



TESIS DOCTORAL

Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional

LA VULNERABILIDAD URBANA EN LAS CIUDADES DE LA COMUNITAT VALENCIANA:
ANÁLISIS, MODELOS DE ACTUACIÓN Y PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA

Autora: GLÒRIA MARIA CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA

Dirigida por:

Dra. Julia Salom Carrasco

Dr. Francesc Xavier Uceda-Maza

Dr. Albert Mora Castro

Julio, 2023

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	11
LISTA DE FIGURAS, TABLAS, MAPAS & GRÁFICOS	13
RESUMEN	16
RESUM	17
ABSTRACT.....	18
AGRAÏMENTS	58
PRÓLOGO	60
INTRODUCCIÓN DE LA TESIS DOCTORAL	63
ANTECEDENTES	68
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	74

PARTE PRIMERA: LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

CAPÍTULO I. EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA.....	81
INTRODUCCIÓN.....	82
1.1. LOS DERECHOS HUMANOS Y SU EVOLUCIÓN GENERACIONAL.....	83
PRIMERA GENERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.....	86
SEGUNDA GENERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES	86
TERCERA GENERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS	88
1.2. EL DERECHO A LA CIUDAD: PASADO Y PRESENTE.....	89
1.2.1. PRECEDENTES DEL DERECHO A LA CIUDAD.....	89
1.2.2. ANTECEDENTES: EL DERECHO A LA CIUDAD EN HENRI LEFEBVRE.....	91
1.2.2.1. Espacio urbano y política	93
1.2.2.2. Los actores.....	95
1.2.3. EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA	96
1.2.3.1. El derecho a la ciudad desde el marxismo	101
1.2.3.2. El derecho a la ciudad desde el estructuralismo	102
1.2.3.3. El derecho a la ciudad desde el funcionalismo	107
1.2.3.4. El derecho a la ciudad desde el feminismo	112
1.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	114

CAPÍTULO II. VULNERABILIDAD URBANA: TEORÍA Y MEDICIÓN	116
INTRODUCCIÓN.....	117
2.1. LA GÉNESIS ESTRUCTURAL DE LA VULNERABILIDAD URBANA.....	118
2.2. EL FENÓMENO DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN LAS CIUDADES CONTEMPORÁNEAS	129
2.3. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y METODOLÓGICA SOBRE LA MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA.....	141
2.3.1. LOS INDICADORES URBANOS.....	144
2.4. LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA .	151
2.5. VULNERABILIDAD URBANA DESAPERCIBIDA: LOS LÍMITES DE SU MEDICIÓN.....	181
2.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	184
CAPÍTULO III. LAS POLÍTICAS URBANAS: TEORÍA Y MODELOS DE INTERVENCIÓN EN EUROPA	187
INTRODUCCIÓN.....	188
SECCIÓN PRIMERA: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL TERRITORIO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA	189
3.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	190
3.1.1. LA RAÍZ DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LOS PROBLEMAS PÚBLICOS.....	190
3.1.2. TIPOS DE ACTORES.....	192
3.1.3. DECISIONES	195
3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL TERRITORIO: EL ESCENARIO DE LAS POLÍTICAS URBANAS.....	196
3.2.1. EL PUNTO DE PARTIDA DE LAS POLÍTICAS URBANAS: LA CUESTIÓN URBANA Y LOS PROBLEMAS URBANOS.....	200
3.2.2. EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS URBANAS.....	201
3.2.3. LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS URBANAS EN LA ACTUALIDAD.....	203
SECCIÓN SEGUNDA: LA INTERVENCIÓN EN BARRIOS VULNERABLES A NIVEL EUROPEO: TRAYECTORIA Y MODELOS DE ACTUACIÓN	211
3.3. LA RELEVANCIA DE LAS CIUDADES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	212
3.4. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS DE LA UNIÓN EUROPEA: DE URBAN A LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO (1994-2020)	219
3.5. MODELOS DE POLÍTICAS URBANAS EN EUROPA.....	232
3.5.1. EL MODELO BRITÁNICO.....	234
3.5.2. EL MODELO FRANCÉS.....	240

3.5.3. EL MODELO DANÉS	251
3.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO.....	267
CAPÍTULO IV. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA Y LA COMUNITAT VALENCIANA	269
INTRODUCCIÓN.....	270
SECCIÓN PRIMERA: LA TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA URBANA EN ESPAÑA	271
4.1. LA TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA URBANA EN ESPAÑA	272
4.1.1. PRIMERA FASE (1959-1975)	273
4.1.2. SEGUNDA FASE (1975-1996).....	276
4.1.3. TERCERA FASE (1996-2008)	281
4.1.4. CUARTA FASE (2009-2020).....	287
SECCIÓN SEGUNDA: LA POLÍTICA URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA; ESTADO DE LA CUESTIÓN..	301
4.2. LA POLÍTICA DE BARRIOS EN LA COMUNITAT VALENCIANA (1970-2023).....	302
4.2.1. EL DECRETO DE BARRIOS DE ACCIÓN PREFERENTE: EL INICIO DEL ENFOQUE INTEGRAL	304
4.2.2. DEL ENFOQUE INTEGRAL A LAS ACTUACIONES SECTORIALES FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA.....	307
4.3. TENDENCIAS DE LOS BARRIOS VULNERABLES DE LA COMUNITAT VALENCIANA.....	317
4.4. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	323
PARTE SEGUNDA: EL PLANTEAMIENTO Y LOS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	
CAPÍTULO V. EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y LOS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS.....	327
INTRODUCCIÓN.....	328
5.1. EL POSICIONAMIENTO DE LA INVESTIGADORA	328
5.1.1. UNA INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA, APLICADA E INNOVADORA	336
5.2. TEORÍA Y PROPUESTA METODOLÓGICA.....	340
5.3. LA APUESTA POR LA METODOLOGÍA CUALITATIVA.....	350
5.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	351
5.4.1. ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA	352
5.4.2. AUDICIÓN	359
5.5.3. GRUPOS FOCALES.....	363
5.4.4. EL ANÁLISIS DOCUMENTAL	368
5.5. LIMITACIONES METODOLÓGICAS.....	376
5.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	377

PARTE TERCERA: EL ANÁLISIS EMPÍRICO

CAPÍTULO VI. LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA.....	381
INTRODUCCIÓN.....	382
6.1. LAS LUCES Y SOMBRAS DE LA POLÍTICA DANESA EN MATERIA DE VULNERABILIDAD URBANA.....	383
6.1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS ÁREAS VULNERABLES	383
6.1.2. EL DEBATE SOBRE LAS MEDIDAS DE ACTUACIÓN FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN DINAMARCA	390
6.1.2.1. La polémica respecto a la demolición de edificios	393
6.1.2.2. Balance tras tres años de implementación de la estrategia	395
6.1.2.3. La política pública danesa antiguo: ¿una experiencia exitosa?.....	397
6.2. PRINCIPALES CONCLUSIONES	399
6.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	402
CAPÍTULO VII. LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA.....	405
INTRODUCCIÓN.....	406
7.1. LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA: ¿QUÉ POLÍTICAS PARA QUÉ OBJETO?.....	406
7.2. EL ANÁLISIS EMPÍRICO: LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE VULNERABILIDAD URBANA.....	408
7.2.1. ÁMBITO IMPULSOR, RANGO Y CARÁCTER DE LA NORMATIVA	410
7.2.2. DENOMINACIONES Y CRITERIOS DEFINITORIOS DE LOS ESPACIOS URBANOS OBJETO DE ACTUACIÓN	412
7.2.3. ENFOQUE, CONTENIDO Y DURACIÓN DE LAS ACTUACIONES	421
7.2.4. NIVEL DE LAS ACTUACIONES Y ÓRGANO EJECUTOR	426
7.2.3. MECANISMOS Y ORGANISMOS DE COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	428
7.2.4. FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES.....	432
7.2.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	435
7.2.6. EQUIPOS DE INTERVENCIÓN.....	436
7.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	437
CAPÍTULO VIII. EL ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	441
INTRODUCCIÓN.....	442
8.1. LA SITUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	443
8.1.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS BARRIOS VULNERABLES.....	446
8.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO Y PERFIL DE SUS RESIDENTES	447
8.1.3. PROBLEMAS EXISTENTES.....	453

8.1.4. POTENCIALIDADES	457
8.1.5. SITUACIÓN COMPARTIDA	460
8.1.6. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN.....	462
8.1.7. ACTUACIONES DESARROLLADAS Y EFICIENCIA ECONÓMICA	463
8.1.8. FALLOS	468
8.1.9. PROPUESTAS	471
8.1.10. LIDERAZGO, EQUIPOS Y NIVEL TERRITORIAL DE LAS INTERVENCIONES	477
8.1.11. COVID-19.....	478
8.2. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	479

CAPÍTULO IX. PROPUESTAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

INTRODUCCIÓN.....	482
9.1. LA APUESTA POR UNA POLÍTICA INTEGRAL FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA	483
9.1.1. IDENTIFICACIÓN, DECLARACIÓN Y RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS ESPACIOS OBJETO DE INTERVENCIÓN.....	484
9.1.2. PLANES DE BARRIO Y ENFOQUE INTEGRAL DE LAS INTERVENCIONES	489
9.1.3. MECANISMOS DE GOBERNANZA COLABORATIVA	491
9.1.4. LOS EQUIPOS DE BARRIO COMO ELEMENTO MOTOR DE GOBERNANZA, ESTUDIO, PLANIFICACIÓN E INTERVENCIÓN EN, CON, POR Y PARA LA COMUNIDAD	497
9.1.5. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	501
9.1.6. COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES	503
9.1.7. INCLUSIÓN DEMOGRÁFICA DE NUEVOS PERFILES EN LOS BARRIOS VULNERABLES	507
9.2. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	511

PARTE CUARTA: DISCUSIÓN DE RESULTADOS

CAPÍTULO X. LA DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	515
INTRODUCCIÓN.....	516
10.1. LA POLÍTICA DANESA ANTIGUETO	517
10.2. LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA	520
10.3. LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	526
10.4. PROPUESTAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	531
10.5. EL DERECHO A LA CIUDAD ¿UN DERECHO REALIZABLE?.....	539
10.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	542

PARTE QUINTA: CONCLUSIONES

CAPÍTULO XI. CONCLUSIONES PRINCIPALES DE LA INVESTIGACIÓN.....	547
11.1. CONSIDERACIONES PRINCIPALES	548
11.1.1. LOS APRENDIZAJES DERIVADOS DEL ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD URBANA.....	548

Medición empírica e identificación geográfica y temporal de la vulnerabilidad urbana	550
Vulnerabilidad urbana desapercibida.....	551
Las luces y sombras del reconocimiento institucional de la vulnerabilidad urbana.....	552
El horizonte de las dinámicas supramunicipales.....	553
11.1.2. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA	554
¿Sociedad vulnerable o sociedad vulnerada? El derecho a la vivienda como vía de inclusión y exclusión social.....	554
Entre la dependencia institucional y la autonomía social: el derecho a los servicios sociales	557
Acciones para garantizar el derecho a la educación ¿causa o consecuencia de la desigualdad?	558
El derecho a un trabajo digno y de calidad: las políticas activas de empleo.....	559
El derecho a la salud pública y a la sanidad universal	560
Acción con, por, para y en la comunidad: los retos y desafíos de la participación ciudadana	561
Transversalidad, integralidad y coordinación: las asignaturas pendientes	562
El poder de lo público frente a la vulnerabilidad urbana	563
11.1.3. REPENSAR, REPARAR Y RECUPERAR EL DERECHO A LA CIUDAD EN UN CONTEXTO DE DESIGUALDAD ESTRUCTURAL.....	564
11.2. VÍAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS	565
11.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO	567
CHAPTER XI(A). MAIN RESEARCH FINDINGS.....	569
INTRODUCTION.....	570
11.1. MAIN CONSIDERATIONS	570
11.1.1. LESSONS LEARNED FROM THE ANALYSIS OF URBAN VULNERABILITY	570
Empirical measurement and geographic and temporal identification of urban vulnerability	572
Unnoticed urban vulnerability	572
The positive and negative aspects of institutional recognition of urban vulnerability.....	574
The horizon of supra-municipal dynamics.....	575
11.1.2. THE ROLE OF PUBLIC POLICIES IN THE MANAGEMENT OF URBAN VULNERABILITY	575
Vulnerable society or wounded society? The right to housing as a means of social inclusion and exclusion.....	576
Between institutional dependency and social autonomy: the right to social services	579
Examining ways to guarantee the right to education. Cause or consequence of inequality?	579
The right to a decent and quality job: active employment policies.....	580
The right to public health and universal health care	581
Action with, by, for and in the community: the challenges of citizen participation	582
Transversality, comprehensiveness and coordination: unfinished business	583
The power of the public with regard to urban vulnerability	584
11.1.3. RETHINKING, REPAIRING AND RECOVERING THE RIGHT TO THE CITY IN THE CONTEXT OF STRUCTURAL INEQUALITY	585
11.2. FUTURE AVENUES OF RESEARCH.....	586

11.3. SUMMARY OF THE CHAPTER	587
------------------------------------	-----

REFERENCIAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	590
----------------------------------	-----

REFERENCIAS NORMATIVAS	651
------------------------------	-----

ANEXOS

ANEXO 1. MAPA 1. CIUDADES PARTICIPANTES EN LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN I Y II (1994-2006).....	656
--	-----

ANEXO 2. MAPA 2. LOCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL HABITAT ET VIE SOCIAL EN LA PRIMERA Y SEGUNDA ETAPA EN FRANCIA	657
---	-----

ANEXO 3. SISTEMA DE CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS Y NÚMERO DE SEGMENTOS ANALIZADOS EN EL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LAS CC. AA.....	658
--	-----

ANEXO 4. GUION DE LAS ENTREVISTAS A PROFESIONALES EN MATERIA DE BARRIOS DE ACCIÓN PREFERENTE.....	663
---	-----

ANEXO 5. GUION DE LAS ENTREVISTAS A PROFESIONALES EN MATERIA DE BARRIOS VULNERABLES	666
---	-----

ANEXO 6. GUION DE LAS ENTREVISTAS A RESPONSABLES POLÍTICOS DEL ÁMBITO AUTONÓMICO Y LOCAL	669
--	-----

ANEXO 7. GUION DE LA ENTREVISTA A PROFESIONALES SOBRE LA POLÍTICA DANESA ANTIGUETOS	672
---	-----

ANEXO 8. GUION DE LA ENTREVISTA A PERSONAS EXPERTAS SOBRE LA POLÍTICA DANESA ANTIGUETOS	675
---	-----

ANEXO 9. GUION DE LA ENTREVISTA A RESIDENTES SOBRE LA POLÍTICA DANESA ANTIGUETOS	677
--	-----

ANEXO 10. LISTADO DE BARRIOS VULNERABLES EN LA COMUNITAT VALENCIANA POR PROVINCIA Y MUNICIPIO DE REFERENCIA.....	679
--	-----

ANEXO 11. DOCUMENTO TÉCNICO DE TRABAJO DEBATIDO EN EL SEMINARIO “LA POLÍTICA DE BARRIOS A DEBATE EN LA COMUNITAT VALENCIANA”.....	683
---	-----

ANEXO 12. PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERVENCIÓN FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	722
--	-----

ANEXO 13. PERFILES ENTREVISTADOS EN LA COMUNITAT VALENCIANA	761
---	-----

ANEXO 14. PROGRAMA DEL SEMINARIO “LA POLÍTICA DE BARRIOS A DEBATE EN LA COMUNITAT VALENCIANA”.....	766
--	-----

ANEXO 15. GUION DE LOS GRUPOS FOCALES DEL SEMINARIO “LA POLÍTICA DE BARRIOS A DEBATE EN LA COMUNITAT VALENCIANA”	767
--	-----

ANEXO 16. INFORME DE CONCLUSIONES DEL SEMINARIO “LA POLÍTICA DE BARRIOS A DEBATE EN LA COMUNITAT VALENCIANA.....	769
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
AGE	Administración General del Estado
ANRU	Agencia Nacional de Renovación Urbana
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ARI	Área de Rehabilitación Integrada
AUE	Agenda Urbana Española
BAP	Barrios de Acción Preferente
CC. AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CEICE	Conselleria de Educación, Cultura y Deporte
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CLIC	Comisión Local de Impulso Comunitario
DG	Dirección General
DUDDHH	Declaración Universal de Derechos humanos
EDUSI	Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
EELL	Entidades Locales
ERASI	Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social
ERUCyL	Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León
EUS	Espacios Urbanos Sensibles
EVha	Entitat Valenciana d’Habitatge i Sòl
FALP	Foro de Autoridades Locales de Periferia
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA-O	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola Sección Orientación
FSE	Fondo Social Europeo
FSG	Fundación Secretariado Gitano
FVMP	Federación Valenciana de Municipios y Provincias
HVS	Hábitat et Vie Sociale
IECA	Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía
INR	Índice de Necesidades de Regeneración

INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
INV	Instituto Nacional de la Vivienda
ITE	Inspección Técnica de Edificaciones o Inspección Técnica de Edificios
IVU	Índex de Vulnerabilitat Urbana
MDUI	Modelo de Desarrollo Urbano Integrado
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONPV	Observatoire National de la Politique de la Ville
PCPB	Plan Concertado de Prestaciones Básicas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRU	Projets de Rénovation Urbaine
RIAZD	Red de Inclusión Andaluza de Zonas Desfavorecidas
VEUS	Visor de Espacios Urbanos Sensibles
VICIPI	Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives
VPO	Viviendas de Protección Oficial
ZAE	Zonas de Atención Especial
ZFU	Zonas Francas Urbanas
ZNTS	Zonas con Necesidad de Transformación Social
ZRU	Zonas de Revitalización Urbana
ZUS	Zonas Urbanas Sensibles

LISTA DE FIGURAS, TABLAS, MAPAS & GRÁFICOS

Figuras

Figura 2.1. La vulnerabilidad urbana	134
Figura 2.2. Las capacidades de un sistema resiliente de acuerdo con un enfoque interdisciplinar	140
Figura 3.1. Cronología del marco de referencia internacional en torno a las ciudades	214
Figura 3.2. El sistema de relaciones y variables del ‘método URBAN’	225
Figura 3.3. Orientaciones para el desarrollo de una EDUSI	230
Figura 5.1. El ciclo de una política pública	341
Figura 5.2. Planteamiento del trabajo de campo de la investigación	345
Figura 7.1. Número de segmentos analizados para cada una de las Comunidades Autónomas objeto de estudio	375
Figura 7.2. Nube de palabras más repetidas en los marcos de actuación autonómicos analizados	409
Figura 8.1. Sistema de categorías y subcategorías de análisis	444
Figura 9.1. Síntesis del contenido del documento técnico de trabajo del seminario	483

Tablas

Tabla I. Mapa de diseño de la investigación	76
Tabla 1.1. El derecho a la ciudad en la sociedad contemporánea	99
Tabla 1.2. Taxonomía de usos del concepto ‘city’ en Peter Marcuse	103
Tabla 1.3. El análisis del derecho a la ciudad en Peter Marcuse	106
Tabla 2.1. Dimensiones, categorías y factores que determinan la existencia de la vulnerabilidad urbana	137
Tabla 2.3. Indicadores de barrios vulnerables y valores de referencia (1991, 2001 y 2011)	156
Tabla 2.4. Dimensiones e indicadores del Índice de Vulnerabilitat Urbana	162
Tabla 2.5. Dimensiones y variables de análisis del VEUS	165
Tabla 2.6. Variables de análisis de las Áreas Urbanas Vulnerables según el tipo de vulnerabilidad	173
Tabla 2.7. Tipologías de vulnerabilidad y características según el visor de las áreas urbanas vulnerables de la CAPV	174
Tabla 2.8. Análisis comparativo de las herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana en España	177
Tabla 2.9. Análisis comparativo de las dimensiones e indicadores de las herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana en España	178
Tabla 3.1. Las políticas urbanas de la eficiencia, equidad y redistribución	199
Tabla 3.2. Enfoque de las políticas urbanas	202
Tabla 3.3. Dimensiones cruzadas y modelos socioespaciales	207
Tabla 3.4. Zonificaciones para la implementación de la Politique de la Ville	246
Tabla 3.5. Síntesis del contenido de la Ghetto Strategy (2010)	257
Tabla 3.6. Definiciones de las áreas de actuación en Dinamarca	260
Tabla 3.7. Actuaciones planteadas por la Ghetto Strategy (2018)	262
Tabla 4.1. Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI) en la normativa	278
Tabla 4.2. Síntesis de los Planes Estatales de Vivienda (2005-2012) en relación a las áreas urbanas susceptibles de rehabilitación	283
Tabla 4.3. Vinculación de los objetivos estratégicos de la AUE con el ODS 11	297

Tabla 4.4. Objetivos, indicadores y líneas de actuación en materia de barrios o áreas vulnerables establecidos por la AUE	298
Tabla 4.5. Evolución comparada de los barrios vulnerables en España y en la Comunitat Valenciana para el periodo 1991-2011	318
Tabla 4.6. Evolución de los barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana 1991-2011	319
Tabla 4.7. Evolución de los barrios de inmigración en la Comunitat Valenciana para el año 2006 y 2011	320
Tabla 4.8. Ubicación del barrio/asentamiento en los que reside población gitana en el municipio 2007-2015 (Comunitat Valenciana)	322
Tabla 4.9. Tendencias de la población gitana en barrios o asentamientos de la Comunitat Valenciana 2007 y 2015	323
Tabla 5.1. Número de barrios vulnerables por provincia y municipio de referencia para el año 2011	346
Tabla 5.2. Número de barrios vulnerables por tipo de vulnerabilidad y por provincia de la Comunitat Valenciana	346
Tabla 5.3. Hoja de ruta del objeto de la tesis en relación con los actores, actuaciones, técnicas y resultados esperados de acuerdo con las fases del ciclo de una política pública	349
Tabla 5.4. Perfiles de las personas entrevistadas en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana	354
Tabla 5.5. Perfiles de las personas entrevistadas en Dinamarca	358
Tabla 5.6. Perfiles audicionados en la Comunitat Valenciana por municipios de referencia	361
Tabla 5.7. Resumen de los perfiles entrevistados y audicionados en la investigación	363
Tabla 5.8. Perfiles de las personas expertas en materia de vulnerabilidad urbana	366
Tabla 5.9. Descriptores de la búsqueda normativa por Comunidades Autónomas	368
Tabla 5.10. Muestra analizada en relación al marco de actuación autonómico	370
Tabla 5.11. Sistema de categorías y subcategorías de análisis de la comparativa normativa por Comunidades Autónomas	372
Tabla 6.1. Listado oficial de áreas vulnerables para el periodo 2018-2022 en Dinamarca	384
Tabla 7.1. Frecuencia de palabras más repetidas en los marcos de actuación analizados	410
Tabla 7.2. Denominaciones y características definitorias de los barrios vulnerables de los marcos de actuación autonómicos	414
Tabla 7.3. Denominaciones y criterios definitorios de los barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana	419
Tabla 7.4. Subcategorías de las actuaciones sociales establecidas en los marcos de actuación autonómicos	423
Tabla 7.5. Subcategorías de las actuaciones educativas, sanitarias, formativas y de empleabilidad y económicas establecidas en los marcos de actuación autonómicos	424
Tabla 7.6. Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación según el tipo, ámbito y periodicidad	429
Tabla 7.7. Compatibilidad de las ayudas por Comunidades Autónomas	434

Mapas

Mapa 2.1. Ciudades con y sin Barrios Vulnerables 1991, 2001 y Barrios Vulnerables de Inmigración en 2006	159
Mapa 2.2. Evolución de barrios vulnerables en España	161
Mapa 2.3. Índice de Vulnerabilidad Urbana por los barrios de los municipios del área metropolitana de Barcelona para el periodo 2001-2011	163
Mapa 2.4. Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana	166
Mapa 2.5. Índice de Necesidades de Regeneración a escala municipal	170
Mapa 3.1. Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville	247
Mapa 3.2. Distribución geográfica de las áreas residenciales vulnerables y de los guetos daneses	259
Mapa 5.1. Municipios de la Comunitat Valenciana objeto de estudio	347

Gráficos

Gráfico 7.1. Rango de las normativas y documentos analizados	411
Gráfico 7.2. Carácter de la normativa	412
Gráfico 7.3. Características definitorias de los espacios urbanos vulnerables en las distintas CC. AA	421
Gráfico 7.4. Contenido de las actuaciones	425
Gráfico 7.5. Nivel de las actuaciones	426
Gráfico 7.6. Órgano ejecutor	428

Los barrios de las ciudades contemporáneas están continuamente afectados por significativos desequilibrios y por dinámicas y procesos de desigualdad estructural. En la actualidad, el fenómeno de la vulnerabilidad urbana es causa y consecuencia de la desigualdad cuya máxima expresión puede observarse en la existencia de los barrios vulnerables¹. Además, dicho fenómeno ha experimentado un crecimiento significativo, especialmente como consecuencia del impacto de las recientes crisis económicas.

Por ello, es objeto de la presente tesis doctoral analizar la situación de vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana en aras de elaborar propuestas para una política pública de actuación en la materia para esta Comunidad Autónoma. De esta forma, los análisis realizados se han sustentado, por un lado, en el estudio del fenómeno de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana a través de los barrios vulnerables de las ciudades de más de 50.000 habitantes desde la perspectiva comunitaria (ciudadanía, recursos profesionales y administración pública); y, por otra parte, en el estudio de modelos de actuación frente a la vulnerabilidad urbana, con especial atención al caso danés y a las políticas autonómicas desarrolladas en la materia. Para la consecución de dichos objetivos se ha partido del empleo de la metodología cualitativa a través de las técnicas de la entrevista semiestructurada, audiciones (individuales y grupales) y el análisis documental.

Los resultados obtenidos de dichos objetivos de investigación escenifican la idiosincrasia del fenómeno objeto de estudio en contextos diversos y cuyas trayectorias de actuación y contextos de referencia, determinan la intensidad, la naturaleza y los efectos asociados a la vulnerabilidad urbana. Así, existen componentes estructurales que han de considerarse en las vías de actuación presentes y futuras, conjugando los esfuerzos entre los diferentes niveles de la administración y los distintos actores involucrados.

Palabras clave: vulnerabilidad urbana; políticas públicas; ciudades; barrios vulnerables; Comunitat Valenciana;

¹ A lo largo de la presente tesis doctoral, la denominación de «barrio vulnerable» será empleada cuando ello implique una delimitación geográfica determinada y reconocida por las herramientas e instrumentos cartográficos disponibles. Por otra parte, se empleará el término «espacios urbanos vulnerables», para referir aquellos lugares de las ciudades que, afectados por el fenómeno de la vulnerabilidad urbana, no disponen de una delimitación administrativa específica tal y como sucede con los barrios o distritos.

RESUM

Els barris de les ciutats contemporànies estan contínuament afectats per significatius desequilibris i per dinàmiques i processos de desigualtat estructural. En l'actualitat, el fenomen de la vulnerabilitat urbana és causa i conseqüència de la desigualtat, on la màxima expressió pot observar-se en l'existència dels barris vulnerables. A més, aquest fenomen ha experimentat un creixement significatiu, especialment en relació a l'impacte de les recents crisis econòmiques.

Per això, és objecte de la present tesi doctoral analitzar la situació de vulnerabilitat urbana en la Comunitat Valenciana amb la finalitat d'elaborar propostes per a una política pública d'actuació en la matèria per a aquesta Comunitat Autònoma. D'aquesta manera, les anàlisis realitzades s'han sustentat, d'una banda, en l'estudi del fenomen de la vulnerabilitat urbana en la Comunitat Valenciana a través dels barris vulnerables de les ciutats de més de 50.000 habitants des de la perspectiva comunitària (ciutadania, recursos professionals i administració pública); i, d'altra banda, en l'estudi de models d'actuació enfront de la vulnerabilitat urbana, amb especial atenció al cas danès i a les polítiques autonòmiques desenvolupades en la matèria.

Per a la consecució d'aquests objectius s'ha partit de l'ús de la metodologia qualitativa a través de les tècniques de l'entrevista semiestructurada, audicions (individuals i grupals), l'anàlisi documental i la cerca en fonts secundàries.

Els resultats obtinguts d'aquests objectius d'investigació escenifiquen la idiosincràsia del fenomen objecte d'estudi en contextos diversos, on les trajectòries d'actuació i els contextos de referència, determinen la intensitat, la naturalesa i els efectes associats a la vulnerabilitat urbana. Així, existeixen components estructurals que han de considerar-se en les vies d'actuació presents i futures, conjugant els esforços entre els diferents nivells de l'administració i els diferents actors involucrats.

Paraules clau: vulnerabilitat urbana; Polítiques Públiques; ciutats; barris vulnerables; Comunitat Valenciana;

ABSTRACT²

Social phenomena and their relation to urban space have been studied from the point of view of different fields of study and diverse disciplines (sociology, economics, social work, architecture, law and political science, among others). From the urban studies carried out by the Chicago School at the beginning of the 20th century until now, scientific publications on the analysis, measurement and interpretation of urban phenomena, from different perspectives and with different academic approaches, have notably increased.

From the beginnings of cities, the rising inequalities in societies over time have produced territorial, social and economic imbalances. The maximum expression of this has resulted in the segregation of specific urban spaces. The multiple and diverse effects of the abovementioned imbalances have produced the concentration of demographic social groups in the same place with limited opportunities for personal development, lack of social infrastructure or community resources, and the degradation of public spaces and buildings, among other factors. The existence of these urban spaces is already synonymous with the spatial concentration of vulnerability and social exclusion processes.

The current situation of the cities where those imbalances occur, and the chronic nature of urban vulnerability phenomena are a powerful argument for developing empirical research aimed at furthering knowledge and analysis in this area, and addressing the present and future challenges of public policies on this matter.

From an international perspective, the United Nations (2015) have highlighted the rising populations living in neighborhoods considered marginal since the 1990s, when approximately a quarter of the world's urban population lived in this kind of neighborhood. In 2015, the General Assembly of the United Nations approved 17 Sustainable Development Goals (SDGs). Among them, Cities and Sustainable Communities received a special mention in SDG 11: “the future that we want includes cities of opportunities for all, with access to basic services, energy, housing, transportation and more”. On this point, the Habitat III Conference on Housing and Sustainable Urban Development convened by the General Assembly of the United

² According to the guidelines of the Doctoral Programme of the University of Valencia, this long version abstract is required in order to obtain an international doctorate.

Nations from 17 to 20 October 2016 and held in the city of Quito (Ecuador), had as its purpose to revitalize the world commitment to sustainable urbanization and the focusing of the New Urban Agenda. The United Nations aspires to reduce the world's inequality to make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. The targets of the mentioned SDG indirectly point to the desideratum of protecting a set of rights and guarantees related to the citizens' quality of life. The existence of vulnerability and social exclusion in urban spaces is specifically highlighted in SDG 11, which emphasizes the need for action in different areas where they occur (social, cultural, environmental, residential and institutional, among others).

In Spain, there have been various references to the analysis and understanding of urban phenomena related to inequalities and imbalances in cities, such as segregation and urban inequalities (Arias, 2000; 2005; Blanco and Nel-lo, 2018; Donat, 2018; Leal, 2002; Rodríguez-Merkel, 2014; Roitman, 2003); social and residential exclusion (Alguacil, 2006; Antón-Alonso et al., 2009; Arriazu, 2015;); gentrification (Hernández, 2015; Hiernaux and González, 2014; López-Gay, 2018; Sales-Favà, 2019); the dynamics produced by these types of phenomena and processes (Antón-Alonso and Porcel, 2018; Cadenas, 2012; García-Moscardó, 2014; Varela, 2015); and the specific study of urban vulnerability in relation to the vulnerable neighborhoods in different Spanish regions and cities (Alguacil, Camacho and Hernández-Aja, 2014; Alonso Ibáñez, 2016; Antón-Alonso and Porcel, 2018; Egea et al., 2008; Hernández-Aja, 1997; 2007; Hernández-Aja et al., 2013; 2014; 2018).

These studies, which are related to the objective of this research, have approached the issues from the perspectives of different branches of knowledge and disciplines, in an attempt to identify the idiosyncrasy, effects and dynamics of the urban phenomena taking place in cities.

In terms of possible solutions, we agree with Sonia De Gregorio (2012) that legislation and the design of public policies in this area are necessary for the sustainable development and social and economic cohesion of the Autonomous Communities.

According to the knowledge and analysis of urban vulnerability available in the 1980s, based on the European studies that were carried out on urban indicators, the

*Ministerio de Fomento*³ (*Ministry of Development*) created the *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana*⁴ (*Atlas of Urban Vulnerability*) and the *Catálogo de Barrios Vulnerables* (*List of Vulnerable Neighborhoods*). This Atlas was created using different sociodemographic, socioeconomic and residential indicators to identify the existence of vulnerable neighborhoods in Spanish cities with a population of more than 50,000 inhabitants. Published every 10 years, due to the strong relationship with the Census of Population and Housing, the *Atlas* shows that the number of vulnerable neighborhoods in Spain increased by 148.11% for the period 1991-2001. The Valencian Community stands out from Catalonia, Andalucía and Melilla by the high percentage of its population living in vulnerable neighborhoods (Hernández-Aja et al., 2018, 2018, p.11). Furthermore, in the Valencian Community there were 128 vulnerable neighborhoods in 2011, so the region “has gone from 13.51% of vulnerability in the cities studied, to 43%, the highest level in Peninsular Spain” (Hernández-Aja et al., 2018, p.11).

Another national reference related to the identification of neighborhoods or vulnerable neighborhoods in the Spanish geography that justify the relevance of the current research, is the *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España (1991; 2007; 2015)*, by the *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad* in collaboration with the *Fundación Secretariado Gitano*. This study shows that the Valencian Community represents 12% of the neighborhoods and the housing occupied by the gypsy population. However, the number of neighborhoods with this profile has fallen (from 360 in 2007 to 306 in 2015), and the number of housing units occupied by gypsies has fallen by 0.41% as well. However, the presence of the gypsy population in a neighborhood does not necessarily determine the existence of vulnerability. Nevertheless, deficiencies in housing characteristics may have a determining effect on the situation of vulnerability. In line with this finding, it is significant that, according to data from the same report in 2007, the percentage of the gypsy population living in self-built housing or in illegal occupation tripled in 2015 (12.52%).

³ Included in the *Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Fomento* and led by the *Dirección General del Suelo y Políticas Urbanas* of the same Ministry, in collaboration with the *Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio* of the *Universidad Politécnica de Madrid*. The mentioned *Catálogo* is integrated into the web application of *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana*, statistical information from which enables the creation of maps that can be used to analyze urban vulnerability in a census section level in every city of Spain with more than 50,000 inhabitants. For more details, see <https://bit.ly/3eErDLc>

⁴ The *Atlas* started to be applied in those cities with more than 50,000 inhabitants from 2011.

Moreover, the number of sub-housing units has increased to 592 (from 493 in 2007), and the total percentage of housing in very poor and precarious conditions was 4.78% for the gypsy families. Regarding the characterization of the number of neighborhoods/settlements where gypsy population is located, it is important to note that the majority are on the periphery or in neighborhoods of the first or second expansion. This remained stable in 2007, when the number of neighborhoods/settlements rose (by 101), and the number of those where the gypsy population was living fell by 16%.

Nonetheless, “no neighborhood has been detected with a population trending to disappear, so it is inferred that the neighborhoods where that trending was detected eight years ago are no longer present in the data that has been compiled” (Fundación Secretariado Gitano y Daleph, 2016, p.299). The Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, during their visit to Spain, noted the difficult situation of various Spanish neighborhoods, with special attention to their migrant residents:

I also visited areas I suspect many Spaniards would not recognize as a part of their country. A shantytown with far worse conditions than a refugee camp, without running water, electricity, or sanitation, where migrant workers have lived for years without any improvement in their situation. Closed-off neighborhoods of concentrated poverty where families raise children with a dearth of state services, health clinics, employment centers, security, paved roads, or legal electricity. A segregated school in a poor neighborhood with a 100 percent Roma student body and a 75 percent rate of early leaving. I was struck by the resilience and compassion of the people with whom I met, who showed real generosity by sharing often quite personal experiences with me to inform this report (United Nations General Assembly, 2020).

In addition, regarding the identification of neighborhoods or urban vulnerable spaces, apart from the publications in the *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana* by the *Ministerio de Fomento*, in 2017 the *Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Urbanismo* of the regional government in the Valencian Community created a cartographic tool called *Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS)* (*Sensitive Urban Spaces Viewer*). This ‘viewer’ was designed as a measurement tool of urban vulnerability in the Valencian Community through indicators (sociodemographic, socioeconomic and residential) whose purpose was to identify and delimit geographically the existence of those spaces. From this source, the Valencian Community has registered a total of 830

census areas as *Espacios Urbanos Sensibles (Sensitive Urban Spaces)* (EUS) out of 1,222 census areas analyzed in the three provinces. The distribution of those EUS responds to 458 census areas with EUS in Alicante; 324 census areas with EUS in Valencia; and 48 census areas with EUS in Castellón. In percentage terms, the EUS concentrate 31% of the total of 1,531,261 inhabitants, representing 31% of the total population of the Valencian Community. That is, a total of 1,531,261 inhabitants who, at the same time, are 24% of the census area (Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, 2018).

From research criteria based on finding theoretical references to urban policies implemented to address and lower the rising urban vulnerability in the neighborhoods of the Valencian Community, the references found in relation to this region from an interdisciplinary perspective, and from a perspective of integrated action are non-existent. Nevertheless, if we focus the field of research on other Autonomous Communities or on a national scale, there have been some significant studies on urban policies related to urban vulnerability from an interdisciplinary point of view. An example of this are the studies carried out regarding the *Ley de Barrios Catalana (Catalan Neighborhoods Act)* (Blanco, 2009; Blanco and Nel·lo, 2018; Muxí and Ciocoletto, 2011; Lope Peña, Rodríguez and Castelló, 2009; García-Catalá, 2017). The studies also referred to the communitarian initiatives by FEDER, such as URBAN, URBACT, the *Iniciativa Comunitaria*, and the so-called *Edusi (ISUDS)* initiative (De Gregorio, 2010; 2012; 2017; 2017a; 2017b; 2017c; 2019; Muñoz-Moreno, 2017; Muñoz-Moreno and Huete, 2018; Matesanz, 2016). We can find further references based on the abovementioned criteria in international studies that analyze and compare successful intervention experiences in vulnerable neighborhoods (Aparicio and di Nanni, 2011; Hernández-Aja et al., 2014; Matesanz and Hernández-Aja, 2018; Merinero, Huete and Muñoz-Moreno, 2013; Montaner and Subirats, 2012; Garrido and Jaraíz, 2017; Rojas Arias, 2010).

Regarding public policies for improving vulnerable urban spaces, the Spanish urban policy is characterized by its heterogeneity and by the lack of a decisive position on this matter. Because of the 2030 Agenda, the New Urban Agenda of the United Nations and the European Urban Agenda, the Spanish Urban Agenda has established a set of guidelines and recommendations for Public Authorities (local councils and regional governments), universities and private entities to achieve sustainable development in Spanish cities.

In the area of the Valencian Community, a law was passed in the 1980s entitled *Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el cual se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente* (DOGV no. 935 of 03.11.1988). Its purpose was to serve as an institutional tool to improve the situation of rising urban vulnerability in Valencian cities. This regulation was considered a pioneering initiative at the time, with integrated interventions in the neighborhoods known as *Barrios de Acción Preferente (Preferential Action Neighborhoods)* (BAP) that had been created by the policies of eradicating shantytowns. However, the social and historical context of each territory resulted in diverse effects, making it imperative to adopt an integrated and multidisciplinary form of intervention.

In view of all this, this research, on the one hand, is going to analyze the phenomenon of urban vulnerability through vulnerable neighborhoods with more than 50,000 inhabitants in the Valencian Community, from the community perspective (citizens, professionals and policy makers). This analysis will identify the nature of these neighborhoods, what kind of needs they have, what type of interventions have been carried out over time and what proposals might be implemented in the short, medium and long term.

Now, the economic and social crisis due to the coronavirus epidemic has highlighted the territorial inequalities already existing in the pre-pandemic period (Marí-Dell'Olmo, et al. 2021), and has also increased urban vulnerability in urban spaces in cities (Ministerio de Sanidad, 2020; United Nations, 2020; Schifferes, 2020).

On the other hand, another key aspect of this research is the ultimate aim of making proposals for a public policy to counteract urban vulnerability in the Valencian Community with an interdisciplinary approach. The reason for applying this approach is consistent with the multidimensional nature of the phenomenon and its idiosyncratic nature.

Following the participative process implemented by the Inclusive Social Services of the Valencian Community Act (*Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana*) (Caravantes, 2020), this research is the first time an academic proposal has been made for a public policy to counteract urban vulnerability in the Valencian Community. This research has been

carried out for the purpose of being used for future empirical analysis on urban vulnerability and public policies, especially from an interdisciplinary, community and academic perspective.

Moreover, the contents described in the following chapters are intended to help policymakers at local, regional and national levels to develop urban public policies, mechanisms and actions aimed at counteracting urban vulnerability and guaranteeing the right to the city.

Antecedents

Due to the scope of the objective of this study, the antecedents highlighted below are based on a dual relationship: 1) an analysis of urban spaces affected by urban vulnerability (vulnerable neighborhoods, neighborhoods in crisis, deprived communities, among other meanings); and 2) urban policies related to those spaces. In this sense, the researcher has decided not to consider those studies focused on the measurement of urban vulnerability, despite their interest and relevance, because they do not relate to the specific objectives of this research.

At the international level, on the one hand, I will highlight Jane Jacobs's legacy through her book *Death and Life of the Great American Cities* (1961), in which she defended urban planning by the community as a tool for creating a city based on different North American experiences. In addition, she is universally recognized for her position against the urban policies led by Robert Moses during the period of the Reagan government, which consisted of building new speedways, resulting in the destruction of several neighborhoods of Manhattan. On the other hand, Tommie Shelby (2018) introduced a reflection on the problems that perpetuate the existence of ghettos in the United States, questioning public policies that were used to facilitate the residential integration of its population.

A study from Latin America on this matter is the recent Ph.D. project by Camila Ribeiro Cardoso (2019), which focuses on the analysis of the relationship between the policies for cities and delinquency in those spaces with a lower Index of Human Development (IHD) in the North-East of Brazil. In addition, the CEPAL study by Kaztman (2003) establishes a strategic framework for spatial policies against urban poverty, advocating decentralization as a key tool.

In the European field, we have the reference study on urban vulnerability by the OECD (1998) *Integrating distressed urban areas*, whose methodology purposed the identification of deteriorated urban situations through two variables: the unemployment rate and income levels, both in comparison with the national average.

On the other hand, there are a number of empirical studies on national and European policies for dealing with urban vulnerability (Aparicio and di Nanni, 2011; Da Cunha, 2006; Harding, Harloe and Rees, 2012; Mechlenborg, 2019; Robson, 2014; Rojas Arias, 2010; OECD, 2017; 2018; Olsen, 2019; Simonsen, 2016; Urteaga, 2012; van den Berg, Braun and Otgaar, 2004). Apart from the above studies, the autobiographical story of David McGarvey (2019), in which the author relates his personal experiences of growing up in the heart of a deprived community in the United Kingdom, is especially significant. Moreover, McGarvey criticizes the short-term interventions, approaches and actions by government carried out in these urban spaces.

At the national level, before the 2000s, there was an evident lack of studies focusing on trends and situations of urban vulnerability, as well as a lack of follow-up of such studies, reflection on the policies needed in vulnerable neighborhoods and dissemination of good practices in this regard (Arias, 2000; 2005).

The study by Félix Arias (2000) introduced the European debate on the urban question in cities and neighborhoods in Spain with a detailed analysis of 374 disadvantaged neighborhoods, and advocated a state policy for cities. Subsequently, the integration of the perspective of urban planning, monitoring and evaluation of the results of the initiatives carried out in this type of environment resulted in several important reference studies. In particular, the study of the phenomenon of vulnerability and its incidence in urban spaces has been approached from the perspective of different disciplines, resulting in a multitude of different interpretations and theoretical conceptualizations. In this regard, an important study is that of Alguacil, Camacho and Hernández-Aja (2014), where the phenomenon is analyzed in depth based on variables and indicators used in the Atlas of Urban Vulnerability for the delimitation and identification of those vulnerable areas in Spanish municipalities with more than 50,000 inhabitants. Along the same lines, there are studies by Agustín Hernández-Aja (1997; 2007; 2013; 2014; 2018), where the situation of vulnerable neighborhoods in Spain is analyzed based on data from the different Population and Housing Censuses (1991, 2001

and 2011) that were used to produce the Atlas of Urban Vulnerability. On the other hand, there are a number of studies that have been carried out at the regional level with a strong link to the subject matter of this research. Antón-Alonso and Porcel (2018), as well as Antón-Alonso, et al. (2021), have studied urban vulnerability both in the metropolitan area of Barcelona and in the Catalan capital, highlighting the dynamics of persistence, concentration and complexity that link together the vulnerable neighborhoods of this region.

On the other hand, Fernández-Maroto and Rodrigo-González (2018) present the Urban Regeneration Strategy in Castilla y León (ERUCyL) as a tool for rehabilitation, renovation and regeneration based on three pillars: the study of the urban fabric and diagnosis of needs; management criteria; and good practice guidelines. In the Andalusian context, Garrido and Jaraíz (2017) describe the conditioning factors that have driven the growth of social exclusion in the urban spaces of Andalusian cities and study the impact produced by inclusion policies aimed at combating such conditioning factors during the period 2000-2016. In the city of Madrid, an excellent study by Rafa Temes (2014) provides a theoretical analysis of the concept of vulnerability and its relationship with areas of integral vulnerability, in order to operationalize this concept by defining basic variables through which it can be identified and delimited in the territory. In this same territorial context, I would highlight the doctoral thesis of Uceda-Navas (2017), where the starting point is the right to the city, analyzing the role of social movements in the improvement of living conditions in the peripheral neighborhoods of Madrid, based on the relationship with local government and its inclusion in the coordinated management of the city.

