb els residents a la Setena fase. Recompondre o crear un nou associacionisme de base intercultural, amb presència de la població gitana, és un objectiu municipal compartit amb les entitats que treballen al barri, des de la FSG a Fundesplai, passant per l'Associació de Veïns, GATS o la Fundació Cívica Esperanzah, amb seu al barri.

Des que a finals del 2005 es va enllestir la reubicació de totes les famílies amb dret de reallotjament provinents del "sector 801" i del "sector Cornellà" l'Ajuntament va establir un nou dispositiu de suport a les famílies allotjades a la Setena fase i, alhora, amb la retirada de l'oficina d'ADIGSA (AHC) del barri, es va posar en marxa el Servei d'ESEV (Equip de suport a les escales de veïns) per atendre els temes de comunitats d'escales de veïns i veïnes de la resta del barri.

Aquests equips de proximitat depenen del PASC i sempre han tingut una coordinació estable amb els equips de serveis socials de base (EBAS) desplegats al barri i, en especial, amb l'equip de serveis socials establert durant un temps per atendre de manera exclusiva les famílies de la Setena.

La pobresa energètica és especialment present al barri de Sant Cosme, on es concentren situacions de frau, de dificultats de pagament, d'infrainstal·lacions o

de manca de contractació dels serveis. Sobre un parc de 2.551 habitatges, és indicatiu conèixer que per exemple des de l'Àrea d'Acció Social municipal durant el 2018 es van realitzar 240 ajuts econòmics a famílies per pagar subministraments o que durant el 2019 des de l'Oficina d'eficiència energètica municipal s'han realitzat pràcticament 200 assessoraments energètics o Informes per a l'aplicació de la Llei 24/2015, amb l'objecte d'impedir la interrupció dels subministraments d'aigua potable, electricitat i gas a les persones en situació de risc d'exclusió residencial. Si afegim a aquestes dades els més de 60 expedients que Aigües del Prat té oberts per frau en subministrament i connexions irregulars i les prop de 80 connexions irregulars de llum que ENDESA manifesta que té al barri, ens trobem que avui, en ple 2020, al voltant del 10% dels habitatges de Sant Cosme viuen una situació d'exclusió energètica.

### **3. Educació i baixa qualificació professional. Formació, incorporació laboral i desenvolupament econòmic del barri de Sant Cosme**

En la línia apuntada en l'apartat anterior, l'increment dels nivells d'instrucció i la millora de les habilitats socials de la població de Sant Cosme ha estat una prioritat i ha estat vista com una inversió a llarg termini.

Tal com s'ha explicat, des de les primeres reivindicacions veïnals de començament dels anys 70 del segle passat hi és present la necessitat de comptar en el barri amb una oferta educativa extensa i pública. L'objectiu sempre ha estat millorar els nivells d'escolarització, de titulació acadèmica i d'ocupabilitat d'una població amb històrics alts nivells d'analfabetisme i d'absentisme escolar.

En aquesta línia van anar la construcció de la Llar d'Infants Dumbo, l'Escola Jaume Balmes, l'Escola Sant Cosme i Sant Damià i l'Institut Trueta, que posteriorment es fusionen en l'Institut-Escola Prat, l'Institut les Salines o l'Aula de Formació de persones adultes.

A aquesta tasca de desplegament de serveis educatius al barri cal afegir-hi tant la implicació dels serveis sociocomunitaris municipals com la tasca de les entitats del barri, des de l'Associació de Veïns, al Grup Infantil Sant Cosme o les entitats al voltant de la parròquia, com la Fundació Francesc Palau. El suport a l'escolarització, la lluita contra l'absentisme, l'alfabetització i la formació ocupacional han estat una prioritat per a tots ells.

Això explica que la principal eina de treball educatiu de les administracions públiques al barri de Sant Cosme els darrers 15 anys hagi estat el Pla Educatiu d'Entorn de Sant Cosme (en endavant, PEESC) i el seu especial desplegament. Els Plans Educatius d'Entorn són una política pública orientada a l'assoliment de l'èxit educatiu mitjançant una perspectiva que excedeixi la intervenció limitada a les infraestructures educatives, és a dir, que integri dins de la intervenció educativa altres agents administratius i comunitaris, entenent aquests últims com a organitzacions ciutadanes.

En aquesta línia s'emmarca el PEESC iniciat el 2006, i impulsat per l'Ajuntament del Prat i la Generalitat de Catalunya, que es desenvolupa dins d'un entorn d'alta

complexitat a causa de les circumstàncies socioeducatives dels centres escolars de Sant Cosme. Cal recordar que des de fa més de 15 anys els centres escolars de Sant Cosme han sofert les conseqüències de la concentració d'un alumnat socialment vulnerable i majoritàriament integrat per la comunitat gitana. Aquesta concentració ha esdevingut històricament la causa de la fugida de l'alumnat menys vulnerable del barri cap a escoles de fora del barri. Això, a la pràctica, constituïa la consolidació d'uns centres escolars d'alta complexitat amb unes dificultats rellevants a l'hora de dur a terme una pràctica docent apropiada que permetés la promoció social de la població del barri.

El PEESC neix com una proposta que busca la transformació del model educatiu del barri en favor d'un model innovador i d'èxit. La principal estratègia de la qual disposa és l'obertura dels centres a les entitats veïnals i famílies, així com l'impuls d'un model d'intervenció transversal, que impliqui, entre d'altres, els serveis socials i de salut. Tot això amb els propòsits prioritaris de reduir l'absentisme, consolidar els processos d'escolarització i cercar l'èxit educatiu i la incorporació laboral.

Per tant, les reivindicacions i necessitats comunitàries en l'entorn socioeducatiu quedaren encaixades en l'actuació del PEESC. 13 anys després de l'inici de la seva implementació, els principals agents involucrats en el PEESC constaten assoliments importants, com seria el cas de la reducció de l'absentisme, així com reptes que continuen vigents i nous reptes emergents. De fet, les dades sobre resultats educatius evocuen una millora important des dels inicis del PEESC. Sobretot pel que fa a les proves de competències bàsiques, l'evolució ha estat positiva atesa la complexitat social del barri.

El PEESC es va definir des dels seus inicis com una proposta amb perspectiva comunitària i amb necessitat d'interactuar amb l'entorn més enllà de l'àmbit escolar. Un plantejament que darrerament s'ha recuperat, igual que la necessitat de promoure la creació d'una oferta 0-3 més potent al barri, generar espais de formació dels pares i mares dins les escoles, millorar els plans de comunicació dels centres o vincular la formació 12-16 també a una sortida professional i a les empreses de la zona. Cal tenir en compte també que molts dels i les joves del barri estudien en centres de secundària de fora del barri (instituts Ribera Baixa i Baldri Guilera, sobretot) i, en conseqüència, cal estendre el seu abast fora del que avui és el barri de Sant Cosme.

D'altra banda, si fem una mirada sobre el conjunt de la situació formativa del conjunt de la població adulta resident a Sant Cosme, hagin estat escolaritzats o no als centres del barri, cal destacar un seguit de dades. El 35,8% de la població major de 16 anys tenen el Graduat Escolar o el Graduat en ESO, el 25,4% té la Primària incompleta i consta que el 4,3% no sap ni llegir ni escriure. També cal destacar que el 9,7% de la població té un nivell d'estudis mínim equivalent a la Formació Professional i que les persones amb titulació universitària o més arriben al 3,5%. Si apliquem una visió de gènere trobem que mentre que el percentatge d'homes amb el Graduat és superior al de dones (19,1% homes i 16,7% dones), no ho és entre les persones

universitàries, on les dones són majoria (2,4%) respecte dels homes (1,6%).

Pel que fa a les dades sobre ocupació, tot i la dificultat que té el SOC per segregar dades per al barri, ens trobem que també són dades per damunt de la mitjana de la població. La majoria de la població ocupada del barri treballa a la indústria i al sector serveis, com la logística o la neteja. De nou, les dades d'atur no corresponen al pes poblacional del barri (entre el 10 i el 12% de la població del Prat), amb el pes de les persones aturades. Entre un 20 i 25% de les persones aturades del Prat viuen al barri de Sant Cosme, i concentren bona part de l'atur de llarga durada i de les persones amb menor qualificació professional. L'atur a Sant Cosme sempre ha estat entre un 5 i un 10% per damunt de la mitjana de la ciutat.

Des del punt de vista de la inserció o la incorporació sociolaboral, es detecta una constant desconexió amb l'entorn econòmic immediat del barri. Caldria preguntar-se com un barri tant envoltat d'activitat econòmica (Mas Blau, Amazon, Damm, aeroport, etc.) té tantes persones a l'atur. Si mirem les dades d'ocupació, cal tenir clar que la creació d'activitat econòmica, d'actuació que cal fer al barri, no té per què incrementar l'ocupabilitat i la inserció laboral de la gent del barri mateix. És un fet habitual en tots els projectes de reactivació econòmica de barris o sectors, però en el cas de Sant Cosme és especialment clar per la baixa formació i experiència laboral que té bona part de la població. Per tant, serà clau combinar l'estratègia de formació i orientació laboral amb la tasca de foment de l'activitat econòmica i comercial al barri.