Regarding urban policies relating to the subject matter of this study, the studies by Blanco and Nel.lo (2018) and Knoepfel et al. (2008; 2015; 2015; 2016; 2019) are essential to understand the idiosyncrasies of urban policies, their scope and their articulation in terms of governance. In addition to this, it is important to highlight the various studies by Sonia de Gregorio (2010; 2012; 2012; 2017; 2017a; 2017b; 2017c; 2019) on the role of community initiatives in Spain, from the URBAN I and II projects to the current ISUDS (Integrated Sustainable Urban Development Strategies) (1994-2018), which take a collaborative approach and emphasize the development of urban regeneration at the national level. Similarly, Muñoz-Moreno (2017) introduces an analysis of urban regeneration in the period 2007-2013 to propose a model from which to

promote Local Welfare Systems. Finally, the thesis of Ángela Matesanz (2016) introduces important considerations and future lines of action for integrated urban regeneration policy in Spain.

In the territorial scope of the Valencian Community, publications on urban vulnerability and the role of public policies in this regard have been produced in relation to different areas and with different analytical approaches, with particular reference to certain vulnerable neighborhoods in the region. On the one hand, Raquel Agost-Felip, et al. (2020) have produced an analysis of Sensitive Urban Spaces (EUS) at the provincial level of the Plana Baixa, consisting of 20 municipalities. The main results of the analysis highlight the differences between inland areas and the coast, as well as the unequal distribution of social services. The authors note the need to implement a multidimensional index that would make it possible to carry out homogeneous analyses of territorial vulnerability and implement strategies of a municipal and supra-local nature. From the perspective of social services, the recent publication by Giménez-Bertomeu, et al. (2020) on territorial vulnerability is organized into three main sections. First, a review of the scientific literature on vulnerability. Second, a comparative analysis of the regional regulatory frameworks for social services that include the designation of vulnerable territories. Third, a list of the different indicators of territorial vulnerability in order to identify and systematize the sources of information available for the identification of the phenomenon under study.

On the other hand, there is a particularly significant study by López-Jiménez (2015) on the city of Alicante. This study analyzes the urban vulnerability of the municipality from the perspective of urban development and advocates the enunciation of a commitment to act locally and under an integrated and multilevel approach that responds to the needs of the whole urban space of Alicante.

At the regional level, it is also worth mentioning institutional antecedents closely related to the object of this study. With the approval of *Decree 157/1988, of 11 October, of the Council of the Valencian Regional Government, establishing the Joint Action Plan in Preferential Action Neighborhoods (BAP)*, the Valencian Regional Government initiated the first regulatory framework for action in those neighborhoods declared to be of preferential action in the Valencian Community. Regarding the identification of BAPs on the basis of this regulation, different researchers analyze each of them in detail from

the educational⁵, socio-sanitary⁶, social⁷, demographic⁸, judicial⁹, geographical and residential¹⁰ and gender¹¹ perspectives, among others. Unlike other vulnerable neighborhoods in the Valencian Community, it is especially significant that numerous studies have been carried out on the neighborhood of La Coma since its creation¹².

Decades after *Decree 157/1988*, the Sensitive Urban Spaces Viewer (VEUS) was developed by another department, in this case the *Conselleria de Vivienda, Obras Pùblicas y Urbanismo (Department of Housing, Public Works and Urban Planning)*, in 2017, as a tool for measuring urban vulnerability in the Valencian Community. This cartographic instrument was created to be capable of carrying out a detailed examination of the region based on residential, sociodemographic and socioeconomic variables, as well as by the types of residual, integral and multiple vulnerability.

Likewise, from the *Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives (Vice-Presidency and Department of Equality and Inclusive Policies)* the *Pla Valencià d'Inclusió i Cohesió Social (Valencian Plan for Inclusion and Social Cohesion) 2017-2022*¹³ (Pla VICS) was approved, with special mention of the neighborhoods with the highest vulnerability index.

The abovementioned Plan made a diagnosis of these neighborhoods and advocated comprehensive intervention and community revitalization through the development of a common territorial project that would cater for the singularities, specificities and characteristics of each territory of action. However, no data have yet been published on the monitoring of the actions carried out in these neighborhoods or on the diagnostic phase of the situation in these neighborhoods. Despite this, the Vicepresidència

⁵ Cabo and Romero-Maza (2014); Candela-Sevila (2015); El-Habib Draoui, et al. (2016); Fabado and Serrano-Vidal (2015); Giménez-Urraco (2014); González-González (1994); Romero-Maza and GarcíaMuñoz (2014).

⁶ Belis (1997).

⁷ Caravantes (2019); Caravantes and Serrano (2016); Méndez-López (2012; 2016); Mira-Perceval, et al. (2007).

⁸ Romero-Salord (2013); Vera-Ros (2012).

⁹ García-Marsilla (2012); Uceda-Maza (2011).

¹⁰ Sainz-Pardo (2017); Roldán (2019).

¹¹ Bustos-Mendoza (2006).

¹² [(Buades and Giménez, 2013; Canet et al., 2018; Caravantes, Climent and Masiá, 2017; Caravantes, Bueno-Sánchez and Masiá, 2017; Piazzoli, 2005; Rubio-Díaz, 2017; Méndez-López, Pérez-Cosín and Uceda-Maza, 2013; Méndez-López, Pérez-Cosín and Uceda-Maza, 2013a; among others)].

¹³ Resolution of November 3, 2017, of the Consell, approving the Valencian Plan for Inclusion and Social Cohesion 2017-2022.

i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives itself recognized the need to intervene in these types of spaces, including the provision of a framework for action in the Inclusive Social Services of the Valencian Community Act (*Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana* (DOGV (Official Journal) no. 8491 of 21.02.2019). As a result of this regulatory framework, action on vulnerable spaces is subject to regulatory development based on Article 25 of the abovementioned Act.

All these studies and public policies on the subject constitute the direct and indirect antecedents of the research work addressed in this doctoral thesis, since each of them analyzes a part of the subject matter of this study in the vulnerable neighborhoods of the Valencian Community using a sectorial approach. However, none of the aforementioned studies focuses on the territorial scope addressed in this doctoral thesis (regional level). Nor have they carried out sample selection processes similar to those followed here (neighborhoods with medium, high and very high vulnerability according to the Atlas of Urban Vulnerability). Nor have they taken a methodological approach that would help to guide an urban policy on this matter and develop a proposal for the territorial context under study.

Methodological approach: a participatory, innovative and applied research method

- **The position of the researcher**

Social phenomena and their relationship to urban space have been studied by different schools of thought. From the theoretical point of view, we have opted for an empirical position based on the New Urban Paradigm (NUP) promoted by the United Nations as part of the New Urban Agenda. As mentioned in the prologue, this paradigm has been selected because of its markedly humanistic approach towards the subject matter of this study.

Approaches to question of urban planning and the processes that take place in cities go back to the dawn of the discipline of social work. The contributions of Jane Addams¹⁴ in the community field in the last decades of the 19th century constitute an

¹⁴ Jane Addams (1860-1935) is recognized as one of the pioneers and founders of social work as a public profession and as a university discipline, and is considered a promoter of the movement of community support institutions. She was a journalist, philosopher, writer, sociologist, social worker and suffragist; she

essential antecedent in the intervention with communities in the North American sphere. In the United States, the settlements¹⁵ movement developed, creating the most important and world-famous center in the city of Chicago, Hull House¹⁶.

Its main objective was based on meeting the needs of the neighborhood and the community. Hull House was a social center of the community, working especially with migrant people¹⁷ and configured as a coeducational space, committed to social improvements, feminism, racial equality, peace and diversity (García Dauder and Pérez Sedeño, 2015). The aim was to provide a response to the needs of the neighborhood as a whole, from the prism of class reciprocity and interdependence (Verde, 2013).

Furthermore, Addams emphasized that the professional people of Hull House should consider the needs of the city as a whole, as well as "collect data to legislate and use their influence to make sure of it. (...) They are obliged to consider the whole life of their city as organic, to make an effort to unify it and to protest against excessive differentiation" (Addams, 1910, p.86). Addams' relevance in the study of urban space lay in the fact that researchers were co-responsible with the people and problems under study for generating social improvements, while respecting the different points of view of the citizenry (García Dauder and Pérez Sedeño, 2015). This assumption of responsibility served as the basis for the group of researchers who later formed the Chicago School in the disciplines of both social work and sociology.

The social work with communities advocated by Addams and the Chicago School connects with the New Urban Paradigm (NUP) for the 21st century in the sense that it makes residents of the communities under intervention protagonists of their own change. There are diverse and plural currents of thought on how to design urban vulnerability and public policies that advocate horizontal and intersectional interventions to address both inequality and vulnerability in cities. The trajectory of intervention and political action

created and directed the Women's International League for Peace and Freedom. She lived in "poor communities to help and learn from the marginalized members of society" (Addams, 1912, p.117).

¹⁵ Founded by Jane Addams and Ellen Gates Starr, they are the direct antecedents of group and community social work. With the conversion of the COS (Charity Organization Society) visitors and the settlement movement, the professionalization of the discipline began.

¹⁶ Named after the first owner of the house, Charles Jerald Hull.

¹⁷ Settlement social workers, whose ideological presuppositions were shared by the most progressive minds of the time, ran for election as socialist candidates in the early decades of the 20th century. "Their work in welcoming and defending immigrants was immense, they were militant suffragists and in 1914 they were anti-war, which earned Jane Addams international recognition and the Nobel Peace Prize" (Miranda, 2015, p.30).

by governments in cities has led to important lessons in the fields of governance, urban planning and design, financing, housing and public services, education and the environment, among others. For this reason, we have opted for a socio-spatial paradigm that approaches the urban question from the perspective of cities as a whole, beyond vulnerable urban spaces.

In this way, the NUP is rooted in the Lefebvrian heritage of the right to the city and in different elements that are considered a priority in the formulation of action strategies. Thus, the approach provided by this current of thought presents an opportunity for action for public administrations based on the following principles of action:

- 1) *The city we need...* is socially inclusive and engaging.

Based on the concept of the right to the city for all citizens, the NUP is committed to placing people at the center of cities. This is reminiscent of the work of Danish architect Jan Gehl, *Byer for Mennesker*¹⁸ (2010), where he defends the designing of a city for people and their needs as the center of urban planning, design and the making of the urban environment: "first life, then space and finally, buildings" (Gehl, 2014, p.198). This principle highlights the potential of people living in cities, especially those in situations of vulnerability and/or social exclusion (UN-Habitat, 2016). Attention to the needs of the urban environment in terms of gender is another issue highlighted by this paradigm. The adoption of the feminist perspective in urban design and planning constitutes a major element for the interpretation of the reality of cities as a whole (Soto Villagrán, 2016).

Regarding participatory processes, those that promote engagement with a bottom-up approach are highlighted. From this perspective, the community nature of actions is emphasized by involving the communities themselves in the entire process of implementing the interventions, both in the definition of the problems to be tackled and in the subsequent implementation and evaluation of the actions carried out.

- 2) *The city we need is...* affordable, accessible and equitable.

The set of infrastructures and public services must be designed according to the needs and with the participation of community stakeholders, especially from the most vulnerable groups. Based on these needs, a collaborative approach is used to address the root causes of the deficits in infrastructure and public services in certain areas of the cities.

¹⁸ Cities for people.

On the other hand, it is emphasized that rapid industrialization and, with it, the growing urbanization of cities today necessarily require the relocation of certain population sectors to achieve sustainability and urban balance (UN-Habitat, 2016). This is based on the logic of avoiding processes of segregation or population concentration of people in situations of vulnerability and/or social exclusion. For its part, the United Nations has highlighted the fact that both climate change and the urbanization process pose a direct threat to the quality of life, social stability and the economy (UN-Habitat, 2011).

3) *The city we need...* is economically vibrant and inclusive.

The third principle regarding an economically vibrant and inclusive city implies the promotion of sustainable urban development based on the promotion of local and proximity economies. Starting from the consideration of the existence of informal economies, it advocates defending the right to decent work, livelihood "and shared prosperity through skills development, youth training, and policies that support non-discriminatory employment" (UN-Habitat, 2016, p.8). As a means to achieving this, it calls for public-private partnership formulas and working together with the civil society present in the territories.

There is extensive literature on public-private partnership, especially in relation to the housing sector. Concerning urban regeneration and vulnerable urban spaces, it is of interest to highlight the contributions of Ponce Solé from the legal perspective, who advocated developing formulas (public-private partnership, first refusal...) that would make it possible to regenerate urban spaces and manage the demand for affordable housing (Ponce Solé, 2013). At the same time, this formula poses a new paradigm on how to envisage the Public Administration, in line with the current New Public Service¹⁹.

4) *The city we need...* is regenerative and resilient

The risks that cities and their inhabitants face daily are multiple and translate into multiple effects and consequences in different dimensions of urban life. Under the

¹⁹ Close to the social democratic ideal and community tradition, this formula envisages the citizen as an active subject of rights and as the core aspect on which the architecture and configuration of Public Administrations is organized. The substantial difference with respect to other previous approaches lies in the conception of the citizen as an active subject of rights and duties (Pereira, 2013). Based on their leading role under this new approach – regardless of the role or position that individuals may play in their relationship with institutions – the citizen is envisaged as the political and economic owner of the administration, demanding results from it (Ramió, 2001) based on its management, provision and implementation of policies.

resilience capacity described in Chapter 2, it is considered imperative to foster and strengthen the abilities and potential of people and communities, as well as other community stakeholders present in cities, so that they can deal with the risks and adversities that arise.

With regard to the regeneration policies of cities, the NUP makes a firm commitment to methods of using renewable resources, urban production and community agriculture (UN-Habitat, 2016). Recognizing the carrying capacities of the environment in turn implies advocating the use of available resources and the sustainability of territories based on circular economies.

5) *The city we need...* is safe, healthy and promotes well-being.

The existence of a climate of conflict, violence and crime in cities is generally accentuated in vulnerable neighborhoods: "social and economic inequalities are the background against which crime rates and attempts to protect private property and personal life increase" (Gehl, 2014, p.97). To this end, the NUP advocates practices of dialogue and tolerance to promote communication and understanding in favor of citizen coexistence, making the population feel safe (Gehl, 2014, p.91).

Regarding healthy and wellbeing-promoting cities, it should be noted that residence in vulnerable neighborhoods is characterized by high levels of stress at different stages of the life cycle. Thus, stress:

is the connective tissue of different social problems such as addiction, violence, and chronic diseases, as well as the many crises in our public services (...) it even impacts the tone and substance of the political debate and the direction society takes. Concerning poverty, stress is one of the most important variables in the equation. If stress levels in society could be significantly reduced, it would improve the quality of life for millions of people. Given the magnitude of the task, the question that arises is not so much how we do it as to who is responsible for doing it (McGarvey, 2019, p.230).

Moreover, with the spread of the coronavirus and the existence of other diseases, it has become clear that the New Urban Agenda has to recognize "that health is a fundamental objective of development, which is of equal importance to other objectives, and that the health effects of interventions in all urban sectors must be explicitly considered" (UN-Habitat, 2016, p.20). The importance of considering the human dimension in urban planning lies in the existence of a demand to improve urban quality

so that "direct connections can be made between spatial improvements and their role in achieving vital, healthy, safe and sustainable cities" (Gehl, 2014, p.7).

6) *The city we need...* is collectively managed and democratically governed.

The collectively managed city calls for governance models based on collaborative partnerships and active engagement of all community stakeholders in cities (both public and private). In this way, the community dimension of cities is strengthened, with a particular impact on the quality of life of individuals and society as a whole (Caravantes, 2019). In terms of the collective management of the city, De Gregorio (2012) analyzes collaborative planning in EU urban policies, focusing particular attention on community initiatives as a potential method of action in vulnerable neighborhoods. In this way, collaborative planning in EU urban policy started from the idea of establishing means of collaboration between the different actors in the territory, to achieve:

a transformation and improvement of local governance (and multilevel governance), through the training of local governments, citizens, and the different actors (economic, social, etc.) to improve their present situation and face future challenges (De Gregorio, 2012, p.25).

For this reason, it is necessary to empower communities by giving them greater autonomy, strengthening the capacities of municipalities "and supporting local leadership and collaborative institutions to boost self-reliance, awareness and self-determination" (UN-Habitat, 2016, p.10).

7) *The city we need...* fosters cohesive territorial development.

Cohesion in territorial development translates into the effective coordination of different sectoral actions in the fields of housing, economy, public services, infrastructures, etc., to plan a common policy in the territory. As with the previous principle, the effective interconnection of local and supra-local policies will ensure the autonomy of the municipalities, especially by strengthening collaborative and multilevel governance.

Another of the issues identified in this principle is related to curbing urban sprawl in cities, finding formulas that advocate sustainability and cohesive territorial development in both urban and rural areas.

8) *The city we need...* is well-planned, walkable and transit-friendly.

The adoption of integrated planning seeks to respond to the needs of the population, the current territory and future generations through the promotion of participatory processes in the development of planning and, in turn, favoring the empowerment of community stakeholders. Approaches developed around Integrated Urban Regeneration²⁰ from the EU allude to a "planned process in which integrated policies converge in areas less favored by urban development, intending to fully develop and balance social, productive and urban structures, and boosting greater environmental sustainability" (Hernández-Aja and Rodríguez-Suárez, 2017, p.11).

On the other hand, with regard to walkability "the density of the city is designed to enable planned urban expansion while reducing its ecological footprint and sprawl" (UN-Habitat, 2016, p.18). Therefore, it is considered necessary to guarantee the right to mobility for all citizens, taking into consideration the proximity of the commercial fabric and basic services in urban spaces. A properly planned city responds to the needs of both individuals and communities as a whole.

9) *The city we need...* has shared identities and sense of place.

The growing diversity in urban territories makes it necessary to rethink the framework in terms of coexistence and fostering a sense of belonging. "The city we need possesses a multifaceted identity made up of diverse neighborhoods and peoples who consciously seek ways to share a common sense of place" (UN-Habitat, 2016, p.15). Likewise, residence in a neighborhood with its characteristics influences the adoption of both positive and negative social trajectories by the population (Torres, Moncusí and Esteban, 2015). Buades and Giménez (2013, p.31) highlight four elements to foster bonds of coexistence in the territory: "the sense of community, community preparedness, the development of coalitions and citizen participation; each of them as a psychosocial process determinant in the dynamics of social cohesion" (Buades and Giménez, 2013, p.31).

10) *The city we need...* learns and innovates.

²⁰ Specifically, the use of the term "Integrated Urban Regeneration" is relatively recent, although it has been widely studied by the scientific community and even referenced by the European Union (Matesanz, 2016).

As highlighted by Jane Jacobs (1961), or in the work of Robert Ezra Park (1999), the city constitutes a real trial and error laboratory, thus revealing its predisposition to learn. The fact that territories are in a continuous process of change requires a reflective capacity and an attitude of continuous learning in the projection of future scenarios through flexible planning and decision-making processes. This includes "new and innovative approaches to social, economic and environmental governance and also new and innovative approaches to municipal administration and fiscal and financial management" (UN-Habitat, 2016, p.22).

Innovation, in turn, alludes to the potential that technological resources can offer to sustainable and balanced development. However, the existence of the digital divide reveals inequality in digital terms, directly affecting those territories with lower per capita income and a higher vulnerability index (Arriazu, 2015).

On the other hand, it is committed to a systemic approach to understanding the urban fabric and complexity based on "interactive policy dialogue and studies, collaborative research involving trans-disciplinary engagement with stakeholders" (UN-Habitat, 2016, p.22).

The choice of the set of principles that make up this paradigm, among the extensive diversity of socio-spatial paradigms that exist, has been based on its humanistic character and its relation to the subject matter of this study, as well as on the values it promotes, which coincide with the position of the researcher.

Urban vulnerability: the phenomenon under study

The phenomenon of vulnerability is inseparable from a territorial space of reference and from the structural conditioning factors that give rise to inequality at the inter-urban and intra-urban levels. Vulnerability is present in urban and rural territories as well as in the human condition, since it characterizes both individuals and society as a whole (United Nations, 2003).

In the study 'The Condition of the Working Class in England' (1845), Friedrich Engels described the scenario of inadequate housing and the degradation of public space in the neighborhoods where the working class resided. In contemporary society,

neighborhoods continue to present these types of deficiencies, although with certain particularities and different intensities depending on the context of reference.

The study of vulnerability entered the field of Social Sciences as a result of research conducted in the field of Health Sciences (Uceda-Maza, 2011). From population and housing censuses in the 1970s, the first studies that tried to measure the degree of vulnerability and the risk of social exclusion defined a set of social indicators with variables linked to:

material poverty, income level, or distribution of scarce or unequally distributed social goods in the neighborhood unit, thus constituting one of the first references of the use of sociological analysis in planning in Spain. This approach continued practically unchanged until a decade later when from the common European framework the design of measures and policies for the integration of vulnerable neighborhoods was established as a priority line of work (Ruiz, 2018).

In addition to such studies, the referential framework of the phenomenon of vulnerability inescapably refers to the study conducted by the sociologist Robert Castel (1991;1997). "Before the state of exclusion (...), we find processes of vulnerability, precariousness and economic and social fragility that precede and feed it, so that it becomes recognizable where a society must act to prevent the situation of exclusion" (Uceda-Maza, 2006, p.224). Vulnerability, understood as a structural, heterogeneous, multidimensional and multifactorial phenomenon, is located in an unstable intermediate zone between the exclusion and integration zones where "precariousness in work and the fragility of proximity assistance are combined" (Castel, 1997, p.13).

Vulnerability presented as the anteroom to social exclusion has important implications for the deployment of public policies, especially regarding the development of preventive actions to ensure that it does not become further aggravated (Alguacil, Camacho and Hernández-Aja, 2014; Arias, 2000; Bruquetas, Moreno and Walliser, 2005). Thus, "the symptoms of urban vulnerability and the subsequent processes of degradation, are a consequence of the lack of balanced integration between each of these subsystems that make up the urban construct" (Sorribes and Perelló, 2003, p.93). Especially in the field of vulnerable neighborhoods, Jaraíz (2012, p.79) points out that these "also go through the processes of disaffiliation or social disconnection in a

continuum that would go from the zone of integration to that of vulnerability and from this to that of social exclusion".

The political tools of the urban management of cities and the instruments related to construction "have had and have relevant consequences in terms of relations, of integration or exclusion, between rich and poor" (Secchi, 2015, p.27). According to Córdoba and Hernández-Aja (2008), there are urban spaces in which it is considered preferable to act before their conversion into problem areas" (Gómez-Quintero et al., 2018, p.61), so that failure to act on the root causes that give rise to the appearance of continuous imbalances would result in further degradation leading to their marginalization (Hernández-Aja, 2007). Similarly, Alguacil, Camacho and Hernández-Aja (2014) emphasize that the phenomena of social exclusion and vulnerability are embodied in urban space in the form of vulnerable areas. However, these types of areas, located in cities, cannot be analyzed in isolation, but "exist because the city, as a complex social system, is itself exclusionary" (Garrido and Jaraíz, 2017, p.143).

Borja and Castells (2004, p.125) state that the territorial concentration of disadvantaged minorities leads to "creating real 'black holes', in which poverty, deteriorating housing and urban services, low levels of occupation and lack of professional opportunities mutually reinforce each other". Residence in this type of area leads to the emergence of endogenous and exogenous social processes, generating effects both on the territory in question and on the vital development of its inhabitants (Caravantes, Climent and Masiá, 2017). Situations of inequality and territorial fragility derived from the concentration of impoverished spaces are presented as vulnerabilities of greater visibility (Béhar, 2018).

The territorial dimension of vulnerability implies the existence of spaces in which multiple dimensions (educational, health, social, geographical, judicial, institutional, etc.) come together (Alguacil, 2006; Colini et al., 2013; Murie and Musterd, 2004), along with the existence of various risk and protective factors. The extension of vulnerability to the spatial domains has been traditionally presented by academia in studies related to the territorial concentration of poverty (Donald et al., 2016; Musterd, Murie and Kestelook, 2006; Musterd et al., 2017).

Directly related to the multidimensional and multifactorial nature of vulnerability in the urban space are the processes of an "urban, sociodemographic, socioeconomic and sociopolitical character that generate logics of integration, vulnerability, and exclusion similar to those that occur in the social structure and that end up delimiting more or less diffusely disadvantaged areas" (Antón-Alonso and Porcel, 2018, p.25). Therefore, territorial vulnerability refers to both rural and urban areas, in the sense that it is defined by the concreteness of a specific spatial and temporal framework that gives expression to the binomial of society and territory, in which each of them feeds into each other. Territorial vulnerability combines "past, present, and future; the past defines structural characteristics, the present defines a contemporary territorial and temporal context, and the vulnerability of the present can condition the future" (Hidalgo Sanchís, 2009, p.158).

A deeper analysis of the subject under study reveals that the phenomenon of urban vulnerability does not only refer "to the existence of a critical situation ascertained at present, but to the existence of certain conditions of risk, fragility, and disadvantage that would make possible the entry into that critical situation of disadvantage" (Alguacil, Camacho and Hernández-Aja, 2014, p.77). The manifestation of vulnerability in this type of area is expressed in:

the characteristics of housing (physical spaces unsuitable for occupation and unsafe constructions), great fragility in their family and collective economies, with few opportunities for personal development; absence of basic services; lack of access to property and credit; polluted and unhealthy environment, among others (Egea et al., 2008, p.79).

In the Anglo-Saxon literature, urban vulnerability has been commonly presented as associated with the effects of climate change and the environmental sustainability of cities (Bulkeley and Tuts, 2013; Romero Lankao, Qin, 2011; Rosenthal, Kinney and Metzger, 2014; Prada-Trigo, 2018; Voskamp and Van de Ven, 2015). In Spain, on the other hand, studies of vulnerability associated with the territory have focused on the analysis of vulnerable urban areas or vulnerable neighborhoods (Alguacil, Camacho and Hernández-Aja, 2014; Alonso Ibáñez, 2016; Arias, 2000; Hernández-Aja et al., 2014; Matesanz, 2016; Matesanz and Hernández-Aja, 2018; Vecina, 2011).

The identification of these places is "where the intersection of fragilities between work and social relations occurs and which places subjects and groups at risk of falling

towards the zone of social exclusion" (Alguacil, Camacho and Hernández-Aja, 2014, p.77).

In this sense, throughout this doctoral thesis, urban vulnerability will be understood as a phenomenon of a polyhedral nature that takes place in cities, characterized by the temporary persistence and simultaneous concentration of multiple factors of disadvantage of a social, economic, educational, digital, geographical, health, urban, institutional, labor, residential and environmental nature. All of this gives rise to a lack of social mix, porosity and territorial and social permeability, the overcoming of which is dependent on the adoption of comprehensive urban policies that promote the existing endogenous and exogenous potentialities and correct the imbalances that gave rise to its territorial and temporal entrenchment.

In the analysis of urban vulnerability, the interconnection between the different dimensions makes it necessary to rethink the structural inability of some groups to meet their housing needs. The multidimensionality of urban vulnerability and its measurement requires combining indicators of the different dimensions in which it manifests itself. In the social dimension, urban vulnerability is evident in the socio-demographic profile of the population, its social capital (social networks and social ties), as well as the identity of the resident population.

Characteristics of this dimension are the situations of risk and/or social exclusion of the resident population in vulnerable areas of cities, as well as the fragility of social ties and mutual support networks. In the residential, urban and geographical dimensions it should be noted that, even when people residing in deteriorated urban environments have housing, they are in a situation of greater vulnerability compared to "the rest of needs, as they now inhabit an environment in which the high density of personal-family problems, coupled with the insufficiency of resources and services, causes an inertia of progressive deterioration of the habitat and its inhabitants" (Garrido and Jaráiz, 2017, p.143).

Following Alguacil, Camacho and Hernández-Aja (2014), urban vulnerability is the result of the existence of both residential exclusion and labor exclusion, the symbiosis of which feeds back into and triggers the aggravation of other urban phenomena such as spatial segregation. This dimension of urban vulnerability is present in residential

conditions (state of repair of housing and its age), in the state of infrastructure and public spaces in the neighborhood environment, and in the geographic isolation of the vulnerable environment for the core of the municipality concerned (Arias, 2000).

Regarding the educational and training dimension, the factors that determine the appearance of urban vulnerability correspond to a low level of education and training of the resident population together with a notable deficit of technological capacities and skills (Hernández-Aja and Díaz-Bermejo, 2020). All of this is directly related to the scarce opportunities for personal and labor development. In this regard, the economic and labor dimension, the lack of basic training, school failure and early dropout lead to the great fragility of family economies (Egea et al., 2009), high unemployment rates and institutional dependence on social benefits (Subirats et al., 2004; Sulmont et al., 1995).

On the other hand, in its political and institutional dimension, vulnerability can also "be inscribed in a differential framework of access to political power and to the resources and decisions emanating from the latter" (Ribas and Saurí, 2006, p.294). The fact of not having or being deprived of the necessary mechanisms to guarantee the political participation of citizens constitutes in itself another essential factor that contributes to the existence of vulnerability in our societies (Nogué and Romero, 2006).

Finally, the health dimension of urban vulnerability is manifested through an increased presence of diseases (Borrell et al., 1999; Zapata, 2020), dirt and a lack of optimal hygienic conditions in public spaces (Canet et al., 2018), among others.

From a social and territorial point of view, vulnerability adopts diverse and plural forms and expressions, so there is no single vulnerability. Rather, "there are many and very varied geographies of vulnerability attending to the wide diversity of human experience to its environment and to the multitude of factors of all kinds that facilitate or condition this experience" (Ribas and Saurí, 2006, p.297). Consequently, the multiple expressions of vulnerability are equally diverse depending on the context of each particular place.

In view of the above, the ultimate purpose of this research is to set out proposals for a public policy of intervention against urban vulnerability in the Valencian Community. This is based on the review and documentary analysis of regional policies on the subject, the study of Danish policy and the fieldwork conducted in the Valencian

Community through structured and listening sessions (individual and group), and focus groups that bring together experts and professionals in the vulnerable neighborhoods under study. From the researcher's professional practice in different neighborhoods of the Valencian Community, questions have arisen that can only be answered by an empirical approach. According to Vallés (2007, p.86): "personal (direct or indirect) and professional experiences can ignite the spark that sets in motion an investigation that comes to fruition. Consistent with the problematic nature of the subject under study, in the map of the research design shown in Table 1, one general objective and four specific objectives have been specified.

The first objective is to observe international experiences and/or models of action in public policies developed to address urban vulnerability, especially the Danish case. Unlike other models of action with a long tradition and historical background in the field of urban vulnerability, such as the case of France or the United Kingdom, which have been widely studied by the scientific community (Aparicio and di Nanni, 2011; De Gregorio, 2012; Da Cunha, 2006; Paquot, 2011), the successive *anti-ghetto* public policies in Denmark show in their annual institutional reports a significant reduction in the list of the number of *ghettos* year after year since 2018. In the first review of secondary sources, it was observed that the *modus operandi* was the same, sharing objectives, areas of intervention and action in the group of public housing areas recognized by the *Regeringen*²¹ as 'ghettos'. Because the publication of this *former ghetto* policy is only in Danish, the study of this policy provided additional value, since, unlike other international models of action such as the British or the French, there is little literature on the subject – whether in English or Spanish – enabling the non-Danish researcher to make an in-depth study of the approach, method, potentialities and weaknesses, achievements and future challenges of this model.

In addition to the above, the decision to select this model of action instead of another EU model was based on its radical approach to addressing urban vulnerability, which has been the subject of attention in repeated reports of international organizations²² and, in addition, has even led to prosecutions under the European justice system. In the course of this research, we had the opportunity to undertake a research stay at Århus

²¹ Government.

²² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the European Commission against Racism and Intolerance, among others.

Universitet in 2021 to explore and analyze the Danish policy on urban vulnerability. Thus, beyond the review of secondary sources, we had the opportunity to interview key actors and residents of vulnerable neighborhoods in the cities of Århus and Copenhagen to gain a deeper understanding of the impact of the Danish policy *from the perspective of* citizens and professionals, as will be detailed in Chapter VI.

With regard to the second objective concerning regional policies, in the same way that it is significant to know and understand international experiences and models of action in more detail, it is equally necessary to examine the existing regional policies on urban vulnerability. In this sense, a documentary analysis of the regulations in force in the different Autonomous Communities regarding urban vulnerability has been carried out in order to observe their focus, approach, coordination mechanisms, monitoring and evaluation, participation and financing of the actions. The results of this objective, together with those of the Danish experience, serve as a starting point (international and regional) for the development of proposals to address urban vulnerability in the Valencian Community.

In addition to the abovementioned models of action, however, it is also essential to know and make a detailed analysis of urban vulnerability in the Valencian Community in order to gain a precise picture of the current situation of the phenomenon under study. To this end, this phenomenon has been analyzed in the vulnerable neighborhoods of municipalities with more than 50,000 inhabitants with medium, high and very high vulnerability, as identified by the Atlas of Urban Vulnerability, according to the latest available data on the Population and Housing Census. It should be noted that, before selecting the Atlas, the use of information from the Sensitive Urban Spaces Viewer (VEUS) on the identification of Sensitive Urban Spaces (EUS) was considered.

However, the data provided by the Regional Ministry of Housing offered too large a sample for the study purpose, with a total of 830 census sections with EUS in the Valencian Community distributed as follows: 458 census sections with EUS in Alicante, 324 census sections with EUS in Valencia and 48 census sections with EUS in Castellón. Despite the availability of this regional tool for the identification of urban vulnerability in the territory under study, the limited experience in its application and the difficulties of access to the study profiles by census sections made it less useful in this research. Unlike the VEUS, the Atlas of Urban Vulnerability of the Ministry of Public Works has a long

history in the delimitation and territorial identification of vulnerable neighborhoods in the different Autonomous Communities.

Finally, all the information from these objectives, together with the theoretical foundations, feeds into the proposals for action to address urban vulnerability of specific objective 4 and is presented in the chapter on the discussion of results and Annex 12.

Participatory, applied and innovative research

Regarding what has been highlighted in previous sections, this research arose out of the researcher's wish to be both participatory and applied. In the community aspect of social work related to the approach of this research, community intervention is based on giving people and communities a leading role in bringing about their own change (Marchioni, 2007), so that "the true epistemological revolution in social work is one in which the beneficiaries are not mere users but an active part of the process" (Uceda-Maza, 2011, p.317).

Participatory research

From the point of view of theoretical and applied social science, the reflection induced by practice is an essential element for the construction of applied science, since it can only come from people in practice and from a methodological process that makes it possible. Thus, as regards the researcher:

To know if the reality he/she reports is compatible with the reality of the group he/she claims to report on, he/she has to proceed to converse with the group in question (...) conversation that has to be framed in a process of decision making that affects their lives (Montañés, 2009, p.37).

There are different methodological approaches as to how to undertake participatory research, but all of them advocate a greater or lesser degree of social engagement (Uceda-Maza, 2011):

It is not a matter of conducting research for research's sake, nor to satisfy a mere "intellectual appetite", but rather it must be linked to transformation... Research work must have a clear link with transformative practice, which implies overcoming the classic division between the "subject" and the "object" of research since the object is transformed

into the conscious subject who participates in the analysis of his reality to promote its transformation (Ander-Egg, 2003, p.9).

The adoption of a view based on the triple relationship between society-research-action enriches the process of generating scientific knowledge toward the formulation of strategies and courses of action. The involvement of citizens and community stakeholders linked to a specific territorial space is necessary to reduce uncertainty and promote the operability of the research itself and the actions undertaken in a specific area. Since the aim of the research is to lead to a proposal regarding Valencian public policy against urban vulnerability, it is necessary to refer to the political science literature on citizen participation in public affairs.

In this field of public policies, vertical design generally prevails over horizontal and participatory designs (Berrios Navarra and Zapata, 2015). However, in recent decades there has been a shift to new governance models that advocate the promotion of citizen participation in public policies at different levels of the Administration (Della Porta, 2013). However, it should be clarified that "it is one thing that almost all of us are talking about participation and social involvement, and another that this is true when it comes to its application with the consistency that is proclaimed" (Rodríguez Villasante, Montañés and Martí, 2009, p.12).

The measure of citizen participation is not only to be found in its impact on public policies, but also in the ability of citizens to express dissent from such policies (Subirats, 2016). In this way, the horizontal design of urban policies presents the scenario of public affairs to stakeholders in a different light, since their relevance in public policies transcends the implementation and evaluation processes, especially in the definition of public problems and the formulation of action strategies (Subirats, 2016). In this regard, the Ministry of Transport's Mobility and Urban Agenda (2020) highlighted the need to promote research that contributes to a radical change in the urban system:

Hence, new urban policies (i.e. the new governance models, the new Spatio-temporal planning basis, the awareness instruments, and the development of participatory policies) are needed to meet the challenges and opportunities of urban areas in social, environmental, and economic affairs (Ministry of Transport, Mobility and Urban Agenda, 2020).

Applied research

It is worth highlighting the applied nature of the research, given that it is designed on the basis of finding alternatives and proposals in a twofold manner: for the welfare of the Valencian population and for the governance of the different stakeholders. That is, "applied research seeks to know [how] to do, to act, to build, to modify" (Zorrilla, 1993, p.43). Applied research, apart from seeking certainties as is the case of pure or basic research, seeks to be useful, so that the empirical knowledge generated by the research can be applied in reality to obtain a practical result (Cazau, 2006). However, there is a certain link between basic and applied research, in the sense that the latter depends on the discoveries and advances of the former and is enriched by them. It is "research characterized by its interest in the application, utilization, and practical consequences of knowledge" (Ander-Egg, 1987, p.68).

This orientation of research toward proposals for action is in line with the fundamental pillars of the discipline of social work on which this research is based. Since the dawn of the discipline, Mary Ellen Richmond emphasized in her work *Social Diagnosis* (1917) the relevance of linking the profession with research, as well as "denouncing social problems and creating a public opinion favorable to reform and social progress" (Antón, 1996, p.29). This approach of the person who is considered to be the founder of the discipline of social work highlights the relevance of research emanating from the center of the problem in question, allowing the development of critical knowledge to address that problem, as well as the formulation of relevant strategies to address it (Navarro-Pérez, 2014). From the founder's point of view, discipline and social action should be approached symbiotically, since both feed into each other: the individualized professional relationship is as important as the social reorganization promoted by the different actors in the community.

The innovative character of the research

As highlighted in the section on the background of the research, studies on vulnerable neighborhoods have concluded that there is a need for interdisciplinary urban policies. However, no design of an urban policy focusing on urban vulnerability (in this case, in the Valencian Community) from a community and comprehensive perspective

and at a regional level has been developed so far. For this reason, the social innovation introduced by this research lies in the following key points:

1. In line with the studies published by Subirats (2015) on policy co-production and innovation in urban policies, the present study advocates new forms of political action in the urban sphere. These would not only consider the social vulnerabilities and political constraints of cities, but also the way in which different supra-local dynamics affect vulnerable neighborhoods and urban vulnerability/vulnerabilities, in order to design a proposal for action with a bottom-up architecture based on the idea of citizen participation. The proposal of a public policy against urban vulnerability in the Valencian Community from a holistic and interdisciplinary perspective constitutes the first research project of its kind not only at the regional level but also at national level. The approach, far from being a sectorial perspective based on a specific population group or a particular field of action (health, social services, education...), advocates territorial planning that would take account of the intersectionality and interdependence of the different groups and fields.

2. The starting point of the research is the participation of community stakeholders in vulnerable neighborhoods (citizens, technical and professional resources, and public authorities) at the regional level. Thus, the participation of community stakeholders in defining the problem and formulating proposals and strategies for action is based on current social work in the community.

3. In line with the researcher's trajectory, this study presents important qualitative content in the obtaining of information from the different stakeholders. Rather than opting for quantitative techniques, the selection of the qualitative methodology has made it possible to provide informants with a space for dialogue conducive to expressing themselves freely about the subject matter under study through the technique of semi-structured and listening sessions. Understanding the urban reality of vulnerable neighborhoods through the discourse of their residents constitutes the basis for developing a proposal for the future.

4. Based on the above, together with the proposals for action formulated by the community stakeholders and the comparative analysis of the policies on urban vulnerability in the Autonomous Communities, we have proceeded to develop a technical

working document with the main lines of action to be considered for the Valencian situation. To this end, and following in the wake of the drafting of *Law 3/2019, of February 18, of the Generalitat, on Inclusive Social Services of the Valencian Community* (the Valencian Community Inclusive Social Services Act), we have relied on the participation, knowledge and experience of experts at the national level.

Structure of the doctoral thesis

In line with the above, the research has been organized into four thematic blocks divided into a number of chapters each:

The first part comprises Chapters I - V, which describe in detail the theoretical foundations of the research. This section begins with a theoretical overview of the UDHR and ends with the concept of the right to the city, which arose from the need to guarantee all citizenship rights in the face of frequent inequalities, especially in the urban sphere.

Thus, the scope and extension of the right to the city derive from the reflection and trajectory followed by the scientific community since the 1970s. For the development of this doctoral thesis, the right to the city has been considered in the light of human rights: as a collective right of citizenship. According to the author, the right to the city is the guarantee of the set of civil and political rights (first generation), social, economic and cultural rights (second generation), and solidarity rights (third generation). Therefore, this right is presented as a collective right and as a new generation of human rights.

To address this issue, the first section introduces a brief synthesis of the concept of human rights, highlighting its fundamental features and its generational evolution. From this starting point, the so-called *right to the city* was coined in the late 1960s (Lefebvre, 1969), and progressively gained international recognition based on different theoretical contributions, which subsequently became international references for local governments in particular. The French sociologist understood the right to the city as the right of citizens to urban life. In this way, an overview of the main concepts that support his contribution is presented, especially regarding the distinction between the city and *the urban*, and between urban space and politics. In addition, the author argues that the working class is the main actor in the defense and realization of the right to the city. Within the framework of the human rights recognized in the UDHR, the right to the city is essentially presented as a new right on the moral level, as a struggle of social

movements, and as a challenge of multilevel governance for its guarantee. On the one hand, based on the precursors, antecedents and modern conception of the concept, the right to the city is currently presented as a right that brings together the different rights recognized in the three generations of human rights. However, the consideration of that right as the one that combines the guarantee and simultaneity of a collectivity of rights, opposes the possible consideration of the same as a right superior to the rest – in terms of hierarchy. In addition to these rights, the idea of the right to the city also includes other types of rights that, until now, have not been recognized by the legal system, such as the right to public space, the right to identity and the right to mobility, among others (Borja, 2000).

For this reason, the second section presents a chronological survey of the concept of the right to the city, examining first the historical precedents and precursors who later determined the antecedents of the aforementioned right, especially with the emergence of the Marxist perspective. From different disciplines, contemporary authors develop an analysis in which various issues emerge recurrently, such as the relevance of the urbanization process in the changing nature of cities, the actors (social forces, responsible administrations), and the aspiration for a new model of the city. The approach of the right to the city from a feminist perspective reflects on this, defending a new current of thought based on the existence of inequalities in the urban space itself. In addition, the guarantee of the right to the city necessarily starts from the detailed examination of the needs and inequalities that arise in urban space, in those supralocal limits such as metropolitan areas, regions, autonomous communities, etc.

Furthermore, the section continues to theoretically extend the historical and initial conception of the right to the city to the modern conception based on the contribution of contemporary international (Marcuse, Harvey, Purcell) and national authors. Jordi Borja and Horacio Capel constitute the main contributions to the right to the city in Spain from the perspective of geography. In addition to the above, given the relevance it has held in recent decades, it has been considered appropriate to introduce the analysis of the right to the city from a feminist perspective, connecting this theory with the latent existence of inequalities, needs and dichotomies that arise in cities.

The connection of the right to the city with the set of human rights related to governance directly implies the obligation to respect, protect and fulfill its guarantee to

citizens at the different levels of public administration, especially in terms of the rights arising from customary law and international treaties on the matter. Thus, the different regulatory frameworks in force on human rights have a direct application in the urban space of cities, requiring the application of multilevel governance strategies where the capacities of the different levels of administration are interlinked, to ensure that they are guaranteed at the local and proximity level. However, despite the obligations derived from the regulatory frameworks in force on the subject, inequalities in the effective exercise of human rights and, therefore, of the right to the city, are present in the urban space of cities.

Thus, the right to the city arises from the need to guarantee the set of citizenship rights in the face of frequent and notable imbalances and inequalities. According to the United Nations (2015), in recent decades there has been significant growth in inequality between cities, countries and regions of the world. The emergence of increasingly accentuated inequality²³ has in turn derived from the emergence of different phenomena which, when transferred to the territory, has been expressed in various forms.

Chapter II then introduces the phenomenon under study – urban vulnerability – identifying its idiosyncrasies, effects and dimensions of study, organized in two sections. The first section details the idiosyncrasies of the urban phenomena that are particularly related to the subject matter of this study. First, it describes the contextualization of inequality and its transversal relationship with the other phenomena occurring in the territory. The theoretical background of vulnerability in vulnerable neighborhoods is an essential element for understanding the different processes of socio-spatial differentiation, polarization, urban fragmentation, segregation and gentrification.

The second section introduces a theoretical and methodological approach to the measurement of these phenomena. Such measurement, which is not free of difficulties and complexity that have given rise to the multidimensional and multifactorial nature of the phenomena, is possible through the determination of urban indicators. A methodological approach to the measurement of urban vulnerability has been chosen, through the study of urban tools and indicators according to the territorial and temporal

²³ With regard to inequalities in human development, it is emphasized that both their assessment and response imply "a revolution in terms of their measurement. Good policies start with good measurement, and a new generation of inequalities requires a new generation of measurement tools" (United Nations, 2019, p.4).

scale of analysis, the type of measurement, the unit and the variables of analysis, in line with the approach adopted (people based *versus* area based).

If cities are synonymous with the generation of possibilities, they are also synonymous with a wide range of phenomena that directly affect the citizenry and the urban space as a whole, as described by Lefebvre in his theory of the right to the city. The social and urban phenomena that take place in the context of cities present themselves in very different ways depending on the socio-historical context of reference and the structural conditioning factors that occur at each moment and in each space. The multifaceted nature of urban vulnerability requires an interdisciplinary analysis in which to observe the totality of deficits existing in the different dimensions in which it arises, as well as strategies of urban resilience that enable the emergence of the capacities and potentials to resist and face adversities. The multidimensional and multifactorial characterization of urban vulnerability also determines both its measurement and the formulas for tackling it through public policies.

Based on the above, Chapter III introduces an examination of approaches to public and urban policies, their current challenges and models of action at the international level. The phenomena associated with urban vulnerability have historically been tackled from different spheres of public policy action. The institutional recognition of urban vulnerability through different measurement tools and cartographic representation implies that governments provide answers to questions that have not been resolved by community stakeholders. Chapter III also presents the theoretical foundations of the basic and general considerations that make it possible to form a picture of public policies by focusing attention on the root of public policies (public problems), the types of actors involved in their development and the subsequent decision-making process. In connection with the subject matter of this study, a second section is introduced to discuss the link between public policies and the territory, resulting in urban policies. The chapter then continues with on urban references and policies on vulnerable spaces in Europe. A chronological review is made of the main references to cities and urban issues from the 1970s to the present day. Many of the references of the last century have marked the path towards the implementation of urban regeneration projects in EU countries, based on a commitment to municipalism and the role of local governments (such as Urban Pilot Projects, URBAN I and URBAN II, ISUDS, etc.).

Thus, the chapter ends with the presentation of three European models that introduce different approaches to intervention in the field of vulnerable neighborhoods.

Chapter IV, on the other hand, introduces the starting point of urban policy in Spain, as well as the latest public policies developed in the field of vulnerable neighborhoods in the Valencian Community during the period 1970-2020. In the 1990s and 2000s, urban regeneration and revitalization actions in Spain began to acquire greater prominence in Spain. In addition, the urbanization process in Spanish cities has also had a notable influence on the trajectory of urban policies developed to date.

However, as has been reiterated in different reports, in Spain there is no specific national urban policy as there is in France. Therefore, in the following chapter, on the one hand, we present a section dedicated exclusively to describing the process of urban policies developed in Spain in connection with the urbanization process, as described in Nel·lo (2004) from 1959 to the present.

On the other hand, regarding the territorial scope of study of this doctoral thesis, a second section is introduced where the trajectory of the policies developed for the improvement of vulnerable neighborhoods in the Valencian Community is set out. The starting point of this trajectory has been located in the period (1970 onwards) prior to approval of the Decree on Preferential Action Neighborhoods, when there was a progressive tendency to look at international community initiatives in order to adopt collaborative methodologies and integrated approaches.

This led to the approval of the *BAP Decree* in 1988, a regulation that institutionalized intervention in neighborhoods that had been developing projects initiated by the community, as described in the previous chapter. In addition, it represented a turning point towards the adoption of an integrated, interdepartmental and inter-administrative perspective. However, the integrated perspective was lost with the abolition of the body responsible for the Joint Plan for Preferential Action Neighborhoods. This fact led, in the following years, to the proliferation of sectoral policies aimed at vulnerable neighborhoods in cities, which have remained in place to this day. Thus, this second section presents the prelude to the situation of urban vulnerability existing in the Valencian Community, which will be described in Chapter VIII.

The second part of the doctoral thesis refers to the approach and methodological foundations of this research described in Chapter V. These are based on the deconstruction and analysis of the phenomenon of urban vulnerability in order to suggest proposals for a Valencian public policy to address this phenomenon.

To this end, the chapter considers the positioning of the researcher from the perspective of the roots of community social work and the adoption of the United Nations New Urban Paradigm. These are issues that, to a large extent, support the subsequent methodological proposal of the research, which is based on the analysis of urban vulnerability in the Valencian Community and the analysis of the regional policies to address this phenomenon. To achieve this, the qualitative methodology has been chosen, mainly based on the use of the semi-structured interview technique (with professionals and political representatives), individual and group listening sessions (with members of organized civil society), and focus groups (with professionals and experts). The chapter then concludes with a statement of the methodological limitations of this doctoral thesis, which were further accentuated by the effects and restrictions resulting from the coronavirus crisis, among other issues that will be detailed later on.

In the third part of the thesis, the empirical analysis is presented through the results obtained from the research, organized into four chapters. The first of these frames the study of Danish public policy against ghettos through the qualitative fieldwork conducted during the research stay. The main objective of this chapter is to analyze and understand Danish public policy in vulnerable areas from the perspective of citizens, professionals and experts in the field. Thus, this section presents the main results of the study conducted in the period from September to December 2021, especially in the municipality of Århus.

Accordingly, Chapter VI is structured into different sections. In the first place, there is a section on the conceptualization of vulnerable areas in Denmark based on the concepts of ‘the ghetto’ and ‘parallel societies’, and what this has meant both in its approach and its subsequent development. This is followed by a second section which reflects the debate on the measures implemented to address urban vulnerability, especially with regard to urban planning measures of demolition and forced relocation of the population, among others. Likewise, an assessment is made of the results obtained so far, considering, in any case, the information provided by the key informants in this regard. This section concludes with some relevant considerations regarding the experience of the

Danish anti-demolition policy, given that, from the point of view of urban vulnerability, the number of vulnerable areas is considerably reduced (as indicated by the data provided by the government itself); but from the point of view of residents and professionals, the impact is significantly negative.

In addition, it was considered appropriate to include a section on proposals and challenges for the future, especially in view of the impact of the implementation of this policy in the different neighborhoods of Denmark.

Finally, the chapter concludes with a review of the main lessons learned from the Danish experience as an international model of intervention against urban vulnerability, with special emphasis on the achievements and the direct and indirect effects produced as a result of its implementation.

Chapter VII then provides a comparative documentary analysis of those autonomous community policies on urban vulnerability through a system of categories and subcategories, in order to understand the approach to this phenomenon, as well as the focus and content of the actions, mechanisms and coordinating bodies, and monitoring and evaluation, among other issues. Concerning the territorial organization and the distribution of powers among the different levels of the state, the Autonomous Communities have developed different regulations on land use planning, urban planning and housing, among others (article 148.1.3 of the Spanish Constitution). However, depending on each Autonomous Community, the legal regulations on urban vulnerability have been developed from different spheres of action and, therefore, with substantially different approaches. This chapter introduces the analysis of the different autonomous community policies on urban vulnerability to understand their focus, approach, methodology and issues of interest that, due to their uniqueness and specificity, are relevant to the subject matter of this doctoral thesis.

For this purpose, the process of constructing the empirical analysis has been detailed with a specification of the normative search descriptors and the categories of analysis relevant to the specific research objective. From this, the results obtained are presented from two different perspectives. On the one hand, a descriptive analysis is performed using the Maxqda 2020 software, showing the results through graphs that summarize the information from the review of secondary sources. On the other hand, a

content analysis of the set of regulations analyzed is carried out, examining in detail the legal regulation of the framework of action of each Autonomous Community and the system of categories of analysis detailed in the process of methodological construction.

The following chapter of the third part continues with a presentation of the current situation of the phenomenon under study. Following the research objectives, this chapter responds to specific objective 3: "to study the situation of urban vulnerability in the Valencian Community through the region's vulnerable neighborhoods, describing the characteristics, problems and actions carried out in these environments from a citizen, professional and political perspective". To this end, the analysis of the listening sessions carried out with citizens living in vulnerable neighborhoods and the interviews with professionals and policymakers are presented, thus producing a picture of the current state of urban vulnerability in the Valencian Community and establishing the starting point towards articulating the proposal for action. As stated in previous pages, the analysis of this objective has focused on municipalities with more than 50,000 inhabitants identified by the *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana* created by the *Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana* of the Government of Spain for the year 2011.

The fourth part of the research introduces the discussion of the results, together with the theoretical references. In this chapter, the main proposals for action for an urban policy in the Valencian Community are introduced, based on both the theory of urban vulnerability and on the content of the results of Chapters VI, VII and VIII of the third part of this doctoral thesis. In addition to these proposals, the researcher has made a specific proposal as an additional content of this research, based on a regulation that involved the active participation of professionals, experts and policy makers of vulnerable neighborhoods of the Valencian Community in its drafting.

The doctoral thesis then continues with the fifth part, where the main conclusions of the research are presented, emphasizing the future challenges faced by public policies for addressing urban vulnerability. In these research results and their discussion, the most significant findings that emerge from the study lead to a reflection on the prevention, mitigation and amelioration of urban vulnerability and, finally, on the need to rethink, repair and recover urban scenarios where social inclusion is maximized.

Finally, the last part of this chapter presents the most relevant contributions of the research and, in addition, sets out the proposals and future avenues of research that would help to continue empirically to address the phenomenon under study and its approach. Finally, the research concludes with the bibliographical references and the list of annexes.

A Xavi, por ser siempre mi faro.

AGRAÏMENTS

Aquesta investigació és deutora de l'amabilitat, l'espenta i el temps de moltes persones que l'han feta possible. De la mateixa forma que els barris són màquines de possibilitats, les persones que m'han envoltat al llarg d'aquests quatre anys igualment han estat el motor per a què la tesi siguera possible.

En primer lloc, m'agradaria agrair als meus directors de tesi per l'acompanyament, la paciència i sobretot, pels valors personals que m'han inculcat al llarg d'aquests quatre anys. Cadascú a la seua forma i manera, m'han aconsellat, corregit sàviament amb estima i m'han fet pensar molt, moltíssim. Gràcies a vosaltres per donar-me ales amb cada resposta.

En segon lloc, agrair a la meua família per acceptar que vullguera estudiar Treball Social i, posteriorment, continuar amb la carrera acadèmica. En especial, a ma mare. Ella ha sigut la que m'ha acompanyat totes les hores dedicades a cadascuna de les pàgines: pels seus incansables missatges d'ànims i per suportar amablement les meues conjectures diàries i les meues (moltes) incerteses sobre la vulnerabilitat urbana.

D'altra banda, al llarg d'aquest camí he conegut a persones molt estimades com Alberto, Inèshina, Alejandro, Mario Javier, Paul, Derek, Jonas, Sonia, Yuni, Carol, Lucía, Fran, David, Agustín, Ismael, Oriol, Mar, Montserrat, Jesús, María, Ángela i Inma. A totes elles, gràcies a la vida per haver-nos creuat.

Agrair també a Fernando Antón-Alonso per ajudar-me a tindre més respostes, però també, més interrogants al voltant del fenomen de la vulnerabilitat urbana.

També a les meues companyes Ángela Carbonell, Virginia Prades, M^a José Barbé, Hernán Fioravanti, Alba Galán, Eva Gallén, Mercedes Botija i al meu pati de veïnes, Encarna Canet i Lucía Martínez per trobar sempre moments de rialles en aquest recorregut.

A la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, en especial, a la Direcció General d'Acció Comunitària i Barris Inclusius de M^a José Cortell que, amb Elena Puig, cregueren en aquest projecte i em facilitaren la recollida de dades des dels serveis socials.

A Fernando Laullón, qui em va ajudar a la redacció de la trajectòria dels Barris d'Acció Preferent gràcies a la seua experiència en barris i en serveis socials des de la Generalitat Valenciana.

A Javi Serrano per la seua ajuda, disponibilitat, amabilitat i estima incansable des del primer dia.

Als meus amics i amigues, demanar-los disculpes per les meues absències i donar-los les gràcies pel seu acompanyament.

A les persones que m'han posat en contacte amb agents clau en els barris: Rosa Moros, Helena Ferrando, Ismael Blanco, Oriol Nel·lo, Raquel Agost, Víctor Giménez, Desirée Paredes, María Baca, Fernando Maldonado, Sandra Ribe, Álvaro Barros, M^a Jesús Felipe, Victoria Belis i a Pilar López.

Tots ells i elles han fet possible que aquesta recerca haja sigut una realitat. A d'elles les dec tots els encerts d'aquesta investigació. Les errades i altres desavinences només són atribuïbles a qui signa aquestes pàgines.

València, a 30 de Juny de 2023.

El interés de la investigadora por el estudio de la vulnerabilidad urbana y su incidencia en las ciudades comenzó hace una década como resultado de la experiencia laboral en los servicios sociales del ayuntamiento de Torrent en el barrio del Xenillet. Un barrio que, al igual que otros muchos en el mundo, desde la academia comúnmente se etiqueta con la categoría de vulnerable, degradado, desfavorecido, en crisis... Gracias a esta experiencia, conocí la vida de José, Tabita, Chispí (Carmen), Kelly, Rebeca, Ramón, Antonio... Sus historias de vida me hicieron cuestionar la teoría, el papel del Trabajo Social en la comunidad y también el de las políticas públicas. Pocas o ninguna vez alguien con responsabilidad pública y/o privada preguntó a alguno de sus familiares o a ellos mismos, qué proyecto querían para el futuro de sus barrios y para sus trayectorias vitales. El conjunto de actuaciones bienintencionadas no ha derivado en los efectos deseados a priori.

La trascendencia de mi experiencia con la infancia y la adolescencia en dicho barrio, posteriormente se tradujo en continuar profundizando en el conocimiento de la vulnerabilidad urbana desde la Fundación Secretariado Gitano en el barrio de La Coma y Santa Rita (Paterna). Finalicé mis estudios de Grado en Trabajo Social con el desarrollo de un “Estudio sobre barrios vulnerables: una comparativa entre el barrio de La Coma y el barrio del Xenillet” en el año 2016. Desde un enfoque comunitario, se concluyó la similitud de ambos entornos barriales respecto a la existencia de necesidades, carencias y demandas similares, factores de riesgo y protección. Posteriormente, continué esta línea de investigación ampliando la escala de análisis de la exclusión social y la vulnerabilidad urbana a nivel internacional. Para ello, se realizó una aproximación a dicho fenómeno a través de un estudio de caso comparado en España y Guatemala, cuyos resultados arrojaron ciertas similitudes en los barrios vulnerables estudiados, aunque con diferencias notables respecto a las intensidades de la exclusión social y la vulnerabilidad urbana en el Sur y en el Norte, así como por la propia configuración socio-histórica de los respectivos países.

De forma paralela a mis estudios, mi vida profesional ha estado ligada al ámbito de los servicios sociales. Tuve el honor de trabajar en la construcción del nuevo modelo de servicios sociales desde un enfoque participativo impulsado desde la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives de la Generalitat Valenciana. Los

resultados obtenidos durante el proceso de elaboración de la Ley de Servicios Sociales, me proporcionaron un salto cualitativo a la hora de construir un proyecto común y compartido entre los diferentes actores implicados. Al mismo tiempo, me matriculé en el Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL), para desarrollar mi proyecto predoctoral con la finalidad de construir una propuesta de actuación compartida frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana. En el segundo año de doctorado, obtuve un contrato de Formación del Profesorado Universitario (FPU) del Gobierno de España para la realización de dicho proyecto. Gracias a este contrato, tuve el privilegio de conocer el valor de la docencia en el mundo universitario, cuestión que me ha acompañado a lo largo de mi tesis y de la que me gustaría que se convirtiera en mi profesión.

En el marco de la tesis doctoral y con la finalidad de profundizar en el fenómeno objeto de estudio, tuve la oportunidad de disfrutar gracias a la financiación del Ministerio de Universidades de una estancia internacional en la *Århus Universitet* con el objetivo de analizar la política antiguetos del gobierno danés. En esta estancia comprobé cómo la vulnerabilidad urbana se muestra en contextos similares con distintos niveles de intensidad y cómo las políticas públicas para su erradicación, pueden conllevar efectos colaterales en el sentir de la ciudadanía y en la configuración de las ciudades del futuro. En la práctica, cada barrio es diferente en sí mismo: sus gentes, sus calles, su cultura, sus profesionales, su belleza, su trasiego... Tanto la estancia en Dinamarca como la que realicé posteriormente en el Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona, igualmente financiada por el Ministerio de Universidades, fueron experiencias muy enriquecedoras tanto a nivel personal como profesional y donde obtuve conclusiones que han sido determinantes para la comprensión del fenómeno objeto de estudio y para la enunciación de la propuesta de actuación con la que concluye la investigación. En el periodo comprendido entre ambas estancias, desarrollé el trabajo de campo en la Comunitat Valenciana con un abundante trabajo empírico para poder recoger la idiosincrasia y casuística de las realidades sociales y urbanas de nuestros barrios.

Por ello, este estudio es deudor de muchas personas que, desinteresada y amablemente me regalaron su tiempo para hablar de sus barrios. Como trabajadora social, siempre he tenido el firme convencimiento de retornar la información a quienes

amablemente nos regalaron un bien tanpreciado y escaso como es el tiempo. Esta investigación no finaliza únicamente con la presentación de los resultados ante un tribunal, sino que estos serán remitidos y presentados al conjunto de personas participantes a la mayor brevedad posible. Desde mi humilde punto de vista, considero que no existe investigación sin devolución, sin un impacto y sin una reflexión compartida sobre el fenómeno objeto de estudio, por lo que es voluntad de la autora que esta investigación sirva de reflexión y transformación en las futuras actuaciones a acometer en los barrios de nuestras ciudades.

INTRODUCCIÓN DE LA TESIS DOCTORAL

Los fenómenos sociales y su relación con el espacio urbano, han sido objeto de estudio desde diferentes áreas y ramas de conocimiento. Desde los estudios urbanos desarrollados por la Escuela de Chicago a principios del siglo XX hasta la actualidad, la producción científica en materia de análisis, medición e interpretación de los fenómenos urbanos ha ido creciendo notablemente desde distintas dimensiones y enfoques disciplinarios.

Desde la conformación de las ciudades, las crecientes desigualdades a lo largo de las distintas épocas y sociedades han conllevado a desequilibrios territoriales, sociales y económicos cuya máxima expresión se ha materializado en la segregación de ciertos espacios urbanos. Los múltiples y diversos efectos de dichos desequilibrios, han conllevado a la aglutinación de colectivos poblacionales en un mismo lugar con escasas oportunidades de desarrollo personal, escasez de recursos comunitarios, deterioro y degradación de los espacios públicos, entre otros. La existencia de tales espacios es sinónimo de la tendencia a la concentración territorial de los procesos de vulnerabilidad y exclusión social. La concentración de tales procesos no responde a dinámicas arbitrarias, sino a “una serie de inercias que forman parte del sistema en que vivimos, que se encuentran presentes tanto en las políticas que conducen a la pobreza como, en ocasiones, en las fuerzas que intentan combatirlas” (Varea et al., 2016, p.100). La configuración actual de las ciudades alrededor de tales desequilibrios y de la cronificación del fenómeno de la vulnerabilidad urbana, hace necesario desarrollar una investigación empírica para profundizar en el conocimiento y análisis de dicho fenómeno y afrontar los subsiguientes retos actuales y futuros de las políticas públicas en la materia.

Desde el plano internacional, Naciones Unidas (2015) ha destacado el crecimiento de la población residente en barrios considerados marginales desde 1990, donde alrededor de un cuarto de la población urbana mundial vive en este tipo de barrios. En el año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los cuales se hace mención especial a las Ciudades y Comunidades Sostenibles (ODS 11): “El futuro que queremos incluye a ciudades de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos”. Por su parte, la Conferencia Hábitat III sobre Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible convocada por la Asamblea General de las Naciones

Unidas del 17 al 20 de octubre de 2016 y celebrada en la ciudad de Quito (Ecuador), tuvo por objeto la revitalización del compromiso mundial sobre la urbanización sostenible y la focalización de la Nueva Agenda Urbana. La aspiración de Naciones Unidas se concreta en reducir la desigualdad en el mundo en aras de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En las metas del mencionado ODS, indirectamente subyace el desiderátum de blindar un conjunto de derechos y garantías relativas a la calidad de vida de la ciudadanía. La existencia de la vulnerabilidad y la exclusión social en los espacios urbanos es destacada de manera singular en las metas propuestas en el ODS 11, enfatizando las actuaciones sobre las diferentes dimensiones del mismo (social, cultural, ambiental, residencial e institucional, entre otros).

En España, han sido diversas las referencias sobre el análisis y profundización de los fenómenos urbanos ligados a las desigualdades y a los desequilibrios en las ciudades, tales como los estudios relacionados con la segregación y la desigualdad urbana (Arias, 2001; 2005; Blanco y Nel-lo, 2018; Donat, 2018; Leal, 2002; Rodríguez-Merkel, 2014; Roitman, 2003), la exclusión social y residencial (Alguacil, 2006; Antón-Alonso et al., 2009; Arriazu, 2015;), la gentrificación (Hernández, 2015; Hiernaux & González, 2014; López-Gay, 2018; Sales-Favà, 2019), así como de las dinámicas que se desprenden de dichos fenómenos (Antón-Alonso y Porcel, 2018; Cadenas, 2012; García-Moscardó, 2014; Varela, 2015) y al propio estudio de la vulnerabilidad urbana a partir de los barrios vulnerables en distintas ciudades españolas (Alguacil, Camacho y Hernández-Aja, 2014; Alonso Ibáñez, 2016; Antón-Alonso y Porcel, 2018; Egea et al., 2008; Hernández-Aja, 1997; 2007; Hernández-Aja et al., 2013; 2014; 2018).

El conjunto de investigaciones desarrolladas en el territorio nacional sobre el objeto de estudio, han profundizado sobre estas cuestiones desde distintas disciplinas académicas (sociología, geografía, trabajo social, arquitectura y ciencias políticas, entre otras) en aras de discernir sobre la idiosincrasia, efectos y dinámicas en torno a la naturaleza de los fenómenos urbanos que tienen lugar en las ciudades. En lo que respecta a la configuración de sus potenciales soluciones, coincidimos con Sonia De Gregorio, (2012, p.456) al afirmar que “la tarea de legislar y diseñar políticas en este ámbito está pendiente en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, en un contexto global en el que la cohesión social y económica a nivel urbano es un factor necesario para el desarrollo sostenible y la competitividad a nivel regional”.

En relación con el conocimiento y análisis del fenómeno de la vulnerabilidad urbana, en la década de los años noventa, a consecuencia de los estudios europeos que se venían desarrollando en materia de indicadores urbanos, el Ministerio de Fomento creó el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana²⁴ a través del cual identificar por medio de indicadores sociodemográficos, socioeconómicos y residenciales la existencia de barrios vulnerables en las ciudades españolas con una población superior a los 50.000 habitantes²⁵. Con una periodicidad decenal, a consecuencia de su estrecha relación con los Censos de Población y Viviendas, el Atlas refleja que el número de barrios vulnerables en España se incrementó en un 148,11% para el periodo 1991-2011. La Comunitat Valenciana destaca junto con Cataluña, Andalucía y Melilla por el elevado porcentaje de población residente en barrios vulnerables (Hernández-Aja et al., 2018). En 2011, la Comunitat Valenciana tenía 128 barrios vulnerables, de forma que “ha pasado del 13,51% de vulnerabilidad entre las ciudades estudiadas al 43%, el índice más elevado de la España peninsular” (Hernández-Aja et al., 2018, p.11).

Otras referencias de carácter estatal relacionadas con la identificación de barrios vulnerables en la geografía española que justifican la pertinencia del presente estudio, es el *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España (1991; 2007; 2015)*, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en colaboración con la Fundación Secretariado Gitano (FSG). En el mencionado mapa, se destaca que la Comunitat Valenciana representa el 12% de los barrios y de las viviendas habitadas por personas de etnia gitana, experimentando una reducción en el número de barrios (de 360 en 2007 a 306 en 2015) y una disminución del 0,41% en el número de viviendas habitadas por personas gitanas. Si bien la residencia de población gitana en un barrio no determina necesariamente la existencia de vulnerabilidad, las características residenciales deficitarias de sus hogares, en su caso, sí condicionan de forma determinante la situación de vulnerabilidad.

²⁴ Incluido en el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Fomento e impulsado por la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas del mismo Ministerio en colaboración con el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid. Dicho Catálogo se integra en la aplicación web *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana* cuya información estadística permite la elaboración de mapas para analizar la vulnerabilidad urbana a nivel de sección censal en todos los municipios de España. Véase en <https://bit.ly/3eErDLc>

²⁵ El Atlas comenzó a aplicarse en los municipios con población superior a los 50.000 habitantes a partir de 2011.

En la misma línea, el Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España, destacó la situación de deterioro de ciertos barrios españoles con especial atención a sus pobladores migrantes:

El Relator Especial visitó lugares que muchos españoles y españolas no reconocerían como una parte de su país: un poblado de chabolas en condiciones mucho peores que las de un campamento de refugiados, sin agua corriente, electricidad ni saneamiento, cuyos habitantes (trabajadoras y trabajadores migrantes) han vivido en él durante años sin que su situación haya mejorado un ápice; barrios incomunicados de pobreza concentrada, donde las familias crían a sus hijas e hijos sin apenas acceso a servicios públicos, centros de salud, agencias de empleo, seguridad, carreteras pavimentadas o electricidad legal; una escuela segregada de un barrio pobre con un alumnado 100% romaní y un índice de abandono escolar del 75% (Asamblea General de Naciones Unidas, 2020, p.4).

Por su parte, en lo que respecta a la identificación de barrios o espacios urbanos vulnerables, además de la identificación y de la delimitación de barrios vulnerables del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana, en el año 2017 la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Urbanismo desarrolló un instrumento cartográfico denominado Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS). Dicho visor fue concebido como una herramienta de medición de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana a partir del establecimiento de una serie de indicadores (sociodemográficos, socioeconómicos y residenciales) con la voluntad de identificar y delimitar geográficamente la existencia de dichos espacios. Respecto a los datos aportados por dicho visor, la Comunitat Valenciana ha registrado un total de 830 secciones censales con Espacios Urbanos Sensibles (EUS) de las 1.222 secciones censales analizadas. Las 830 secciones censales se distribuyen de la siguiente forma: 458 secciones censales con EUS en Alicante; 324 secciones censales con EUS en Valencia y 48 secciones censales con EUS en Castellón. En términos porcentuales, los EUS suponen el 31% de la población total de la Comunitat Valenciana, con un total de 1.531.261 habitantes (Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, 2018).

Si partimos de un criterio de búsqueda basado en hallar referencias teóricas relacionadas con las políticas urbanas implementadas en aras de atajar y disminuir la creciente vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, las referencias al respecto son inexistentes desde el punto de vista interdisciplinar y desde el prisma de una actuación

integral. No obstante, si ampliamos el campo de búsqueda a otras Comunidades Autónomas o a nivel nacional, existen investigaciones de gran relevancia en materia de políticas urbanas y su vinculación con la vulnerabilidad urbana. Especialmente, los estudios desarrollados a partir de la conocida como la Ley de Barrios Catalana (Blanco, 2009; Blanco y Nel-lo, 2018; Muxí y Ciocoletto, 2011; Lope Peña, Rodríguez y Castelló, 2009; García-Catalá, 2017), las iniciativas comunitarias (URBAN, URBACT, la Iniciativa Comunitaria y las Edusi) desarrolladas en el marco de los fondos FEDER en el territorio nacional (De Gregorio, 2010; 2012; 2017; 2017a; 2017b; 2017c; 2019; Muñoz-Moreno, 2017; Muñoz-Moreno y Huete, 2018; Matesanz, 2016), así como estudios de carácter internacional donde se analizan y comparan experiencias exitosas de intervención en barrios vulnerables (Aparicio y di Nanni, 2011; Hernández-Aja et al., 2014; Matesanz y Hernández-Aja, 2018; Merinero, Huete y Muñoz-Moreno, 2013; Montaner y Subirats, 2012; Garrido y Jaraíz, 2017; Rojas Arias, 2010).

Por su parte, las políticas públicas asociadas a desarrollar actuaciones en espacios urbanos vulnerables, la política urbana española adolece de una orientación unánime y concluyente al respecto. A raíz de la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana Europea, la Agenda Urbana Española contempla una serie de directrices y recomendaciones para las administraciones públicas (entidades locales y la Administración autonómica), universidades y entidades privadas con la finalidad de lograr un desarrollo sostenible en las ciudades españolas.

En el ámbito que nos ocupa, la Comunitat Valenciana aprobó en la década de los años ochenta el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el cual se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente (DOGV núm. 935 de 03/11/1988), como instrumento normativo para disminuir el crecimiento de la vulnerabilidad en tales espacios urbanos. El Decreto BAP, fue considerado una iniciativa pionera a finales de los años ochenta, abordando de forma integral la intervención de carácter preferente en aquellos barrios surgidos a raíz de las políticas de erradicación del chabolismo.

Así, con la presente investigación, por un lado, se analiza el fenómeno de la vulnerabilidad urbana a través de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana desde la perspectiva comunitaria (ciudadana, profesional y política), identificando cómo son dichos barrios, qué necesidades presentan, qué tipo de intervenciones se han llevado a cabo y qué propuestas de actuación se acometerían en el corto, medio y largo plazo.

En la actualidad, la crisis económica y social derivada del coronavirus ha incrementado notablemente las desigualdades territoriales ya existentes en la época previa a la situación epidémica (Marí-Dell’Olmo et al. 2021) y, a su vez, ha aumentado la vulnerabilidad urbana de los espacios urbanos de las ciudades (Ministerio de Sanidad, 2020; Naciones Unidas, 2020; Schifferes, 2020).

Otro de los aspectos clave que subyacen en el planteamiento de la presente tesis doctoral es su objeto último, orientado a proponer una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana desde un enfoque interdisciplinar puesto que, el fenómeno objeto de estudio tanto por su multidimensionalidad como por su idiosincrasia, hace imperativa la adopción de dicho enfoque. Siguiendo la estela del proceso participativo llevado a cabo desde la Vicepresidència i Conselleria d’Igualtat i Polítiques Inclusives en la configuración de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana (Caravantes, 2020), se plantea por vez primera desde el ámbito académico la enunciación de propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Esta investigación se ha realizado con la pretensión de servir de utilidad para futuros análisis empíricos en materia de vulnerabilidad urbana y políticas públicas, especialmente con la finalidad de profundizar en el campo de estudio de los fenómenos urbanos desde una perspectiva comunitaria, interdisciplinar y académica.

Por otro lado, las claves de actuación que se describen en la presente tesis doctoral pretenden servir de utilidad para las personas responsables de la administración pública (local, regional y estatal) respecto al desarrollo de políticas públicas, mecanismos y actuaciones tendentes a la aminoración de la vulnerabilidad urbana y su gestión en pro de garantizar el derecho a la ciudad y la calidad de vida de las personas.

Antecedentes

Para la consecución del propósito de la investigación, existen diversos estudios nacionales e internacionales en el campo de la vulnerabilidad urbana y de las políticas públicas, con distintos enfoques disciplinarios, métodos analíticos y consideraciones que constituyen los antecedentes del presente estudio. Sin embargo, dada la amplitud del objeto de estudio, los antecedentes destacados a continuación se han sustentado en una doble relación entre: 1) el análisis de espacios urbanos marcados por la vulnerabilidad

urbana (barrios vulnerables, degradados, en crisis, desfavorecidos, áreas deterioradas, entre otras acepciones); y 2) las políticas urbanas sobre dichos entornos. Para la redacción de este apartado, se ha optado por descartar aquellos estudios centrados en la medición de la vulnerabilidad urbana ya que, a pesar de su interés y relevancia, no constituye un pilar fundamental en la consecución de los objetivos de estudio planteados como se destacará posteriormente.

A escala internacional, destaca la obra de Jacobs (1961) donde se defiende la planificación desde la comunidad como una herramienta para hacer ciudad desde diferentes experiencias norteamericanas. Es reconocida por su oposición a las políticas urbanas de Robert Moses en la época de Reagan, especialmente por la apuesta de construir nuevas autopistas y la destrucción, en consecuencia, de diversos barrios de Manhattan.

Por otra parte, Tommie Shelby (2018) introduce la reflexión sobre los problemas que perpetúan la existencia de los guetos en Estados Unidos cuestionando la idoneidad de las políticas públicas empleadas para facilitar la integración residencial de sus pobladores.

En los estudios procedentes de América Latina, destaca la reciente tesis doctoral de Camila Ribeiro Cardoso (2019) en base al análisis de la relación entre las políticas para las ciudades y la delincuencia en aquellos espacios con un menor IDH de la región nordeste de Brasil.

Por otra parte, cabe destacar el estudio de Kaztman (2003) de la CEPAL, donde se establece un marco estratégico de orientación para las políticas territoriales frente a la pobreza urbana abogando por la descentralización como herramienta clave.

En el ámbito europeo, resulta relevante señalar el estudio de referencia de la vulnerabilidad urbana de la OECD (1998) *Integrating distressed urban areas* cuya metodología propuso la identificación de las situaciones urbanas desfavorables a partir de dos variables: la tasa de paro y el nivel de renta, ambas comparándolas con la media nacional.

Además, existen distintos estudios empíricos de las políticas urbanas de carácter estatal y europeo frente a la vulnerabilidad urbana [(Aparicio y di Nanni, 2011; Da Cunha, 2006; Harding, Harloe y Rees, 2012; Mechlenborg, 2019; Robson, 2014; Rojas Arias,

2010; OECD, 2017; 2018; Olsen, 2019; Simonsen, 2016; Urteaga, 2012; van den Berg, Braun y Otgaar, 2004)]. Además de los anteriores, especialmente significativo resulta el relato autobiográfico de David McGarvey (2019) donde se retratan las vivencias de crecimiento personal del autor en el corazón de una *deprived community* de Reino Unido y se ahonda en una crítica determinante a la mirada cortoplacista, el planteamiento y la gestión de las actuaciones gubernamentales llevadas a cabo en este tipo de entornos urbanos.

A nivel nacional, previo a la década de los 2000 era patente el déficit de estudios que analizaran las tendencias y situaciones de vulnerabilidad urbana, desarrollando un seguimiento de las mismas, reflexionando sobre las políticas necesarias en los barrios vulnerables y divulgando las buenas prácticas al respecto (Arias, 2001; 2005). El estudio de Félix Arias (2001) introduce en el ámbito español el debate europeo sobre la cuestión urbana en las ciudades y en los barrios, realizando un análisis pormenorizado de 374 barrios desfavorecidos y abogando por una política de Estado para las ciudades. Con posterioridad, la integración de la perspectiva de la planificación urbana, el seguimiento y la evaluación de los resultados de las iniciativas llevadas a cabo en este tipo de entornos, se materializó en importantes estudios de referencia. En particular, el estudio del fenómeno de la vulnerabilidad y su incidencia en los espacios urbanos, ha sido estudiado desde diferentes disciplinas como la arquitectura, el trabajo social, la sociología y la geografía; produciendo diferentes miríadas interpretativas y conceptualizaciones teóricas. Al respecto, de gran relevancia resulta el estudio de Alguacil, Camacho y Hernández-Aja (2014) donde se analiza en profundidad el fenómeno objeto de estudio a partir de variables e indicadores empleados en el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana para la delimitación e identificación de aquellas áreas vulnerables en los municipios españoles de más de 50.000 habitantes. En la misma línea, se suceden los estudios de Agustín Hernández-Aja (1997; 2007; 2013; 2014; 2018) donde se analiza la situación de los barrios vulnerables de España a raíz de los datos procedentes de los diferentes Censos de Población y Viviendas (1991, 2001 y 2011) que nutren el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana.

Antón-Alonso y Porcel (2018), así como Antón-Alonso et al. (2021) radiografían la vulnerabilidad urbana tanto en el área metropolitana de Barcelona como en la capital catalana, destacando la dinámica de la persistencia, la concentración y la complejidad que entroncan los barrios vulnerables de esta región.

Fernández-Maroto y Rodrigo-González (2018) presentan la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL) como herramienta de rehabilitación, renovación y regeneración a partir de tres pilares: estudio del tejido urbano y el diagnóstico de las necesidades; criterios de gestión y directrices de buenas prácticas.

En el contexto andaluz, Garrido y Jaraíz (2017) exponen los condicionantes que han impulsado un crecimiento de la exclusión social en los espacios urbanos de las ciudades andaluzas, así como el estudio del impacto producido por las políticas de inclusión dirigidas a combatir tales condicionantes durante el periodo 2000-2016.

Por su parte, en la ciudad de Madrid destaca el estudio de Rafa Temes (2014) donde se desglosa teóricamente el concepto de la vulnerabilidad; y su relación con áreas de vulnerabilidad integral al objeto de operacionalizar dicho término en la determinación de variables básicas para su identificación y delimitación en el territorio. En este mismo contexto territorial, destaca la tesis doctoral de Uceda-Navas (2017) donde se parte del derecho la ciudad para analizar el papel de los movimientos sociales en la mejora de las condiciones de vida de los barrios periféricos de Madrid a partir de la relación con el gobierno local y su inclusión en la gestión coordinada de la ciudad.

Respecto a las políticas urbanas relacionadas con el objeto de estudio, resultan imprescindibles los estudios de Blanco y Nel-lo (2018), Blanco y Gomà (2022) y Knoepfel et al. (2008; 2015; 2016; 2019) para comprender las características de las políticas urbanas, su alcance y su articulación en términos de gobernanza.

Los reiterados estudios de Sonia De Gregorio (2010; 2012; 2017; 2017a; 2017b; 2017c; 2019) sobre el papel de la iniciativa comunitaria en España desde los proyectos URBAN I y II hasta las actuales Edusi (1994-2018) son de gran relevancia para comprender el enfoque colaborativo y la evolución de la regeneración urbana a nivel nacional. Del mismo modo, Muñoz-Moreno (2017) introduce un análisis sobre la regeneración urbana en el periodo 2007-2013 con la finalidad de proponer un modelo desde el que promocionar Sistemas Locales de Bienestar. Además, la tesis de Ángela Matesanz (2016) introduce importantes consideraciones y líneas de actuación futuras respecto a la política de regeneración urbana integrada en España.

En el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, las publicaciones en materia de vulnerabilidad urbana y el papel de las políticas públicas al respecto se han

desarrollado desde diferentes ámbitos y enfoques analíticos con la referencia particular a determinados barrios vulnerables de la región.

En Castellón, Raquel Agost-Felip et al. (2020) desarrolla un análisis de los Espacios Urbanos Sensibles en el nivel comarcal de la Plana Baixa, constituido por 20 municipios, cuyos principales resultados señalan las diferencias entre las zonas de interior y el litoral, así como la desigual distribución de los servicios sociales; constatando la necesidad de implementar un índice multidimensional que permita desarrollar análisis homogéneos respecto a la vulnerabilidad territorial y que, a su vez, permita desarrollar estrategias de carácter municipal y supramunicipal.

En Alicante, Giménez-Bertomeu et al. (2020) estudia la vulnerabilidad territorial realizando una revisión de la literatura científica sobre ésta a partir del análisis comparativo entre los marcos normativos autonómicos en materia de servicios sociales que señalan en su articulado la denominación de territorios vulnerables. Por otra parte, especialmente significativo resulta el estudio de López-Jiménez (2015) en la ciudad de Alicante donde se analiza la vulnerabilidad urbana del municipio desde el enfoque del desarrollo urbano y se aboga por la enunciación de apostar por una actuación en clave local y bajo un enfoque integrado y multinivel que responda a las necesidades del conjunto del espacio urbano de la realidad alicantina.

En la Comunitat Valenciana, la aprobación del Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente, la Generalitat Valenciana se inició el primer marco normativo de actuación en materia de vulnerabilidad urbana. La identificación de los BAP a partir de esta normativa, existen distintas investigaciones que analizan de forma pormenorizada la realidad de cada uno de ellos desde la perspectiva educativa²⁶, socio-sanitaria²⁷, social²⁸, demográfica²⁹, judicial³⁰, geográfica y residencial³¹, de género³², entre otras. A diferencia de otros barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana,

²⁶ Cabo y Romero-Maza (2014); Candela-Sevila (2015); El-Habib Draoui et al. (2016); Fabado y Serrano-Vidal (2015); Giménez-Urraco (2014); González-González (1994); Romero-Maza y García-Muñoz (2014).

²⁷ Belis (1997).

²⁸ Caravantes (2019); Caravantes y Serrano (2016); Méndez-López (2012; 2016); Mira-Perceval et al. (2007).

²⁹ Romero-Salord (2013); Vera-Ros (2012).

³⁰ García-Marsilla (2012); Uceda-Maza (2011).

³¹ Sainz-Pardo (2017); Roldán (2019).

³² Bustos-Mendoza (2006).

especialmente significativa es la existencia de numerosos estudios alrededor del barrio de La Coma desarrollados desde su creación³³.

Desde la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives se aprobó el Pla Valencià d'Inclusió i Cohesió Social 2017-2022³⁴ (Pla VICS), con mención especial a los barrios con mayor índice de vulnerabilidad. Dicho Plan plantea un diagnóstico de estos barrios y apuesta por la intervención integral y la dinamización comunitaria a través de la elaboración de un proyecto territorial común atendiendo a las singularidades, especificidades y características de cada territorio de actuación. Sin embargo, aún no han sido publicados datos relativos al seguimiento de las actuaciones desplegadas en dichos barrios ni a la realización de la fase diagnóstica sobre la situación en los mismos. A pesar de ello, desde la propia Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives se contempló la necesidad de intervenir en este tipo de espacios incluyendo la previsión de un marco de actuación al amparo de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8491 de 21.02.2019). A partir de dicho marco normativo, la actuación en espacios vulnerables queda supeditada al desarrollo reglamentario en base al artículo 25 de la Ley 3/2019 y de la disposición final primera.

El conjunto de dichos estudios y políticas públicas en la materia constituyen los antecedentes directos e indirectos del trabajo de investigación que se aborda en la presente tesis doctoral. Sin embargo, ninguno de los estudios anteriormente citados se focaliza en el ámbito autonómico que aborda la presente investigación, ni ha partido de un proceso de selección de la muestra similares a los que se siguen aquí (barrios con vulnerabilidad media, alta y muy alta de acuerdo con el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana) ni han tenido un enfoque metodológico dirigido hacia cómo cabría orientar y plantear una política urbana en la materia para el contexto territorial objeto de estudio. De acuerdo con ello, en el siguiente apartado se procede a especificar el conjunto de preguntas y objetivos de investigación que guiarán la estructura del presente estudio.

³³ [(Buades y Giménez, 2013; Canet et al., 2018; Caravantes, Climent y Masiá, 2017; Caravantes, Bueno-Sánchez y Masiá, 2017; Piazzoli, 2005; Rubio-Díaz, 2017; Méndez-López, Pérez-Cosín y Uceda-Maza, 2013; Méndez-López, Pérez-Cosín y Uceda-Maza, 2013a; entre otros)].

³⁴ Acuerdo de 3 de noviembre de 2017, del Consell, por el que se aprueba el Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017-2022.

Formulación del problema y objetivos de la investigación

La investigación que se desarrolla a lo largo de estas páginas tiene como finalidad última enunciar propuestas para una política pública de intervención frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana. Ello, se realiza a partir de la revisión y análisis documental de políticas autonómicas en la materia, el estudio de la política danesa *antiguetto* y el trabajo de campo realizado en la Comunitat Valenciana con el desarrollo de entrevistas, audiciones (individuales y grupales) y la realización de grupos focales con personas expertas, profesionales y políticos de los barrios vulnerables objeto de estudio.

A partir de la práctica profesional de la investigadora en diferentes barrios de la Comunitat Valenciana, han surgido interrogantes que únicamente pueden hallar respuestas desde un planteamiento empírico. De acuerdo con Vallés (2007, p.86): “las experiencias personales (directas o indirectas) y profesionales pueden encender la chispa que ponga en marcha una investigación que llegue a buen término. Gracias en buena medida, al empuje especial de la motivación del investigador”. En coherencia con la problemática objeto de estudio, en el mapa de diseño de la investigación adjunto a continuación, se han concretado en un objetivo general y cuatro objetivos específicos.

Tabla I

Mapa de diseño de la investigación

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	TÉCNICAS
<p>¿Se plantean las mismas actuaciones a desarrollar en el conjunto de los guetos daneses? ¿Son adecuadas las medidas implementadas desde el punto de vista profesional y ciudadano?</p> <p>¿Existen zonas con mayor vulnerabilidad urbana que otras? ¿Son adecuados los indicadores de identificación de los guetos daneses?</p> <p>¿Son compartidas las necesidades, carencias y demandas en los guetos daneses?</p>	<p>Estudiar el fenómeno de la vulnerabilidad urbana a partir de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana desde la perspectiva ciudadana, profesional y política al objeto de diseñar una propuesta de política urbana en la materia desde un enfoque interdisciplinar</p>	<p>Objetivo específico 1: Explorar y analizar experiencias internacionales singulares frente a la vulnerabilidad urbana que, por su trayectoria y especificidad se consideran pertinentes para la consecución del objeto de estudio, con especial atención al caso danés</p>	<p>Entrevistas semiestructuradas Revisión en fuentes secundarias</p>
<p>¿Las políticas de intervención en barrios tienen rango normativo o en su defecto son planes o programas de actuación? ¿Están orientadas a un mismo objeto?</p> <p>¿Están dirigidas a un ámbito de actuación en particular, o en su defecto abarcan diversos ámbitos (educación, sanidad, urbanismo, servicios sociales, cultura...)?</p>		<p>Objetivo específico 2: Recopilar y comparar el marco normativo autonómico sobre espacios urbanos vulnerables con la finalidad de observar los métodos y ámbitos de actuación, así como el abordaje de la propia vulnerabilidad urbana por parte de las distintas Comunidades Autónomas</p>	<p>Revisión y análisis documental y de fuentes jurídicas</p>
<p>¿La vulnerabilidad urbana comparte aspectos convergentes y divergentes en los barrios vulnerables?</p> <p>¿Plantea medidas estándar a adoptar en diferentes espacios territoriales y ante diferentes fenómenos vinculados a la vulnerabilidad urbana?</p> <p>¿Contemplan medidas de participación ciudadana en la definición de las actuaciones a desarrollar?</p> <p>¿Son compartidas las necesidades, carencias y demandas en los barrios vulnerables?</p> <p>¿Contemplan indicadores de evaluación y de seguimiento?</p>		<p>Objetivo específico 3: Estudiar la situación de vulnerabilidad urbana a través de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana describiendo las características, problemas y actuaciones desarrolladas en dichos entornos desde la perspectiva ciudadana, profesional y política</p>	<p>Entrevistas semiestructuradas Audiciones (individuales y grupales) Análisis de fuentes secundarias</p>
		<p>Objetivo específico 4: Elaborar propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana a través de la participación activa de personas profesionales, responsables políticos y personas expertas en la materia</p>	<p>Grupos focales</p>

Fuente: Elaboración propia.

El primer objetivo trata de observar experiencias y/o modelos de actuación de carácter internacional sobre las políticas públicas desarrolladas frente a la vulnerabilidad urbana, especialmente con atención al caso danés.

A diferencia de otros modelos de actuación con mayor tradición y recorrido histórico en el ámbito de la vulnerabilidad urbana como el caso de Francia o el Reino Unido, que han sido estudiados ampliamente por la comunidad científica (Aparicio y di Nanni, 2011; De Gregorio, 2012; Da Cunha, 2006; Paquot, 2011), las sucesivas políticas públicas *antigueto* en Dinamarca, muestran en sus informes institucionales de carácter anual, una reducción significativa en el listado del número de *guetos* año tras año desde el 2018.