Així doncs, el desenvolupament de l'activitat econòmica en els sectors logístics i industrials de l'entorn de l'aeroport i la Zona Franca han servit per garantir oportunitats d'incorporació laboral de moltes persones del barri, però no de manera generalitzada. En els darrers anys, i en especial des de l'entrada en funcionament de la nova terminal de l'aeroport, s'han desenvolupat diversos sectors urbanístics permetent la instal·lació de noves empreses, però el seu impacte en l'ocupació de les persones del barri ha estat reduït. En part, comença a marcar-se una tendència que permet dir que és més fàcil que les persones treballadores de l'aeroport i les empreses vinculades acabin venint a viure a Sant Cosme que no pas que persones de Sant Cosme a l'atur vagin a treballar a l'aeroport.

#### **4. El futur del parc d'habitatges públic de Sant Cosme. Reducció de la vulnerabilitat social i futur comunitari del barri**

Tal com s'ha explicat, Sant Cosme és un barri de promoció 100% pública, però amb els anys els habitatges han anat perdent la protecció i han patit tant la pressió com l'esclat de la bombolla del mercat immobiliari. Tot i les diferències existents entre fases de remodelació, la majoria de l'accés a l'habitatge es va promoure mitjançant contractes de compravenda entre l'Incasòl i els veïns/es, i el règim de tinença majoritari és el de compravenda en 2.277 habitatges. La resta són 275 habitatges de titularitat pública en règim de lloguer, així com un centenar d'immobles —entre locals, aparcaments i trasters— que també es troben en règim de lloguer.

Cal tenir en compte que els habitatges de les tres primeres fases de remodelació tenen extingit el dret de temps i retracte i les dues primeres ja no tenen cap protecció. La tercera fase finalitza el període de protecció el 2022 i la quarta el 2025. El 2025 gairebé el 75% dels habitatges del barri es poden vendre de forma lliure.

Aquest fet, i l'alta morositat en els rebuts dels habitatges de lloguer i de compravenda que es concentra a la Sisena i la Setena fase, sumada a la pressió per l'ocupació irregular dels habitatges que han fet diversos col·lectius, ha obligat les administracions a dur a terme actuacions específiques per seguir controlant el parc públic.

En aquesta línia, la participació en la gestió del parc d'habitatges de Sant Cosme ha estat una preocupació municipal des de la recuperació de la democràcia. Aquest fet explica que s'establís un equip social per fer acompanyament en el reallotjament de les famílies residents a les "801" i que des de llavors els tècnics municipals del Pla d'Actuació de Sant Cosme, d'Habitatge (Ara Prat Espais) i l'Agència de l'Habitatge de Catalunya conjuntament amb Serveis Socials, hagin tingut un espai de contínua coordinació en matèria d'habitatge. El seguiment de les compravendes, el seguiment dels empadronaments, el seguiment de les ocupacions i dels pisos que queden buits, la detecció de les extorsions entre veïns, o el seguiment del manteniment, de les adjudicacions i de la morositat amb l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'Incasòl han suposat i suposen moltes hores de dedicació dels serveis tècnics municipals.

Cal preveure que l'edat dels edificis, combinada amb el mal manteniment i els dèficits en la construcció i en la col·locació de les instal·lacions de subministraments, requereixin ja actuacions en matèria de rehabilitació en molts dels habitatges i escales de les quatre primeres fases de remodelació. Alhora, l'envelliment de la població de les primeres fases i els problemes d'accessibilitat de molts habitatges (les quatre primeres fases i la setena no tenen ascensor, tot i que algunes escales n'estan instal·lant progressivament gràcies també als ajuts destinats per part de l'Ajuntament i de la Generalitat) poden estar produint una contínua marxa de la població més gran, amb major necessitat de suport a l'autonomia, i obrint una línia d'accés a nous habitatges per a nova població.

Com s'ha dit, cal remarcar que en els darrers anys continua la morositat en el pagament de les quotes de compravenda i l'impagament dels lloguers públics, així com han anat creixent el nombre de moviments de compravenda al barri i les hipoteques privades. També cal considerar els llançaments que s'han anat produint tant promoguts per les entitats financeres per motius d'impagaments com per l'Agència de l'Habitatge per motius d'irregularitats. En paral·lel ha crescut, de nou, l'ocupació irregular d'habitatges públics. Històricament aquestes ocupacions d'habitatges estan vinculades al desdoblament dels nuclis familiars, molts dels quals de famílies gitanes. És a dir, parelles joves que necessiten emancipar-se de la família extensa i que com a via trien l'ocupació d'habitatges, si bé les dinàmiques i els motius vinculats a les ocupacions il·legals s'han ampliat com a fruit de la crisi econòmica i les seves conseqüències.