Inicialmente, se observó que el planteamiento de la intervención compartía objetivos, ámbitos de intervención y actuación en el conjunto de las áreas públicas de vivienda reconocidas por el *Regeringen*³⁵ como ‘guetos’. A diferencia de otros modelos internacionales de actuación como el británico o el francés, existe escasa literatura al respecto –tanto en inglés como en castellano–, donde poder ahondar en el enfoque, método, potencialidades y debilidades, logros y retos de futuro de dicho modelo.

Además de lo anterior, la opción de seleccionar este modelo de actuación en lugar de otro de la UE, radicó en su planteamiento radical para hacer frente a la vulnerabilidad urbana, llegando incluso a ser objeto de atención en reiterados informes de organismos internacionales³⁶ y, además, ser procesado por la justicia europea, como se detallará en el capítulo VI.

Del mismo modo que resulta significativo conocer y profundizar en experiencias y modelos de actuación internacionales, en relación al segundo objetivo igualmente resulta menester ahondar en las políticas autonómicas existentes frente a la vulnerabilidad urbana. En este sentido, se ha realizado un análisis documental de las normativas vigentes en las diferentes CC. AA en materia de vulnerabilidad urbana con la finalidad de observar su enfoque, planteamiento, mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, participación y financiación de las actuaciones. Los resultados procedentes de este

³⁵ Gobierno.

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, entre otros.

objetivo junto con los de la experiencia danesa, sirven de punto de partida (internacional y autonómica) para la enunciación de propuestas tendentes a hacer frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana.

Más allá de los modelos de actuación referidos, conocer y profundizar en el análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana resulta esencial y vital para conocer y radiografiar la situación actual del fenómeno objeto de estudio.

En este contexto, el análisis se ha llevado a cabo a través de los barrios vulnerables de los municipios de más de 50.000 habitantes con vulnerabilidad media, alta y muy alta identificados por el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana. Cabe destacar que, previo a la selección del Atlas, se barajó el empleo de la información procedente del VEUS. No obstante, los datos ofrecidos por la Conselleria con competencias en materia de vivienda al respecto, ofrecían una muestra demasiado amplia para la consecución del objeto de estudio. A pesar de disponer de dicha herramienta autonómica para la identificación de la vulnerabilidad urbana, la escasa trayectoria en su aplicación y las dificultades de acceso a los perfiles de estudio por secciones censales, declinaron su utilización en la presente investigación. A diferencia del VEUS, el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Fomento se caracteriza por una dilatada trayectoria en la delimitación e identificación territorial de barrios vulnerables en las distintas CC. AA.

El conjunto de la información procedente de dichos objetivos junto con los fundamentos teóricos, nutre las propuestas de actuación frente a la vulnerabilidad urbana relativas al objetivo específico 4 y materializado en el capítulo IX y en el anexo 12. De acuerdo con lo expuesto previamente, la presente investigación se ha organizado en cuatro bloques temáticos con sus consiguientes capítulos en cada uno de los mismos:

La primera parte comprende del primer al cuarto capítulo profundizando en los fundamentos teóricos de la investigación. Dicho bloque comienza con un recorrido teórico por la DUDDHH hasta llegar al concepto del derecho a la ciudad, nacido de la exigencia de garantizar el conjunto de derechos de ciudadanía ante las frecuentes desigualdades, especialmente en el ámbito urbano. En conexión con ello, el segundo capítulo introduce el fenómeno de la vulnerabilidad urbana, identificando su complejidad, efectos y dimensiones de estudio. En base a lo anterior, el tercer capítulo presenta el marco de la políticas públicas y urbanas, ahondando en su enfoque, en los retos actuales

y en los modelos de actuación a nivel internacional. Seguidamente, se introduce un cuarto capítulo para escenificar el punto de partida de la política urbana en España, así como las políticas desarrolladas en materia de barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana.

La parte segunda consistente en el capítulo V, alude al planteamiento y a los fundamentos metodológicos. En dicho capítulo, se introduce el posicionamiento de la investigadora, el proceso metodológico de la investigación, la apuesta por la metodología cualitativa, las técnicas e instrumentos de la investigación junto con su tratamiento, las limitaciones de acceso al campo y la profundización de las cuestiones que hacen de ésta una investigación participativa, aplicada e innovadora.

En la tercera parte, se presenta el análisis empírico a través de los resultados obtenidos de la investigación organizados en cuatro capítulos. El primero de ellos, enmarca el estudio de la política danesa antiguo a través del trabajo de campo cualitativo realizado en la estancia de investigación. El capítulo séptimo, realiza un recorrido comparado de aquellas políticas autonómicas frente a la vulnerabilidad urbana a través de un sistema de categorías y subcategorías, al objeto de discernir el abordaje de dicho fenómeno, el enfoque y contenido de las actuaciones, mecanismos y organismos de coordinación, seguimiento y evaluación, entre otras cuestiones.

El siguiente capítulo de la parte tercera, prosigue con el análisis de las audiciones realizadas a la ciudadanía residente en barrios vulnerables y las entrevistas realizadas a profesionales y responsables políticos, escenificando el punto de partida hacia la enunciación de las propuestas de actuación. Tales propuestas, se materializan en el capítulo noveno de la presente investigación, donde se relata el marco de actuación en barrios vulnerables a través de la proposición de una ley para la Comunitat Valenciana. Seguidamente, la parte cuarta de la investigación introduce la discusión de los resultados mostrados en los capítulos de la parte tercera junto con las referencias teóricas contenidas en la parte primera.

Por último, la tesis doctoral prosigue con las principales conclusiones de la investigación, enfatizando sobre los retos de futuro de las políticas públicas frente a la vulnerabilidad urbana. Finalmente, la investigación concluye con las referencias bibliográficas y la relación de anexos.

PARTE PRIMERA: LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

CAPÍTULO I.

EL DERECHO A LA CIUDAD EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA



Barrio del Xenillet (Torrent)

La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos
y a nuestras ciudades es (...) uno de los más preciosos,
pero más descuidados de nuestros derechos humanos.
Ciudades rebeldes David Harvey (2012, p.20)

INTRODUCCIÓN

El derecho a la ciudad ha sido ampliamente estudiado desde diferentes disciplinas académicas (Geografía, Trabajo Social, Derecho, Urbanismo, Sociología...). El alcance y extensión del mismo deriva de la propia reflexión y trayectoria realizada desde la comunidad científica desde la década de los años setenta. Para el desarrollo de la presente tesis doctoral, se ha optado por amparar el derecho a la ciudad bajo el enfoque de los derechos humanos: como un derecho colectivo de la ciudadanía. De acuerdo con el autor, el derecho a la ciudad es la garantía del conjunto de derechos civiles y políticos (primera generación), derechos sociales, económicos y culturales (segunda generación) y los derechos de solidaridad (tercera generación). Por ello, este derecho se presenta como un derecho colectivo y como nueva generación de derechos humanos.

En aras de abordar dicha cuestión, en la primera sección se introduce una breve síntesis al concepto de Derechos humanos, destacando sus rasgos fundamentales y su evolución generacional. Partiendo de ello, en la década de los setenta se acuñó el denominado *derecho a la ciudad* (Lefebvre, 1969) que progresivamente fue cobrando relevancia internacional a partir de diferentes aportaciones teóricas que, a posteriori, se convirtieron en referencias internacionales para los gobiernos locales, especialmente. Por este motivo, en la segunda sección se realiza una trayectoria cronológica del concepto del derecho a la ciudad profundizando primeramente en los precedentes históricos y precursores, quienes determinaron posteriormente los antecedentes del mencionado derecho, especialmente en el surgimiento de la perspectiva marxista. El sociólogo francés, entiende el derecho a la ciudad como aquel derecho de la ciudadanía a la vida urbana. De este modo, se presenta un recorrido por los principales conceptos que sustentan su aportación, especialmente en lo relativo a la distinción entre la ciudad y *lo urbano*, el espacio urbano y la política. Además de ello, el autor defiende que el actor protagonista para la defensa y realización del derecho a la ciudad es la clase obrera. Por otro lado, la sección continúa ampliando teóricamente la concepción histórica e inicial del derecho a la ciudad con la concepción moderna a partir de la aportación de autores contemporáneos internacionales (Marcuse, Harvey, Purcell) y nacionales. Tanto Jordi Borja como Horacio Capel constituyen las principales aportaciones al derecho a la ciudad en España desde la Geografía. Además de las anteriores, dada la relevancia que ha ocupado en las últimas décadas, se ha considerado conveniente introducir el análisis del derecho a la ciudad

desde la perspectiva feminista, conectando dicha teoría con la existencia latente de desigualdades, necesidades y dicotomías que tienen lugar en las ciudades. En último lugar, se presenta una síntesis del capítulo donde se exponen las principales conclusiones a partir del recorrido teórico detallado previamente.

1.1. LOS DERECHOS HUMANOS Y SU EVOLUCIÓN GENERACIONAL

El concepto de derechos humanos ha sido ampliamente debatido a lo largo de los últimos siglos. Es tendente en su uso caer en el equívoco entre *derechos humanos* y *derechos fundamentales*. Gran parte de los teóricos de la doctrina jurídica, inscriben a los derechos humanos en los derechos fundamentales advirtiendo una diferencia fundamental: los derechos fundamentales³⁷ engloban al conjunto de “derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normatividad constitucional y que suelen gozar de una tutela reforzada” (Ferrajoli, 2009, p.51). Sin embargo, en la actualidad existe un consenso ampliamente generalizado que destaca sobre el resto de términos al adoptar el concepto de derechos humanos al referirse a aquellos derechos “que han sido positivados en las declaraciones y convenciones internacionales, pero que no han sido recogidos, positivados o garantizados por el ordenamiento jurídico de un Estado” (Martínez de Pisón, 2004, p.10). Por su parte, para aquellos derechos que son reconocidos por las Cartas Magnas de los Estados se emplea el término *derechos fundamentales* (Pérez Luño, 1991, p.44).

Los derechos humanos reconocidos en los distintos pactos, declaraciones, convenios y tratados internacionales van más allá de su fundamentación reducida a la perspectiva moral. Son garantías esenciales para la existencia de las personas y, con su aplicación, todas deberían ser tratadas en condiciones de igualdad. Sin embargo, tales derechos no forman parte del derecho internacional vinculante “pero gracias a su aceptación por países de todo el mundo, han adquirido un gran peso moral, y se han convertido en muchos países, en derechos fundamentales reconocidos en sus Cartas Magnas” (Martínez-Martínez, 2018, p.18). Más allá del ámbito teórico y filosófico, a lo largo de la presente tesis doctoral partiremos de la definición adoptada por las Naciones Unidas tal y como aparecen consagrados en la DUDDHH:

³⁷ Aquellos que son vitales, esenciales y/o básicos para que las personas dispongan de una vida digna (Flores Salgado, 2015).

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional.

A partir de su definición, es ineludible la existencia de distintos rasgos fundamentales³⁸ que vertebran y dan sentido a su existencia. De esta manera, tales aspectos actúan como elementos distintivos respecto al resto de derechos del ordenamiento jurídico nacional e internacional. Tal y como declara la Conferencia Mundial de Derechos humanos (1993, p.1) son: “universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.

Desde la perspectiva doctrinal y partiendo del amplio abanico teórico sobre los derechos humanos, existen diferentes clasificaciones que permiten englobarlos en distintas categorías en función de su fundamentación y finalidad. Por un lado, desde un enfoque historicista, se toma como punto de partida la protección progresiva de los derechos humanos y, por otro lado, desde un enfoque basado en la jerarquía, éste distinguirá entre aquellos derechos *esenciales* y aquellos derechos considerados como *complementarios*. A pesar de tales enfoques, la clasificación más común en el ámbito del derecho y de las ciencias sociales continúa siendo hoy en día aquella que distingue entre las denominadas *generaciones de derechos humanos*.

En la presente investigación se optará por esta última, dado que fundamentalmente tal clasificación remite a un criterio y contexto socio-histórico o cronológico determinado de acuerdo con su surgimiento por razones sociales y políticas. “Las diferentes generaciones se conectan con las batallas históricas y la progresiva profundización de la democracia como sistema político y su vinculación con la defensa e implantación de los derechos del hombre” (Betegón et al., 2004, p.409). La sistematización del conjunto de

³⁸ Además de *rasgos fundamentales*, tales aspectos también son conocidos bajo la denominación de “características formales” (Laporta, 1987).

Derechos humanos recogidos en la DUDDHH es tradicionalmente empleada por la doctrina internacional, notablemente influida por corrientes ideológicas del periodo de la Guerra Fría. Según Bidart Campos (1989), las generaciones de derechos son:

Un fenómeno cronológico y temporal que se ubica en el tiempo histórico, en el ámbito de la cultura, en la evolución de las ideas políticas y en el curso del derecho constitucional, todo lo cual le da un contorno de fenómeno cultural, humano, propio de la vida de los hombres, de lo que piensan, representan, son, aspiran, proyectan, ambicionan, hacen, valoran, esperan, necesitan... (cit. en Herrera Ortiz, 2003, p.11).

La primera referencia sobre la clasificación de los derechos humanos en tres generaciones fue del checoslovaco *Karel Vašák* en 1979. El reflejo de las distintas generaciones surgió como resultado de su inspiración basada en la bandera francesa “*liberté, égalité, fraternité*”. Las generaciones de derechos humanos no implican ni jerarquía (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007), ni la “sustitución global de un catálogo de derechos por otro” (Pérez-Luño, 1991, p.91-92), ni la sustitución de unos derechos por otros, sino que las generaciones “anteriores siguen vivas y se integran con las nuevas” (Peces-Barba, 1995, p.182-183). No obstante, cabe resaltar que no existe unanimidad respecto al número de generaciones (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007) y que el surgimiento de nuevas generaciones, como sucede en la actualidad con los denominados *derechos digitales*, está reforzado en buena medida por las fases históricas que dieron lugar al surgimiento de los derechos humanos. El esquema prácticamente generalizado de las tres generaciones, ha levantado tensiones entre quienes consideran que existen cuatro generaciones³⁹. A pesar de esto último, en los siguientes epígrafes, se tomará como punto de referencia las distintas generaciones de Derechos humanos identificadas por Vašák como fases clasificatorias de los derechos recogidos en la DUDDHH de 1948.

³⁹ En el campo teórico, especialmente de Latinoamérica y en el ámbito anglosajón, se aboga por la necesidad de constituir una cuarta generación de Derechos humanos que permita contemplar los nuevos avances tecnológicos y electrónicos surgidos a principios del siglo XXI en pro de la seguridad y de la protección de las personas en los distintos Estados. En la actualidad estos derechos no están recogidos ni tan siquiera reconocidos en las denominadas *soft law* (tratados, convenios, declaraciones, manifiestos, cartas...). La clasificación en cuatro generaciones, se organizaría en los siguientes términos: la primera generación estaría dividida en dos etapas: una primera etapa donde se reconocen los derechos civiles (libertad liberal) y una segunda etapa de reconocimiento de los derechos políticos (libertad democrática); una tercera generación formada por los denominados derechos sociales (libertad igualitaria o libertad socialista); y una cuarta generación “integrada por los últimos derechos inspirada en la síntesis entre la libertad igualitaria y el valor de la solidaridad” (Peces-Barba, 1991, p.156).

PRIMERA GENERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

La primera generación de derechos humanos surgió como resultado de la lucha de la clase obrera frente a los excesos del Estado y del poder político a lo largo del siglo XVIII y XIX, así como de las luchas de la clase capitalista contra los privilegios del Antiguo Régimen y de las restricciones comerciales de la época (liberalismo económico). “Los derechos de primera generación no sólo son los primeros derechos que emergen en el panorama, sino, además, son los derechos de libertad por excelencia, mientras que los derechos de la segunda generación responden al valor de la igualdad”⁴⁰ (Betegón et al. 2004, p.409). El reconocimiento y mención expresa a algunos de los derechos y libertades civiles y políticos en declaraciones internacionales implicó una importante transformación en su razón de ser. “Pasaron (...) a positivarse en reglas jurídicas y a cosificarse en instrumentos de garantía y de protección. Pasaron de ser un elemento de transformación para convertirse en procedimientos de abstención y garantía” (Ara, 1990, p.97). En consecuencia, los derechos civiles y políticos son la base sobre la que se articula el Estado liberal de Derecho, constituyendo así un Estado garantista (Betegón et al., 2004, p.414).

SEGUNDA GENERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS: LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

A diferencia de los derechos surgidos en la primera generación, los derechos sociales reconocidos a mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX son sinónimo de “libertades obreras” (Contreras, 1994, p.23). Es decir, la emergencia de los derechos sociales fue consecuencia de la lucha organizada de trabajadores contra la clase dominante y contra el Estado en el marco de la Revolución Industrial para mejorar sus condiciones de vida y las condiciones laborales. Por ello, el tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado social “no es sino la consagración y reconocimiento jurídico del tránsito de unos derechos a otros, de los derechos de libertad a los derechos de igualdad” (Betegón et al., 2004, p.410). Los derechos sociales, económicos y culturales responden a la conciencia de que “la dignidad humana exige liberar al ser humano no sólo del miedo

⁴⁰ Las aportaciones históricas a la doctrina, tales como las de los autores del iusnaturalismo racionalista (Grocio & Pufendorf), así como la teoría de John Locke sobre los derechos naturales extensibles a todos los seres humanos (Fernández Peychaux, 2011), tuvieron gran relevancia en la consolidación de los derechos civiles y políticos.

a la opresión y a la tiranía, sino también de la necesidad económica, del hambre, de la miseria, de la incultura” (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007, p.44). La interdependencia entre los Derechos humanos implica que, la violación de uno de ellos afecta directamente al ejercicio de otros. “Los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales son complementarios e igualmente indispensables para la dignidad e integridad de toda persona” (Naciones Unidas, 2016, p.23). Del mismo modo que los derechos civiles y políticos eran característicos del Estado Liberal de Derecho, los derechos sociales, económicos y culturales son característicos del Estado Social de Derecho (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007). Los derechos sociales y el Estado social de Derecho se retroalimentan mutuamente en el sentido en el que: “no se puede hablar de Derechos Sociales fuera de un marco político que no sea el del Estado social de Derecho” (Pérez Luño, 1996, p.39).

En contraposición a los derechos de primera generación de carácter individualista, los derechos de segunda generación se presentan como aquellos derechos “del ser humano históricamente situado, que ocupa una determinada posición en el sistema social y que tiene unas necesidades, cuya satisfacción se articula en forma de derechos” (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007, p.80). Según Betegón et al., (2004) con el surgimiento del proletariado son notables las diferencias respecto a la desigual distribución de la riqueza y de las contradicciones del reconocimiento formal que el Estado realiza respecto a los derechos y libertades civiles y políticas (Betegón et al., 2004). Como resultado, los derechos reivindicados por esta nueva clase social “tendrán como objetivo la materialización de condiciones idóneas para realizar efectivamente los derechos y libertades y, en esta ocasión, para todos los ciudadanos”⁴¹ (Martínez de Pisón, 2004, p.418). Su valor esencial se identifica con la *igualdad material* sobre la cual se trata de satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos. “He ahí, el elemento diferenciador: frente a los derechos de la primera generación, que exigen la abstención del Estado, los derechos de la segunda generación requieren su intervención” (Haarscher, 1991, p.39). Del mismo modo que se trataba de limitar el poder del Estado con los derechos civiles y políticos, con los derechos sociales se trata de “limitar al mercado

⁴¹ Especialmente respecto a los derechos de reunión, asociación y el derecho de sufragio universal (Betegón et al., 2004). Uno de los documentos esenciales en la consolidación de los derechos sociales se identifica con el Manifiesto Comunista (1848) ya que “representa un aldabonazo enunciativo del comienzo de una nueva etapa” (Pérez Luño, 1991, p.120).

mediante la intervención del Estado”⁴² (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007, p.82). Por todo ello, puede considerarse que estos derechos cumplen una doble función: la limitación de la autonomía de mercado y la redistribución como un “elemento de solidaridad social” (Betegón et al., 2004, p.421) “en el sentido de corregir, parcialmente, los resultados desigualitarios a que da lugar la distribución de bienes, recursos, ingresos, oportunidades... a través del mercado” (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007, p.82).

TERCERA GENERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

A diferencia de los derechos contemplados en la primera y segunda generación, y clasificados ambos como “individuales” y “sociales” respectivamente, los derechos de tercera generación se encuentran a medio camino entre los derechos individuales (primera generación) y los derechos sociales (segunda generación) dado que responden a necesidades de grupos poblacionales, como la salud, la vivienda, la paz... (Pizzorusso, 2001). Como consecuencia de la existencia de nuevos riesgos vitales y riesgos a la libertad fruto de los importantes avances tecnológicos de los últimos años, así como los efectos de la globalización a finales del siglo XX, surgen los derechos de tercera generación tales como el derecho a la paz, al medio ambiente, al desarrollo, a la autodeterminación, a la libertad informática... (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007). No obstante, su listado no es una cuestión cerrada ya que esta generación destaca por su pluralidad y plasticidad (Betegón et al., 2004). Según Vašák, el valor de los derechos contemplados en esta generación es la solidaridad pues la existencia de éstos es resultado de la conciencia de que los seres humanos son interdependientes entre sí y, además, son derechos-deberes, es decir: “derechos cuya titularidad implica al mismo tiempo deberes, en los que resulta insuficiente la dimensión de la pretensión si no va acompañada de la correspondiente responsabilidad” (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007, p.84). La indeterminación respecto a su titularidad, va más allá de la figura individual o de la propia colectividad dado que implican a toda la humanidad “que, como colectividad, es improbable que se pongan de acuerdo para ejercitarlos y para exigir su protección” (Betegón et al., 2004, p.456). Su condición de universal y extensible a toda la ciudadanía del mundo, implica la imposibilidad de “establecer compartimientos estancos, no cabe establecer distinciones, porque en cuanto surgen esas distinciones y esos compartimientos estancos la lucha por

⁴² La mayor parte de los derechos sociales son derechos prestacionales que implican a los Estados u otros colectivos la obligación de contenido positivo (Ballesteros, Fernández & Garibo, 2007, p.82).

esos derechos está perdida de antemano” (Pérez Luño, 1995, p.116). Además de lo anterior, cabe destacar que la DUDDHH advierte limitaciones al poder de los Estados y de la comunidad internacional en pro de las libertades del ser humano en materia de libertad, derechos, igualdad y seguridad jurídica. Ante ello, los Estados han de promover las condiciones necesarias a fin de proteger y garantizar las condiciones necesarias para velar por el efectivo cumplimiento de los Derechos humanos dado que “son los principales titulares de deberes que asumen obligaciones en relación con los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2016, p.33). Desde el enfoque de derechos humanos y su clasificación generacional, en la siguiente sección se abordará la conceptualización del derecho a la ciudad. Un derecho que, en el plano teórico ha sido ampliamente discutido desde la década de los setenta pero que, en la actualidad, ha ido copando un mayor protagonismo en la esfera internacional en el análisis de las ciudades, y, especialmente, en las políticas y agendas urbanas de los gobiernos locales como se detallará en el capítulo tercero. El derecho a la ciudad ha ido convirtiéndose en una aspiración en la que se complementa y se proporciona una dimensión espacial y territorial a los derechos humanos promulgados en la DUDDHH (Capel, 2010).

1.2. EL DERECHO A LA CIUDAD: PASADO Y PRESENTE

La idea del *derecho a la ciudad* nació en 1968 de la mano del sociólogo francés Henri Lefebvre y posteriormente fue ampliamente desarrollado por distintos autores. Sin embargo, previo a la década de los sesenta, entre los y las autoras más significativas destacan Lewis Mumford, Jane Jacobs y Françoise Choay quienes contribuyeron a elaborar las primeras aportaciones respecto a este derecho y acerca de la cuestión urbana.

1.2.1. PRECEDENTES DEL DERECHO A LA CIUDAD

Para **LEWIS MUMFORD** (1895-1990), la ciudad era explicada a través de su proceso histórico en lo relativo a cuáles fueron sus orígenes y las transformaciones surgidas hasta la segunda mitad del siglo XIX. El autor critica la *megalópolis*⁴³ como consecuencia de la carencia de límites orgánicos y defiende la planificación regional de las ciudades como medio para evitar el deterioro de las mismas. Costes señala que la megalópolis se fragmentará y posteriormente, “parecerá diluirse en un espacio de gran

⁴³ Costes (2011, p.95) indica que la *megalopolización* es aquel “rápido movimiento del grueso de la población mundial hacia enormes territorios urbanos, se encuentra en plena expansión, pero lo nuevo del fenómeno no es solo que esté ocurriendo a escala global, sino que sus formas de fragmentación son cada vez más sutiles, coexisten una junta a otra y acaban combinándose”.

amplitud en el que los habitantes empezarán a buscar enclaves de identidad, nuevas poblaciones de contornos reconocibles e identificables, lo que añade a la mezcla contrastes cada vez más evidentes” (Costes, 2011, p.95). Mumford entiende estas bajo la premisa de favorecer la vida en comunidad, por lo que es “especialmente partidario de la ciudad medieval, por su escala íntima, su sistema económico informal, sus pequeños espacios abiertos, o por su crecimiento orgánico” (Fernández Salgado, 2012, p.134). A pesar de ser uno de los grandes teóricos de la época, su planteamiento no contempló la diversidad de culturas existentes en el mundo y su falta de rigurosidad en la relación teoría-práctica (Fernández-Salgado, 2012) presentó dificultades en el desarrollo de su teoría.

Por otra parte, **JANE JACOBS**⁴⁴ (1916-2006) destacó por su oposición a las políticas urbanas del reconocido urbanista Robert Moses en Manhattan en la década de los sesenta del siglo pasado. Su oposición al estructuralismo imperante fue producto de comprender las ciudades bajo el prisma de las siguientes cuestiones:

a) pensar siempre en estructuras en movimiento, en procesos en curso; b) trabajar inductivamente, razonando de lo particular a lo general, y no al revés; y c) buscar indicaciones o señales singulares, distintas a la generalidad y que hagan referencia a muy pocas cantidades ya que ellas nos revelarán las cantidades “promedio” mayores que están efectivamente operando (Gaviria, 1969, p.7-8).

Entre sus aportaciones teóricas más destacadas, rescató el concepto acuñado por White sobre *barrios bajos* (1943), para definir aquellos entornos marcados por la cronicidad de la situación de involución, mostrando claros signos de inexistentes mejoras sociales o económicas e, incluso, marcados retrocesos tras un avance. Además, afirma que: “si en una vecindad se pueden introducir las condiciones que generan diversidad y si se estimulan en lugar de obstaculizarse los indicios de rehabilitación, creo que ningún

⁴⁴ Periodista, teórica del urbanismo, activista político-social y divulgadora científica. Su famoso libro *The Death and life of Great American Cities* (1961), fue un ataque contra el urbanismo y la reconstrucción urbana, apostando por nuevas formas de planificación y reconstrucción urbana a partir del caso norteamericano. En la década de 1950 el gobierno de Harry Truman, con la aprobación de la Ley de Vivienda de los Estados Unidos (1949) en su Título I sobre *Slum clearance and community development and rededvelopment*, planteaba la renovación urbana a partir de la construcción de viviendas públicas y la “limpieza de tugurios”, con una inversión de 13,5 mil millones de dólares en el periodo de 1953 a 1986. Frente a ello, Jane Jacobs destacó por su activismo en la organización de movimientos sociales autodefinidos o espontáneos (*grassroots*), que llegaron a paralizar proyectos urbanísticos que destruían las comunidades locales, como la cancelación del *Lower Manhattan Expressway* en Estados Unidos y, en Canadá, la cancelación de la red de autopistas que pretendían construirse y la cancelación del *Spadina Expressway*.

barrio bajo tiene por qué ser perpetuo” (Jacobs, 1961, p.309). A pesar de que su planteamiento carece de referencias a la cuestión político-social del contexto norteamericano (Gaviria, 1969), su obra ha influido en el urbanismo del siglo XXI continuando vigentes sus críticas y su mirada hacia las ciudades (Muxí et al., 2011).

Desde la perspectiva de la teórica e historiadora **FRANÇOISE CHOAY** (1925) el urbanismo de carácter obviaba “las diferencias de lugares y tiempos, de modo que el racionalismo a través de la técnica posibilitaría que se resolvieran los problemas puestos por la relación de los hombres con el medio y entre sí” (Fauth, 2015, p.29). En su publicación más destacada *The Modern City: Planning in the Nineteenth Century* (1969) reflexiona sobre la relación existente entre la ciudad y los fenómenos urbanos. Su teoría pivota sobre tres pilares fundamentales (Choay & Urrieta García, 2009): 1) *ciudad* entendida tanto como espacio físico y como comunidad de quienes la habitan; 2) *urbanismo* desde un doble planteamiento, tanto como nueva disciplina que postula concebirse como la ciencia de la concepción de las ciudades y como aquella corriente orientada hacia la regularización y organización de flujos demográficos, construcciones y equipamientos en clave de eficiencia urbana; 3) *técnica*, con la utilización de nuevos materiales que permitieron mejorar tanto las condiciones de habitabilidad de las unidades residenciales como del conjunto de las ciudades.

Las aportaciones de Mumford, Jacobs y Choay sustentaron la aportación posterior de Lefebvre equiparando el derecho a la ciudad como un derecho de las personas a la vida urbana (Fauth, 2015). Su teoría fue más allá del planteamiento teórico ya que es considerada una contribución tendente a la transformación de las ciudades, íntimamente ligada a su compromiso político de carácter marxista. Su participación en las revueltas francesas de mayo de 1968, así como en los debates sobre la modernidad y el mundo contemporáneo, tuvo por finalidad lograr un proyecto de sociedad (Costes, 2011). Este punto constituyó el punto cardinal de su obra y logró anticiparse a las transformaciones urbanas que se produjeron a posteriori.

1.2.2. ANTECEDENTES: EL DERECHO A LA CIUDAD EN HENRI LEFEBVRE

Henri Lefebvre (1901-1990) desarrolló sus estudios especialmente sobre la urbanización y el territorio mostrando la ciudad como el núcleo en el que emanan los

fenómenos urbanos. Desde su planteamiento marxista revisionista la obra *Le droit à la ville* (1968) conllevó a reconfigurar el pensamiento contemporáneo en torno al concepto del *derecho a la ciudad*. La influencia del *Contrato Social* de Rousseau en su obra implicó que el autor contrastara que: “mientras que los derechos humanos se refieren a la especie humana en su conjunto, los derechos de los ciudadanos se derivan de los diversos modos de pertenencia en una determinada sociedad” (Uceda-Navas, 2017, p.28).

Su participación en las revueltas del estudiantado francés, tuvo una influencia notable en su obra. En este periodo, Francia estaba sumida en una profunda pobreza urbana, cuestión que motivó que diversos movimientos sociales exigieran la adopción de medidas que permitieran afrontar esta situación (Sugranyes, 2010). En aquel periodo, Lefebvre destacó la existencia de la segregación como proceso surgido a raíz del “aislamiento de las relaciones sociales en ciudades inconexas que ofrecían un centro aglutinador de la toma de decisiones y centro de consumo, y una periferia estratificada y dependiente donde residían las ‘masas’ en grandes conjuntos de vivienda” (Uceda-Navas, 2017, p.27).

Además de ello, el autor destaca una cuestión de gran relevancia sobre la que se sustenta su teoría: las necesidades. A las necesidades sociales y las necesidades específicas de las personas, se une la necesidad de la ciudad y la vida urbana. En este último aspecto, las necesidades urbanas específicas consisten en: “necesidades de lugares cualificados, lugares de simultaneidad y encuentros, lugares en los que el cambio suplantaría al valor de cambio, al comercio y al beneficio” (Lefebvre, 1969, p.124). No obstante, en el haber de estas necesidades en las ciudades convergen al mismo tiempo contradicciones de diferente tipología como sucede, por ejemplo, con la “socialización de la sociedad y la segregación generalizada” (Lefebvre, 1969, p.137), siendo esta última “la separación sobre el terreno de todos los elementos y aspectos de la práctica social, disociados los unos de los otros y reagrupados por decisión política en el seno de un espacio homogéneo” (Lefebvre, 1976, p.99). Ante ello, las luchas y presiones sociales frente a las contradicciones existentes, conllevan al surgimiento de derechos de diversa índole⁴⁵.

⁴⁵ “Derechos de las edades y los sexos (la mujer, el niño, el anciano), derechos de las condiciones (el proletario, el campesino), derechos a la instrucción y la educación, derecho al trabajo, a la cultura, al reposo, a la salud, al alojamiento. Pese, o gracias a las destrucciones gigantescas, las guerras mundiales, las amenazas, el terror nuclear, la presión de la clase obrera ha sido y continúa siendo necesaria (pero no

Frente a todo ello, Lefebvre reivindica el derecho a la ciudad entendido como *derecho a la vida urbana* de toda la ciudadanía destacando que el único agente para su realización es la clase obrera (Lefebvre, 1969). Para desglosar el concepto del *derecho a la ciudad*, a continuación, se detallan los aspectos teóricos fundamentales de su obra.

1.2.2.1. Espacio urbano y política

El derecho a la ciudad no es entendido en términos contractuales ni naturales, sino que se encuentra sustentado sobre su carácter espacial (Link, 2016), en el sentido en el que se articula como “derecho a la vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, 1969, p.138). El análisis de la teoría del derecho a la ciudad, implica un cambio revolucionario en cuanto al estudio del espacio y de la política y en particular “una comprensión de la política que coloca el espacio urbano en el centro de su visión” (Purcell, 2013, p.148). La teoría lefebvriana no finaliza únicamente en el planteamiento teórico del derecho a la ciudad, sino que además realiza dos proposiciones de cariz político para desarrollar una estrategia urbana que, necesariamente, ha de estar sustentada tanto en el apoyo social como en las fuerzas políticas para materializarse:

a) **Un programa político de reforma urbana:** Lefebvre aboga por un programa político fundado en la singularidad y la especificidad de acuerdo con la naturaleza del territorio en cuestión. Dicho programa ha de ser acometido por los partidos políticos, especialmente por aquellos que representen los intereses de la clase obrera.

b) **Proyectos urbanísticos⁴⁶:** Para ello, manifiesta que tales proyectos incluyan “«modelos», formas de espacio y tiempos urbanos, sin preocuparse de su carácter realizable actualmente o no, utópico o no (es decir, proyectos lúcidamente «utópicos»)” (Lefebvre, 1969, p.134). En definitiva, proyectos urbanísticos al servicio del estilo de vida de las personas y del desarrollo de lo urbano.

suficiente) para el reconocimiento de estos derechos, para su ingreso en las costumbres, para su inscripción en los códigos, aún muy incompletos” (Lefebvre, 1969, p.137).

⁴⁶ Nótese la necesidad de concebir dichos *proyectos urbanísticos* bajo un prisma superior al ámbito o actuaciones desarrolladas en materia urbanística. *Lo urbano* trasciende los límites del urbanismo, por lo que, en la actualidad, los mencionados proyectos por los que aboga Lefebvre deberían referirse como *proyectos urbanos*. Una aclaración de ello en relación al ámbito de las políticas públicas se detallará en el capítulo III por Blanco y Subirats (2012).

Ante tales proposiciones, el propio autor manifiesta que en la actualidad la afirmación de este derecho puede llegar a resultar utópica. Sin embargo, declara que el coste de no reconocer el derecho a la ciudad es más elevado que llevarlo a la práctica. Así, señala que al incrementarse la riqueza social en un espacio a la vez que se desarrollan modificaciones en el ámbito de las relaciones sociales de la población —en lo referido a las relaciones de producción—:

Pueden permitir la puesta en práctica del derecho a la ciudad y de algunos otros derechos inherentes al ciudadano y al hombre. Semejante desarrollo presupone una orientación del crecimiento económico, orientación que ya no significaría por sí misma su «finalidad» y no apuntaría ya hacia la acumulación (exponencial) en sí, sino que serviría «fines» superiores (Lefebvre, 1976, p.21).

Son las fuerzas sociales quienes han de reflejar sus propias necesidades sociales puesto que si estas son manipuladas “la segregación continuará con resultados en círculo vicioso (la segregación tiende a impedir la protesta, la oposición y la acción, al dispersar a los que podrían protestar, oponerse y actuar)” (Lefebvre, 1969, p.145). Su obra es en buena medida “la reivindicación de la posibilidad que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad frente a los daños causados por las políticas neoliberales” (Mathivet, 2011, p.27). De esta forma, se considera esencial orientar el crecimiento hacia el desarrollo, es decir, hasta el concepto de *sociedad urbana*. La planificación económica ha de ser sustituida por una planificación de carácter social puesto que “las necesidades sociales conducen a la producción de nuevos «bienes» que no son este u otro objeto sino objetos sociales en el espacio y en el tiempo” (Lefebvre, 1969, p.147). El autor aboga por la autogestión del espacio, propia de su influencia marxista en la que la autogestión se presenta como objetivo y como mecanismo y/o medio para la transformación del espacio urbano (Link, 2016).

Dicho mecanismo, ha de considerar la redefinición del espacio urbano en su conjunto y las relaciones de producción que en ella acontecen (Lefebvre, 1973). “Si el proceso urbano es global, promovido por el capital financiero, la democratización debe ser también global” (Link, 2016, p.41). La transformación del espacio urbano pasa necesariamente por la transformación del sistema capitalista y por la redefinición del derecho de propiedad. El cambio en las relaciones sociales de producción y en las cuestiones de la propiedad tiene su efecto más directo en la configuración de las ciudades. La reivindicación de la ciudadanía en pro de la gestión del espacio urbano “legítima que

sean los propios individuos los que reivindiquen y propugnen su derecho a no ser aislados de la actividad política” (Uceda-Navas, 2017, p.33). Es decir, reclama la necesidad de manifestar el derecho a la ciudad como sinónimo de unión en un espacio-tiempo *versus* a la fragmentación de modelos organizativos basados en la segregación urbana que excluyen a las personas de los privilegios y de la participación política.

El autor considera que la única vía posible pasa por la denominada *democratización total* – no segmentada –, contemplada como la única estrategia al objeto de alcanzar el derecho a la ciudad. La vertiente política de dicha estrategia – de abajo hacia arriba (Merrifield, 2011) –necesariamente ha de introducir los problemas urbanos en las agendas de los gobiernos, abogando por el derecho a la ciudad como derecho a la centralidad o policentralidad (Uceda-Navas, 2017). El derecho a la policentralidad implica que las zonas periféricas de las ciudades gocen de los mismos derechos y obligaciones que los centros urbanos, no siendo relegados a un segundo plano por razón de su ubicación geográfica. La lucha por la transformación del espacio urbano y de las relaciones de producción, no implica únicamente una vía política para su consecución, sino que además se requiere de la “finalización del Estado y de la burocracia, el fin de la relación entre opresor y oprimido” (Elden, 2004, p.227).

En definitiva, la reforma urbana de carácter revolucionario implica necesariamente la simbiosis entre el apoyo social de la clase obrera y las fuerzas políticas “en la planificación, debido al nexo existente entre los centros de las ciudades y los medios de producción, su gestión... puede modificar la vida social y puede conducir a una realidad nueva” (Uceda-Navas, 2017, p.46).

1.2.2.2. Los actores

A lo largo de su obra, las continuas referencias a la clase obrera ponen de manifiesto su consideración como actor esencial en la consecución del derecho a la ciudad. A partir de 1950, como resultado del proceso de industrialización, emergieron nuevos movimientos sociales cuya característica fundamental radicaba en su urbanidad y en su pertenencia a las clases populares (Cuellar, 2015). En la obra de Lefebvre, la clase obrera adquiere un papel protagónico y supone el actor esencial para lograr la transformación radical de la sociedad (Garnier, 2011) y sin cuya participación, la transformación del capitalismo o la *revolución urbana* no puede tener lugar (Uceda-Navas, 2017). Desde el punto de vista de Lefebvre, la clase obrera es vista como aquella

en la que convergen “los males de toda una civilización (la urbana capitalista) segregada y desposeída de ciudad, rechazada de los centros hacia las periferias” (Gasca-Salas, 2017, p.24). En el mismo sentido, su papel protagónico deriva de ser los principales “damnificados de las *miserias urbanas*⁴⁷” (Uceda-Navas, 2017, p.45). “Cuando la clase obrera calla, cuando no actúa y no puede cumplir lo que la teoría define como su «misión histórica», faltan entonces el «sujeto» y el «objeto» (Lefebvre, 1969, p.133).

En la configuración del derecho a la ciudad y de la vinculación entre relaciones de los medios de producción y del espacio urbano, el papel del Estado también subyace como actor en el proceso de reforma urbana. Es decir, el Estado es actor en el sentido en el que es “relevante en la coordinación de acciones y en la represión, en función de la producción de espacio instrumental” (Link, 2016, p.42). El planteamiento lefebvriano del siglo XIX continúa vigente permitiendo profundizar en el estudio del derecho a la ciudad, siendo reconocida su teoría en agencias supranacionales y agendas políticas, entre otras (Busquet & Garnier, 2011). La adopción de su teoría va más allá de vislumbrar la ciudad desde la perspectiva tradicional-industrial abriéndose paso a la concepción de *ciudad global* (Sassen, 2016).

1.2.3. El derecho a la ciudad en la sociedad contemporánea

Desde la aparición de la obra de Lefebvre hace medio siglo, han sido numerosas las aportaciones teóricas que se han desarrollado desde diferentes disciplinas. Las revisiones del concepto realizadas desde la academia, ofrecen aspectos tanto convergentes como divergentes. Por ello, cabe resituar las concepciones que aluden al derecho a la ciudad como derecho singular *versus* aquellas consideraciones que abogan por el derecho a la ciudad como derecho colectivo y aglutinador de los derechos ya reconocidos por la DUDDDH. En consecuencia, se presenta un análisis en el que se detallan las principales aportaciones que, por el objeto de la presente tesis doctoral, se han considerado más relevantes respecto al análisis del derecho a la ciudad.

No existe consenso por parte de la comunidad científica respecto a si el derecho a la ciudad se considera un derecho complementario del resto de los derechos humanos reconocidos (derecho singular) o si, por el contrario, resulta un derecho aglutinador del

⁴⁷ Entendiendo por tales la miseria del hábitat y la de aquel sometimiento de la clase obrera frente a la sociedad del consumo dirigido.

conjunto de derechos humanos bajo la concepción de un único derecho (derecho colectivo).

Si tomamos como punto de partida la perspectiva lefebvriana, este siempre refiere el derecho a la ciudad como el conjunto de los intereses de quienes habitan el espacio urbano y, por tanto, la concepción del derecho a la ciudad en su obra se identifica como un único derecho: “el derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar” (Lefebvre, 1969, p.157), puesto que, para garantizar el ejercicio del derecho a la ciudad ha de ser garantizado previamente el conjunto de los derechos humanos. A diferencia de otros autores, la categorización del derecho a la ciudad se sitúa en el plano moral (Marcuse, 2009) exigiendo un cambio en el sistema imperante que pueda ofrecer respuestas a las necesidades de las personas. No obstante, en los inicios de su teoría, Lefebvre incluyó el derecho a la ciudad en la consideración de los derechos humanos “con la finalidad de servir como directriz y como modelo a seguir para proclamar el buen vivir en las ciudades” (Uceda-Navas, 2017, p.39).

Si se considera la perspectiva de otros autores respecto a la concepción del derecho a la ciudad, gran parte considera que este es sinónimo de un conjunto de derechos ya reconocidos por el ordenamiento jurídico. Como destaca Mathivet (2011, p.28): “una nueva forma transformadora que opta por un cambio radical de modelo urbano”. En la misma línea, desde la perspectiva jurídica Fauth (2015) expone la vinculación entre el derecho a la ciudad (derecho administrativo) y su dimensión urbana (derecho medioambiental), destacando que no existe una escala jerárquica dentro de este derecho, donde un derecho social tenga más relevancia que otro, sino que simplemente si se quiere lograr el derecho a la ciudad, se debe promover la garantía simultánea de la totalidad de los derechos sociales recogidos en la DUDDHH. Sin embargo, su reconocimiento no está exento de dificultades en lo que a su reconocimiento se refiere. Respecto a su complejidad y precisión, Paquot (2011, p.5) afirma que el derecho a la ciudad es “tan impreciso que cada uno puede poner lo que desee. (...) es una exigencia de belleza urbana, de confort urbano, de bienestar medioambiental, articulada con una fuerte demanda de democracia participativa, de autogestión local”. En la misma línea, Ramallo López (2016) destaca la complejidad de dicho derecho en base a los siguientes términos:

- a) Su delimitación fundamentada en el principio del desarrollo sostenible, es un concepto jurídico indeterminado puesto que, por la idiosincrasia social, económica y científica del periodo que se trate, difiere en un sentido u otro.
- b) La existencia de jurisprudencia donde puedan recogerse derechos que refuercen la concepción del derecho a la ciudad es muy escasa. La concreción del derecho a la ciudad conlleva una serie de compromisos constitucionales que engloba los siguientes pilares: “(...) a la igualdad, integración y la cohesión social, a una vivienda digna y adecuada, etc. A la calidad de vida como valor jurídico constitucional que en definitiva aglutina todos los anteriores” (Ramallo López, 2019, p.9).

Sin embargo, de acuerdo con teóricos como Marcuse (2009), Lorena (2011), Link (2016), Stanek (2013) y Mathivet (2011), entre otros, a lo largo de la presente investigación se partirá de la concepción del derecho a la ciudad como aquel derecho que va más allá del reconocimiento de un derecho singular y que, por su propia naturaleza urbana, está orientado hacia la inclusión y garantía efectiva de todos los derechos en la ciudad, persiguiendo la plena realización de la persona en el espacio urbano.

De acuerdo con Fauth (2015), para la garantía efectiva del derecho a la ciudad, es necesario al mismo tiempo la convergencia o simultaneidad en lo relativo a la garantía del resto de derechos. De este modo, el derecho a la ciudad no es un derecho superior jerárquicamente al derecho a la educación, al derecho a la sanidad... sino un derecho colectivo donde quedan englobados bajo la denominación del *derecho a la ciudad* el conjunto de derechos de las tres generaciones de derechos humanos tal y como se expresan en las ciudades. Asimismo, las actuaciones a implementar por los diferentes niveles de actuación y agentes para garantizar su ejercicio y efectividad, deberán ser tendentes a su vez, a la garantía del conjunto de derechos de ciudadanía.