Finalment, cal tenir en compte que la Setena fase actua en matèria d'habitatge com un generador de problemes i poc com a solució habitacional per a les famílies. Cada cop són més els habitatges buits disponibles que hi ha a Setena fase i menys les famílies que hi volen anar a viure. Ningú no hi vol anar a viure i, per contra, marxen a ocupar habitatges en altres zones del barri o de la ciutat. En gairebé la meitat dels 140 habitatges de la Setena fase es pot detallar alguna incidència en matèria de residents en l'habitatge, des de l'empadronament o la no residència del propietari o llogater inicial, o bé s'hi concentra una alta morositat, o bé hi ha extorsions i cessions irregulars, o ocupacions, o bé el pis està sent usat per a cultiu bàsicament de cànnabis.

Com s'ha explicat, la Setena fase és la darrera zona de reallotjament. Està composta actualment per un 99% de famílies gitanes que o bé són molt vulnerables o bé es dediquen a activitats delictives, agrupades al voltant de dos grans nuclis familiars que condicionen totes les relacions socials i la convivència del sector. Cal destacar que la resta de famílies gitanes que van patir el reallotjament del "sector 801" majoritàriament estan integrades en el barri i el municipi i no participen d'aquest altre sector que s'ha apoderat de la Setena fase. La peculiar estructura urbana de la fase ha facilitat un cert aïllament i una apropiació excessiva de l'espai públic i dels habitatges i locals per part de la població resident més apoderada.

Malauradament, a poc a poc, i com a la resta de ciutats metropolitanes, han anat proliferant els habitatges destinats completament al cultiu de varietats de cànnabis i que van substituïnt els habitatges d'ús familiar, on es destinava una o dues habitacions al cultiu i es residia a la resta. Aquest fenomen facilita la continuïtat de l'economia submergida al barri, un increment del poder adquisitiu d'unes determinades famílies i la dependència econòmica d'altres famílies vulnerables que abans participaven en projectes d'inclusió social o eren ateses per l'EBAS. En definitiva, la producció de cànnabis facilita una nova capacitat d'inversió d'unes poques i determinades famílies i amplia el distanciament amb la resta de persones del barri, alhora que apareix el menyspreu pels serveis públics de tota mena, i una sensació d'impunitat que es trasllada a la convivència en determinades zones del barri.

En definitiva, la possibilitat de poder recuperar un cert control públic del parc d'habitatges del barri permetria facilitar l'accés a l'habitatge de les famílies que més ho necessiten tant de Sant Cosme com del Prat en general. La construcció de nous habitatges al barri, seguint el model de la zona Remolar Sud, també és una experiència sobre la qual cal extreure conclusions i línies estratègiques a desenvolupar.

## **5. Conclusions. Orgull de barri. Futur comunitari en construcció contínua**

Com es pot concloure dels elements explicats fins aquí, Sant Cosme és un barri que, tot i que s'ha reconstruït i reinventat, continua presentant dificultats socials, però quan es tracta del bé comú té impregnats els valors de solidaritat veïnal i implicació comunitària que arrossegueu els primers veïns que hi van arribar. Un sentiment de pertinença i identitat forts.

Bona part de la comunitat, i en especial la gent més gran del barri, se sent orgullosa d'haver participat activament a millorar-ne la qualitat en general, tant dels serveis públics com de la trama viària (carrers amples i places noves), i de poder gaudir d'una convivència raonable. En definitiva, orgull d'haver dignificat el barri i de tenir una millor qualitat de vida.

Exemples clars d'aquest orgull de barri els trobem en la creació d'una Agenda Comunitària d'activitats festives estable, en el Pessebre Vivent del Prat o en el grup de les Dones Sàvies de Sant Cosme. Una experiència de recuperació dels sabers i de la història d'implicació del barri, amb un vessant de recuperació de la participació i de la implicació social d'un sector del barri, les dones grans, que no tenien prou visibilitat en els darrers anys.

Altres exemples d'aquest orgull de barri serien disposar de l'alberg més gran de Catalunya, amb l'edifici de la Fundació Catalana de l'Espai, o la celebració del Festival Esperanzah, organitzat per GATS (Grups Associats pel Treball Sociocultural).

Aquest orgull de barri, però, no és tan compartit per bona part de la població i del conjunt de ciutat, que prefereix explicar encara que viu al Prat, marca reconeguda i valorada, i no a Sant Cosme, que manté una certa estigmatització.