A partir de ello, en la tabla 1.1 se presenta una síntesis de las principales aportaciones contemporáneas del derecho a la ciudad a partir de la selección del conjunto de autores/as que, por su singularidad y por las aportaciones realizadas en la materia desde diferentes disciplinas y con distintos enfoques, permiten profundizar en el alcance y extensión del derecho a la ciudad en nuestros días. En dicha tabla, se introduce la concepción del derecho a la ciudad, los aspectos centrales y el planteamiento de las respectivas teorías que, posteriormente, se detallarán con mayor profundidad:

Tabla 1.1 *El derecho a la ciudad en la sociedad contemporánea*

Corriente de pensamiento	Autor/a	Disciplina	Concepción del derecho a la ciudad	Aspectos centrales	Planteamiento	Exigencia
Estructuralista	Peter Marcuse	Derecho	Derecho a vivir en una sociedad urbana, como exigencia de quienes están privados de la satisfacción de las necesidades básicas y de los derechos legales existentes y como una aspiración futura para aquellos descontentos con la vida de su alrededor	Relevancia de las ciudades , observadas desde su singularidad y su especificidad .	Parte de responder a las siguientes cuestiones: ¿De quién es este derecho? ¿Qué derecho? ¿Qué ciudad? ¿Cómo se consigue?	En el plano legal y moral
Marxista	David Harvey	Economía	Derecho basado en la relación bidireccional entre el capitalismo y la urbanización de las ciudades.	Relevancia de la urbanización y de los movimientos ciudadanos .	Apuesta por el auge de una civilización urbana radicalmente diferente a la del modo de producción capitalista para la reinención de las ciudades.	En el plano moral
Funcionalista	Mark Purcell	Geografía	Derecho que ha de reconducir radicalmente las relaciones sociales del capitalismo y la estructura del espacio público de las ciudades.	El derecho a la ciudad posibilita la resolución de cuestiones vinculadas a los problemas urbanos y puede constituir el punto de partida para una política urbana de la ciudadanía , esta última ocupa un papel esencial en su teoría.	Responde a las cuestiones ¿por qué un <i>derecho</i> a la ciudad? ¿por qué un derecho a la <i>ciudad</i> ?	En el plano moral
	Jordi Borja	Geografía	“(…) no es una suma de derechos adquiridos y preexistentes. Al contrario, es el derecho a la ciudad el que “perfecciona” (en sentido jurídico), da contenido real y formal a los derechos a la vivienda, a la movilidad y accesibilidad, a la centralidad y a la visibilidad de la población o del conjunto de viviendas, al espacio colectivo y a los servicios cualificantes, a los elementos significantes que crean identidad del lugar y distinguen y a la vez enlazan el lugar con el conjunto ciudadano, etc. (Borja, 2016, p.8).	El espacio público constituye uno de los ejes esenciales en su teoría, donde tiene lugar la expresión de la evolución e involución de la democracia y donde la ciudadanía reivindica sus derechos.	Necesaria la constitución de espacios de negociación donde conecten los movimientos sociales y las instituciones para la consecución de este derecho.	En el plano legal y moral
	Horacio Capel	Geógrafo	Derecho a la libertad y a la ciudadanía. “Derecho a vivir con dignidad en las ciudades” (Capel, 2010).	Aspiraciones de los movimientos sociales por la transformación de la ciudad. Transformación únicamente posible con y desde el derecho,	Consideración del derecho a la ciudad como un derecho de ciudadanía y como una aspiración para que toda la población disponga “de los niveles de vida y libertad en el	En el plano moral

				como resultado de la voluntad popular.	que se encuentran las ciudades” (Capel, 2016, p.40).	
Feminismo	Charlotte Mathivet	Ciencias Políticas	Basado en la lucha global de la ciudadanía para conquistar un espacio en el que poder desarrollarse.	Relevancia del papel que desarrollan los movimientos sociales en la incidencia de las políticas públicas .	Para lograr el derecho a la ciudad, se debe promover la garantía simultánea de la totalidad de los derechos sociales recogidos en la DUDDHH y cambios estructurales profundos en los modos de producción, consumo y apropiación del espacio urbano y de los recursos naturales.	En el plano moral
	Shelley Buckingham	Arquitectura	Derecho colectivo del conjunto de la sociedad que habita, accede y usa la ciudad.	El derecho a la ciudad implica entender un modelo de ciudad diferente , tanto en lo que respecta al uso de lo existente en el espacio urbano como a la definición y creación de lo que debiera existir al objeto de satisfacer la necesidad de desarrollar una vida digna en un espacio urbano.	Su teoría se organiza en base a cinco cuestiones esenciales: a) seguridad en ambientes urbanos; b) infraestructura y transporte públicos; c) proximidad entre viviendas, servicios y empleo; d) participación en la toma de decisiones, gobernanza y planificación.	En el plano moral

Fuente: Elaboración propia.

1.2.3.1. El derecho a la ciudad desde el marxismo

Desde el marxismo, el geógrafo marxista **David Harvey** ha desarrollado los estudios de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad bajo la concepción de los derechos humanos y desde una perspectiva económica y geográfica (Garnier, 2012), concibiendo dicho derecho como un derecho colectivo de las personas. La tesis de Harvey sobre el derecho a la ciudad se fundamenta en la relación bidireccional capitalismo-urbanización. El capitalismo, cuya última aspiración es la maximización del beneficio, requiere necesariamente del proceso de urbanización desde el que se genera todo aquello que el capitalismo necesita para expandirse, del mismo modo que puede entenderse de forma inversa. La comprensión del derecho a la ciudad en su obra exige necesariamente destacar la influencia de la urbanización, es decir, “la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades y hacerlo de un modo fundamental y radical” (Harvey, 2012, p.21). Al destacar *de un modo fundamental y radical*, se alude a una lucha global frente al capital financiero dado que es la escala donde tienen lugar los procesos de urbanización (Garnier, 2011). Dicho fenómeno, según el planteamiento de Harvey, se origina a partir de la concentración territorial y social de un excedente relativo a la producción y de la división poblacional en clases dado que:

Ese excedente se extraía de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su uso solía corresponder a unos pocos. (...) el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Pero también se cumple la relación inversa: el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobreproducto que genera continuamente. De ahí surge una conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y el proceso de urbanización (Harvey, 2012, p.21-22).

Como ejemplo de la absorción de dicho excedente, ejemplifica la sociedad francesa del siglo XIX durante la época de Napoleón III y el arquitecto Haussmann, así como el caso de los Estados Unidos del siglo XX con la política urbana de Robert Moses⁴⁸. Tanto en un caso como en el otro, la cuestión de la producción del excedente fue resuelta gracias al proceso de urbanización de la ciudad. Con tales cuestiones, Harvey trata de ejemplificar el binomio capitalismo-urbanización y su influencia en la reconfiguración de las ciudades que, a su vez, implica una reconfiguración en el modo de

⁴⁸ Cuya política era antagónica a los ideales que promulgaba la activista Jane Jacobs en la década de los sesenta.

vida de la ciudadanía (Uceda-Navas, 2017). A diferencia de Lefebvre, Harvey apuesta por el:

Auge de una verdadera civilización urbana radicalmente diferente a la del modo de producción capitalista pero, en lo que se refiere a las vías y modos de alcanzarla, vuelve a invocar los “movimientos de ciudadanos” y también los “espacios de esperanza” y los “lugares alternativos” como los *squats* (Garnier, 2012, p.217).

Tomando ello como punto de partida, la consideración respecto al contenido del derecho a la ciudad se entiende como “la libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es (...) uno de los más preciosos, pero más descuidados de nuestros derechos humanos” (Harvey, 2012, p.20).

El carácter colectivo del derecho a la ciudad, se desprende de la necesidad del ejercicio de las fuerzas de la colectividad sobre el fenómeno de la urbanización para la reinención de la ciudad tal y como es concebida en el presente. Desde esta perspectiva, el derecho a la ciudad es indivisible de la condición humana en lo que respecta a sus relaciones, su vida cotidiana, así como a los valores de sus residentes. Es en la ciudad donde se expresan las aspiraciones de la ciudadanía, tanto personales como sociales. Es decir, el modelo de ciudad al que se aspira o se desea no puede escindirse de nuestras aspiraciones, en lo relativo al “tipo de personas que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos” (Harvey, 2013, p.20).

El contenido de dicho derecho va más allá de la mera concepción individualista vinculada a los derechos de primera generación, sino que “hay ocasiones en las que el ideal de los derechos humanos adopta un aspecto colectivo, como sucede con respecto a los derechos de los trabajadores, mujeres, gays y otras minorías” (Harvey, 2012, p.19). La defensa del derecho a la ciudad al amparo de los derechos humanos reside en que estos últimos se han ubicado en las últimas décadas como modelo político y ético de nuestras sociedades.

1.2.3.2. El derecho a la ciudad desde el estructuralismo

Desde el estructuralismo, Peter Marcuse, abogado y profesor de planificación urbana, ha desarrollado un análisis sobre el derecho a la ciudad partiendo de la premisa de que éste ha de ser considerado como aquel derecho a vivir en una sociedad urbana.

Tabla 1.2

Taxonomía de usos del concepto 'city' en Peter Marcuse

	CONCEPCIÓN DE CITY	SIGNIFICADO	CARACTERÍSTICAS
Mayor trascendencia política (tendencia conservadora)	1. Ciudades = actores, sujetos, entidades que actúan	Las ciudades compiten entre sí (éxito-fracaso).	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de grupos que favorecen políticas de competitividad - Existencia de armonía de intereses: lo que es bueno para unos grupos, es bueno para la totalidad - Uso con mayor carga política - Sujeto protagonista en la economía global
	2. Ciudades = Elementos de Globalización	Ciudades como centros creativos, culturales y de control de una economía global.	<ul style="list-style-type: none"> - Definición potencialmente engañosa: constituyen entidades unitarias y se parte de uno de sus elementos como descripción de la totalidad y por tanto, representación parcial - Las ciudades no son nodos de la globalización
	3. Ciudades = El Pobre Urbano	Ciudades definidas por la presencia de inmigrantes y personas pertenecientes a grupos minoritarios.	<ul style="list-style-type: none"> - Preocuparse por las ciudades es preocuparse por los pobres - Favorecer a las ciudades en el sentido de redistribuir la riqueza del centro a las periferias
	4. Ciudades = la suma de los grupos que la habitan	Suma de los grupos que habitan una ciudad desde una perspectiva pluralista.	<ul style="list-style-type: none"> - Todos los grupos han de participar por igual en los costes y beneficios de la vida urbana - La suma de los grupos no constituye una unidad. - Esta concepción conlleva a la consideración de una ciudad 'orgánica' con las posteriores alusiones a <i>ciudad fragmentada</i>, <i>ciudad dual</i> o <i>ciudad dividida</i>.
Menor trascendencia política	5. Ciudades = el locus de las actividades que tienen unos límites espaciales	Lugar en el que se desarrollan ciertas actividades espacialmente delimitadas.	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo esta concepción, 'ciudad' también es sinónimo de barrio, residencial, área metropolitana o región.
	6. Ciudades = ámbitos de confrontación de la acción local	Pensar a escala global, actuar a escala local, es decir, a nivel de ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> - Actuar a nivel de ciudad, implica actuar a escala de barrio o metrópolis, es decir: actuar en la escala más próxima a la ciudadanía. - Posibilidades de la acción política directa y su marco legal/jurisdiccional - Imprecisión respecto al ámbito de actuación: el uso no clarifica la localización de base de acción ni su finalidad.

	CONCEPCIÓN DE <i>CITY</i>	SIGNIFICADO	CARACTERÍSTICAS
	7. Ciudades = áreas urbanas	Zonas de actividad económica no agrícola (alta densidad de población)	- Combina industrialización y crecimiento de las ciudades. Son procesos relacionados, pero no necesariamente idénticos. - Esta definición obvia la concentración dentro de las zonas urbanas.
	8. Ciudad = Sociedad	Ciudad en términos de espacio que contiene al conjunto de la sociedad.	- Se confunden pautas sociales con pautas espaciales. - Las soluciones sociales no pueden ser únicamente a escala local, sino que también, han de ser más generales.
	9. Ciudad = concentraciones espaciales esencialmente autónomas	Ciudad gentrificada, de la ciudad de los barrios residenciales de las afueras, de la ciudad obrera, de la ciudad abandonada... (Marcuse, 1999).	- Difiere de la concepción de ciudad en sentido de fragmentación. - Tradicionalmente, la ciudad es definida en términos de división cuyas partes se encuentran en tensión.
	10. Ciudad = locus de urbanidad	Fuerte carga de democracia, interacción, libertad y «urbanidad».	- Atribución de la urbanidad a la ciudad tradicionalmente definida.
	11. Ciudad = su gobierno local	Ciudad como actor.	- Esta consideración, oculta los intereses de unos líderes elegidos y los/as habitantes de una ciudad (intereses diferentes e incluso en conflicto).

Fuente: Elaboración propia a partir Marcuse (2004, p.9-23).

A partir de dicha taxonomía, Marcuse entiende la ciudad en singular, preservando así su especificidad, sin buscar la pluralidad de las ciudades de la sociedad contemporánea. El análisis realizado por el autor por las diferentes acepciones del término *ciudad* presenta tres implicaciones políticas:

a) Organizacional: se reclama y se reivindica un derecho colectivo que recoge al resto de derechos reconocidos. Las demandas que tienen lugar en la ciudad guardan cierta vinculación, ya que ésta puede satisfacer tales demandas y, además, servir de análisis del porqué tales respuestas no tienen lugar en la actualidad. De este modo, la primera implicación está relacionada con la relevancia de:

Vincular los derechos separados en un movimiento por un derecho único que los englobe a todos. (...) Un movimiento por el derecho a la ciudad une a quienes cuentan con un interés en común, aunque en un principio tengan prioridades prácticas diferentes (Marcuse, 2010a, p.1).

b) Analítica: la utilidad de adoptar una visión unitaria del sistema radica en clarificar la pluralidad de intereses de los distintos sectores y que todos ellos guardan la finalidad de alcanzar una ciudad capaz de satisfacer el conjunto de necesidades.

c) Esperanza de mayores beneficios y de un futuro prometedor: adoptar una visión positiva respecto a satisfacer intereses y necesidades que vayan más allá de la mera individualidad.

Partiendo de tales consideraciones, Marcuse profundiza en el análisis del derecho a la ciudad respondiendo a las siguientes cuestiones⁴⁹:

⁴⁹ En su famosa obra *From critical urban theory to the right to the city* el autor se cuestiona acerca del derecho a la ciudad “What does the Right to the City mean? More specifically: Whose Right are we talking about? What City is it to which we want the right?” (Marcuse, 2009, p.189).

Tabla 1.3

El análisis del derecho a la ciudad en Peter Marcuse

ANÁLISIS Y RESPUESTAS	
Whose right? <i>¿De quién es este derecho?</i>	El derecho a la ciudad como exigencia de quienes están privados de la satisfacción de las necesidades básicas y de los derechos legales existentes y como una aspiración futura para aquellos descontentos con la vida de su alrededor. Se establece dos tipos de análisis respecto a la pertenencia de este derecho:
	Análisis en términos de intereses materiales
	Análisis en términos culturales
	Personas excluidas
	Personas que se encuentran directamente oprimidas
	Clase obrera
	Personas enajenadas
	Gente de pequeños negocios
Personas inseguras	
Capitalistas	
Desafortunados/as lacayos de poder	
Organización de Intelectuales	
Personas políticamente poderosas	
Aseguradores/as y beneficiarios/as	
What right? <i>¿Qué derecho?</i>	El derecho a la ciudad es un reclamo en términos morales sostenido sobre los principios de justicia, ética, moralidad y del bien. Este derecho no se entiende como un reclamo legal, aunque puede ser parte de la orientación a la que debe enfocarse el mismo. Bajo la concepción de este derecho, se encuentran contenidos múltiples derechos (al espacio público, a la información y transparencia en el gobierno, a un servicio...).
What city? <i>¿Qué ciudad?</i>	El derecho a la ciudad no implica el derecho a la ciudad existente actualmente, sino el derecho a una idea de ciudad futura (no necesariamente ciudad tal y como es entendida convencionalmente). Se refiere a un lugar en la sociedad urbana en la que no exista diferenciación jerárquica entre ciudad y país.
How we get there? <i>¿Cómo lo conseguimos?</i>	El reclamo del derecho a la ciudad alude a un reclamo a la totalidad, es decir, un reclamo a algo que es completamente diferente a la ciudad y a la sociedad existente. Para lograr dicho derecho, la teoría urbana crítica, defensora del derecho a la ciudad, se opone al sistema capitalista imperante, por lo que alcanzar este ideal no resulta sencillo en la actualidad. Marcuse (2010b) aboga por que la teoría urbana crítica exponga las raíces comunes de la privación y el descontento, mostrando la naturaleza común de las demandas y aspiraciones de la mayoría de la población. Destaca que en la consecución del derecho a la ciudad es necesario adoptar una visión espacial, considerando que los fenómenos que tienen lugar en el territorio parten de un origen social, económico y político.

Fuente: Elaboración propia a partir de Marcuse (1989; 2010b).

Por todo ello, Marcuse defiende y reclama el derecho a la ciudad tanto desde el plano moral como legal, aspirando a un modelo donde puedan satisfacerse en su totalidad el conjunto de las demandas existentes (Marcuse, 2009).

1.2.3.3. El derecho a la ciudad desde el funcionalismo

Desde la corriente de pensamiento funcionalista, el geógrafo Jordi Borja (2010) define el derecho a la ciudad como una respuesta democrática en la que se conjugan al mismo tiempo tanto los derechos de la ciudadanía como “los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, en especial, la concepción del espacio público” (Borja, 2012a, p.215).

El derecho a la ciudad no es una suma de derechos adquiridos y preexistentes. Al contrario, es el derecho a la ciudad el que “perfecciona” (en sentido jurídico), da contenido real y formal a los derechos a la vivienda, a la movilidad y accesibilidad, a la centralidad y a la visibilidad de la población o del conjunto de viviendas, al espacio colectivo y a los servicios cualificantes, a los elementos significantes que crean identidad del lugar y distinguen y a la vez enlazan el lugar con el conjunto ciudadano, etc. (Borja, 2016, p.8).

El entorno urbano y, en concreto, el espacio público, constituye un aspecto esencial en el desarrollo de su teoría. Para Borja (2012a) es en el espacio público donde tiene lugar la expresión de la evolución e involución de la democracia, tanto en la vertiente social y cultural, como en su vertiente política.

El espacio público es también aquel lugar donde la ciudadanía reivindica sus derechos no únicamente aquellos relacionados con lo urbano, sino también aquellos derechos sociales, económicos, políticos, culturales... La tesis de Jordi Borja está centrada en vehicular la conjunción de todos ellos al amparo del derecho a la ciudad en el sentido en el que es el que “sintetiza, orienta y marca el horizonte de los movimientos sociales democratizadores. Pero en la medida que estos movimientos requieren el espacio público para expresarse la calidad de éste condicionará la existencia y la potencialidad de las demandas ciudadanas” (Borja, 2012a, p.217).

En concreto, en los movimientos sociales se engloban los sectores productivos del nivel municipal, intelectuales, jóvenes, el denominado “bloque antiglobalización” (Uceda-Navas, 2017, p.192) y, además, “un gran grupo que incluye a todos aquellos que han visto deterioradas sus condiciones de vida a merced de los cambios producidos por la globalización” (Borja, 2004, p.35). La configuración física y política del desarrollo urbano condiciona el derecho a la ciudad, cuya concreción dependerá de cómo sus residentes hagan frente a aquellas dinámicas excluyentes de los procesos de urbanización

(Borja, 2012a). Por ello, subraya la necesidad de vincular este derecho con los siguientes retos actuales (Borja, 2012b): a) la precariedad en el trabajo y la desocupación y la naturalización de la economía especulativa; b) la escasez de vivienda accesible e integrada en el tejido urbano y los desahucios; c) la privatización de los espacios públicos y de los servicios de carácter universal; d) el despilfarro de recursos básicos generados por las actuales formas de urbanización y de consumo; e) la negación de la memoria de las reivindicaciones populares y conquistas urbanas; f) la política del miedo y la desviación del síndrome de seguridad contra “los otros”, los extraños, los diferentes; y g) el acceso desigual a la información y a la comunicación. En esta línea, realiza una propuesta basada en una serie de líneas de actuación para incidir tanto en los movimientos sociales como en quienes ostentan responsabilidades institucionales (Borja, 2012a, p.218-220):

- 1) Radicalizar la crítica a las realidades urbanas a partir de la denuncia de movilizaciones que impidan la consecución de determinados proyectos.
- 2) Denunciar las ideologías que son el discurso que acompaña las dinámicas urbanas perversas, especialmente aquellas ideologías basadas en el incremento de la vigilancia para promover la seguridad⁵⁰ (Borja, 2006).
- 3) Combatir la ideología que naturaliza la economía especulativa como la coartada de la “competitividad”. Detrás del fenómeno de la desigualdad social y de la individualización, el neoliberalismo ocupa un lugar central derivando en la segregación del espacio urbano en función de organizar diferentes zonas de producción (Borja, 2005).
- 4) Poner en cuestión la concepción totalitaria de la propiedad privada del suelo y de otros bienes básicos.
- 5) Recuperar y desarrollar la memoria democrática urbana de las reivindicaciones urbanas tendentes a construir una ciudad igualitaria. Para ello, se exigen marcos legales que ofrezcan un conjunto de posibilidades, instrumentos, planes, programas y proyectos entre otros, al objeto de establecer desarrollos integrales localizados.

⁵⁰ Al respecto, Zygmunt Bauman y David Lyon en su obra *Vigilancia líquida* (2013) analizan ampliamente la permeabilidad de la vigilancia escudada en términos de seguridad tanto en el espacio urbano de las ciudades como en la vida cotidiana de las personas.

6) Promover un movimiento de reforma institucional para reorganizar a las administraciones territoriales desde el punto de vista de la integralidad y enfrentando la sectorialización actual. En base a ello, puede constituirse una relación de las instituciones donde la ciudadanía adquiriera un papel más participativo.

7) El derecho a la ciudad es hoy el concepto integrador de los derechos de ciudadanía renovados y la base de exigencia de estos derechos en un marco democrático. En la actualidad, los derechos de ciudadanía van más allá de la concreción político-jurídica y ante ello:

Las políticas públicas solo son legítimas si hacen efectivos estos derechos o progresan en esta dirección: por ejemplo, si reducen la desigualdad social. (...) El gobierno democrático de una ciudad debiera estimular el desarrollo político y cultural del concepto de derecho de la ciudad y hacer de él su principio fundamental en diálogo con las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales urbanos (Borja, 2012a, p.220).

En síntesis, Borja señala que para la consecución de este derecho es necesaria la defensa de la constitución de espacios de negociación y deliberación de las políticas públicas en los que puedan conectarse movimientos sociales e instituciones y en la que puedan confrontarse prioridades, intereses y valores de ambas partes.

Por su parte, **Mark Purcell** profesor del departamento de diseño urbano y planeamiento de la *University of Washington*, desarrolla un análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva fundamentalmente basada en la geografía. Purcell defiende que el derecho a la ciudad ofrece un abanico de posibilidades a los problemas actuales vinculados a los derechos urbanos y, además, destaca que estas posibilidades pueden considerarse el punto de partida para una “política urbana de los habitantes” (Purcell, 2002, p.99). De este modo, destaca que el derecho a la ciudad ha de reconducir la relación entre los asuntos de Estado y la participación ciudadana “hacia la toma de decisiones en relación a la producción del espacio” (Purcell, 2003, p.577). Para comprender el derecho a la ciudad en su teoría, del mismo modo que Peter Marcuse, se cuestionaba acerca del mencionado derecho respondiendo a las siguientes cuestiones:

- **Why a *Right to the City*?** / ¿Por qué un *derecho* a la ciudad?

Para Purcell el derecho a la ciudad es visto como una forma de ciudadanía cuya consecución depende de la toma de responsabilidades individuales (Purcell, 2003, p.578): “a modo de contribuciones a la ciudad como *œuvre*⁵¹ realizadas en las actividades diarias de la vida cotidiana en el espacio urbano, no sólo dentro de aparato del estado (en el juego democrático) sino también fuera de él”. De la misma manera que defendía Harvey, Purcell destaca el derecho a la ciudad como una alternativa a la ciudad neoliberal producto de las fuerzas de producción del capitalismo. Para ello, es preciso plantear iniciativas a diferentes niveles y de forma flexible a los diferentes contextos espacio-temporales (Purcell, 2009).

- **Why a *Right to the City*?** / ¿Por qué un derecho a la *ciudad*?

Las ciudades son previas al fenómeno del capitalismo industrial refutando, en este sentido, la idea lefebvriana de que las ciudades son meramente el producto espacial de la industrialización (Harvey, 2013; Purcell, 2013) y el fenómeno de la urbanización constituye en sí misma una fuerza autónoma propia (Lefebvre, 1970). Sin embargo, la industrialización tiene un notable efecto sobre la configuración de las ciudades puesto que intensifica el proceso ya existente de la urbanización, acelerándola y extendiéndola en el espacio urbano hasta consolidarse como un fenómeno global. De esta forma, el derecho a la ciudad según Purcell:

Trata de sobrepasar los límites de la ciudadanía tradicional basada en el estado nación, lo que conlleva a conceder derechos de ciudadanía independientemente de la nacionalidad de los individuos y acabando de este modo con las escalas jerarquizadas subordinadas a la lealtad nacional mientras que bajo el DC global, todos los procesos que producen el espacio en la ciudad de un habitante, en cualquier escala y en cualquier posición, son sujetos a su derecho a la participación (Purcell, 2003, p.580-581).

El derecho a la participación implica que la ciudadanía debe ocupar un papel central en cualquier decisión que esté relacionada con la producción del espacio urbano en una ciudad particular. Por otra parte, se destaca que estas decisiones pueden estar bajo los indicios del Estado, del capital – en términos de inversión *versus* desinversión –, una institución multilateral⁵² o cualquier entidad que pueda tener una influencia directa sobre

⁵¹ Trabajo.

⁵² Tales como el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio, entre otros.

las ciudades (Purcell, 2002). Ello implica la transformación radical de las estructuras donde impera el poder de carácter político, redefiniendo las relaciones sociales existentes en el sistema capitalista.

Paralelamente, en esta misma corriente de pensamiento **Horacio Capel** destacó por la defensa del derecho a la ciudad como el derecho a la libertad y a la ciudadanía “ya que la ciudad ha perdido la impronta de espacio de libertad y hoy en día, a través del consumo, de las condiciones de vida, etc., ésta se ha ido perdiendo” (Capel, 2002, p.14). Las aspiraciones de los movimientos vecinales en España de la década de los setenta y ochenta del siglo pasado se concretaron en diversas reivindicaciones (derecho a la vivienda, derecho a la movilidad, derecho a la educación, derecho a la participación en políticas vinculadas al espacio urbano...) con un objetivo común: “el derecho a vivir con dignidad en las ciudades” (Capel, 2010). En otras palabras, el derecho a la ciudad “se ha convertido en un objetivo de movimientos sociales (...) en una aspiración para que toda la población del mundo tenga los niveles de vida y libertad que se encuentran en las ciudades, así como en un derecho de ciudadanía” (Capel, 2016, p.40).

Sólo la ciudad puede transformarse a partir del derecho entendido como *vox pópuli*, es decir “con el derecho y desde el derecho; naturalmente, el de los sistemas políticos democráticos, en donde el derecho se elabora como resultado de la voluntad popular” (Capel, 2011). La postura del autor defiende que, con el conjunto de normas legales actualmente en vigor pueden llevarse a cabo importantes transformaciones en las ciudades e incluso transformaciones de cariz revolucionario. El análisis de Horacio Capel sobre el derecho a la ciudad está basado, por un lado, en el valor de la iniciativa urbana y, por otro lado, en los derechos y obligaciones que entraña el reconocimiento de dicho derecho.

En lo relativo al valor de la iniciativa urbana, realiza un recorrido histórico sobre la configuración de las ciudades recordando, que previa a la existencia de las ciudades, sus habitantes constituyeron estructuras políticas – que, posteriormente derivaron en lo que hoy conocemos como *Estado* –, de las cuales, derivaron estrategias y mecanismos para favorecer la convivencia del conjunto. En este punto, Capel (2010) destaca que, en este contexto emergieron aquellas instituciones “para atender a los pobres y fue en ellas donde por primera vez se crearon organismos democráticos para el gobierno, que sirvieron luego de modelo para otras estructuras políticas más complejas”. Por ello, el

autor destaca el protagonismo de las fuerzas sociales de los y las residentes de las ciudades para la transformación de estas últimas (Capel, 2011). La orientación de tales fuerzas populares ha de estar guiada por los marcos legales amparados en la DUDDHH y en el ordenamiento jurídico constitucional y de los tratados internacionales (Capel, 2010; 2011).

Respecto a los derechos y obligaciones recupera la Carta del Derecho a la Ciudad (2004)⁵³ aludiendo al listado de derechos reconocidos por ésta, tales como el derecho a la salud, a la educación, a la participación política, al medioambiente... para incidir sobre su representación en la interpretación del derecho a la ciudad. Las connotaciones del derecho a la ciudad en la época en la que fue publicada la teoría de Lefebvre, estaban orientadas a la reivindicación del derecho a la vivienda, a la igualdad, a la educación... Sin embargo, las connotaciones del derecho a la ciudad en la sociedad contemporánea han ido variando como resultado de la realidad social actual. Por otra parte, no únicamente destacan las implicaciones que derivan de los derechos (tanto para la ciudadanía como para las instituciones), sino también de la existencia de obligaciones con la ciudad (Capel, 2010).

En síntesis, la aportación de Capel al derecho a la ciudad se corresponde con la apuesta de dicho derecho como medio para reducir las desigualdades en el acceso a los derechos existentes a partir de una gestión democrática eficiente y efectiva.

1.2.3.4. El derecho a la ciudad desde el feminismo

Partiendo de las aportaciones anteriores en materia del derecho a la ciudad, en las últimas décadas ha ido copando mayor protagonismo el enfoque feminista en el ámbito del urbanismo y del análisis de las ciudades contemporáneas. En este punto, existen diferentes autoras y autores que se han manifestado al respecto, desarrollando una amplia teoría sobre cómo garantizar los principios esenciales del feminismo en el territorio. El origen de la lucha de los movimientos sociales en la incidencia de las políticas públicas (Mathivet, 2011) por la consecución del derecho a la ciudad para todas y todos pasa por “considerar las diferencias de género en la vida diaria” (Buckingham, 2011, p.10). Tal y como señalaba Saskia Sassen “la ciudadanía no siempre aporta cumplidos e iguales derechos a todas las personas” (Muxí et al., 2011, p.108). Desde la teoría feminista, se

⁵³ Desarrollada posteriormente en el capítulo III.

establece que es esencial la participación de los distintos actores en la creación de la vida diaria para la comprensión del derecho a la ciudad de las mujeres (Buckingham, 2011, p.3). Como ha sido destacado anteriormente, los actores y las fuerzas sociales presentan un papel de gran relevancia en la reivindicación de este derecho. Además de ellos, el movimiento feminista ha guiado “parte importante de la reflexión teórica sobre el derecho a la ciudad, visibilizando cómo las relaciones de dominación patriarcal, y no sólo capitalista, se plasman en los espacios urbanos” (Pérez-Sanz, 2013, p.95).

Desde el enfoque de género y desde la perspectiva feminista, se parte de la premisa que el espacio urbano es resultado de una producción social (Koskela, 1999), cuyos roles de género se encuentran interrelacionados y construidos socialmente y, por tanto, su resultado no es neutral (Muxí, 2009). Ante esta cuestión, Zaida Muxí (2011, p.107) defiende un cambio de paradigma puesto que el espacio:

Nos condiciona, y como tal lo hace de manera diferente a mujeres que a hombres, no sólo por las experiencias corporales, sexuadas diferentes, sino que esta diferencia se ve acrecentada por los roles de género que nos hace necesitar, utilizar y percibir la ciudad de manera diferente.

De este modo, la concepción del derecho a la ciudad en clave feminista replantea los postulados tradicionales y patriarcales (Fenster, 2010) del urbanismo imperante del siglo XXI, reconociendo y valorando la diversidad (Pérez-Sanz, 2013). La problemática que subyace en la universalidad del derecho a la ciudad se identifica con que su definición se ha desarrollado a partir del “mundo público, la participación en el mercado y los espacios asignados a los hombres. El espacio doméstico-femenino no está incluido en la categoría de ciudadanía” (Muxí et al., 2011, p.108). Desde este planteamiento, junto con el principio de igualdad, se conjugan las exigencias propias del mundo productivo junto con las exigencias del mundo reproductivo en el diseño urbano (Muxí et al., 2011), superando la dicotomía que existe entre el espacio público y privado (Soto, 2009) y apostando por la flexibilidad y fluidez de los espacios (Del Valle, 2000). La división entre los espacios públicos y privados implica que el espacio público sea fuente de reconocimiento de derechos de ciudadanía obviando “los abusos de poder patriarcal que tienen lugar ‘de puertas para adentro’, quedando éstos despolitizados, cuando lo personal sí es político” (Pérez-Sanz, 2013, p.100). Teóricas como Hayden (1981), Jacobs (1961) y McDowell (2000), en oposición a las formas de urbanismo que defienden modelos de

ciudad funcionales, abogan por la necesidad de “construir ciudades policéntricas, potenciar redes de cooperación en los barrios o la creación de mecanismos para frenar la especulación urbanística” (Pérez-Sanz, 2013, p.96). Por otra parte, muchas de las teóricas feministas del derecho a la ciudad, mencionan la necesidad de incorporar las históricas demandas de las mujeres en la reivindicación contemporánea del derecho a la ciudad tales como la seguridad, los espacios públicos de relación, los equipamientos y servicios, la movilidad y la participación, entre otras (Muxí et al., 2011). Frenar la reproducción de las desigualdades que acontecen en las ciudades implica apostar por nuevos medios de diseño, planificación y gestión de estas (Pérez-Sanz, 2013) partiendo de su análisis integrado bajo la premisa de diferentes necesidades en función del género.

En síntesis, el derecho a la ciudad concebido desde la perspectiva feminista supone superar la dicotomía entre las tareas reproductivas y productivas, la división del espacio público-privado y las diferencias relativas a los roles de género con relación al espacio urbano y las obligaciones derivadas de los mismos. Amparar el derecho a la ciudad bajo esta corriente de pensamiento, implica apostar por una concepción teórica sustentada en los principios de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, la equidad y el respeto a la dignidad humana.

1.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En el marco de los derechos humanos reconocidos en la DUDDHH, el derecho a la ciudad se presenta esencialmente como un nuevo derecho en el plano moral, como una lucha de los movimientos sociales y como un reto de gobernanza multinivel para su garantía. Por una parte, partiendo de los precursores, antecedentes y de la concepción moderna del concepto, el derecho a la ciudad se presenta actualmente como un derecho aglutinador de los distintos derechos reconocidos en las tres generaciones de derechos humanos. No obstante, la apuesta como aquel derecho que reúne la garantía y simultaneidad de una colectividad de derechos, se opone a la posible consideración del mismo como derecho superior al resto – en términos de jerarquía –. Además de tales derechos, en la idea del derecho a la ciudad, también se agregan otro tipo de derechos que, hasta el momento, no han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico tales como: el derecho al espacio público, el derecho a la identidad y el derecho a la movilidad, entre otros (Borja, 2000).

Desde distintas disciplinas, los autores contemporáneos desarrollan un análisis en el que diversas cuestiones emergen de forma recurrente, tales como: la relevancia del proceso de urbanización en el cambio de las ciudades, los actores (fuerzas sociales, administraciones responsables) y la aspiración de un nuevo modelo de ciudad. El planteamiento del derecho a la ciudad desde la perspectiva feminista reflexiona al respecto defendiendo una nueva corriente de pensamiento sustentada en la existencia de desigualdades en el propio espacio urbano.

Además de ello, la garantía del derecho a la ciudad parte necesariamente de la radiografía de las necesidades y desigualdades que tienen lugar en el espacio urbano, en aquellos límites supralocales tales como las áreas metropolitanas, regiones, comunidades autónomas, etcétera. En el caso de Purcell, Borja y Capel, además de las anteriores destacan la conexión entre el derecho a la ciudad y los modelos de gobernanza, partiendo de una concepción de la democracia en términos políticos, sociales y culturales donde la reivindicación de dicho derecho esté fundamentada en las demandas de las fuerzas de la comunidad.

La conexión del derecho a la ciudad con el conjunto de derechos humanos en términos de gobernanza implica directamente la obligación de respetar, proteger y cumplir en los diferentes niveles de la administración pública su garantía a la ciudadanía, especialmente derivado por el derecho consuetudinario y los tratados internacionales en la materia. Así, los distintos marcos normativos vigentes en materia de derechos humanos, tienen una aplicación directa en el espacio urbano de las ciudades requiriendo la aplicación de estrategias de gobernanza multinivel donde entretejer las capacidades de los distintos niveles de la administración para velar por su garantía en el ámbito local y de proximidad. No obstante, a pesar de las obligaciones derivadas de los marcos normativos vigentes en la materia, las desigualdades en cuanto al ejercicio efectivo de los derechos humanos y, por ende, del derecho a la ciudad, están presentes en el espacio urbano de las ciudades.

En el marco de tales desigualdades donde la exigibilidad y garantía del derecho a la ciudad se hace cada vez más necesaria, en el siguiente capítulo se procede a profundizar en el fenómeno de la vulnerabilidad urbana desde el punto de vista teórico y empírico a través de la identificación de potenciales niveles y escalas de medición, así como las limitaciones empíricas de la aplicación de distintos instrumentos.

CAPÍTULO II.

VULNERABILIDAD URBANA: TEORÍA Y MEDICIÓN



Barrio de La Coma (Paterna).

¿Quién no ve que, en realidad, es la desigualdad lo que oprime a los que la soportan? ¿Cuál es la libertad del desempleado de larga duración, del obrero pegado a la cadena de producción, de la cajera de supermercado, del pobre, del analfabeto, del que se muere a los 30 ó 40 años por un accidente del trabajo o cuya vida es disminuida por el desgaste o la enfermedad profesional? O aún, en el ámbito urbano, ¿cuál es la libertad del habitante al que se le asigna de facto una vivienda en un polígono de viviendas sociales alejado y desbaratado, convertido en una zona de relegación?

Jean Pierre Garnier (2011).

INTRODUCCIÓN

El derecho a la ciudad nace de la exigencia de garantizar el conjunto de derechos de ciudadanía ante los frecuentes y notables desequilibrios y desigualdades. De acuerdo con Naciones Unidas (2015), en las últimas décadas se ha producido un importante crecimiento de la desigualdad entre ciudades, países y regiones del mundo. La emergencia de la desigualdad cada vez más acentuada⁵⁴, ha derivado a su vez en el surgimiento de distintos fenómenos cuya traslación en el territorio se ha materializado de diversas formas. En este capítulo, organizado en dos secciones, se introducen las bases que sustentan el conocimiento del fenómeno objeto de estudio tanto en lo que respecta a su profundización teórica como en lo que respecta a su medición.

En la primera sección se detalla la naturaleza de los fenómenos urbanos que guardan especial relación con el objeto de estudio. En primer lugar, se describe la contextualización de la desigualdad y su relación transversal con el resto de fenómenos que tienen lugar en el territorio. La profundización teórica de la vulnerabilidad en los barrios vulnerables es una cuestión esencial para comprender los distintos procesos de diferenciación socioespacial, polarización, fragmentación urbana, segregación y gentrificación.

En la segunda sección se introduce una aproximación teórica y metodológica sobre la medición de la vulnerabilidad urbana. La medición de los mismos, no exenta de dificultades y de complejidad dada su naturaleza multidimensional y multifactorial, es posible a través de la determinación de indicadores urbanos. Para ello, se ha optado por realizar una aproximación metodológica sobre la medición de la vulnerabilidad urbana a través de la identificación de herramientas e indicadores urbanos según: la escala territorial y temporal de análisis, el tipo de medida, unidad y variables de análisis, y de acuerdo con el enfoque adoptado (*people based versus area based*).

A modo de síntesis, en las últimas páginas del capítulo se presentan las conclusiones principales del recorrido teórico desarrollado sobre los distintos fenómenos urbanos y respecto a la determinación de los indicadores urbanos para su medición.

⁵⁴ En lo que respecta a las desigualdades del desarrollo humano se destaca que tanto su evaluación como respuesta implica “una revolución en lo que atañe a su medición. Las buenas políticas empiezan por mediciones adecuadas, y una nueva generación de desigualdades exige una nueva generación de herramientas de medida” (Naciones Unidas, 2019, p.4).

2.1. LA GÉNESIS ESTRUCTURAL DE LA VULNERABILIDAD URBANA

Los fenómenos urbanos han sido ampliamente definidos por la comunidad científica (Beck, 1998; Castel, 1995; Castells, 1974; Gacitúa, Sojo & Davis, 2000) destacando su naturaleza poliédrica y multifactorial en las distintas regiones del mundo. De forma transversal a tales fenómenos, en las últimas décadas la desigualdad se ha convertido en un rasgo característico de las sociedades contemporáneas (Blanco & Nel-lo, 2018), de forma que los desequilibrios y desigualdades territoriales emergen en diferentes escalas de análisis tanto a nivel interurbano como intra-urbano (Moreno Jiménez & Vinuesa, 2012).

Históricamente, los procesos sociales ligados al espacio urbano tales como la desigualdad, la vulnerabilidad o la segregación urbana, se vinculan a otro tipo de procesos con especial arraigo territorial como la pobreza, la polarización y la fragmentación urbana. Abordar la vulnerabilidad urbana, en este sentido, pasa necesariamente por profundizar en un contexto más amplio: el campo de la desigualdad.

A pesar de no poder establecer una relación entre la pobreza y la marginalidad de manera categórica, queda patente que las relaciones de dominio y la desigual distribución de bienes son un componente básico de la marginación de las personas y de los grupos situados «en las periferias o límites de las diversas áreas de las ciudades» (López-Hernández (1999), estando la marginalidad condicionada por factores estructurales, contextuales e históricos (López-Simón, 2022, p.17).

La expresión de las desigualdades sociales cristaliza en formas de injusticia espacial. Concretamente, en España⁵⁵ las múltiples y diversas formas de desigualdad se han manifestado de distinta manera (Méndez, 2017) y con mayor intensidad entre las personas más vulnerables (OECD, 2014). Las situaciones existentes de desigualdad no han presentado una morfología homogénea ni entre las ciudades ni entre sus habitantes ya que “literalmente se puede afirmar que la crisis ha ido por barrios, que ha aumentado la segregación y la estigmatización espacial, y que ha agudizado los desequilibrios territoriales que se dan dentro de las ciudades” (Fernández-Casadevante, Morán y Prats, 2018, p.54). Así, el proceso de concentración de determinados grupos sociales con características semejantes en espacios segregados, se acompañó de la construcción de un

⁵⁵ “Sólo la mejora de la sanidad, educación y seguridad social, lograron que la desigualdad no aumentara en la década de los ochenta” (Arias, 2005, p.79).

imaginario social marcado por la estigmatización y el desprestigio social (López-Simón, 2022).

Por su parte, la vulnerabilidad urbana en nuestro país no ha eludido los efectos de la desigualdad socioeconómica a nivel municipal y autonómico (Hernández-Aja et al., 2018). Las repercusiones de los procesos de desigualdad en el espacio urbano, trascienden al ser humano llegando al propio territorio en unos “niveles de desigualdad tan obscenos como injustificables” (Nogué & Romero, 2006, p.34), aunque “no hay un consenso real acerca de cuánta desigualdad es aceptable o, de hecho, qué tipo de desigualdades son importantes” (Ferreira & Walton, 2004, p.11).

Entre las distintas causas que motivan el origen de la desigualdad en las ciudades, se tiende a destacar el modelo capitalista neoliberal (Harvey, 1973). Desde los Estados sociales y democráticos de Derecho, los poderes públicos están obligados a considerar las situaciones de desigualdad y ofrecer medidas de corrección al respecto (Martínez-Martínez, 2017). Las diferencias que tienen lugar en el espacio urbano, tradicionalmente han supuesto aspectos negativos y, por ende, estos han sido calificados como desequilibrios o desigualdades (Moreno Jiménez y Vinuesa, 2012). La naturaleza poliédrica de la desigualdad ha de ser analizada desde un punto de vista estructural y multifactorial “desarrollando un modelo encaminado a identificar los distintos elementos que intervienen en él” (Garrido & Jaraíz, 2017, p.143).

En el caso de los barrios vulnerables, Alguacil (2006) señala que estos son expresión de un doble fenómeno en un contexto de desigualdad: la gentrificación y la emergencia del nuevo proletariado. La trayectoria del fenómeno de la gentrificación a nivel europeo, ha seguido un recorrido diferente al seguido en el ámbito norteamericano. En Europa, la gentrificación ha supuesto un impacto inferior que en América del Norte ya que “el valor social de vivir en la zona central de las ciudades con un elevado valor histórico y arquitectónico ha atraído siempre a los hogares europeos de renta alta” (Leal, 2002, p.68). En este contexto, el concepto de gentrificación surgió en Reino Unido en la década de los años sesenta de la mano de Ruth Glass (1964). Los resultados derivados de dicho fenómeno fue el proceso de cambio que experimentaron algunos barrios obreros londinenses que fueron invadidos por personas de clase alta (Court, 2016).