Avui encara, 50 anys després de la seva creació, el conjunt d'indicadors demogràfics, culturals, socials, econòmics i convivençials situen Sant Cosme en una posició diferenciada i que mereix ser tractat d'acord amb la seva singularitat per tal de revertir les desigualtats, pal·liar la vulnerabilitat en termes de cohesió social i millorar la seguretat de les persones. El mateix origen del barri i el seu desenvolupament urbanístic han comportat una complexitat addicional respecte del conjunt de reptes que ha afrontat la ciutat del Prat i per això, des del restabliment de la democràcia, l'Ajuntament del Prat ha articulats estratègies, dispositius específics i dotació de recursos per tal de reforçar la vida comunitària i reduir la vulnerabilitat social, el biaix i el risc de segregació respecte del conjunt de la ciutat.

Després d'anys d'intervenció i amb l'evolució dels serveis que es presten des de la proximitat, es fa imprescindible revisar les actuacions i l'organització dels recursos actualitzant les fites d'acord amb la realitat del 2020. Després de l'etapa de reallotjament i l'articulació urbana del barri, que requerien un tipus d'intervenció determinada, en els últims anys el barri de Sant Cosme ha experimentat canvis en la composició demogràfica, noves fragilitats i l'aparició de nous fenòmens de disrupció, marginalitat i vulnerabilitat que impacten directament en la cohesió al barri i en la capacitat de donar resposta als objectius tradicionalment plantejats en el Pla d'actuació de Sant Cosme. Aquestes noves necessitats ens obliguen a fer una redefinició dels objectius, prioritats i instruments d'actuació al barri, millorant l'organització i alineant el conjunt de polítiques públiques del municipi i la resta d'administracions en una estratègia integral que no perdi de vista la comunitat, la seva participació, les seves necessitats i, en definitiva, el seu benestar comunitari.

## Regió Metropolitana de Barcelona Territori-Estratègies-Planejament

### 1. Planejament estratègic i actuació urbanística

(Amb treballs de Jordi Borja, Josep Roig, Juli Esteban, Joan Busquets i Manel Herce. *Maig 1991*)

### 2. Planejament i àmbit territorial

(Amb treballs de Juli Esteban, Lluís Casassas, Manuel Ribas i Amador Ferrer. *Maig 1991*)

### 3. Economia i territori metropolitana

(Amb treballs d'Amador Ferrer, Oriol Nel·lo, Joan Trullén, Manuel de Forn i Josep M. Pascual. *Juliol 1991*)

### 4. Las grandes ciudades españolas: datos básicos

(Repertori estadístic realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció d'Oriol Nel·lo. *Juliol 1991*)

### 5. Barcelona: la ciutat central

(Amb treballs d'Anna Cabré, Marina Subirats, Alfredo Pastor i Manuel Ribas. *Setembre 1991*)

### 6. El fet metropolità: interpretacions geogràfiques

(Amb treballs de Jordi Borja, Juli Esteban, Josep Serra, Joan Eugeni Sánchez i Oriol Nel·lo. *Setembre 1991*)

### 7. Enquesta metropolitana de Barcelona (1990): primers resultats

(Informe realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Marina Subirats. *Desembre 1991*)

### 8. La residència secundària

(Treball realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Montserrat Pallarès i Pilar Riera. *Novembre 1991*)

### 9. Política de sòl i habitatge

(Amb treballs d'Agustí Jover, Joan Ràfols, Manuel Herce, Amador Ferrer i la Secció d'Estadística i Anàlisi Territorial de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Febrer 1992*)

### 10. Transport i xarxa viària

(Amb treballs de Maria Teresa Carrillo, Anna Matas, Pere Riera, Pelayo Martínez i Alfons Rodríguez. *Febrer 1992*)

### 11. Els espais no urbanitzats: medi natural, paisatge i lleure

(Amb treballs de Jordi Cañas, Josep M. Carrera, Rosa Barba, Margarida Parés, Carles Pareja, Ramon Arribas, Rosa L. García i Batis Ibarguren. *Abril 1992*)

### 12. La vertebració de la ciutat metropolitana

(Amb treballs de Joaquim Clusa, Miquel Roa, Amador Ferrer i Juli Esteban. *Abril 1992*)

### 13. La conurbació barcelonina: realitzacions i projectes

(Amb treballs de Juli Esteban, Amador Ferrer, Constantí Vidal, Antoni Nogués, Joaquim Suñer, Jordi Ferrer, Lluís Cantallops, Manuel Ribas, Estanislau Roca, Imanol Pujana i Francesc Peremiquel. *Juny 1993*)

### 14. La Regió Metropolitana en el Planejament Territorial de Catalunya

(Informe realitzat pel Servei d'Ordenació Urbanística de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, sota la direcció de Santiago Juan. *Desembre 1993*)

### 15. Els teixits edificats: transformació i permanència

(Treball realitzat per César Díaz, Amador Ferrer, Ramon García i Àngels Ulla. *Desembre 1993*)

### 16. La xarxa ferroviària: encaix urbà i impacte territorial

(Amb treballs de Juli Esteban, Jordi Prat, Jordi Julià, Robert Vergés, Robert Ramírez, Manuel Acero, Manuel Herce i José Aguilera. *Febrer 1994*)

### 17. El Vallès Occidental: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs d'Oriol Civil, Manel Larrosa, Jordi Casso, Francesc Mestres, Pere Montaña, Ricard Pié i Batis Ibarguren. *Febrer 1994*)

### 18. La ciutat i la indústria

(Amb treballs d'Antoni Lucchetti, Narcisa Salvador, Javier Sáez, Amadeu Petitbó, Ezequiel Baró, Manuel Villalante, Juli García, Oriol Nel·lo i Josep M. Alibés. *Juliol 1994*)

### 19. El Baix Llobregat: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs de Josep Montilla, Miquel Roa, Joan-Antoni Solans, Javier Sáez, Miguel Durbán, Xavier Eizaguirre, Joan López i José Luis Flores. *Setembre 1994*)

### 20. Els espais oberts: parcs, rius i costes

(Amb treballs d'Àngel Simon, Joaquim Clusa, Albert Serratosa, Juli Esteban, Marià Martí i Jaume Vendrell. *Octubre 1994*)

### 21. El Vallès Oriental: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs de Jordi Terrades, Josep Homs, Jordi Casso, Ramon Torra, Jordi Prat, Jordi Bertran, Joan López i José Luis Flores. *Novembre 1994*)

### 22. La ciutat i el comerç

(Amb treballs de Marçal Tarragó, Ricard Pié, Amador Ferrer, Josep M. Carrera, Josep M. Bros, Josep Llobet, Francesc Mestres, Juan F. de Mendoza, José I. Galán, Enric Llarch i Marisol Fraile. *Gener 1995*)

### **23. El Maresme: planejament urbanístic i problemàtica territorial**

(Amb treballs d'Agapit Borràs, Montserrat Hosta, Sebastià Jornet, Pere Lleonat, Ramon Roger i Robert Vergés. *Febrer 1995*)

### **24. Mobilitat urbana i modes de transport**

(Amb treballs d'Oriol Nel·lo, Manuel Villalante, Joaquim Clusa, Jacint Soler, Josep M. Aragay, Juli García, Miguel Àngel Dombriz i Ole Thorson. *Abril 1995*)

### **25. Enquesta metropolitana de Barcelona (1995): primers resultats**

(Informe realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Marina Subirats. *Setembre 1996*)

### **26. Les formes de creixement metropolità**

(Amb treballs d'Antoni Font, Manuel de Solà-Morales, Josep Parcerisa i Maria Rubert de Ventós, Carles Llop, Josep M. Vilanova i Amador Ferrer. *Gener 1997*)

### **27. Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales**

(Informe realitzat per Oriol Nel·lo. *Juliol 1997*)

### **28. Els 20 anys del Pla General Metropolità de Barcelona**

(Amb treballs d'Albert Serratosa, Ricard Pié, Amador Ferrer, Fernando de Terán, Josep M. Huertas, Juli Esteban i Joan Antoni Solans. *Novembre 1998*)

### **29. L'habitatge a les àrees centrals**

(Amb treballs de Juli Esteban, Josep M. Carrera, Amador Ferrer, Agustí Jover, Ricard Vergés i Borja Carreras-Moysi. *Febrer 1998*)

### **30. Indicadors estadístics municipals**

(Informe realitzat pel Servei d'Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Setembre 1998*)

### **31. L'Alt Penedès: planejament urbanístic i problemàtica territorial**

(Amb treballs d'Enric Mendizabal, Joaquim Clusa, Joan Rosselló, Jordi Casso, Albert Serratosa, Joan López i Joan Miquel Piqué. *Desembre 1998*)

### **32. L'urbanisme municipal a Catalunya**

(Amb treballs d'Amador Ferrer, Joaquim Sabaté i Joan Antoni Solans. *Març 1999*)

### **33. La renovació urbana als barris fronterers del Barcelonès**

(Amb treballs de Jaume Carné, Cèsar Díaz, Emili Mas, Antoni Nogués, Javier Ferrándiz, Jordi Ferrer i Àngela Garcia. *Març 2001*)

### **34. Enquesta de la Regió de Barcelona 2000: primers resultats**

(Informe elaborat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, sota la direcció de Salvador Giner. *Octubre 2001*)