Realizando una revisión teórica de las distintas aportaciones realizadas alrededor del concepto⁵⁶, en el presente estudio ésta será entendida como aquel “desplazamiento, a través de la presión del mercado inmobiliario o de políticas urbanísticas, de sectores de población residente en determinadas áreas urbanas, reemplazándola por población de mayor capacidad adquisitiva” (Nel-lo, 2018, p.187). En palabras de Sergio Porcel (2016, p.31) “muda el perfil o los perfiles de los residentes urbanos, introduciendo en escena nuevas pautas culturales y de consumo en la ciudad contemporánea”. Es decir, la gentrificación es sinónimo de la sustitución espacial de personas de renta media y baja por personas de renta alta (Leal, 2002). A nivel general, la gentrificación tiene lugar en los “centros históricos degradados, habitualmente sometidos a operaciones de regeneración urbana” (Porcel, 2016, p.31). En consecuencia, la gentrificación deriva en el surgimiento de polarización social “a nivel de ciudad, concentrando espacialmente las propiedades lujosas y obligando a los propietarios menos afortunados a moverse en otros barrios pobres más lejanos” (Court, 2016, p.62). Otra de las consecuencias que pueden enunciarse a tenor de lo anterior es el cambio provocado en la estructura social de las ciudades contemporáneas y derivado a su vez de la desindustrialización. Dicha transformación de la estructura de las clases urbanas:

Está marcada por una tendencia hacia la polarización social, la cual se explica básicamente por el aumento de los trabajadores de servicios cualificados y de los no cualificados en detrimento del resto (Sassen, 1991). No obstante, otros autores también hablan de procesos de profesionalización, caracterizados por un incremento tan solo de los trabajadores de servicios cualificados (Hamnett, 1994) (Porcel, 2016, p.31.)

La transformación del parque de vivienda, del tejido comercial y de la vida social son algunos de los efectos más visibles de los procesos de gentrificación en las ciudades (Nel-lo, 2018). En la misma línea González y Hodkinson (2014) concluyeron que los procesos de gentrificación son procesos inacabados y, en algunos casos, procesos de intervención en barrios fallidos. Sin embargo, la gentrificación trae consigo la paradoja de que las personas que son expulsadas de áreas susceptibles de rehabilitación, regeneración o renovación urbana, se ven abocadas a zonas igualmente acompañadas de dicha susceptibilidad; y, a su vez, este proceso es acompañado de actuaciones

⁵⁶ En las últimas décadas, los procesos de gentrificación también han sido asociados comúnmente al turismo, donde un grupo de población – generalmente de un nivel económico medio y bajo –, ha sido sustituido por un grupo con mayor nivel económico (Lees, Slater & Wyly, 2008).

institucionales de “recualificación urbana donde en la mayoría de los casos el fenómeno de gentrificación cuenta con la complicidad del sector público, ya que las inversiones de cualificación con la participación de agentes privados es finalmente captado por éste último” (Alguacil, 2006, p.162).

En las últimas décadas, Lees, Annunziata y Rivas-Alonso (2018) han subrayado que la resistencia a los procesos de la gentrificación se ha incrementado a nivel internacional y, que, además, continúa considerándose un aspecto esencial en la lucha para garantizar la justicia social en las ciudades del mundo. La trascendencia de las desigualdades económicas ha conllevado a la desigualdad de oportunidades y a la perpetuación de las mismas (Naciones Unidas, 2015). Así, los procesos de desigualdad tienen una incidencia directa sobre la estructura económica y social de las ciudades, convergiendo y divergiendo en la relación justicia-injusticia espacial: “la justicia y la injusticia están inscritas en la espacialidad y las geografías pluriescalares en que vivimos, desde el espacio del cuerpo y el hogar, pasando por las ciudades, las regiones y los estados naciones, hasta la escala global” (Bret et al., 2016, p.101). La dimensión espacial de la justicia, más allá del término municipal, es determinante en el análisis de los fenómenos urbanos en los distintos niveles geográficos.

Los estudios realizados por Harvey⁵⁷ (1973), O’Laughlin (1973), Reynaud (1981), Pirie (1983), Soja (1994; 2010), Marcuse et al. (2009), entre otros, asocian las teorías y concepciones de la justicia en el espacio. La redistribución justa y equitativa de la riqueza en el territorio (Secchi, 2015) alude a la concepción de la *justicia espacial* (Soja, 2014) en términos de un “reparto equitativo en el espacio de los recursos socialmente valorados, así como también las oportunidades o posibilidades de utilizarlos o no” (Salamanca & Astudillo, 2016, p.13).

En este contexto, tanto la justicia como la injusticia espacial pueden considerarse al mismo tiempo producto y proceso, donde “las discriminaciones ligadas a las localizaciones, resultado de los prejuicios impuestos a determinadas poblaciones debido a su ubicación geográfica, tienen un papel fundamental en la producción de injusticia espacial” (Bret et al., 2016, p.103). Entre las causas que originan la injusticia espacial cabe destacar los condicionantes estructurales de carácter social, económico, político y

⁵⁷ A diferencia del resto de autores, David Harvey aboga por la terminología de *territorial justice*.

cultural (Marcuse et al., 2009), cuyas manifestaciones en el espacio urbano se relacionan con la existencia de espacios, áreas y/o barrios vulnerables. Ante la manifestación de distintas formas de desigualdad en las ciudades, impera la necesidad de abordarla desde el ámbito político (Arias, 2001), ya que:

(...) para acabar con las desigualdades y las carencias estructurales que afectan a muchos países no es suficiente el eventual crecimiento económico que pueda generar el comercio. Una mayor participación de cualquier país en los beneficios de la globalización no va a resolver por sí sola problemas internos como la inequidad en la distribución de la riqueza y en el acceso a servicios básicos como la salud y la educación, la marginación de ciertos grupos sociales, la violencia, el descontrol del comercio de armas, la corrupción... Esto sólo podrá resolverse con políticas de desarrollo sostenible adecuadas y una participación activa de la sociedad civil en su definición e implementación (Carreras & Farré, 2006 p.80).

Después de las convulsiones políticas y sociales del siglo XX, “la crisis de los sistemas redistributivos y el impulso de las políticas neoliberales a escala mundial (...) ha contribuido, pues, de forma decisiva al incremento de las desigualdades” (Blanco & Nel-lo, 2018, p.73). Además de las históricas desigualdades de nuestras sociedades, con la revolución tecnológica y el surgimiento de las tecnologías de la información y de la comunicación, se han producido importantes fracturas y con ello, un aumento significativo de las múltiples expresiones de la desigualdad. Las desigualdades en este ámbito son de diversa índole (educativa, formativa-laboral, funcional, económica, geográfica-territorial, etcétera) y, de forma transversal a ellas, también se unen las desigualdades por razón de sexo, etnia o edad, entre otras. Un interesante estudio sobre la desigualdad en España⁵⁸, revela que la brecha digital de índole geográfica, la disponibilidad de infraestructuras y políticas de inmersión digital, está directamente relacionada con la existencia de exclusión digital, aunque la disponibilidad de acceder tampoco garantiza la *e-inclusión* de la ciudadanía (Varela, 2015).

Así, las formas de expresión de la desigualdad se materializan en distintos procesos que implican una relación bidireccional entre sociedad y espacio urbano. En las últimas décadas del siglo XX, se han acentuado considerablemente las dinámicas de

⁵⁸ “En un país como España, en donde las desigualdades se han incrementado de una forma tan dramática en los últimos años, es sumamente llamativo la falta de atención que se le presta a una de las divergencias más evidentes que soporta nuestra sociedad: la brecha digital” (Varela, 2015, p.9).

diferenciación socioespacial, dualización y fragmentación urbana (Muxí, 2006). La diferenciación socioespacial, ha sido abordada históricamente con notables aportaciones y puntos de vista [Spencer (1898 [1876]), Simmel (1989a, [1890], 1989b [1900]), Durkheim (1995 [1893]), Parsons (1976 [1951]), Elías (1977) y Luhmann (1997)].

A principios del siglo XX, desde la Escuela de Chicago y bajo el paradigma de la Ecología Humana, se iniciaron los primeros estudios acerca de las diferencias sociales y su relación con el espacio urbano. Las desigualdades propias de la estructura social y su dimensión urbana, determina la diferenciación de los distintos espacios urbanos que integran las ciudades. Los antecedentes del análisis de la diferenciación socioespacial están vinculados a la diferenciación residencial en áreas urbanas, tanto en lo relativo al nivel micro (ámbito familiar y local) como a un nivel macro (condicionantes estructurales de la desigualdad), en el sentido en el que: “aspectos sociales, económicos, políticos, geográficos, psicológicos y antropológicos juegan un papel determinante en la construcción de esta diferenciación” (Pérez-Campuzano & Santos, 2011, p.93).

Georg Simmel⁵⁹ en su obra *Sobre la diferenciación social. Investigaciones sociológicas y psicológicas*, desarrolló su teoría de la diferenciación y la de la desigualdad, en la que a diferencia de los planteamientos marxistas⁶⁰, Simmel no acuña un concepto de clase social propio, sino el estudio de la estratificación social donde “la pertenencia a determinados grupos que surgen de la estructura económica no tiene mayor peso que cualquier otra membresía social del individuo” (Lewkow, 2018, p.265). Al respecto, la diferenciación socioespacial alude a un proceso de:

Discriminación y estructuración social (...) y el análisis de la división social del espacio no toma todo el sentido más que dentro de una interrogación más global sobre las estructuras sociales y su evolución a distintas escalas espaciales y temporales (Formiga, 2000, p.37).

Por su parte, David Harvey (1992) advertía que las ciudades ausentes de planificación tendrían dos consecuencias directas: por un lado, el surgimiento de pobreza y la corrupción; y, por otro lado, la diferenciación espacial de aquellos entornos que

⁵⁹ Considerado uno de los padres de la Sociología, fue un sociólogo y filósofo alemán que representó al movimiento neokantiano relativista.

⁶⁰ No obstante, resulta necesario destacar la obra de autores como Lionel Lewkow (2018), quien ha analizado la teoría neokantiana relativista de Georg Simmel y el planteamiento de Karl Marx, desarrollando una importante tesis sobre los puntos de convergencia y diferenciación de ambas teorías sociológicas.

dificultan la integración urbana y a su vez, aumentan el aislamiento social en la medida en que las personas con mayor poder adquisitivo, lo aumentan mientras desciende el de quienes disponen de un poder adquisitivo bajo. La concentración de zonas urbanas productivas y la desigual distribución de rentas, comportan áreas geográficas con notables diferenciaciones, donde el crecimiento económico conlleva al significativo crecimiento de las desigualdades.

Asociado al proceso de desindustrialización y de globalización, emerge el fenómeno de la polarización urbana (Porcel, 2016). La polarización espacial está directamente relacionada con la estructura social y ocupacional, donde los cambios producidos en ésta última están conllevando a la dualización de la primera (Donat, 2018). El concepto de *Dual City* acuñado por Sassen para referir las *global cities*, refleja cómo las tendencias producto de la globalización la desindustrialización y la desigualdad, impactan en la configuración del espacio urbano, el mercado laboral e inmobiliario y la estructura de consumo (Sassen, 1991). Aunque la teoría de Sassen ha sido objeto de diversas críticas académicas por su simplicidad teórica (Burgers & Musterd, 2002; Castells & Mollenkopf, 1991; Hamnett, 1994; Harloe & Fainstein, 1992; Reichl, 2007; van Kempen, 1994), desde el punto de vista ideológico la teoría de la ciudad dual permite realizar un análisis crítico sobre los efectos de la desigualdad en las ciudades y cómo ésta se extiende al conjunto del sistema urbano (Sarasa et al., 2018).

Paralelamente, como resultado de la globalización y de la vinculación entre fragmentación y el fenómeno de metropolización⁶¹ (Prévôt, 2001), en la Ciudad Posmoderna tuvo lugar una notable polarización social y económica que incidió, directamente sobre la configuración del territorio.

Autores como Davis (2004), Rodé (1991) y Vidal-Koppmann (2008) han denominado a este proceso *tejido urbano quebrado o involución urbana*. El proceso de fragmentación urbana es inherente a la conformación de las ciudades, donde ésta muestra zonas claramente diferenciadas por sus límites, es decir, “la fragmentación es un atributo de la ciudad y desde su origen la ha caracterizado el heterogéneo uso del suelo conforme

⁶¹ Entendida como aquella “interrelación socio-espacial de la gran ciudad con los centros urbanos y el área rural circundante, que consiste en que la gran ciudad establece fuertes relaciones de interdependencia con su entorno, aun antes de su fusión física, al punto que se configura una unidad socio-espacial más amplia, que con frecuencia involucra entidades político-administrativas diferentes” (Alfonso & Jaramillo, 2001, p.199).

a la división social (...) un parámetro de comparación entre las patologías urbanas y el ideal de ciudad, quedando siempre a un nivel formal descriptivo” (Guzmán & Hernández Sainz, 2013, p.42-43).

Los procesos de fragmentación urbana contradicen la concepción de una ciudad como “unidad”, del mismo modo que la teoría de *Dual City* de Sassen, donde el conjunto de las partes que la integran se encuentran interconectadas entre sí. La pérdida de tales conexiones, implica un estudio de la fragmentación urbana desde el análisis del espacio urbano, las tensiones que se generan a su alrededor, y, a su vez, los impactos sociales y culturales que derivan de su aparición (Carballo & Batalla, 2012). Por ello, la fragmentación urbana hace referencia a un proceso de separación espacial, económica y social de enclaves urbanos ubicados en el conjunto de la ciudad, donde los mencionados enclaves quedan relativamente aislados del sistema urbano (Bénil, Didier, Dorier-Apprill & Garvais-Lambony, 2007).

La separación física o espacial, la fragmentación se presenta en forma de barreras arquitectónicas que favorecen el alejamiento físico y la incomunicación entre unos enclaves y otros, tales como infraestructuras de transporte agresivas (autopistas o ferrocarriles). La separación de carácter social, plantea una división urbana en forma de fragmentos autónomos, respondiendo a lógicas propias en detrimento de una idea conjunta de sociedad (Guénola y Esquivel, 2015). En lo que respecta a la cuestión económica, la separación está determinada por la diferenciación de los niveles de renta en función de la localización del tejido productivo en cada enclave urbano.

- **Segregación urbana y residencial**

Del mismo modo que sucede con los procesos de diferenciación socioespacial, polarización y fragmentación urbana, el origen del concepto de segregación en las sociedades capitalistas ha tenido un desarrollo desigual condicionado al auge de la globalización, el proceso de desindustrialización, el desarrollo heterogéneo de los modelos de Estados de Bienestar y el contexto histórico de referencia.

Donat (2018, p.31) señala que la segregación “tiene su origen en los mecanismos que generan las desigualdades socioeconómicas y su traslación al territorio pasando por el filtro del mercado del suelo”. Por ello, el fenómeno de la segregación urbana actúa en

base al valor del suelo y la vivienda. La tradición Ecológica de la Escuela de Chicago⁶² en la década de los años veinte del siglo pasado, consideraba el proceso de segregación residencial como un proceso natural de separación de los grupos sociales dentro de un mismo espacio urbano. Como expresión de la desigualdad, la segregación urbana se define como aquel fenómeno “a través del cual, grupos sociales diversos tienden a separarse sobre el espacio urbano en función de sus características económicas, de origen, creencias u otras características sociales” (Nel-lo, 2018, p.187). No obstante, la segregación urbana va más allá de la mera expresión de las desigualdades sociales puesto que supone la existencia de “un fenómeno bidireccional, ya que las características de los barrios –su composición social, su nivel de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, su percepción, entre otros– puede condicionar, bien revirtiendo, bien acentuando, las propias desigualdades sociales” (Donat, 2018, p.31).

La segregación, ha sido un fenómeno ampliamente estudiado por la comunidad científica, aunque hasta cierto punto es considerado como un concepto ambiguo y a su vez, un fenómeno complejo (Leal, 2002; Maloutas, 2012). En la línea de Carles Donat (2018), su complejidad y ambigüedad se desprende de los siguientes tres elementos:

1) En primer lugar, el proceso de segregación adquiere diferentes manifestaciones tales como la educativa, la sanitaria, la medioambiental... de las cuales, la más estudiada es la segregación residencial (Leal, 2002). Una de las principales causas de esta cuestión, se sitúa en el fuerte desequilibrio del mercado inmobiliario donde la acumulación del capital reduce las oportunidades de elección de los colectivos más vulnerables (Rojo Mendoza, 2015). Esta cuestión, agrava los procesos de separación o división socio-territorial (Janoschka & Glaszer, 2003) dentro de la trama urbana y cuya manifestación física y social “empieza a generar diferentes estilos de vida aislados, lo cual tiene repercusiones directas en la vida comunitaria del organismo urbano” (Rojo Mendoza, 2015, pp.123). En la *Cuestión Urbana* de Manuel Castells, destaca que la segregación residencial tiene lugar cuando la distancia social se manifiesta fuertemente en el espacio urbano y cuya distancia se plantea no únicamente “en términos de diferencia, sino de jerarquía” (Castells, 1999, p.204). No obstante, las teorías clásicas alrededor de la

⁶² Son diversas las críticas que ha recibido la Escuela de Chicago dada la falta de relación entre el espacio y los procesos sociales (Castells, 1974; Urrutia, 1999); así como las limitaciones que pueda suponer observar la ciudad desde la propia ciudad sin contemplar la sociedad que la hace posible, el rol de las personas y el papel del Estado (Pahl, 1975).

segregación presentan algunos vacíos respecto a la extensión y falta de explicitación respecto a la condición de quiénes son segregados y quiénes ejercen la segregación. En consecuencia, se considera acertada la definición propuesta por Rodríguez Merkel (2014) en el sentido de referir la segregación residencial como aquel proceso a través del cual:

Los grupos sociales de mayor poder restringen, condicionan o limitan –a través de distintos mecanismos, y de manera no siempre consciente e intencional– las oportunidades de acceso al suelo urbano a los grupos de menor poder, resultando en su distribución desigual u otras formas de separación en el espacio físico de la ciudad.

2) El segundo aspecto que introduce ambigüedad en el término, está relacionado con su propia naturaleza. Los primeros estudios respecto a la segregación (White, 1983) diferenciaban el punto de vista espacial puesto que, a pesar de compartir un mismo espacio territorial, puede existir una gran ausencia de interacción entre personas en lo que a la existencia de relaciones sociales se refiere.

No se puede considerar solo como un resultado final, es decir como la plasmación en el territorio de las desigualdades sociales, sino que forma parte de un proceso, ya que la separación de los grupos sociales en el territorio tiene incidencia, a su vez, en las propias desigualdades sociales (Blanco & Nel-lo, 2018, p.27).

No obstante, la correlación existente entre *distancia física-distancia social* ha experimentado un desarrollo diferente en los Estados Unidos y en Europa, ya que la segregación espacial y la segregación social se encuentran más correlacionadas en el ámbito norteamericano que en el europeo debido en buena medida a las políticas del Estado del Bienestar (Donat, 2018).

Por otro lado, existen dos grandes formas de división social del espacio urbano: una basada en los elementos culturales y la otra basada en el estatus. Ambas no mantienen una relación aislada, sino que “se sobreponen, reforzándose u oponiéndose según los casos” (Blanco & Nel-lo, 2018, p.30). Los elementos culturales se basan fundamentalmente en semejanzas de carácter étnico, por lugar de origen, cuestiones religiosas o en función del estatus⁶³; su elemento característico es la voluntariedad, a

⁶³ Según Peter Marcuse (1997), el estatus trasciende el nivel socioeconómico, sino que implica el conjunto de relaciones de poder.

diferencia de como sucede con la división social basada en el estatus. En este último caso, la segregación no es voluntaria, sino que, indirectamente refuerza las relaciones de poder:

Es el resultado de un proceso mediante el cual los grupos sociales de mayor poder restringen, condicionan o limitan – a través de distintos mecanismos y de manera no siempre consciente e intencional – las oportunidades de acceso al suelo urbano a los grupos de menor poder (Rodríguez Merkel, 2014, p.7).

Además de lo anterior, es necesario señalar en este apartado la diferenciación entre la segregación urbana y la segregación espacial. Tal y como señala el profesor Juli Ponce Solé (2004, p.163): “la segregación espacial se traduce en el territorio por los guetos y urbanizaciones (...) la segregación urbana es sinónima de fractura social”. En la misma línea, Court (2016) destaca que la diferencia esencial entre la segregación espacial y la segregación urbana radica en términos de jerarquía y fractura social.

3) En tercer lugar, cabe considerar en el análisis de la segregación las características poblacionales tales como la edad y el tipo de familia, entre otras. Según Marcuse (1997) y Rodríguez Merkel (2014), estas características serían un elemento sustancial de la segregación. En estos términos, Sabatini y Cáceres (2005, p.4) afirman que la segregación implica cierta homogeneidad social ya que “corresponde a la aglomeración en el espacio de familias de una misma condición social, más allá de cómo definamos las diferencias sociales”.

A este hecho, Da Cunha (2006, p.3) ha destacado que las urbes “acumulan capital y concentran a las personas de múltiples estatus y orígenes al mismo tiempo que revelan las divisiones sociales y las fragmentaciones del espacio: unen a las personas mientras las sostienen la distancia”. A esta diferenciación entre quienes son segregados y quienes segregan (Rodríguez Merkel, 2014), se unen los importantes procesos de estigmatización que sufre la población residente en espacios urbanos vulnerables. La estigmatización, acentuada por los déficits de infraestructuras y servicios públicos en el espacio urbano como consecuencia de las características sociales que concentra dicho espacio implica además que: “importantes actores institucionales, gubernamentales o del mercado estereotipan negativamente a todos los residentes de un lugar y/o reducen los flujos de recursos destinados al lugar como consecuencia de la composición social” (Galster, 2007, p.20).

En definitiva, el conjunto de fenómenos urbanos y dinámicas existentes en las ciudades del mundo, tienen una afectación directa sobre los barrios y muy especialmente, sobre la configuración del fenómeno objeto de estudio: la vulnerabilidad urbana.

2.2. EL FENÓMENO DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN LAS CIUDADES CONTEMPORÁNEAS

El fenómeno de la vulnerabilidad es indisociable de un espacio territorial de referencia y de los condicionantes estructurales y contextuales que originan la desigualdad en la escala interurbana e intraurbana. La vulnerabilidad está presente tanto en los territorios urbanos y rurales como en la condición humana dado que caracteriza tanto a las personas a título individual como a la sociedad en su conjunto (Naciones Unidas, 2003).

En el estudio de *‘La condición de la clase obrera en Inglaterra’* (1845), Friedrich Engels dibujó el escenario de los déficits residenciales y la degradación del espacio público de los barrios donde residía la clase obrera. En la sociedad contemporánea, los barrios continúan presentando este tipo de déficits, aunque con ciertas particularidades e intensidades diferentes en función del contexto de referencia. Espacios urbanos donde se expresan las necesidades de una ciudad que es vertebrada a partir de la simbiosis entre las necesidades colectivas y las necesidades específicas de las personas que integran las ciudades (Caravantes, 2019) y cuya concentración de necesidades conlleva a la “acumulación de clases desfavorecidas” (Subirats, 2016, p.43).

El estudio de la vulnerabilidad llegó al ámbito de las Ciencias Sociales derivado de las investigaciones realizadas en el ámbito de las Ciencias de la Salud (Uceda-Maza, 2011). En relación con la información procedente de los censos de población y vivienda, en la década de los setenta los primeros estudios que trataron de medir el grado de la vulnerabilidad y el riesgo de exclusión social, definieron un conjunto de indicadores sociales con variables vinculadas a:

La pobreza material, nivel de rentas o distribución de bienes sociales escasos o de desigual distribución en la unidad vecinal, constituyéndose así en una de las primeras referencias del empleo del análisis sociológico en la planificación en España. Esta aproximación continuó prácticamente inalterada hasta una década más tarde, cuando

desde el marco común europeo se estableció como línea prioritaria de trabajo el diseño de medidas y políticas para la integración de los barrios vulnerables (Ruiz, 2018).

Además de tales estudios, el marco referencial del fenómeno de la vulnerabilidad, remite ineludiblemente a los estudios realizados por el sociólogo Robert Castel (1991; 1997). “Previo al estado de exclusión (...), nos encontramos con procesos de vulnerabilidad, precariedad y fragilidad económica y social que lo preceden y alimentan, siendo por ello reconocible donde una sociedad debe actuar para prevenir la situación de exclusión” (Uceda-Maza, 2006, p.224). La vulnerabilidad en tanto que es entendida como un fenómeno estructural, heterogéneo, multidimensional y multifactorial, se ubica en una zona intermedia inestable entre la zona de exclusión e integración donde se “conjuga la precariedad en el trabajo y la fragilidad de las ayudas de proximidad” (Castel, 1997, p.13).

La vulnerabilidad presentada como la antesala de la exclusión social, tiene importantes consideraciones en el despliegue de las políticas públicas, especialmente en lo que respecta al desarrollo de actuaciones preventivas al objeto de detener su agravamiento (Alguacil, Camacho & Hernández-Aja, 2014; Arias, 2001; Bruquetas, Moreno & Walliser, 2005). Así, “los síntomas de vulnerabilidad urbana y los procesos posteriores de degradación, son consecuencia de la falta de integración equilibrada entre cada uno de estos subsistemas⁶⁴ que son los que integran el constructo urbano” (Sorribes & Perelló, 2003, p.93). Especialmente, en el ámbito de los barrios vulnerables Jaraíz (2012, p.79) señala que estos “recorren también los procesos de desafiliación o desconexión social en un continuo que iría de la zona de integración a la de vulnerabilidad y de esta a la de exclusión social”.

Las herramientas políticas de gestión urbana de las ciudades y los dispositivos relativos a la construcción, “han tenido y tienen consecuencias relevantes en lo que respecta a las relaciones, de integración o exclusión, entre ricos y pobres” (Secchi, 2015, p.27). De acuerdo con Córdoba y Hernández-Aja (2008), existen espacios urbanos en los que se considera preferente actuar previo a su conversión en *áreas problema*” (Gómez-Quintero et al., 2018, p.61), de forma que de no actuarse sobre las raíces que motivan la aparición de los continuos desequilibrios derivaría en una mayor degradación que conlleve a su marginación (Hernández-Aja, 2007).

⁶⁴ Referidos al sistema económico, social, urbanístico (resultado de la unión del sistema físico y ambiental) y cultural (Sorribes y Perelló, 2003).

Alguacil, Camacho y Hernández-Aja (2014) destacan que los fenómenos de la exclusión social y de la vulnerabilidad se concretan en el espacio urbano en forma de áreas vulnerables. Sin embargo, este tipo de áreas, ubicadas en las ciudades, no pueden ser analizadas de forma aislada, sino que “existen porque la ciudad, como sistema social complejo, es en sí excluyente” (Garrido & Jaraíz, 2017, p.143). Borja y Castells (2004, p.125) afirman que la concentración territorial de minorías desfavorecidas conlleva a “crear verdaderos ‘agujeros negros’, en los que se refuerzan mutuamente la pobreza, el deterioro de la vivienda y los servicios urbanos, los bajos niveles de ocupación y la falta de oportunidades profesionales”.

La residencia en este tipo de áreas implica el surgimiento de procesos sociales endógenos y exógenos, generando efectos tanto en el territorio en cuestión como en el desarrollo vital de sus moradores (Caravantes, Climent & Masiá, 2017). Las situaciones de desigualdad y fragilidad territorial derivadas de la concentración de espacios empobrecidos se presentan como aquellas vulnerabilidades de mayor visibilidad (Béhar, 2018).

La dimensión territorial de la vulnerabilidad implica la existencia de espacios en los que se conjugan múltiples dimensiones (educativa, sanitaria, social, geográfica, judicial, institucional...) (Alguacil, 2006; Colini et al., 2013; Murie & Musterd, 2004) junto con la existencia de diversos factores de riesgo y de protección. La extensión de la vulnerabilidad al ámbito espacial, ha sido tradicionalmente presentada por la academia en estudios relacionados con la concentración territorial de la pobreza (Donald et al., 2016; Musterd, Murie & Kestelook, 2006; Musterd et al., 2017).

Directamente relacionado con el carácter multidimensional y multifactorial de la vulnerabilidad, en el espacio urbano convergen a su vez, procesos de “carácter urbanístico, sociodemográfico, socioeconómico y sociopolítico que generan lógicas de integración, de vulnerabilidad y de exclusión similares a las que se producen en la estructura social y que acaban por delimitar de manera más o menos difusa áreas desfavorecidas” (Antón-Alonso y Porcel, 2018, p.25).

Por ello, la vulnerabilidad territorial hace referencia tanto al ámbito rural como al ámbito urbano, en el sentido en el que se define por la concreción de un marco espacial y temporal específico materializando el binomio sociedad y territorio en el que ambos se

retroalimentan mutuamente. La vulnerabilidad territorial combina “pasado, presente y futuro; el pasado define características estructurales, el presente define un contexto territorial y temporal contemporáneo, y la vulnerabilidad del presente puede condicionar el futuro” (Hidalgo Sanchís, 2009, p.158).

Por su parte y ahondando en el objeto de estudio, el fenómeno de la vulnerabilidad urbana remite tanto “a la existencia de una situación crítica constatada en la actualidad como a la de unas determinadas condiciones de riesgo, fragilidad y desventaja que harían posible la entrada en esa situación crítica de desfavorecimiento” (Alguacil, Camacho & Hernández-Aja, 2014, p.77). La manifestación de la vulnerabilidad en este tipo de áreas se expresa en:

Las características de las viviendas (espacios físicos poco adecuados para su ocupación y construcciones inseguras), gran fragilidad en sus economías familiares y colectivas, con escasas oportunidades de desarrollo personal; ausencia de servicios básicos; falta de acceso a la propiedad y al crédito; medio ambiente contaminado y escasamente saludable, entre otros (Egea et al., 2008, p.79).

En la literatura anglosajona, el concepto de *urban vulnerability* se ha presentado comúnmente asociada a los efectos del cambio climático y a la sostenibilidad medioambiental de las ciudades (Bulkeley & Tuts, 2013; Romero Lankao & Qin, 2011; Rosenthal, Kinney & Metzger, 2014; Prada-Trigo, 2018; Voskamp & Van de Ven, 2015).

En cambio, en España, los estudios de la vulnerabilidad asociada al territorio se han concretado en el análisis de las áreas urbanas vulnerables o barrios vulnerables (Alguacil, Camacho & Hernández-Aja, 2014; Alonso Ibáñez, 2016; Arias, 2001; Hernández-Aja et al., 2014; Matesanz, 2016; Matesanz & Hernández-Aja, 2018; Vecina, 2011).

La identificación de estos lugares es “donde se produce la intersección de fragilidades entre el trabajo y las relaciones sociales y que sitúa a los sujetos y grupos en riesgo de caer hacia la zona de exclusión social” (Alguacil, Camacho & Hernández-Aja, 2014, p.77).

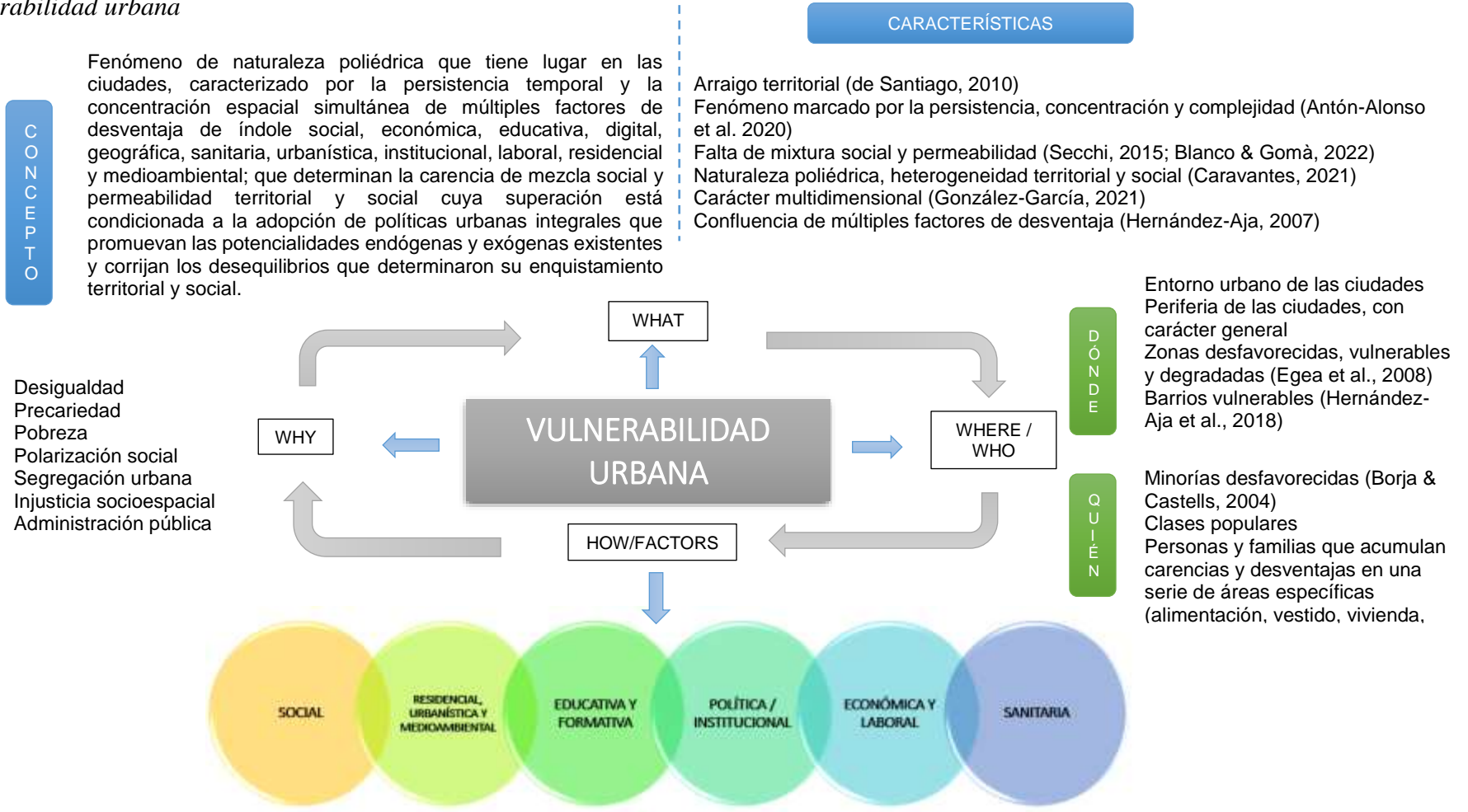
A lo largo de la presente tesis doctoral la vulnerabilidad urbana se entenderá como aquel fenómeno de naturaleza poliédrica que tiene lugar en las ciudades, caracterizado por la persistencia temporal y la concentración simultánea de múltiples factores de

desventaja de índole social, económica, educativa, digital, geográfica, sanitaria, urbanística, institucional, laboral, residencial y medioambiental; que determinan la carencia de mixtura social y permeabilidad territorial y social cuya superación está condicionada a la adopción de políticas urbanas integrales que promuevan las potencialidades endógenas y exógenas existentes y corrijan los desequilibrios que determinaron su enquistamiento territorial y temporal.

Para observar con mayor detenimiento esta cuestión, en la siguiente figura se introducen los principales aspectos que determinan tanto la naturaleza como el alcance de este fenómeno:

Figura 2.1

La vulnerabilidad urbana



Fuente: Elaboración propia.

En el análisis de la vulnerabilidad urbana, la interconexión entre las distintas dimensiones obliga a replantear la incapacidad estructural de algunos colectivos a hacer frente a sus necesidades de alojamiento. La multidimensionalidad de la vulnerabilidad urbana y su medición, exige combinar indicadores de las distintas dimensiones en las que se manifiesta.

En su **dimensión social**, la vulnerabilidad urbana es patente en el perfil sociodemográfico de la población, su capital social (redes sociales y vínculos sociales), así como la identidad de la población residente. Característico de esta dimensión son las situaciones de riesgo y/o exclusión social de la población residente en los espacios vulnerables de las ciudades, así como la fragilidad de los vínculos sociales y las redes de apoyo mutuo.

En la **dimensión residencial, urbanística y geográfica** cabe señalar que, aun teniendo vivienda, las personas que residen en entornos urbanos deteriorados se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad frente al “resto de necesidades, al habitar ahora en un ambiente en el que la elevada densidad de problemas personales-familiares, unida a la insuficiencia de recursos y servicios, provoca una inercia de deterioro progresivo del hábitat y sus pobladores” (Garrido & Jaráiz, 2017, p.143).

En la línea de Alguacil, Camacho y Hernández-Aja (2014), la vulnerabilidad urbana es resultado tanto de la existencia de la exclusión residencial como de la exclusión laboral, cuya simbiosis se retroalimenta y desencadena el agravamiento de otros fenómenos urbanos tales como la segregación espacial. Esta dimensión de la vulnerabilidad urbana está presente tanto en las condiciones residenciales (estado de conservación de las viviendas y antigüedad de las mismas), en el estado de las infraestructuras y espacios públicos del entorno barrial como en el aislamiento geográfico del entorno vulnerable con respecto al núcleo del municipio de referencia (Arias, 2001).

En lo que respecta a la **dimensión educativa y formativa**, los factores que determinan la aparición de la vulnerabilidad urbana se corresponden con un escaso nivel educativo y formativo de la población residente junto con un notable déficit de capacidades y aptitudes tecnológicas (Hernández-Aja & Díaz-Bermejo, 2020). Todo ello está directamente relacionado con las escasas oportunidades de desarrollo personal y laboral.

A este respecto, en lo que concierne a la **dimensión económica y laboral**, la falta de formación básica, el fracaso escolar y el abandono a edades tempranas comportan gran fragilidad de las economías familiares (Egea et al., 2009), altos índices de desempleo y dependencia institucional de las prestaciones sociales (Subirats et al., 2004; Sulmont et al., 1995).

Por otra parte, en su **dimensión política e institucional**, la vulnerabilidad asimismo “puede inscribirse en un marco diferencial de acceso al poder político y a los recursos y decisiones que emanan de este último” (Ribas & Saurí, 2006, p.294). El hecho de no disponer o ser privado de los mecanismos necesarios para garantizar la participación política de la ciudadanía, constituye en sí mismo otro factor esencial que contribuye a la existencia de la vulnerabilidad en nuestras sociedades (Nogué & Romero, 2006).

Por último, la **dimensión sanitaria** de la vulnerabilidad urbana se manifiesta a través de una mayor presencia de enfermedades (Borrell et al., 1999; Zapata, 2020), suciedad y falta de condiciones de higiene óptimas en el espacio público (Canet et al., 2018), entre otras. A raíz de lo anterior, la casuística de la vulnerabilidad urbana en las ciudades, se traduce en dimensiones, categorías y efectos de muy diversa índole tal y como aparecen reflejados la tabla 2.1.

Tabla 2.1

Dimensiones, categorías y factores que determinan la existencia de la vulnerabilidad urbana

DIMENSIONES	CATEGORÍAS	FACTORES
SOCIAL	Perfil sociodemográfico	Población en situación de riesgo y/o exclusión social, acumulación de carencias y desventajas (Hernández-Aja y Díez-Bermejo, 2020); elevados índices de delincuencia, elevada presencia de familias monoparentales y/o desestructuradas, elevada presencia de hogares con personas con diversidad funcional (Garrido & Jaraíz, 2017); ambiente social inseguro y violento (Fernández-Aragón, Ochoa & Ruiz, 2021);
	Vínculos sociales y familiares	Deterioro o escasez de redes familiares y sociales, violencia intrafamiliar, escasez, debilidad o carencia de redes sociales de apoyo y aislamiento (Jiménez Ramírez, 2008); aislamiento físico, social y simbólico (Buades & Giménez, 2013);
	Redes sociales	Conflictos de convivencia entre vecinos y vecinas, especialmente entre autóctonos e inmigrantes o personas de etnia gitana (Garrido & Jaraíz, 2017); fricciones entre los diferentes grupos nacionales y étnicos, por las diferencias socioculturales y problemas de convivencia (Hernández-Aja & Díez-Bermejo, 2020);
	Identidad	Estigmatización y percepción e imagen negativa (Garrido & Jaraíz, 2017).
RESIDENCIAL, URBANÍSTICA Y GEOGRÁFICA	Parque residencial	Viviendas inadecuadas y habitabilidad sin condiciones (Subirats et al., 2004); dificultad de acceso a la vivienda, falta de conservación e infraestructuras deficientes (Jiménez Ramírez, 2008); alquileres más asequibles (Fernández-Aragón, Ochoa & Ruiz, 2021); falta de acceso a la propiedad y al rédito (Egea et al., 2009); hacinamiento familiar (Buades & Giménez, 2013);
	Infraestructuras urbanas y espacio público	Bajo nivel de accesibilidad (Pitarch-Garrido, Salom & Fajardo, 2018) y movilidad deficiente en transporte público, deterioro y deficiente mantenimiento del espacio público (Garrido & Jaraíz, 2017); entorno degradado, contaminado y escasamente saludable (Egea et al., 2009); ausencia o déficit de servicios básicos (Egea et al., 2009); ausencia de espacios de encuentro (Hernández-Aja & Díez-Bermejo, 2020);
	Integración en la ciudad	Aislamiento geográfico del núcleo del municipio y de los recursos comunitarios con bajos niveles de accesibilidad a los principales centros de trabajo, comercio, zonas de esparcimiento, dificultades de movilidad... (Arias, 2001; Garrido & Jaraíz, 2017).
EDUCATIVA Y FORMATIVA	Nivel educativo y formativo	Escasas oportunidades de desarrollo personal (Egea et al., 2009), bajos niveles formativos (Moriña Díez, 2007); fracaso escolar, absentismo escolar y abandono escolar, dificultades de inserción en el mercado laboral como consecuencia de un bajo nivel educativo, una baja cualificación profesional y/o una formación obsoleta (Garrido & Jaraíz, 2017);
	Brecha digital	Falta de aptitudes tecnológicas y dificultades de conectividad a Internet y fibra óptica, déficit de aparatos tecnológicos (televisión por cable, ordenadores, telefonía móvil...) (Hernández-Aja & Díez-Bermejo, 2020);
POLÍTICA / INSTITUCIONAL	Participación social	Bajos niveles de participación política (Trujillo-Carmona, 2020); escasa movilización política y poca influencia de la población residente en la toma de decisiones políticas a nivel local (Garrido & Jaraíz, 2017);
ECONÓMICA Y LABORAL	Renta	Rentas bajas y gran fragilidad de las economías familiares (Egea et al., 2009); dependencia institucional respecto a las prestaciones sociales (Subirats et al., 2004; Sulmont et al., 1995); escasa presencia de tejido comercial y presencia de actividades económicas informales (Garrido & Jaraíz, 2017);
	Laboral	Empleos precarios, altos índices de desempleo, subocupación o carencia de calificación laboral (Subirats et al., 2004);
SANITARIA	Aspectos sociosanitarios	Mayor incidencia de enfermedades (crónicas y transmisibles), mayor riesgo de mortalidad por enfermedades transmisibles (Borrell et al., 1999; Zapata, 2020); calidad de vida de los/as residentes en lo relativo a la presencia de enfermedades físicas como psicológicas y años de vida potencial (Hernández-Aja & Díez-Bermejo, 2020); escasas condiciones de salubridad y falta de hábitos de higiene y limpieza de las infraestructuras y del propio territorio (Canet et al., 2018);

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el objeto de estudio, la exposición a este tipo de factores en el espacio urbano se presenta de muy diversa índole. Desde un punto de vista social y territorial, la vulnerabilidad adopta formas y expresiones diversas y plurales, por lo que no existe una única vulnerabilidad, sino que “existen muchas y muy variadas geografías de la vulnerabilidad atendiendo a la amplia diversidad de la experiencia humana en relación con su medio y a la multitud de factores de todo tipo que facilitan o condicionan esta experiencia” (Ribas & Saurí, 2006, p.297). En consecuencia, las formas de afrontación frente a las múltiples manifestaciones de la vulnerabilidad, son igualmente diversas en función del contexto de cada lugar en particular.

- **Resiliencia urbana**

De acuerdo con el surgimiento de los procesos de vulnerabilidad, tienen lugar tres tipos de posturas por parte de la población y de las comunidades objeto de estudio: la exposición, la resistencia y la resiliencia (Ribas & Saurí, 2006).

En primer lugar, la exposición hace referencia a la manifestación expresa de un riesgo y “la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir daños en caso que un fenómeno desestabilizador de origen natural o antrópico se manifieste” (Cardona, 2001, p.2). Además de la exposición física de las personas a un determinado peligro, también existen otros condicionantes de carácter estructural y social (Bohle, 2001), como “la capacidad individual y social para prevenir el fenómeno de riesgo y absorber las posibles interrupciones derivadas de este (esto es, los mecanismos de seguridad y protección individual y colectiva)” (Nogué & Romero, 2006, p.292).

Por su parte, la resistencia aboga por aquella “capacidad social de continuar con su dinámica normal después de una perturbación y depende fundamentalmente de las condiciones de la vida cotidiana de sus habitantes, en especial las que se refieren a bienestar y a salud pública” (Ribas y Saurí, 2006, p.296). Es decir, a la capacidad de absorción tanto de la ciudadanía como del propio espacio urbano y la posterior reorganización ante el cambio o efectos perturbadores, preservando en todo caso la estructura e identidad (Walker et al., 2004).

En lo que respecta a la resiliencia urbana, entendida como una cuestión transversal y subyacente a los fenómenos urbanos y sociales, es un efecto de carácter endógeno que

deriva de la residencia en espacios especialmente vulnerables materializándose en estrategias de adaptación y transformación (de Balanzó, 2015). En consecuencia, la resiliencia alude a aquella:

Capacidad de los asentamientos humanos para resistir y recuperarse rápidamente de cualquier peligro plausible. La resiliencia contra las crisis no sólo se refiere a la reducción de riesgos y daños por desastres, sino también a la capacidad de recuperarse rápidamente volviendo a un estado de funcionamiento normal del sistema. Si bien las medidas típicas de reducción del riesgo tienden a centrarse en un peligro específico, dejando fuera los riesgos y las vulnerabilidades debidas a otros tipos de peligros, el enfoque de resiliencia adopta una visión más holística considerando riesgos múltiples y analizando la resiliencia frente a todo tipo de riesgos plausibles (Malgrat, 2017, p.3).

Tanto la exposición, resistencia como la resiliencia pueden estar influidas y condicionadas por determinantes de carácter político, económico, social a nivel global (Ribas & Saurí, 2006). Por su parte, de Balanzó realiza una distinción entre la resiliencia a corto plazo (especialmente la generada a partir de una catástrofe puntual) y aquella que se produce a largo plazo en términos de adaptación y transformación generado “a partir del aprendizaje evolutivo aportado por los cambios sociales, económicos, culturales y medioambientales” (2015, p.78).

Por otra parte, el concepto de *ciudades resilientes* ha sido manifestado por diversas iniciativas e instituciones gubernamentales (ICLEI, 2010⁶⁵; UN-ISDR, 2012; ONU-Hábitat, 2018) para referir aquella capacidad o “habilidad de cualquier sistema urbano de mantener continuidad después de impactos o de catástrofes mientras contribuye positivamente a la adaptación y la transformación” (ONU-Hábitat, 2018)⁶⁶. Desde esta perspectiva, Magrinyà y de Balanzó (2015, p.65) agrega que la resiliencia urbana “es el grado en que las ciudades son capaces de tolerar la alteración antes de reorganizarse alrededor de un nuevo conjunto de estructuras y procesos”.

Son diversas las disciplinas que han tratado el concepto desde su campo de estudio, aunque aún se hace necesario abordar su análisis desde un paradigma interdisciplinar que permita profundizar en sus características y en su medición.

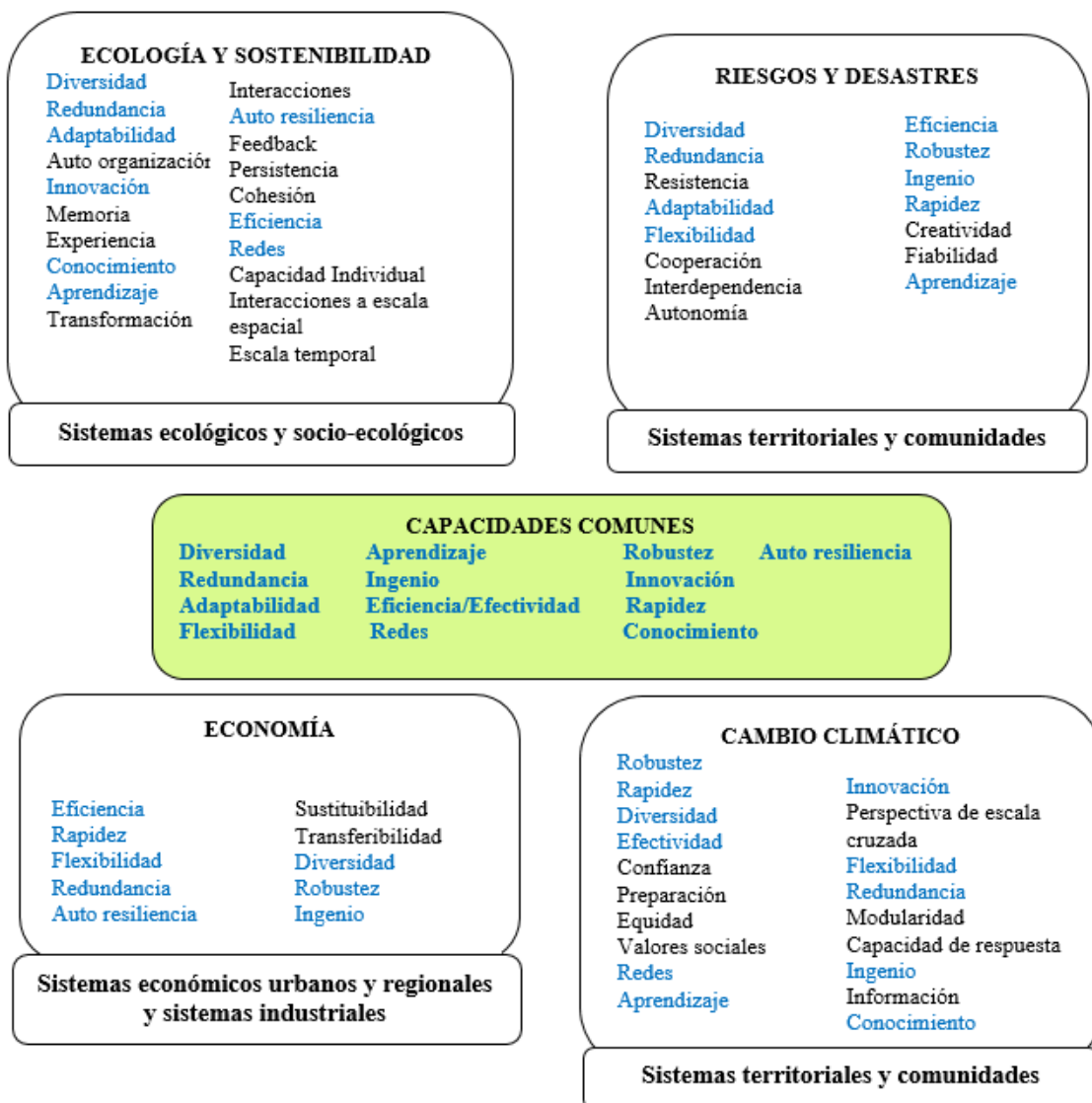
⁶⁵ Primer Congreso Mundial sobre Ciudades y Adaptación al Cambio Climático “Ciudades Resilientes 2010” Véase en <http://resilient-cities.iclei.org>

⁶⁶ Véase en <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ciudades-resilientes>

De acuerdo con el estudio sobre resiliencia urbana realizado por Galderisi (2014) son diversas las disciplinas que han tratado de explicar este fenómeno, aportando desde las distintas áreas de estudio las facetas que se presentan en las ciudades. En siguiente figura pueden apreciarse las numerosas capacidades que, desde la comunidad científica han sido aportadas al objeto de profundizar en el estudio de la resiliencia urbana. Del mismo modo que las ciudades entrañan sistemas urbanos plurales y diversos (Folke, 2006), desde las distintas disciplinas son muchas las capacidades que tradicionalmente han sido destacadas en el estudio de la resiliencia.

Figura 2.2

Las capacidades de un sistema resiliente de acuerdo con un enfoque interdisciplinar



Fuente: Traducción y elaboración propia a partir de Galderisi (2014, p.44).

En relación con el objeto de estudio y de acuerdo con los estudios sobre resiliencia urbana Galderisi, Ferrara y Ceudech (2010) y Galderisi (2014), en barrios vulnerables – del mismo modo que sucede con el resto del sistema urbano –, tienen lugar tres etapas cíclicas: 1) una primera fase de anticipación y de capacidad urbana de prevención y mitigación de los posibles riesgos; 2) fase de emergencia donde la totalidad de las capacidades del sistema urbano se entrecruzan con la finalidad de resistir y absorber el conjunto de impactos posibles; y 3) fase de transición y recuperación donde el conjunto de las capacidades del entramado urbano tiende a revertir la situación post emergencia.

Respecto a la enunciación de estas tres fases, Blanco y Subirats proponen procesos de gobernanza urbana basada en la participación activa de la ciudadanía al objeto de desarrollar procesos de resiliencia urbana, de forma que sea posible “construir en los asentamientos urbanos capacidades colectivas que resistan alteraciones, manteniendo los equilibrios entre las exigencias ambientales, económicas y sociales de sus comunidades” (Blanco & Subirats, 2012, p.32).

En definitiva, apostar por procesos de resiliencia urbana alude directamente por la sostenibilidad, la potencialización de las capacidades urbanas de las ciudades y sus factores de protección y, asimismo, velar por su autonomía ante las situaciones de riesgo potencial.

2.3. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y METODOLÓGICA SOBRE LA MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA

A finales del siglo XIX, en el ámbito norteamericano, Small afirmó que la ciudad de Chicago era un laboratorio desde el que poder observar todo lo que en ella acontecía. La idea de concebir la ciudad como laboratorio cobró protagonismo con la obra de Robert Ezra Park⁶⁷, a quien le es atribuida dicha analogía en el campo de la Sociología. En la obra *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*, Park describe la ciudad como un laboratorio social, donde se concentraba todo aquello positivo y negativo que reúne la naturaleza del ser humano: “la ciudad es un laboratorio o clínica donde la naturaleza humana y los procesos sociales pueden ser oportuna y provechosamente estudiados”

⁶⁷ El símil de concebir la ciudad como laboratorio también fue destacado en la obra de Jacobs (1961, p.32), cuando señaló que: “Las ciudades son un inmenso laboratorio de ensayo y error, fracaso y éxito, para la construcción y el diseño urbano”.

(Park, 1999, p.83). Además de ello, agrega que, concretamente en las grandes ciudades es donde:

Por todos lados las relaciones humanas son probablemente impersonales y racionales, regidas por el interés y el dinero, constituye en un sentido muy real un laboratorio de investigación del comportamiento colectivo. Las huelgas y los pequeños movimientos revolucionarios son endémicos en el medio urbano (Park, 1999, p.64-65).

En su obra, el abordaje de la ciudad como laboratorio social presenta importantes implicaciones para el estudio de los fenómenos urbanos que tienen lugar en los barrios vulnerables. Por una parte, la concepción de la ciudad como aquel espacio contenedor de vida urbana y la amplia amalgama de aspectos asociados a ella (personas, infraestructuras, espacios públicos...) hace imperativo el desarrollo de un análisis de conjunto al objeto de comprender su conjunto bajo una perspectiva empírica. Sin embargo, dada su extensa y amplia naturaleza, la complejidad de cuantificar y estudiar en profundidad el objeto de estudio que nos concierne, ha sido destacado como una limitación en los estudios de Blanco y Nel-lo (2018), Nel-lo (2016) y Nel-lo y Donat (2014).

Ante la multidimensionalidad y multiplicidad de factores de la vulnerabilidad urbana en las ciudades, es necesaria la combinación de distintos factores y dimensiones de diversa índole (económica, social, urbana, sanitaria...) que permitan estudiar empíricamente su naturaleza. Pero, *¿cómo medir y analizar empíricamente la vulnerabilidad urbana?*

El estudio del territorio en relación con los fenómenos que en él tienen lugar ha sido abordado desde distintas disciplinas académicas y desde diferentes paradigmas de investigación. A principios del siglo XX, comenzaron a surgir los primeros estudios que permitían medir tanto las desigualdades como los desequilibrios territoriales: el Índice de Gini (1912) empleado para medir la desigualdad salarial (Mollinedo, 2013); los estudios de la Escuela de Chicago en la década de los cincuenta con el Índice de Cowgill para medir la segregación escolar (Bell, 1954; Cowgill & Cowgill, 1951; Jahn, 1950); el Índice de Disimilitud o Índice Duncan (Duncan & Duncan, 1955) utilizado para medir la segregación residencial (Porcel, 2016); el Índice de Theil o la familia de índices de Theil (Theil, 1967) al objeto de medir la desigualdad (Goerlich, 1998); el Índice de Atkinson (Atkinson, 1970) empleado para la medición de la desigual distribución de la renta; el

Índice de Desarrollo Humano⁶⁸ (IDH) elaborado en la década de los años noventa por el reconocido estadístico paquistaní Amartya Sen en el seno del PNUD para medir el desarrollo de un país en base a tres dimensiones: estándar de vida (renta), salud y educación; entre una amplia lista de indicadores e índices sintéticos. La proliferación de indicadores cuya finalidad es la medición de la desigualdad y la segregación, así como del resto de fenómenos urbanos, posibilita expresar tanto cuantitativa como cualitativamente la realidad urbana, permitiendo:

Describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, que comparadas con periodos anteriores, o bien frente una meta o compromiso, permiten evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo (DANE, 2005).

De forma recurrente, los indicadores son medidas cuantificadas que permiten generar información sobre el estado y variación que pueda experimentar un fenómeno en particular (Godin, 2003). Además, han de reunir un conjunto de características tales como su exactitud, especificidad, comprensibilidad, comunicabilidad y accesibilidad (Hernández-Aja, 2009).

A este respecto, los indicadores actúan a modo de barómetro al objeto de discernir cómo distintos aspectos y lugares de una ciudad se desenvuelven. Estas variaciones, suelen representarse gráfica y cartográficamente (Kitchin, Lauriault & McArdle, 2015). La representación cartográfica de los datos obtenidos a partir de la información proporcionada por los distintos indicadores ha sido posible gracias a los avances tecnológicos de los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Estos sistemas son “gestores de bases de datos que incorporan la particularidad, diferenciándoles del conjunto de bases de datos existentes en el mercado, de reflejar la información por ellos gestionada sobre cualquier soporte gráfico (plano, mapa...)” (Rodríguez Jaume, 2000, p.87). Su adopción metodológica en los estudios sobre lo urbano ha ayudado a concretar gráficamente y a desarrollar análisis más detallados (Porcel, 2016).

⁶⁸ El IDH elaborado anualmente a nivel mundial por el PNUD, conlleva aparejado el empleo de otros índices relacionados con el desarrollo humano, como sucede con: el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDH-G), el Índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG), el Índice de educación ajustado por la desigualdad, Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita y el Índice de ingresos ajustado por la desigualdad, entre otros.

2.3.1. Los indicadores urbanos

Tal y como ha sido destacado previamente, la amplia taxonomía de los indicadores es muy diversa, cuya representación gráfica en el territorio se torna imperativa en el análisis de la vulnerabilidad urbana.

En la década de los años noventa, en el marco preparatorio de Hábitat II y en los años sucesivos con el Programa de Indicadores Urbanos (1993)⁶⁹ de Naciones Unidas, se estableció un sistema de indicadores a raíz del programa de indicadores de vivienda desarrollado en 1991 pero con un enfoque más amplio. Por su parte, Naciones Unidas (2004) identifica los indicadores urbanos como aquel “conjunto de instrumentos de gestión que permiten identificar la realidad urbana, y servir de base para la formulación de políticas, programas y proyectos que la mejoren de forma continuada y sostenible”⁷⁰.

De dicha definición subyacen dos consideraciones a destacar: por una parte, la necesidad de radiografiar la realidad urbana de un determinado territorio y, en segundo lugar, el empleo de dichos indicadores al servicio de las políticas públicas en aras de su sostenibilidad y adecuación (Miller, 2005). De este modo, “los indicadores han permeado todos los aspectos de la gestión urbana, principalmente como herramientas para evaluar la ejecución y los resultados de los distintos planes, proyectos y políticas urbanas” (Jiménez-Romera & Martín-Piaggio, 2020, p.149).

El empleo de dichos indicadores urbanos por parte de las administraciones públicas progresivamente se ha normalizado como una “*facto civic epistemology*” (Kitchin, Lauriault & McArdle, 2015). Así, las decisiones de los poderes públicos han de sustentarse en la información existente de forma que para “obtener información relevante de manera eficiente es necesario disponer de un conjunto de datos medido de forma sistemática, periódica y precisa, y organizado de manera que facilite la lectura y el análisis a los distintos miembros de una organización. A este conjunto de datos es lo que se conoce como un sistema de indicadores” (Bas Cerdá, 2014, p.39).

⁶⁹ Este sistema de indicadores, está compuesto por un total de “20 indicadores principales, 8 listas de verificación y 16 indicadores extensivos que miden los resultados obtenidos y las tendencias de importantes áreas seleccionadas de la Agenda Hábitat. En conjunto, constituyen una base de comparación cuantitativa de las condiciones de las ciudades y muestran el progreso hacia la consecución de la Agenda Hábitat” (UN-Hábitat, 2005, p.14).

⁷⁰ Véase en <https://bit.ly/39m2Qai>

Por su parte, la Comisión Europea, recientemente ha destacado el papel de los indicadores urbanos en el campo de las ciudades sostenibles, acuñando el término *indicadores de sostenibilidad urbana* entendidos bajo la premisa de ser:

Tools that allow city planners, city managers and policymakers to gauge the socio-economic and environmental impact of, for example, current urban designs, infrastructures, policies, waste disposal systems, pollution and access to services by citizens. They allow for the diagnosis of problems and pressures, and thus the identification of areas that would profit from being addressed through good governance and science-based responses. They also allow cities to monitor the success and impact of sustainability interventions (European Commission, 2018, p.5).

En el ámbito internacional ha sido tradicionalmente empleado el término de los *urban indicators* asociado al concepto *sustainability*. No obstante, tomando como punto de referencia el paradigma de la investigadora, la sostenibilidad es una variable más que ha de ser considerada en el análisis y empleo de los indicadores urbanos, de forma que estos son una cuestión más amplia y general “relacionada con el desarrollo, la recopilación y el análisis de datos de diferentes aspectos de la vida urbana y la posterior aplicación de dicho conocimiento para desarrollar un mejor entorno urbano” (Bobylev, 2016, p.1); puesto que los indicadores urbanos no simplemente:

Permiten conocer el estado de unas variables en un espacio dado, sus diferencias por grupos poblacionales o sociales, sino también posibilitan la comparación de sus valores en contextos más amplios espaciales, evolutivos y rítmicos. Pueden ayudar a entender permanencias y mutaciones, duración, continuidad y discontinuidad, la intensidad de los fenómenos y de los cambios y su velocidad, la posible incidencia de factores endógenos y exógenos (Olivera, 1997, p.706-707).

La convergencia de diferentes dimensiones en los barrios vulnerables (Caravantes & Serrano, 2016), implica que su análisis se traduce en la determinación de indicadores y variables de cada una de las respectivas dimensiones. De este modo, “el análisis de la vulnerabilidad urbana se aborda principalmente a partir de índices multidimensionales, que permiten captar precisamente el carácter poliédrico del fenómeno” (Antón-Alonso & Porcel, 2018, p.26). Los indicadores que permiten aproximarse a los fenómenos urbanos son de muy diversa índole, combinando necesariamente en sus variables aspectos de

carácter sociodemográfico, residencial, social, económico, educativo y sanitario, entre otros.

En el ámbito urbano, los indicadores permiten discernir si los métodos empleados o las actuaciones desarrolladas son adecuadas para el funcionamiento de los distintos servicios urbanos.

La relevancia de abogar por indicadores urbanos en el planeamiento y el diseño urbano radica en su integración “en un programa o estrategia de actuación política, y que, de forma sistemática y regular, vayan reflejando tanto las necesidades, como los grados de eficiencia de las políticas puestas en práctica” (Sorribes y Perelló, 2003, p.92). Sin embargo, los indicadores urbanos⁷¹ no están exentos de limitaciones metodológicas y prácticas.

A continuación, se realiza una clasificación sobre la diversidad de indicadores urbanos en función de su punto de partida y objeto, (análisis, tipología, enfoque...), así como la selección de distintas herramientas de medición a escala nacional, autonómica, regional y local que, por su singularidad y trayectoria permiten radiografiar el fenómeno de la vulnerabilidad urbana en las ciudades.

❖ SEGÚN LA ESCALA TERRITORIAL Y TEMPORAL DE ANÁLISIS

De acuerdo con la escala territorial, existen múltiples referencias sobre indicadores urbanos desarrolladas en diferentes escalas: internacional, nacional, regional y local (Henríquez, 2004). Los indicadores urbanos pueden clasificarse en función de la medición a nivel micro, meso y macro (Olivera, 1997):

- **Indicadores urbanos de escala micro (local e infralocal):** esta tipología de indicadores refiere un análisis cuya escala se corresponde con el nivel local (pueblo o ciudad) o bien, con un nivel infralocal. En este último caso, la escala territorial de análisis puede identificarse con una delimitación administrativa

⁷¹ Desde Eurostat a través de los diversos Institutos Nacionales de Estadística, enunciaron un conjunto de indicadores urbanos (Urban Audit) para las ciudades de más de 50.000 habitantes de los Estados de la Unión Europea al objeto de analizar los cambios en aspectos relacionados con la calidad de vida en las ciudades (vivienda, salud, demografía, salud, mercado laboral, educación, transporte, turismo y medio ambiente, entre otras). Sin embargo, cabe destacar que actualmente no existe ningún tipo de legislación en la materia para determinar que la aportación de dichos datos estadísticos por parte de los Estados de la UE sea de carácter vinculante.

(barrio, distrito...) o, por el contrario, con una delimitación propia realizada en función de los objetivos del estudio que se desea realizar.

- **Indicadores urbanos de escala meso (supralocal, provincial o regional):** En esta escala de análisis, los indicadores meso hacen referencia a un nivel superior al anterior, materializándose en una escala a nivel supralocal: área metropolitana, provincial o regional.
- **Indicadores urbanos de escala macro (nacional o internacional):** Este último tipo de indicadores según la escala territorial de análisis, se identifica con el estudio de grandes regiones mundiales, tales como países o continentes.

A pesar de esta clasificación, es necesario señalar que tales indicadores pueden utilizarse tanto en conjunto como de forma separada en función del objeto de análisis y la escala territorial. En el estudio de la vulnerabilidad urbana, es importante considerar indicadores de escala micro dado que son aquella unidad de medida más próxima al objeto de estudio, pero, a su vez, también es necesaria la comprensión de los fenómenos urbanos que en tales espacios acontecen desde un prisma meso y macro (Petsimeris, 1995). “(...) la influencia innegable que ejercen sobre lo local hechos lejanos o globales (...), nos obliga a recurrir cada vez más a indicadores internacionales” (Olivera, 1997, p.707).

Además de ello, los indicadores también pueden emplearse en función de la escala temporal de análisis en aras de medir las frecuencias, evoluciones o involuciones de un fenómeno “los indicadores de uso temporal se hacen imprescindibles para captar las características socioespaciales” (Olivera, 1997, p.699). La relación bidireccional entre espacio y tiempo, tal y como refería Giddens (2003), es esencial dado que el espacio representa “el dominio primario, el de las prácticas sociales ordenadas en un espacio-tiempo, donde se genera lo social (desigualdad, proximidad de clases). (...) Es la continuidad de las prácticas en un espacio-tiempo lo que reproduce los sistemas sociales” (Cruz Petit, 2014, p.197).

❖ SEGÚN EL TIPO DE MEDIDA

De acuerdo con el tipo de medida, los indicadores pueden subdividirse por un lado en objetivos y subjetivos y, por otra parte, en indicadores de carácter cuantitativo o cualitativo.

En el primer caso, los indicadores objetivos son aquellos obtenidos a través de un registro o una base de datos empírica. Chasco y Hernández (2003, p.3), realizan un análisis de dichos indicadores respecto a la medición del bienestar social y entendiendo aquellos como indicadores cuantitativos sintéticos que incorporan “la multidimensionalidad propia del bienestar social a través de un grupo de variables objetivas, permitiendo establecer comparaciones entre diferentes territorios en un momento del tiempo”. Los indicadores objetivos, normalmente suelen identificarse con los indicadores cuantitativos empleados para medir y describir fenómenos externos visibles (Rodríguez Jaume, 2000) y se obtienen a partir de fuentes de datos “que reflejan las condiciones sociales, económicas, demográficas o medioambientales de un determinado espacio y permiten evaluar su situación y evolución” (Olivera, 1997, p.690).

En lo que respecta a los indicadores de tipo subjetivo estos aportan una mayor riqueza de información dado que se identifican como aquellos “basados en información obtenida del individuo sobre percepción del estado de bienestar, satisfacción general, salud o seguridad, etc.” (Olivera, 1997, p.690-691). De este modo, los indicadores subjetivos también hacen referencia a aquellos de carácter cualitativo, ya que emanan de personas en lugar de fuentes de datos y, a su vez, profundizan en las concepciones de estas (Rodríguez Jaume, 2000) y, a su vez, sobre las aspiraciones y previsiones (Martínez-Martínez, 2017).

Del mismo modo que sucede con los indicadores según la escala territorial y temporal de análisis, los indicadores urbanos según el tipo de medida suelen emplearse conjuntamente superando de esta forma las carencias y obteniendo potencialidades de uno y otro.

❖ SEGÚN LA UNIDAD DE ANÁLISIS

Los indicadores urbanos pueden emplearse de distinta forma en función de la unidad de análisis y del objetivo en cuestión. Partiendo de esta premisa, de acuerdo con el estudio realizado por Kitchin, Lauriault y McArdle (2015), los indicadores urbanos pueden dividirse en simples (*single indicators*) o compuestos (*composite indicators*). Para la elaboración de ambos, es necesaria tanto una definición precisa de aquello que se desea medir y de la disponibilidad de información empírica para el desarrollo de su medición (Bas Cerdá, 2014).

Los denominados *single indicators* refieren la medición estadística de un fenómeno particular, cuya característica fundamental es su homogeneidad, neutralidad y *value-free* como sucede por ejemplo con la tasa de natalidad o la tasa de desempleo. Estos indicadores aplicados al ámbito urbano no pueden ser empleados para el análisis de fenómenos ambiguos o relativos, cuya medición requeriría la elaboración de un indicador compuesto. Los indicadores simples, hacen referencia a cantidades absolutas y tasas de frecuencia, entre otros (Olivera, 1997). De forma general, los indicadores urbanos son presentados en forma de listados⁷² donde son agrupados indicadores simples de acuerdo a un área de conocimiento o una variable de estudio específica: “los datos detrás de estos listados tienen diferentes grados de exhaustividad y precisión en términos de monitoreo de indicadores” (Bobylev, 2016, p.1).

En lo que respecta a los *composite indicators* a diferencia de los anteriores, son la representación de distintas unidades de medida que, combinadas entre sí, conforman una nueva unidad de medida (índices), tal y como sucede por ejemplo con el IDH del PNUD empleando para su definición distintos indicadores simples sobre la educación, la salud y el nivel de renta de la población de un país. De este modo, estos indicadores urbanos reconocen en su análisis la interrelación entre distintos fenómenos y dimensiones que un indicador simple por sí solo no podría revelar. Dentro de la categoría de los indicadores compuestos, Kitchin, Lauriault y McArdle (2015) destacan que pueden ser empleados de distinta forma de acuerdo con su finalidad. Así, su utilización permite sintetizar amplios conjuntos de datos a modo de descripción contextual, diagnóstico o para la realización de previsiones futuras (Bas Cerdá, 2014).

- ***Descriptive or contextual indicators:*** tales indicadores aportan información sobre una situación o contexto específico (p.e: porcentaje de viviendas en situación de deterioro o degradación). Proporcionan datos clave para evidenciar determinados fenómenos en lo que respecta a la planificación o la gestión en aras de formular una política pública (Kitchin, Lauriault y McArdle, 2015). Pueden ser tanto cuantitativos como cualitativos (Martínez-Martínez, 2017).

⁷² Listados tales como: United Nations Sustainable Development office (1998), Global Cities Institute (2007), Urban Indicators Guidelines (ONU-Hábitat, 2016) y Urban Indicators for Managing Cities (2001), entre otros.

- ***Diagnostic, performance and target indicators:*** el empleo de este tipo de indicadores radica en la necesidad de definir un determinado fenómeno, contexto o situación, así como la evaluación de su desarrollo en términos de eficiencia y eficacia (p.e: porcentaje de viviendas rehabilitadas a partir de subvenciones públicas). Tales indicadores permiten observar las posibles causas de un fenómeno y sus potenciales soluciones (Maclaren, 1996; Newton, 2001). Además de ello, la premisa para la definición de este tipo de indicadores radica necesariamente en el desarrollo de trabajo de campo sobre fenómeno o cuestión a investigar (Hugony y Roca Cladera, 2008).
- ***Predictive and conditional indicators:*** en este tercer bloque, se encuentran aquellos indicadores empleados para simular situaciones futuras o la variabilidad de un determinado contexto o fenómeno (p.e.: porcentaje de variación de barrios vulnerables para el periodo 1991, 2001, 2011). Partiendo de tales indicadores, se emplean “datos oportunos y bien definidos para modelar aspectos de los sistemas urbanos y la vida de la ciudad con el objetivo de obtener información que se pueda utilizar para cambiar las prácticas actuales para garantizar los resultados futuros deseados” (Kitchin, Lauriault y McArdle, 2015, p.9).

❖ SEGÚN LAS VARIABLES DE ANÁLISIS

La complejidad y amplia diversidad que representa la vulnerabilidad urbana implica un listado infinito de variables potenciales que permiten su estudio empírico. Producto de la multidimensionalidad de la misma, la interrelación entre las distintas variables de análisis es frecuente y por ello, evoca el necesario empleo de indicadores y variables de distintos⁷³ campos de estudio: “Si la vulnerabilidad es un concepto multidimensional y complejo, los indicadores que permitan acceder a un conocimiento más profundo de la misma, deben tener también ese carácter multidimensional” (Alguacil, Camacho y Hernández-Aja, 2014, p.87). Además de ello, las variables o descriptores urbanos hacen referencia a la realidad urbana específica, ya sea esta física, económica o social. Sus valores, afirma Rueda (1996, p.176), “permiten ‘describir’ la realidad en estudio, pudiéndolo hacer bajo ciertos criterios intencionales (...) Estos

⁷³ Valga como ejemplo de ello la cita de Martínez-Martínez (2017, p.136) al destacar que “los indicadores económicos utilizados para medir el desarrollo de los países desde principios del siglo XIX se muestran como insuficientes para explicar las situaciones sociales que se estaban generando en determinados países occidentales, donde crecía la riqueza general del país, pero no desaparecían situaciones como la desigualdad y la pobreza”.

parámetros son muy adecuados para establecer estándares urbanos que permiten luego dibujar un perfil de calidad urbana de una ciudad”.

Desde un punto de vista metodológico, gran parte de los indicadores e índices urbanos disponibles a nivel nacional e internacional, han optado por un análisis factorial, aunque también existen otros métodos analíticos. El proceso de concreción de las variables de estudio pasa por la *operacionalización*⁷⁴ de los conceptos (objetivos y subjetivos) a indicadores para su consiguiente medición. De este modo, las variables están compuestas por un conjunto de atributos o valores que facilitan su medición a partir del cumplimiento de tres requisitos básicos: exhaustividad, exclusividad y precisión (Cea d’Ancona, 2012). La construcción de indicadores y variables a partir de un análisis factorial en aras de profundizar en el estudio de la vulnerabilidad urbana, facilita, por una parte, “generar una variable continua de valores que miden el grado de vulnerabilidad urbana de cada unidad territorial considerada” y, en segundo lugar, permite la posibilidad de integrar las dimensiones del fenómeno de estudio “de manera que la medida que ofrece refleja también la simultaneidad de los diferentes factores de riesgo en el territorio” (Antón-Alonso y Porcel, 2018, p.27).

2.4. LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA

De acuerdo con las clasificaciones de indicadores reflejadas en el epígrafe anterior, a continuación, se presenta un análisis comparativo de las distintas herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana en España, contemplando índices de ámbito nacional, autonómico y regional⁷⁵.

La selección de las mismas se ha basado en su adecuación al objeto de estudio, singularidad y especificidad en su ámbito territorial. Además de lo anterior, los criterios de selección de los sistemas de indicadores asociados a la medición de la vulnerabilidad urbana se han basado en los siguientes⁷⁶:

⁷⁴ De acuerdo con Lazarsfeld (1958; 1971; 1973) el procedimiento de *operacionalización* de las variables de estudio radica en cuatro fases: 1) Representación teórica del concepto; 2) Especificación del concepto; 3) Establecimiento de indicadores para cada una de las dimensiones; 4) Síntesis de dichos indicadores a través del cálculo de índices (Cea d’Ancona, 2012).

⁷⁵ Por el ámbito regional se entiende el nivel de área metropolitana.

⁷⁶ Por ello, se ha decidido no considerar en el presente estudio el Mapa de Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana en Madrid (APIRU) cuya última publicación fue en el año 2016; el Índice de

Vulnerabilidad Territorial de Barrios y Distritos de Madrid, que adolece de análisis cartográfico y alude en su conjunto a la vulnerabilidad territorial (urbana y rural); y el Mapa de Zonas Desfavorecidas de Andalucía procedente de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social ya que no constituye en sí mismo un índice de medición de la vulnerabilidad urbana sino un conjunto de indicadores que permiten identificar la vulnerabilidad socioeconómica, sociodemográfica y residencial.

- Denominación de “atlas”, “visor” o “índice”.
- Dominio institucional
- Última actualización de datos publicada al menos en los últimos cinco años (2018)
- Identificación de zonas, áreas, barrios, distritos, secciones censales o espacios urbanos vulnerables, degradados, desfavorecidos o vulnerables
- Representación cartográfica de las áreas identificadas con mayor vulnerabilidad mediante el empleo del Sistema de Información Geográfica (SIG) o similares
- Especificación de las fuentes de datos de los indicadores empleados
- Ámbito de aplicación: nacional, autonómico o regional

Seguidamente se procede a explicitar cada uno de los índices seleccionados en base a describir sus aspectos fundamentales y observar comparativamente sus indicadores y variables de medición:

EL ATLAS DE LA VULNERABILIDAD URBANA

El caso del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, constituye la herramienta de medición del fenómeno objeto de estudio por excelencia en nuestro país a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas desde 1991. La disponibilidad de datos y mapas para aquellos municipios de más de 50.000 habitantes, ha constituido un gran avance en la radiografía territorial de la vulnerabilidad urbana en nuestro país.

A mediados de la década de los noventa⁷⁷, a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística desde el Ministerio de Fomento se desarrolló el “Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables en España”⁷⁸ para la elaboración de un catálogo de barrios desfavorecidos en el territorio nacional ubicados en aquellas ciudades capitales de provincia o con más de 50.000 habitantes. Para ello, se emplearon los Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana (IBVU)⁷⁹ relativos a

⁷⁷ En aquella época, España formaba parte de un proyecto de la OCDE sobre barrios desfavorecidos que culminó con la publicación de *Integrating Distressed Urban Areas* (OCDE, 1998) (Hernández-Aja et al., 2015) que constituyó el antecedente directo al estudio de la vulnerabilidad urbana a nivel nacional. Disponible en <https://bit.ly/3cirSJT>

⁷⁸ Elaborado por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (DUyOT), la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM), la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera (IJH) (Hernández-Aja et al., 2013).

⁷⁹ Los indicadores y variables propuestos por la OCDE (1998) fueron adaptados a las posibilidades de explotación de datos desagregados sobre los niveles de renta a partir de la delimitación territorial propuesta. Para más detalle véase <https://bit.ly/3b7Gvho>

desempleo, educación y vivienda: 1) Porcentaje de población en paro; 2) Porcentaje de población sin estudios; 3) Porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo⁸⁰ (Ministerio de Fomento, 2010a).

Los barrios desfavorecidos identificados a partir de los IBVU respondían a “áreas de cierta homogeneidad o continuidad urbanística, cuyo límite responde a una realidad física o morfológica, en las que residen 3.500 y 15.000 habitantes⁸¹ considerados ‘vulnerables’ por superar en conjunto al menos uno de los IBVU” (Hernández-Aja et al., 2013). Además de tales datos estadísticos, el estudio se complementó con trabajo de campo, estudio sociodemográfico, concreción de los barrios vulnerables sobre el plano de secciones censales, revisión estadística de las delimitaciones de barrios vulnerables propuestas y entrevistas a responsables técnicos municipales (Ministerio de Fomento, 2010).

El resultado de dicho análisis arrojó un total de 376 barrios vulnerables en 81 ciudades⁸² españolas en 1996, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda de 1991 (Caravantes, 2020). Cada uno de los respectivos barrios delimitados fue acompañado de una ficha de descripción urbanística donde se incluyó: a) delimitación cartográfica sobre las secciones censales; b) forma de crecimiento a una o varias de las siguientes formas: “casco histórico, ensanche, parcelación periférica, ciudad jardín, promoción pública 40-60, promoción 60-75, promoción privada 75-90, promoción pública 75-90, pueblos anexionados, parcelación marginal, disperso y periferias mixtas” (Ministerio de Fomento, 2010a, p.10); c) origen y antigüedad del ámbito; d) planeamiento coincidente con el área delimitada en cuestión; e) otras actuaciones y proyectos de renovación urbana; f) descripción general y localización municipal del barrio vulnerable delimitado; g) problemas en función el grado de accesibilidad, infraestructuras disponibles, calidad de la edificación y del espacio público, percepción socioeconómica, medioambiente urbano, identidad y equipamientos; h) oportunidades entendidas en base a aquellas actuaciones o elementos susceptibles de revertir la situación de vulnerabilidad en los barrios vulnerables. Tales oportunidades son identificadas en base a la: “existencia

⁸⁰ En 2011, este indicador fue sustituido por “Porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente”.

⁸¹ El criterio demográfico adoptado es superior al propuesto desde el proyecto de barrios desfavorecidos de la OCDE en el que se encontraba España cuya ratio para cada área vulnerable se correspondía entre los 5.000 y los 10.000 habitantes (Ministerio de Fomento, 2010a).

⁸² Se analizaron un total de 116 ciudades con población superior a los 50.000 habitantes o por ser capitales de provincia.

de grupos sociales activos, demandas estructuradas, proyectos ciudadanos, suelos públicos y vacantes, espacios próximos de calidad medio ambiental y valores arquitectónicos del ámbito” (Ministerio de Fomento, 2010a, p.11).

Con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, se elaboró un nuevo catálogo de barrios vulnerables a partir de unos indicadores semejantes a los ya establecidos en los noventa, reflejados en la tabla 2.3. Tanto el primer como el segundo catálogo se integraron en el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana, tal y como disponían Francia y Reino Unido para el estudio y seguimiento de las políticas de regeneración urbana (Matesanz, 2016). Con la elaboración del primer análisis urbanístico en 1996, se adoptó el concepto de “barrios desfavorecidos”, también adoptado por la OCDE en aquel momento. Al respecto, cabe destacar que:

El término vulnerable indica que el espacio se encuentra frente a una posible situación crítica, 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. El término desfavorecido podría indicar que el espacio delimitado tan solo tiene carencias materiales que podrían revertirse mediante medidas de ampliación o renovación de las dotaciones existentes. El término vulnerable indica la necesidad de acciones integrales, el término desfavorecido permitiría colegir que la situación al problema podría pasar por el desarrollo y ampliación de las políticas sectoriales al uso (Ministerio de Fomento, 2010a, p.4).

Posteriormente, entre 2009-2010, desde la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas del Ministerio de Vivienda se trató de analizar la evolución de los barrios vulnerables identificados en 1996 y estudiar el desarrollo de las políticas urbanas en el conjunto de las ciudades españolas (Hernández-Aja et al., 2013). Por ello, con los datos del Censo de Población y Vivienda (2001) y los datos del Padrón Continuo (2006), se elaboró un catálogo que recogía un total de 624 barrios vulnerables ubicados en 103 ciudades⁸³ (Hernández-Aja et al., 2018). Esto supuso un crecimiento del 59,79% en el número de barrios vulnerables con respecto a 1991 acompañado de un crecimiento demográfico del 50,27% (Matesanz, 2016).

⁸³ Con los mismos criterios que en el periodo anterior, se analizaron un total de 139 ciudades (Ministerio de Fomento 2010b). En el estudio de Hernández-Aja et al. (2018), se contradice el número de ciudades analizadas indicando un total de 124.

Tabla 2.3

Indicadores de barrios vulnerables y valores de referencia⁸⁴ (1991, 2001 y 2011)

		1991	VALOR DE REFERENCIA 1991	2001	VALOR DE REFERENCIA 2001	2011	VALOR DE REFERENCIA 2011	
Población	Población total	% de población analfabeta y sin estudios	Secciones censales con población sin estudios superior al 28%	Vulnerabilidad sociodemográfica	% de ancianos de 75 años y más	Índice de vulnerabilidad de estudios (22,95%)	% Población de 75 años y más	Índice de vulnerabilidad de estudios mayor o igual que 16,38%
	Población < 15 años				% Hogares unipersonales de mayores de 64 años		% Hogares unipersonales de mayores de 64 años	
	Población 15 - 64 años				Hogares con un adulto y un menor o más		% Hogares con un adulto y un menor o más	
	Población > 64 años				Índice de extranjería		% Población extranjera	
	Tasa de dependencia (proporción de menores de 16 años y mayores de 64 años respecto a la población entre 16 y 64 años, multiplicado por 100).				Índice de población extranjera infantil		% Población extranjera infantil	
Hogares	Hogares totales	Tasa de paro	Secciones censales con una tasa de desempleo superior al 28%	Vulnerabilidad socioeconómica	Tasa de paro (IBVU)	Índice de vulnerabilidad de paro (21,30%)	% Población en paro (IBVU)	Índice de vulnerabilidad de paro mayor o igual que 42,33%
	Hogares con menores de 16 años				Tasa de paro juvenil		% Población juvenil en paro*	
	Hogares con 4 miembros o más				% Ocupados eventuales		% Ocupados eventuales	
	Tamaño medio del hogar				% Ocupados no cualificados		% Ocupados no cualificados	
Situación laboral	Población en edad laboral	Tasa de paro	Secciones censales con una tasa de desempleo superior al 28%	Vulnerabilidad socioeconómica	% Población sin estudios (IBVU)	Índice de vulnerabilidad de paro (21,30%)	% Población sin estudios (IBVU)	Índice de vulnerabilidad de paro mayor o igual que 42,33%
	Tasa de actividad							
	Tasa de ocupación							
Nivel educativo	Población con estudios primarios	Tasa de paro	Secciones censales con una tasa de desempleo superior al 28%	Vulnerabilidad socioeconómica		Índice de vulnerabilidad de paro (21,30%)		Índice de vulnerabilidad de paro mayor o igual que 42,33%
	Población con estudios secundarios							
	Población con estudios universitarios							
	Población sin estudios							
Edificación	Número de edificios totales	% de personas en viviendas que no	Secciones censales cuya población reside	Vulnerabilidad residencial		Índice de vulnerabilidad		Índice de vulnerabilidad con una tasa
	Edificios con más de 30 años: Edificios construidos antes de 1971							

⁸⁴ Todos los valores de referencia (1991, 2001 y 2011) se identifican con un porcentaje del 50% superior a la media nacional en cada uno de los respectivos IBVU.

		1991	VALOR DE REFERENCIA 1991	2001		VALOR DE REFERENCIA 2001	2011	VALOR DE REFERENCIA 2011
	Edificios con más de 50 años: Edificios construidos antes de 1951	cuentan con aseo o baño ⁸⁵	en viviendas con déficits de servicios básicos: - más del 2% de las viviendas sin agua corriente; - sin retrete en el interior de la vivienda, más del 3% - sin baño o ducha en el interior de la vivienda, más del 5%.		% Viviendas en edificios anteriores a 1951	con una tasa del 2%	% Viviendas en edificios anteriores a 1951	mayor o igual que 17,5%⁸⁶
	Edificios con más de 80 años: Edificios construidos antes de 1921						% Viviendas en edificios anteriores a 1940	
	Viviendas en edificios de 4 plantas o más sin ascensor							
Vivienda	Número de viviendas totales				% Viviendas con menos de 30m ²		% Viviendas con menos de 30m ²	
	Número de viviendas principales							
	Número de viviendas secundarias							
	Número de viviendas vacías							
	Número de viviendas en propiedad							
	Número de viviendas en alquiler							
	Superficie media útil por vivienda (m ²)				Superficie media por habitante (m ²)		Superficie media por habitante (m ²)	
	Densidad de viviendas (relación entre las viviendas y la superficie del barrio estadístico)				% Viviendas sin servicio o aseo (IBVU)		% Población en viviendas sin servicio o aseo (IBVU)	
				% Viviendas sin cuarto de aseo con inodoro		% Viviendas sin cuarto de aseo con inodoro		
				% Viviendas sin baño o ducha		% Viviendas sin baño o ducha		
				% Viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente (IBVU, 2011)		% Viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente (IBVU, 2011)		
				Vulnerabilidad subjetiva	% Población que considera que sufre problemas de ruidos exteriores en el		% Población con problemas de ruidos exteriores	

⁸⁵ Sustituido en 2011 por el indicador “Porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente”, definido como aquel “Porcentaje de viviendas familiares (principales, secundarias, vacías) en edificios en estado en estado ruinoso, malo o deficiente, sobre el total de viviendas familiares (principales, secundarias, vacías)” (Ministerio de Fomento, 2016, p.14).

⁸⁶ Cabe considerar el cambio de criterio en la definición del indicador en 2011. En 2001 el índice de vulnerabilidad aludía al porcentaje de población en viviendas que no cuentan con aseo o baño (2%) mientras que el indicador de 2011 relativo al “Porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente” es significativamente diferente (17,5%).

	1991	VALOR DE REFERENCIA 1991	2001	VALOR DE REFERENCIA 2001	2011	VALOR DE REFERENCIA 2011
			entorno de su vivienda			
			% Población que considera que sufre problemas de malas comunicaciones en el entorno de su vivienda		% Población con problemas de malas comunicaciones	
			% Población que considera que sufre problemas de pocas zonas verdes en el entorno de su vivienda		% Población con problemas de escasez de zonas verdes	
			% Población que considera que sufre problemas de delincuencia en el entorno de su vivienda		% Población con problemas de delincuencia en su entorno	
			% Población que considera que sufre problemas de contaminación en el entorno de su vivienda		% Población con problemas de contaminación en su entorno	

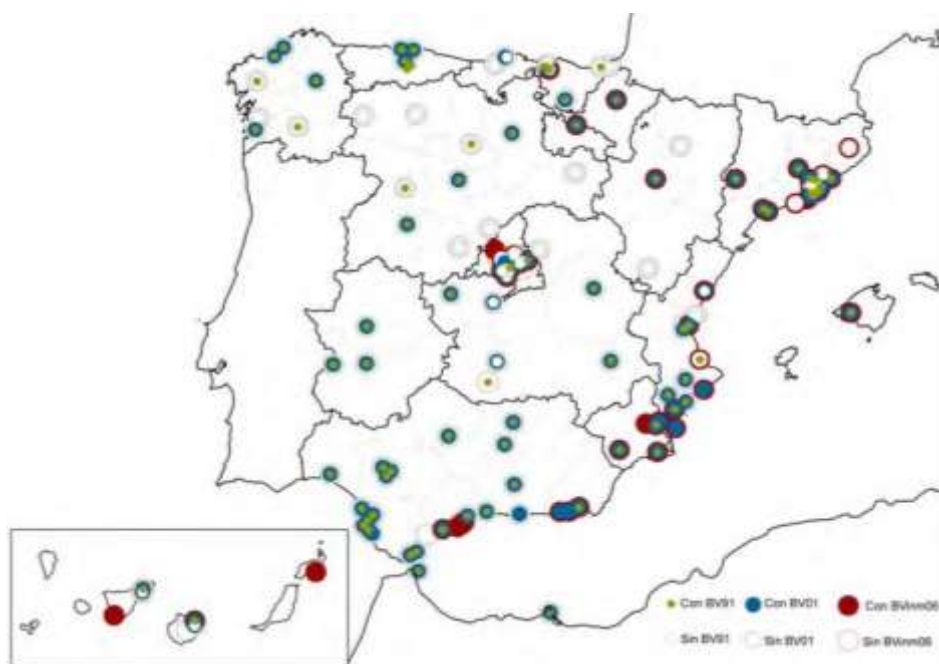
Fuente: Elaboración propia a partir de Alguacil, Camacho y Hernández-Aja (2014, p.84-85) y Ministerio de Fomento (2016).