### **35. Estratègia Territorial Europea**

(Amb treballs de Joan López, Joan Miquel Piqué, David Shaw i Alexandre Tarroja. *Febrer 2002*)

### **36. Ciutat compacta, ciutat difusa**

(Amb treballs de Josep Maria Carrera, Josep Maria Carreras, Joan Antoni Solans, Salvador Rueda i Oriol Nel·lo. *Maig 2002*)

### **37. Grans aglomeracions metropolitanes europees**

(Trellat realitzat per Josep Serra, Montserrat Otero i Ernest Ruiz, del Servei d'Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Juny 2002*)

### **38. Els nous reptes de la mobilitat a la regió de Barcelona**

(Amb treballs de Joan López, Francesc Robusté, Robert Vergés, Manel Larrosa, Jordi Prat i Juli Esteban. *Març 2003*)

### **39. Estratègies territorials a les regions catalanes**

(Amb treballs d'Alexandre Tarroja, Juli Esteban, Jordi Ludevid, Joan Vicente, Francesc González, Josep Oliveras, Joan Vilagrassa i Joan López. *Juliol 2003*)

### **40. Estructura del mercat de treball**

(Amb treballs de Joaquim Capellades i Mireia Farré, Juan Antonio Santana i José Luis Roig, Francesc Castellana, Antonio Bermejo, Rosa Mur i Joan Miquel Piqué, Narcisa Salvador i Jordi Arderiu. *Novembre 2003*)

### **41. L'ordenació del litoral català**

(Amb treballs de Joan Busquets, Jordi Serra, Elisabet Roca, Joan Alemany, Amador Ferrer i Salvador Antón. *Juliol 2004*)

### **42. Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI**

(Informe realitzat per Oriol Nel·lo. *Setembre 2004*)

### **43. El urbanismo municipal en España**

(Amb treballs d'Amador Ferrer i Manuel de Solà-Morales. *Juny 2005*)

### **44. Planificación de infraestructuras y territorio. El Arco Mediterráneo**

(Amb treballs de Francesc Carbonell, Josep Bàguena, Francesca Governà, Joaquín Farinós, Josep Vicent Boira i Jean-Claude Tourret. *Abril 2007*)

### **45. Polígons d'activitat econòmica: tendències de localització i accessibilitat**

(Amb treballs de Carme Miralles-Guasch, Carles Donat, Àngel Cebollada i Frontera, Margarida Castañer, Antoni Ferran i Mèlich i Juli Esteban i Noguera. *Juny 2007*)

### **46. Habitatge i mobilitat residencial. Primeres dades de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2006**

(Informe realitzat per Carme Miralles-Guasch, Carles Donat i Jaume Barnada. *Setembre 2007*)

### **47. El repte del paisatge en àmbits metropolitans**

(Amb treballs de Carles Llop, Francesc Muñoz, Enric Batlle, Fabio Renzi, Ramón Torra, Antoni Farrero, Víctor Ténez i Jaume Busquets. *Febrer 2008*)

### **48. La mobilitat quotidiana a Catalunya**

(Amb treballs de Carme Miralles-Guasch, Laia Oliver Frauca, Obdúlia Gutiérrez, Joan Alberich González, Daniel Polo, Àngel Cebollada, Pilar Riera, Carme Bellet, Josep M. Llop, Antoni F. Tulla, Marta Pallarès-Blanch. *Juliol 2008*)

### **49. Temps i territori. Les polítiques de temps de les ciutats**

(Amb treballs de Teresa Torns, Vicent Borràs, Sara Moreno, Carolina Recio, Ulrich Mückenberger, Sandra Bonfiglioli i Lluç Gwiazdzinski. *Desembre 2008*)

## 50. Aglomeracions metropolitanes europees

(Amb treballs de Josep M. Carreras, Montserrat Otero i Ernest Ruiz, del Servei d'Informació i Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Març 2009*)

## 51. Transformacions territorials a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

(Amb treballs d'Oriol Nel·lo, Joan Alberich, Carles Donat i Laia Oliver. *Juliol 2010*)

## 52. La societat metropolitana de Barcelona. Una visió a partir de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població

(Amb treballs de Marina Subirats, Pedro López, Cristina Sánchez, Sònia Parella, Lluís Flaquer i Antoni Ramon. *Juliol 2010*)

## 53. La seguretat ciutana a les metròpolis del segle XXI

(Amb treballs de Jaume Curbet, Francesc Guillén Lasierra, Josep Maria Pascual i Esteve, Marcel Cajelait, James Bennett, Betsy Stanko, Christophe Soulez, Alain Bauer, Carles González Murciano i Marta Murrià Sangenís. *Gener 2011*)

## 54. Escenaris territorials per a les regions europees: el cas de Barcelona

(Amb treballs de Roberto Camagni, Roberta Capello, Jacques Robert, Antonio Affuso, Joan Trullén, Rafael Boix i Vittorio Galletto. *Maig 2011*)

## 55. El Pla Territorial Metropolità de Barcelona

(Amb treballs de Juli Esteban Noguera, Josep Maria Carrera, Alpuente, Antoni Alarcón Puerto, Carles Castell Puig, Martí Domenech Montagut, Marc Montlleó Balsebre, Pere Montaña Josa, Andreu Ulied, Manel Larrosa, Carles Llop, Joan Antoni Solans Huguet, Ricard Pié Ninot, Ramon Roger Casamada, Agustí Jover, Miquel Morell, Manuel De Torres Capell, Antonio Font, Robert Vergés Fernández, Rodrigo Alaminos Rodríguez, Maria Rovira Duran, Alessandro Delpiano, Tim Marshall, Oriol Nel·lo. *Juliol 2012*)

## 56. L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya

(Amb treballs de Sebastià Sarasa, Sergio Porcel i Lara Navarro-Varas. *Maig 2013*)

## 57. Discursos emergents per a un nou urbanisme

(Amb treballs de Joan Trullén, Xavier Boneta, José Fariña, Xavier Matilla, José María Echarte, Guillermo Acero, Jon Aguirre, Jorge Arévalo, Pilar Díaz, Iñaki Romero, Gemma Fernández, Marc Martí-Costa, Alfons Recio, Miquel Pybus, Albert Arias, Pere Suau-Sánchez, Jordi Bonet, Manu Fernández, Maties Serracant, Pau Avellaneda, Marc Montlleó, i Miquel Morell. *Gener 2014*)

## 58. Megaregions i desenvolupament urbà sostenible. Factors estratègics per a l'àrea metropolitana de Barcelona en el context europeu

(Amb treballs de: Ricard Gomà, Joan Marull, Vittorio Galletto, Elena Domene, Carme Font, Rafael Boix i Joan Trullén, amb la col·laboració de Manel Pons i Francesc Coll. *Novembre 2016*)

## 59. Nous reptes en la mobilitat quotidiana. Polítiques públiques per a un model més equitatiu i sostenible

(Amb treballs de: Esther Anaya, Àngel Cebollada, Katherine Pérez, Anna Gómez-Gutiérrez, Irene Martín, Rossend Bosch, Carles Conill, Florida de Ciommo, Patxi J, Lamiquiz, Julio Pozueta, Manuel Benito, Javier González, Salvador Rueda, Núria Pérez Sans, Gemma Solé Massó, Manel Ferri, Albert Villalonga, Miquel Estrada, José Magín Campos, Sergi Saurí, Maite Pérez, Carme Fàbregas i Manel Villalante. *Novembre 2017*)

## 60. Gentrificació i dret a la ciutat

(Amb treballs de: Ricard Gomà, Núria Benach, Abel Albet, Michael Janoschka, Daniel Sorando, Álvaro Ardura, Oriol Nel·lo, Fernando Antón-Alonso, Sergio Porcel, Irene Cruz, Antonio López Gay, Lara Navarro-Varas, Carles Donat, Albert Arias-Sans, Iolanda Fresnillo, David Bravo, Jaime Palomera, Janet Sanz i Gaia Redaelli. *Juny 2018*)

## 61. Governança metropolitana

(Amb treballs de: Marc Martí-Costa, Karsten Zimmermann, Patricia Feiertag, José María Fera Toribio, Oriol Estela Barnet, Mariona Tomàs Fornés, Paula Salinas, Maite Vilalta, Tomàs Font i Llovet, Jacob Cirera Val, Joan López Redondo, Hèctor Santcovsky, Jordi Bosch Meda, Carles Donat Muñoz, Sergio Porcel, Lara Navarro-Varas i Irene Cruz. *Desembre 2018*)

## 62. Turisme i metròpoli. Reflexions per a una agenda integrada

(Amb treballs de: Albert Arias Sans, Francesc López Palomeque, Anna Torres-Delgado, David Rodríguez, Oriol Estela, Saida Palou Rubio, Ricard Pié, Josep M. Vilanova, Tonet Font, Aurora López, Roger Clot, Enrico Porfido, Cynthia C. Perez, Melisa Poeso, Claire Colomb, Thomas Aguilera, Francesca Artioli, Marc Montlleó, Gustavo Rodríguez, Nuno Tavares, Cristina Jiménez Roig, Joana Llinàs, Adrià Ortiz i Aina Pedret. *Octubre 2019*)

# Papers

## 63