Con el segundo análisis de barrios vulnerables se establecieron tres índices de vulnerabilidad de referencia para cada uno de los respectivos indicadores de desempleo, educación y vivienda. En este último indicador, especialmente significativa es la unificación del desglose del valor de referencia⁸⁷ con respecto al de 1991 en una tasa única en 2001 (2%).

Con el nuevo catálogo de barrios vulnerables de 2001, para cada uno de los mismos se desarrollan tres tipos de fichas: ficha de descripción del municipio, ficha de descripción urbanística (muy similar a la propuesta en 1991) y la ficha estadística (Ministerio de Fomento, 2010b). No obstante, a dicho catálogo de barrios vulnerables se incorporó una adenda (2006) donde se identificaban los barrios vulnerables por inmigración ubicados en 53 ciudades de las 139 analizadas para ese año.

Mapa 2.1

Ciudades con y sin Barrios Vulnerables 1991, 2001 y Barrios Vulnerables de Inmigración en 2006



Fuente: Hernández-Aja et al., (2015, p.15).

Posteriormente, en 2015 se elaboró el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España 2001 y 2011 incluido en el Observatorio de la Vulnerabilidad y desarrollado por

⁸⁷ Todos los valores de referencia tanto en 1991 como en 2001 se identifican con un porcentaje del 50% superior a la media nacional en cada uno de los respectivos IBVU.

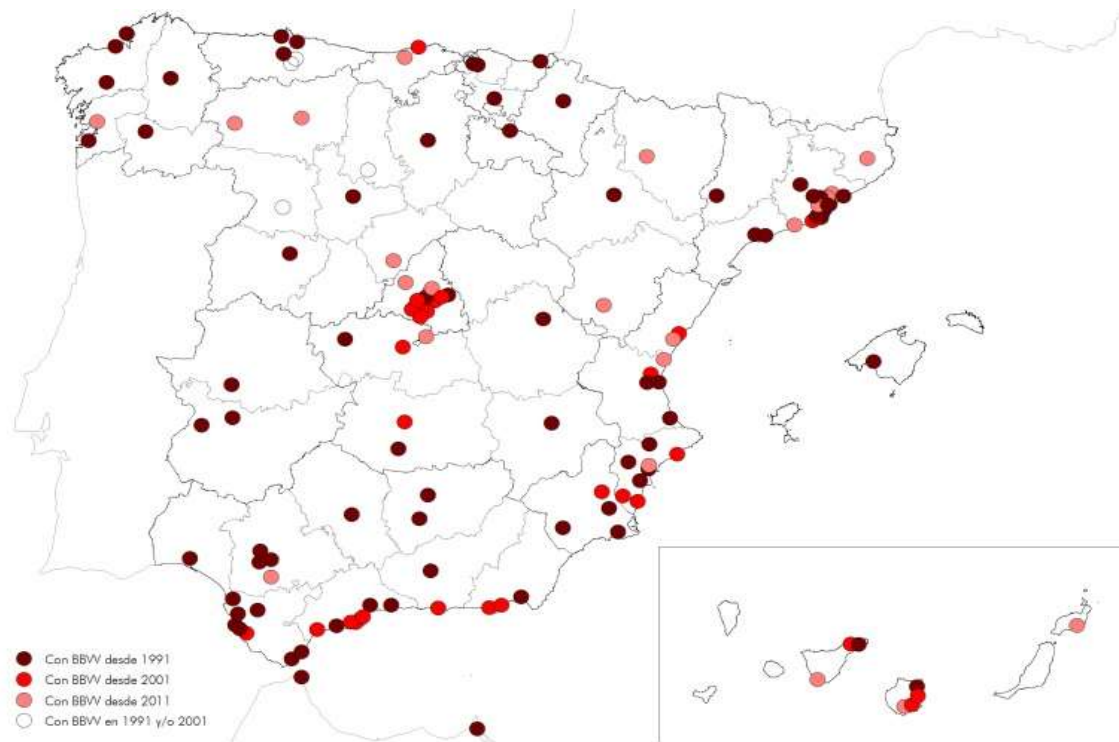
el Ministerio de Fomento. El Atlas de la Vulnerabilidad Urbana “es una aplicación web que ofrece información estadística y permite analizar – a nivel de sección censal y en todos los municipios de España – diversas variables referidas a la vulnerabilidad urbana, generando mapas temáticos de diferentes indicadores” (Ministerio de Fomento, 2016). Dicho Atlas, está organizado en cuatro subdominios desde los que poder desarrollar los mencionados mapas temáticos:

- 1) **Indicadores de vulnerabilidad urbana:** representa los veinticuatro indicadores de vulnerabilidad urbana organizados en base a la vulnerabilidad sociodemográfica, socioeconómica, residencial y subjetiva.
- 2) **Análisis contextual de la vulnerabilidad urbana:** posibilita la representación cartográfica de los indicadores de vulnerabilidad urbana de forma comparada entre secciones censales a nivel municipal, autonómico y nacional.
- 3) **Índices de desigualdad urbana:** organizado en torno al Índice de Desigualdad Socioeconómica (IDS) y el Índice de Desigualdad Urbana (IDU).
- 4) **Índices sintéticos de vulnerabilidad urbana:** posibilita la representación cartográfica con clasificación multicriterio de la vulnerabilidad urbana.

Por su parte, con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2011 se produjo un incremento del 48,78% en el número de barrios vulnerables (918) con respecto al número de 2001 (617) y un crecimiento del 148,11% con respecto a 1991 (370). Paralelamente, para los mismos periodos se produjo un crecimiento demográfico del 14,61% (2001-2011) y del 20,44% (1991-2011) (Hernández-Aja et al., 2018).

Mapa 2.2

Evolución de barrios vulnerables en España⁸⁸



Fuente: Hernández-Aja et al. (2018, p.5).

En síntesis, el conjunto de indicadores de vulnerabilidad urbana permite la exportación de este mapa ofreciendo una cartografía de la dinámica de la persistencia (Antón-Alonso & Porcel, 2018) donde puede apreciarse el crecimiento exponencial de los barrios vulnerables para el periodo 1991-2011 en el conjunto de las CC. AA.

ÍNDIX DE VULNERABILITAT URBANA (IVU)

Por su parte, el Índex de Vulnerabilitat Urbana desarrollado desde el Área de Cohesión Social y Urbana del Institut Metròpolis (IM)⁸⁹ permite analizar la integración urbana desde la perspectiva de la vulnerabilidad urbana “entendida esta última como la ubicación de áreas de la ciudad en el continuo integración-vulnerabilidad-exclusión como

⁸⁸ Leyenda del mapa: [“Con BBVV desde 1991”: municipios con barrios vulnerables delimitados según censos en 1991, 2001 y 2011; “Con BBVV desde 2001”: municipios con barrios vulnerables delimitados en 2001 y 2011 exclusivamente; “Con BBVV desde 2011”: municipios con barrios vulnerables delimitados en 2011 exclusivamente./“Con BBVV en 1991 y/o 2001”: municipios con barrios vulnerables delimitados en 1991 y/o 2001, pero no en 2011”] (Hernández-Aja et al., 2018, p.5).

⁸⁹ Anteriormente conocido como Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

resultado de la concentración de problemáticas de diferente naturaleza en el territorio” (Antón-Alonso et al., 2016, p.49).

El concepto de vulnerabilidad urbana que incorpora dicho índice parte de la definición de Alguacil, Camacho y Hernández-Aja (2014), entendida como aquel resultado de la conjunción de procesos de exclusión social y residencial que mutuamente se retroalimentan y que tienen lugar en el territorio.

A diferencia del resto de índices seleccionados, este índice analiza la vulnerabilidad urbana en clave de área metropolitana y a escala de barrio y/o Ámbitos Estadísticos Metropolitanos (AEM) (Antón-Alonso et al., 2020). Los indicadores que emplea proceden tanto del Censo de Población y Viviendas 2001 y 2011, junto con una estimación de la población de rentas bajas realizado a partir de datos censales y de la Encuesta de Condiciones de Vida y Hábitos de la población (Antón-Alonso & Porcel, 2018). Este índice parte de cuatro dimensiones de la vulnerabilidad (socioeconómica, laboral, sociodemográfica y residencial) y un total de ocho indicadores tal y como se muestra a continuación:

Tabla 2.4

Dimensiones e indicadores del Índice de Vulnerabilidad Urbana

DIMENSIONES	INDICADORES	Fuente de datos
Vulnerabilidad socioeconómica	Porcentaje de población con rentas bajas (<50% de la mediana)	IM y CRM-UAB. Estimación de grupos de renta a escala de sección censal
Vulnerabilidad laboral	Porcentaje de población con estudios primarios o inferiores	Censo de Población y Viviendas
	Tasa de paro	Censo de Población y Viviendas
	Porcentaje de población ocupada no cualificada	Censo de Población y Viviendas
Vulnerabilidad sociodemográfica	Porcentaje de población extranjera fuera de la UE-15	Censo de Población y Viviendas
	Porcentaje de hogares con todos sus miembros de 75 años o menos	Censo de Población y Viviendas
Vulnerabilidad residencial	Porcentaje de edificios en estado deficiente, mal estado o estado ruinoso	Censo de Población y Viviendas
	Porcentaje de hogares que residen en viviendas de 50m ² o menos	Censo de Población y Viviendas

Fuente: Traducción propia a partir de Antón-Alonso et al. (2022, p.53).

Para la obtención de resultados, se ha desarrollado a través de un análisis factorial:

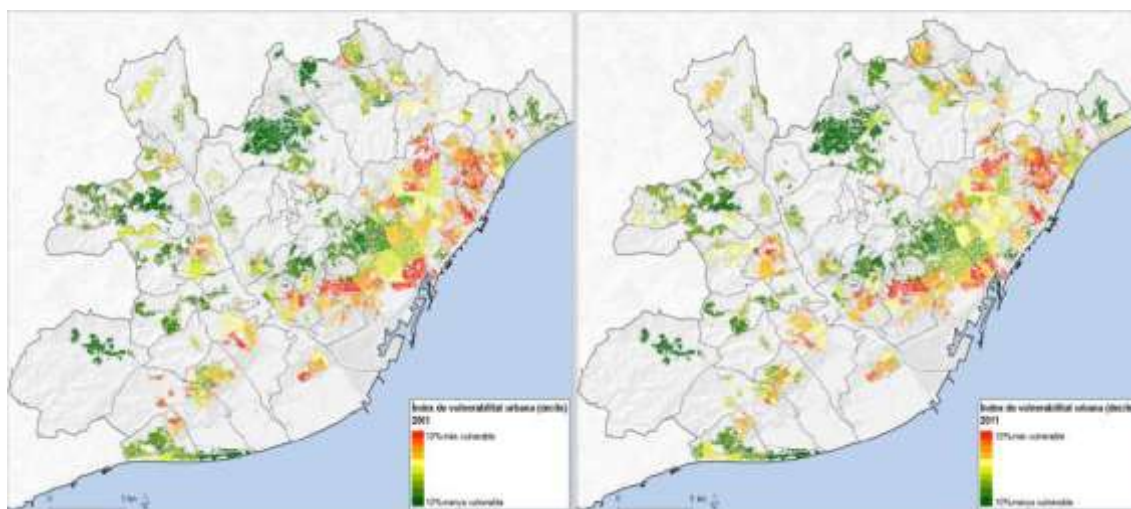
En el que se fuerza la extracción de un único factor, se obtiene una variable latente que cuantifica la vulnerabilidad urbana. Las puntuaciones más elevadas corresponden a la

mayor vulnerabilidad y las más bajas se refieren a la menor vulnerabilidad. Esta variable se agrupa posteriormente en deciles, para generar una medida de tipo ordinal (Antón-Alonso & Cruz, 2022, p.8).

A diferencia del resto de herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana, el IVU introduce una gradación del fenómeno objeto de estudio a partir de los resultados procedentes del análisis factorial en deciles. Este hecho permite, además de la diferenciación de la vulnerabilidad urbana en los barrios metropolitanos por las dimensiones de análisis (socioeconómica, laboral, sociodemográfica y residencial), una clasificación de los barrios objeto de estudio con una mayor diferenciación cuantitativa que la tradicional clasificación en términos de vulnerabilidad baja, media, alta y muy alta – como sucedía con el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana –, apostando por una escala de deciles como puede apreciarse en el siguiente mapa:

Mapa 2.3

Índex de Vulnerabilitat Urbana per los barris de los municipios del área metropolitana de Barcelona para el periodo 2001-2011



Nota. La gradación de colores del mapa alude a las siguientes categorías: rojo: vulnerabilidad degradada; amarillo: vulnerabilidad estable; verde: vulnerabilidad mejorada; gris: resto del territorio que no se encuentra en las categorías anteriores.

Fuente: Antón-Alonso et al. (2016, p.55).

No obstante, a pesar de ser una herramienta de gran capacidad analítica tanto por su método, singularidad como por los resultados obtenidos, su acceso no está disponible en abierto.

VISOR DE ESPACIOS URBANOS SENSIBLES (VEUS)

El Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana fue desarrollado desde la Conselleria en materia de vivienda para radiografiar aquellas secciones censales con mayor vulnerabilidad urbana en el conjunto de la autonomía.

En 2016, desde la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Urbanismo, desarrolló junto con el Instituto Cartográfico Valenciano (ICV), el Instituto Valenciano de la Edificación (IVE) una versión preliminar del Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS). En 2017, desde la Subdirección General de Vivienda y Regeneración Urbana se encargó un “Informe de validación y mejora de la información contenida en el Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunidad Valenciana” incorporándose así el Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València (UPV), dado que era necesario complementar la primera versión con bases de datos que permitieran profundizar en mayor grado el contexto de estudio.

El VEUS tanto por el conjunto de variables e indicadores, como por su propia traslación cartográfica, es similar a las herramientas locales y autonómicas desarrolladas en otros territorios españoles, como el Mapa de Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRU) y el Índice de Vulnerabilidad Territorial de Barrios y Distritos del Ayuntamiento de Madrid o la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León (ERUCyL).

El Visor tiene la finalidad de identificar “áreas urbanas sensibles”, entendiendo por tales, las zonas urbanas donde las dimensiones socioeconómicas, residenciales y sociodemográficas sean notablemente menores que la media de la Comunitat Valenciana” (UPV, 2018, p.3). Para ello, se han analizado un total de 3.470 recintos de análisis (1.222 en Alicante; 458 en Castellón; y 1.808 en València), a partir de tres categorías de variables: residencial, socioeconómica y sociodemográfica:

Tabla 2.5.*Dimensiones y variables de análisis del VEUS*

DIMENSIONES	VARIABLES	FUENTE
SOCIODEMOGRÁFICA	Tasa de paro registrado estimado con perspectiva de género	SEPE y Padrón Continuo de Habitantes
	Población sin estudios	Censo de Población y Viviendas
	Riesgo de pobreza y/o exclusión social	Portal Estadístico de la Generalitat Valenciana
SOCIOECONÓMICA	Accesibilidad	Censo de Población y Viviendas
	Superficie media por habitante de los inmuebles residenciales	Instituto Cartográfico Valenciano
	Valor catastral	Instituto Cartográfico Valenciano
RESIDENCIAL	Población vulnerable con perspectiva de género	Padrón Continuo de Habitantes
	Hogares vulnerables con perspectiva de género	Censo de Población y Viviendas
	Población inmigrante con perspectiva de género	Padrón Continuo de Habitantes

Fuente: Elaboración propia a partir de UPV (2018).

En base a tales dimensiones y variables, el conjunto de recintos de análisis se ha clasificado en los siguientes tipos de vulnerabilidad⁹⁰ por sección censal (Caravantes, 2020; UPV, 2018):

- 1) Vulnerabilidad integral:** secciones censales en las que tres dimensiones de vulnerabilidad están presentes con niveles altos. Para este tipo de vulnerabilidad se han clasificado un total de 256 secciones censales, lo cual representa una población de 530.240 hab. (10,7%);
- 2) Polivulnerabilidad:** el factor común de estas secciones censales es que al menos dos de las dimensiones tienen valores altos o hay dos dimensiones medias y una alta. Para este tipo de vulnerabilidad se han clasificado un total de 1160 secciones censales, lo cual representa una población de 1.904.640 hab. (38,4%);
- 3) Vulnerabilidad residual:** secciones censales con el resto de combinaciones posibles. Para este tipo de vulnerabilidad se han clasificado un total de 2054 secciones censales, lo cual representa una población de 2.525.088 hab. (50,9%);

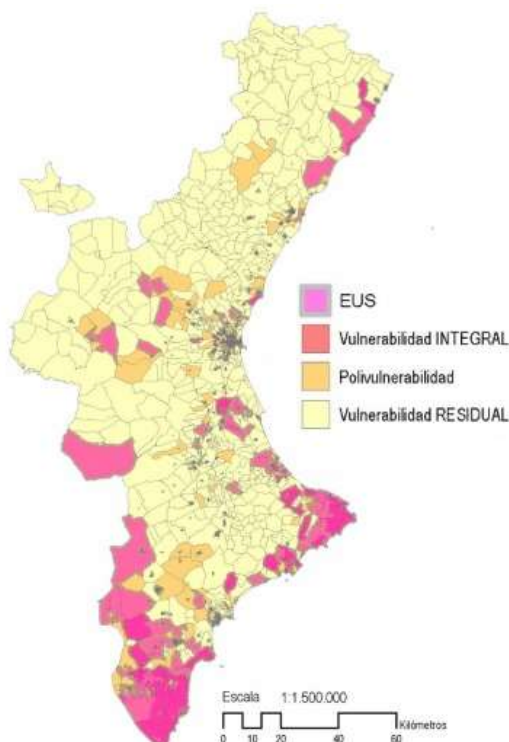
Además de la clasificación anterior, el VEUS introduce a su vez la identificación de los Espacios Urbanos Sensibles (EUS). Los EUS aluden a “aquellas zonas urbanas

⁹⁰ Para cada una de las tipologías de vulnerabilidad, así como para cada una de las dimensiones que contempla el VEUS, existe la posibilidad de exportar sus datos a través del visor cartográfico del ICV.

delimitadas en base a las distintas dimensiones de vulnerabilidad: vulnerabilidad físico-residencial; vulnerabilidad socioeconómica; vulnerabilidad sociodemográfica” (UPV, 2018, p.12). Para su delimitación, los EUS representan un total de 830 secciones censales con niveles de vulnerabilidad integral o polivulnerabilidad con una puntuación superior a 21,81⁹¹:

Mapa 2.4

Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana



Fuente: Elaboración propia a partir de VEUS (2018).

Tal y como puede apreciarse en el Mapa 2.4, la gran parte de los EUS se concentran en la provincia de Alicante (458 secciones censales con EUS de las 1.222 analizadas en esta provincia), seguida de la provincia de Valencia (324 secciones censales con EUS de las 1.808 en esta provincia) y, por último, Castellón (48 secciones censales con EUS de las 458 analizadas en esta provincia). En lo que respecta a su traslación poblacional, los EUS suponen un total de 1.531.261 habitantes, un 31% de la población total de la Comunitat Valenciana (4.959.968 hab., según el Padrón Continuo de Habitantes de 2016).

⁹¹ De acuerdo con la tipificación de las variables y los factores de ponderación, se ha establecido una franja de puntuación para cada tipo de vulnerabilidad, siendo de este modo: (21,95 – 55,80) correspondiente con la vulnerabilidad integral; (14,76 – 39,83) para la polivulnerabilidad; y (4,80 – 23,50) para la vulnerabilidad residual.

El desarrollo del VEUS ha marcado un hito en la identificación institucional de los EUS y, a su vez, en la radiografía de los distintos tipos de vulnerabilidad (integral, polivulnerabilidad y residual), así como en lo que respecta a sus variables residencial, socioeconómica y sociodemográfica. Su creación, ha sido ligada a la implementación de una Estrategia de Regeneración Urbana (ERU) en los diferentes municipios valencianos.

Esta ERU, plantea la utilización del VEUS como una herramienta de diagnóstico urbano determinando aquellas áreas de intervención más vulnerables dentro de un municipio. Sin embargo, a pesar de las distintas temáticas de actuación vinculadas a las enunciadas en la Agenda Urbana Europea (2016), las ERU no hacen mención a la posibilidad de actuación integral y transversal, así como la posibilidad de desarrollar acciones interdisciplinares dirigidas a las áreas objeto de intervención.

ÍNDICE DE NECESIDADES DE REGENERACIÓN (INR)

Desde la Consejería de Fomento y Medio Ambiente del gobierno de Castilla y León, en 2016⁹² se aprobó la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL), apoyada en el Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León (PRICyL) desarrollado previamente. La ERUCyL, de carácter estratégico no vinculante para las Administraciones Públicas competentes en materia de urbanismo, es empleada a modo de orientación a partir del marco de las experiencias europeas y de la normativa estatal y autonómica en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

A lo largo de la enunciación de las directrices en la materia, se otorga un lugar preferente a los espacios urbanos vulnerables, así como de aquellos barrios residenciales construidos a partir de la postguerra, concibiéndose como “una mejora sostenible de la estructura urbana y beneficiar a los barrios en los que se inserten” (Consejería de Fomento y Medio Ambiente, 2016, p.158). Por otra parte, en la ERUCyL se plantea desarrollar acciones que mejoren las dotaciones de recursos y servicios que favorezcan la calidad de vida de la ciudadanía, mejora del entorno y de las infraestructuras (incluida la infraestructura verde) y, considerando a su vez “tanto la obsolescencia física como la vulnerabilidad de los ámbitos afectados, y priorizando en ellos la corrección de déficits

⁹² Aprobado por el Acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León, recogido en el BOCyL núm. 122 del 27/06/2016.

sociales y de las situaciones de pobreza energética” (Consejería de Fomento y Medio Ambiente, 2016, p.158).

La ERUCyL desarrolla una fase de diagnóstico a partir el Índice de Necesidades de Regeneración (INR) configurado en el PRICyL⁹³, con la finalidad de valorar cuantitativamente el conjunto de necesidades de actuación en materia de regeneración urbana vinculadas a la vulnerabilidad urbana⁹⁴ existente en el área de intervención.

La elaboración del INR, se basó en desarrollar una herramienta de apoyo a la toma de decisiones públicas para “gobernar este tipo de transformaciones, dirigiéndolas y ejecutándolas desde el planeamiento” (Junta de Castilla y León, 2011, p.118) a partir de tres cuestiones clave: 1) Convocatorias dirigidas a barrios y municipios; 2) Sistema de indicadores estadísticos objetivo; y 3) Sistema de puntuación preciso y abierto. A su vez, esta herramienta presenta una doble función: a) identificar cartográficamente aquellas áreas con mayor necesidad de desarrollar actuaciones de rehabilitación y, b) detectar las iniciativas públicas y privadas que solicitan desarrollar intervenciones en la materia.

Para la consecución de esta doble función, previamente es necesaria: la identificación socioeconómica de los barrios y municipios de actuación; un análisis del parque de vivienda que requiere de rehabilitación y c) la elaboración de un “modelo estadístico capaz de confrontar y enfrentarse a situaciones muy heterogéneas” (Junta de Castilla y León, 2016, p.122). En lo que respecta a la escala de análisis, el gobierno castellanoleonés ha optado por delimitar cinco rangos de tamaño de los municipios, a saber:

- 1) Municipios⁹⁵ con una población superior a 20.000 habitantes
- 2) Villas mayores de 5.000 habitantes

⁹³ Galardonado en 2012 en la novena edición del Premio Internacional de Dubai de Mejora de la Calidad de Vida en las Ciudades, recibiendo la calificación de “Good Practice” por UN-Habitat.

⁹⁴ A modo de apunte, entre los objetivos de la actividad urbanística leonesa recogidos en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (modificada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo) se establece la prioridad de impulsar actuaciones en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en los barrios vulnerables “entendiendo como tales aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social” (apartado f) del artículo 4 de la Ley 5/1999).

⁹⁵ Dada la extensión de los municipios de rango 1, se ha empleado una escala más detallada en base a sus distritos y secciones censales.

- 3) Municipios con una población superior a 2.000 habitantes con casco histórico declarado
- 4) Municipios con una población inferior a 5.000 habitantes sin casco histórico declarado
- 5) Municipios con una población inferior a 1.000 habitantes

En base a ello, el INR ofrece datos en dos escalas: por una parte, a nivel municipal (2.248 municipios); y, por otra parte, a nivel de sección censal de aquellos municipios que superan los 20.000 habitantes.

Con la aprobación de la ERUCyL se actualizó el INR inicialmente desarrollado en el PRICyL, en base a la información disponible del catastro, censo y el padrón continuo de habitantes. En lo que respecta a la composición del INR, éste está conformado por los siguientes factores⁹⁶ (Fernández-Maroto y Rodrigo González, 2018, p.377):

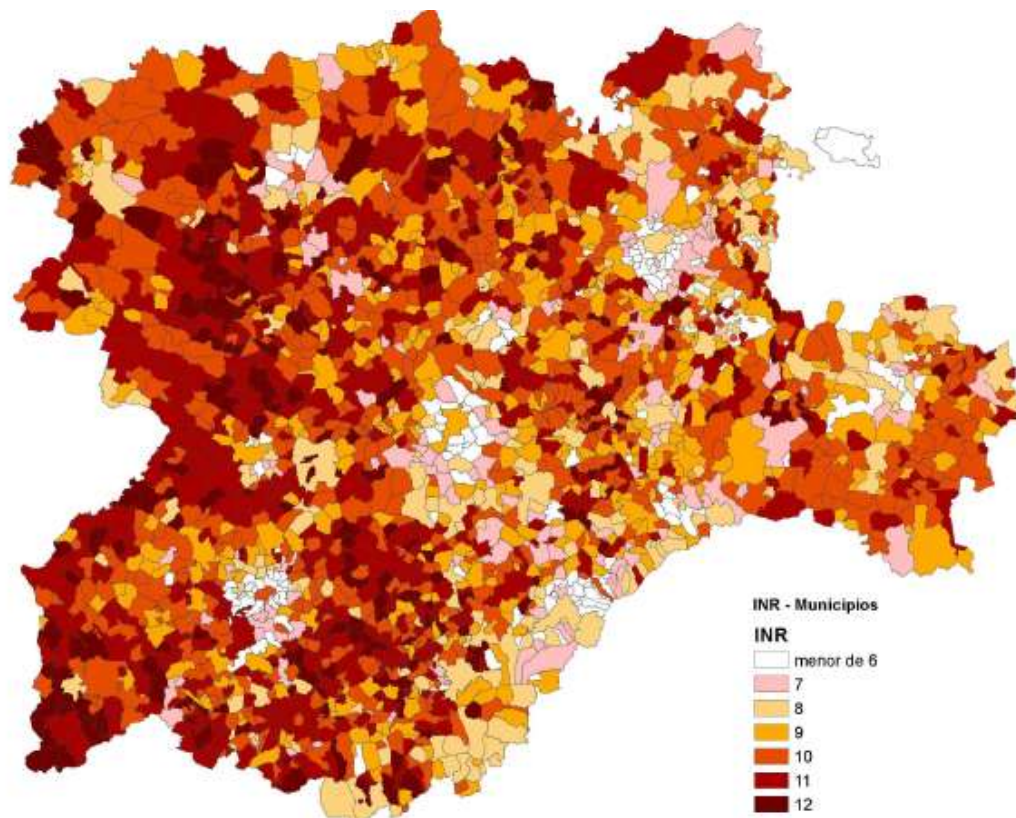
- a) **Factor A – Variación de la población:** Se utilizan los datos de los Censos de Población de 2001 y 2011, y se evalúa la variación de la población en ese periodo.
- b) **Factor B – Envejecimiento de la población:** Recurriendo de nuevo al Censo de Población en este caso de 2011, se evalúa la tasa de envejecimiento.
- c) **Factor C – Desempleo:** Utilizando los datos del Censo de Población de 2011 y del Servicio Público de Empleo Estatal, se obtiene la tasa de paro en el año 2011.
- d) **Factor D – Antigüedad del parque de viviendas:** Utilizando los datos del Censo de Vivienda de 2001 y de la Dirección General del Catastro, se obtiene el porcentaje de edificios o viviendas construidas antes de 1981 respecto al total.

⁹⁶ Desde el Ayuntamiento de Ávila, en el marco del Plan Especial de Reforma Interior de Regeneración Urbana “La Cacharra-Seminario”, además de estos factores, se agregaron siete factores más en aras de incorporar parámetros de carácter socioeconómico y establecer un INR complementario al INR de la ERUCyL: “Factor E) Porcentaje de población inmigrante; Factor F) Porcentaje de población sin estudios; Factor G) Porcentaje de viviendas vacías; Factor H) Porcentaje de viviendas en alquiler; Factor I) Porcentaje de viviendas con superficie útil menor de 60m²; Factor J) Porcentaje de viviendas en edificio sin ascensor; Factor K) Porcentaje de Inspecciones Técnicas de Edificación (ITE) desfavorables sobre el total de las efectuadas en el ámbito” (Diputación de Ávila, 2018, p.16). A excepción del último factor, cuya información es suministrada directamente desde el Ente Local, el resto de factores destacados se articulan con datos del INE.

Cada uno de los factores previamente enunciado puede ser evaluado del 1 al 3, donde 0 únicamente se puntúa en aquellos casos en los que no se han obtenido datos de alguno de los cuatro factores que componen el INR:

Mapa 2.5

Índice de Necesidades de Regeneración a escala municipal



Fuente: ERUCyL (2016, p.121).

Los valores superiores a una puntuación igual o superior a 10, se identifican con aquellos municipios más vulnerables, donde 4 sería la puntuación mínima y 12 la puntuación máxima, siendo los municipios y secciones censales con los valores más elevados del INR aquellos con mayor vulnerabilidad “con situaciones complejas y difíciles desde el punto de vista social y económico y con mayores necesidades en la regeneración urbana” (Junta de Castilla y León, 2016, p.120). A partir de esta clasificación se puede concluir que:

- **Bajo Índice de Necesidad de Regeneración** = valores ≤ 6
- **Necesidad de Regeneración Media** = $7 < \text{INR} < 9$
- **Municipios con mayor vulnerabilidad** = $\text{INR} \geq 10$

En definitiva, el INR constituye una herramienta que permite cartografiar la vulnerabilidad urbana a la hora de implementar actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana con una incidencia directa en el territorio.

VISOR DE ÁREAS VULNERABLES DE LA CAPV

Desde el departamento de vivienda del Gobierno Vasco, en el año 2011 se realizó un encargo a la ETSAM y la Escuela de Arquitectura de Donostia junto con la Fundación Tecnalia para la realización del proyecto “Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

Una de las fases del mencionado proyecto consistía en la identificación de las zonas urbanas en situación de vulnerabilidad en la comunidad autónoma vasca, cuya identificación concluyó en un inventario de este tipo de zonas⁹⁷. Dicho estudio de definición e identificación de esta tipología de zonas afectadas por la vulnerabilidad permitió por una parte, elaborar un modelo de datos geoestadístico para Euskadi y que posteriormente derivó en el índice de vulnerabilidad urbana de la CAPV (Gobierno Vasco, 2019, p. 5):

permitted identificar y etiquetar las áreas urbanas con una métrica que las graduaba de mayor a menor vulnerabilidad y, en consecuencia, con una graduación de mayor a menor necesidad de apoyo y actuaciones para rehabilitar y regenerar esas áreas desde barrios a zonas concretas de barrios.

A partir de los estudios estadísticos para la elaboración de dicho índice y del inventario de las zonas vulnerables de la CAPV, se realizó en 2021 una actualización del Catálogo e inventario de áreas urbanas en situación de vulnerabilidad en el País Vasco al objeto de observar la evolución de estas en relación al impacto de las condiciones económicas y sociales, las intervenciones urbanísticas y proyectos de rehabilitación, renovación y regeneración llevados a cabo hasta la fecha.

En el marco de dicha actualización del estudio realizado en 2011, uno de los objetivos esenciales se correspondió con la actualización del modelo de identificación por geo-tipologización de áreas urbanas vulnerables y asentar las bases metodológicas para su posterior actualización periódica (Gobierno Vasco, 2019).

⁹⁷ Véase en <https://www.geo.euskadi.eus/inventario-de-vulnerabilidad-urbana/webgeo00-content/es/>

De la misma forma que sucedía con el IVU, VEUS o el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana, la procedencia de los datos en el caso del Visor de Áreas Vulnerables de la CAPV igualmente parte, con carácter general, de datos procedentes de los Censos de Población y Viviendas y otras fuentes estadísticas disponibles tales como EUSTAT, departamento con competencias en materia de servicios sociales, geoeuskadi y euskoregite, entre otras.

Los parámetros en los cuales se observaba la existencia o no de vulnerabilidad en el País Vasco se basaban en las siguientes variables: vulnerabilidad social (incluyendo en esta tanto la vulnerabilidad sociodemográfica como la socioeconómica), habitabilidad, accesibilidad, estabilidad, eficiencia energética y densidad edificatoria y poblacional. Sin pretender un análisis exhaustivo del proceso de elaboración del visor, el proceso de actualización del índice de vulnerabilidad del año 2011 aspiraba a desarrollar un análisis que permitiera una mayor precisión en la identificación del fenómeno objeto de estudio ante los posibles cambios tanto en el seccionado (variación de secciones censales entre 2011 y 2021) y la propia evolución de las áreas vulnerables identificadas inicialmente.

Consecuentemente, del mismo modo que se varió en el seccionado a la hora de geolocalizar la vulnerabilidad en el conjunto de la CAPV, igualmente fueron incorporadas nuevas variables de análisis especialmente para reducir la variabilidad que se había observado en la edificación anterior. Además de ello, igualmente resultó necesario la generación de índices sintéticos que permitieran observar de forma sintética algunas de las variables contempladas en el índice de vulnerabilidad. Con todo ello, en la siguiente tabla puede observar la caracterización final del visor en base al conjunto de variables, dimensiones y subdimensiones contempladas en su identificación:

Tabla 2.6

VARIABLES DE ANÁLISIS DE LAS ÁREAS URBANAS VULNERABLES SEGÚN EL TIPO DE LA VULNERABILIDAD

Vulnerabilidad social		Vulnerabilidad de la habitabilidad	Vulnerabilidad por la accesibilidad	Vulnerabilidad estabilidad estructura edificatoria	Vulnerabilidad energética	Indicadores cíclica	Información densidad
Vulnerabilidad socio-demográfica	Vulnerabilidad socioeconómica						
Edad	Relación con el empleo	Superficie vivienda	Accesibilidad	Antiüedad construcción	Valoración de la eficiencia de la envolvente	Índices cíclica prestaciones envolvente	Densidad de vivienda
Inmigración	Nivel económico	Superficie vivienda por habitante	Cobertura y distancia a centros sanitarios	Estructura		Índices cíclica calefacción energética	Densidad de población
Tipo de hogar y densidad ocupacional	Pobreza	Instalaciones existentes	Cobertura y distancia a centros educativos		Índices cíclica comportamiento de la vivienda		
Formación	Ocupación vivienda vacía	Entorno urbano	Cobertura y distancia a centros culturales		Índices cíclica pobreza energética		
Género	Prestaciones sociales	Densidad de servicios comerciales	Cobertura y distancia a centros deportivos		Índices cíclica coste intervención		
					Índices cíclica eficacia intervención		

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (2019, p. 79-80).

En base a la tabla precedente, se establecen las siete tipologías de vulnerabilidad de las áreas urbanas caracterizadas por la existencia de las siguientes situaciones en el conjunto de las secciones censales analizadas:

Tabla 2.7

Tipologías de vulnerabilidad y características según el visor de las áreas urbanas vulnerables de la CAPV

1. VULNERABILIDAD MUY ALTA	2. VULNERABILIDAD ALTA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Alta Tasa de población migrante, nacida en el extranjero 2. Muy Bajo nivel formativo. El % de población con estudios bajos es significativamente, mucho más alto que la media 3. Alta tasa de Hogares monoparentales (mujer) 4. Muy Alto Desempleo, 64% superior a la media 5. Muy Alto % de población con Renta Muy Baja y Baja 6. Indicador Muy Alto de Pobreza y Muy Alta tasa de personas perceptoras de RGI 7. Superficie media vivienda y un 23% inferior a la media de M² de la CAPV 8. Tasa Vivienda Pequeña Muy Superior a la media de la CAPV 9. Muy Alta Tasa de Vivienda Sobreocupada 10. Muy Bajos niveles de instalaciones y equipamientos en las viviendas 11. Muy Alta tasa Edificios sin zona verde 12. Alta tasa viviendas sin Ascensor, ni aparcamiento 13. Muy Alta tasa edificios construidos antes de 1980 14. Muy Alta tasa de Vulnerabilidad Energética 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Muy Alta Tasa de población inmigrante 2. Muy Alto % Hogares unipersonales 3. Muy Alto Desempleo 4. Muy Alto % de población con Renta Muy Baja y Baja 5. Indicador Muy Alto de Pobreza y Muy Alta tasa de personas perceptoras de RGI 6. Superficie media vivienda 13% inferior a la de la CAPV 7. Tasa Vivienda Pequeña Muy Superior a la media de la CAPV 8. Muy Alta Tasa de Vivienda Sobreocupada 9. Muy Alta tasa de vivienda sin calefacción comparada con la media de la CAPV 10. Muy Alta tasa Edificios sin zona verde y/o una distancia a zona verde mucho mayor que la media de la CAPV 11. Alta tasa viviendas sin aparcamiento 12. Antigüedad media alta, Alta tasa edificios construidos antes de 1980. 13. Muy Alta tasa de Vulnerabilidad Estructura
3. VULNERABILIDAD MEDIA ALTA	4. VULNERABILIDAD MEDIA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Muy alto Envejecimiento 2. Muy Alta Tasa de población inmigrante 3. Muy Alto % Hogares con 1 o 2 personas > 65 años 4. Muy Alta Tasa Hogares Monoparentales (Mujer, adulta) 5. Alta tasa de Desempleo 6. Alto % de población con Renta Baja 7. Alta tasa de personas perceptoras de RGI 8. Mucho Mayor distancia a zona verde que la media de la CAPV 9. Alta tasa viviendas sin aparcamiento. 10. Alta tasa edificios construidos antes de 1980. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Muy alta Tasa de Envejecimiento 2. Mayor Tasa población migrante que la media de la CAPV 3. Muy Alto % Hogares con 1 ó 2 personas > 65 años 4. Muy Alta Tasa Hogares Unipersonales Mujer > 65 años 5. Tasa Alta de Desempleo 6. Tasa Alta % de población con Renta Baja 7. Tamaño medio vivienda 13% inferior a la media de la CAPV 8. Mucha Mayor distancia a zona verde que la media de la CAPV 9. Alta tasa viviendas sin aparcamiento 10. Alta tasa edificios construidos antes de 1980.
5. VULNERABILIDAD MEDIA BAJA	6. VULNERABILIDAD BAJA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Idéntico perfil sociodemográfico y socioeconómico a la media de la CAPV 2. Muy alta Tasa de edificios sin zonas verde y Distancia a zona 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sociodemográfico más joven que la media de la CAPV 2. Baja tasa de población inmigrante

verde mucho mayor que la media de la CAPV 3. Alta tasa viviendas CON Ascensor 4. Alta Tasa edificios SIN aparcamiento 5. Alta tasa edificios construidos antes de 1980. 6. Muy Alta Tasa edificios con Vulnerabilidad Energética	3. Baja Tasa de hogares mayores con 1 o 2 personas > 65 años 4. Baja Tasa hogares unipersonales con mujer > 65 años 5. Baja Tasa de Pobreza y Baja Tasa perceptores RGI 6. Baja Tasa Viviendas Vacías 7. Tamaño medio vivienda 10% superior a media 8. Alta Tasa viviendas con baja penetración 9. Alta tasa viviendas SIN Ascensor, un 18% mayor que la media de la CAPV 10. Baja Tasa edificios SIN aparcamiento 11. Alta tasa edificios construidos antes de 1980. 12. Muy Baja Tasa de Viviendas con Vulnerabilidad Energética
7. VULNERABILIDAD MUY BAJA	
1. Socio demografía más joven que la media de la CAPV 2. Baja tasa de población inmigrante 3. Alta Tasa Hogares Monoparentales 4. Baja Tasa de hogares mayores con 1 o 2 personas > 65 años 5. Baja Tasa de unipersonales con mujer > 65 años 6. Nivel Renta superior a la media 7. Menor tasa de hogares con Rentas bajas o muy bajas	8. Baja Tasa de Pobreza y Baja Tasa perceptores RGI 9. Baja Tasa Viviendas Vacías 10. Mayor Tamaño Medio vivienda 10% superior a media 11. Baja tasa viviendas Sin Ascensor, 12. Alta Tasa edificios Con aparcamiento 13. Baja tasa edificios construidos antes de 1980. 14. Baja Tasa de Viviendas con Vulnerabilidad Energética

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno Vasco (2019).

En base a lo anterior, cabe destacar que la modificación sustancial del índice de vulnerabilidad urbana del 2011 no es comparable con el disponible actualmente en Geoeuskadi ya que, la variabilidad de la metodología empleada en esta nueva versión y el cambio en la recogida de datos en el censo de población y viviendas del año 2021 diferente a como se había realizado en ediciones anteriores, imposibilitan un escenario comparativo entre los resultados obtenidos con carácter previo.

No obstante, tal y como ha podido observarse en el conjunto de variables y dimensiones de análisis, la actualización ha comportado unos resultados muy positivos en cuanto a la identificación de la vulnerabilidad en la comunidad autónoma vasca ya que su revisión ha implicado en buena medida minimizar la variabilidad y asentar un modelo de identificación y geolocalización territorial singular y específico en el marco de análisis de la vulnerabilidad urbana.

En base a las herramientas de medición detalladas previamente, como puede apreciarse en la siguiente tabla, existen aspectos compartidos entre los distintos índices, tales como su periodicidad (decenal, con carácter general), escala micro de análisis (barrio

o sección censal), y la fuente de datos empleada (Censo de Población y Viviendas), entre otras cuestiones.

En lo que respecta a la composición de dichos índices o herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana puede observarse una mayor diferenciación como se ha especificado para cada uno de ellos. Por una parte, existen algunos indicadores básicos que, son compartidos en el conjunto de índices, tal y como se muestra a continuación:

Tabla 2.8

Análisis comparativo de las herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana en España

	NACIONAL	REGIONAL			
	ESPAÑA	CATALUNYA	COMUNITAT VALENCIANA	CASTILLA Y LEÓN	PAÍS VASCO
CRITERIOS / DENOMINACIÓN	Atlas de la Vulnerabilidad Urbana	Índex de Vulnerabilitat Urbana (IVU)	Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS)	Índice de Necesidades de Regeneración (INR)	Visor de Áreas Vulnerables de la CAPV
Organismo impulsor	Ministerio de Fomento	Área de Cohesión Social y Urbana del Institut Metròpolis (IM)	Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Urbanismo	Consejería de Fomento y Medio Ambiente del gobierno de Castilla y León	Departamento de Medio ambiente, planificación territorial y vivienda
Ámbito de aplicación	Nacional	Regional - Área metropolitana	Autonómico	Autonómico	Autonómico
Escala territorial de análisis	Micro - Sección censal (Municipios con más de 50.000 habitantes o ciudades capitales de provincia)	Micro (Infralocal-escala de barrio)	Micro - Sección censal	Micro (sección censal) y meso: 1) Municipios con una población superior a 20.000 habitantes 2) Villas mayores de 5.000 habitantes 3) Municipios con una población superior a 2.000 habitantes con casco histórico declarado 4) Municipios con una población inferior a 5.000 habitantes sin casco histórico declarado 5) Municipios con una población inferior a 1.000 habitantes	Sección Censal
Escala temporal de análisis	Decenal - Censo de población y viviendas		Decenal		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2.9

Análisis comparativo de las dimensiones e indicadores de las herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana en España

		NACIONAL	AUTONÓMICO/REGIONAL			
		Atlas de la Vulnerabilidad Urbana	VEUS COMUNITAT VALENCIANA	IVU CATALUNYA	INR CASTILLA Y LEÓN)	VISOR DE ÁREAS VULNERABLES
DIMENSIONES RELACIONADAS CON EL PERFIL DEMOGRÁFICO DE LAS PERSONAS RESIDENTES	Vulnerabilidad sociodemográfica	Porcentaje de hogares unipersonales mayores de 64 años	Población vulnerable con perspectiva de género	% hogares con todos sus miembros de 75 años o más	Variación de la población de 2001-2011	Tasa Feminidad Tasa Hogares Unipersonales mujeres >65 años Tasa hogares monoparental madre
		Índice de sobre-envejecimiento	Hogares vulnerables con perspectiva de género		Tasa de envejecimiento	Tasa 1ª Vejez (%Pob>65 años) Tasa 3ª Vejez (%Pob>85 años) Índice de Dependencia Ratio Vejez/Juventud
		Índice de población extranjera en edad infantil				
		Índice de extranjería 2001 y 2006	Población inmigrante con perspectiva de género	% población extranjera de fuera de la UE-16		Tasa de inmigración Tasa de inmigración no UE Tasa de inmigración no UE 15
		Porcentaje de hogares monoparentales				Tasa Hogares Unipersonales Tasa Hogares Monoparentales
		Tasa de desempleo	Tasa de paro registrado estimado con perspectiva de género	Tasa de desempleo	Tasa de paro	Tasa de desempleo
		Tasa de desempleo juvenil				
DIMENSIONES RELACIONADAS CON EL PERFIL ECONÓMICO DEL ESPACIO Y/O DE LAS PERSONAS RESIDENTES	Vulnerabilidad socioeconómica	Tasa de ocupados eventuales		% de población con rentas bajas (<% de la media)		
		Tasa de trabajadores no eventuales				
		Tasa de trabajadores no cualificados		% de población ocupada no cualificada		

		NACIONAL	AUTONÓMICO/REGIONAL			
		Atlas de la Vulnerabilidad Urbana	VEUS COMUNITAT VALENCIANA	IVU CATALUNYA	INR CASTILLA Y LEÓN)	VISOR DE ÁREAS VULNERABLES
		Tasa de población sin estudios	Población sin estudios	% de población con estudios primarios o inferiores		Tasa población con estudios bajos
			Riesgo de pobreza y/o exclusión social			Estimación de pobreza por áreas pequeñas Tasa de población renta muy baja Tasa de población renta muy baja y baja Tasa de personas RGI
DIMENSIONES RELACIONADAS CON LOS ASPECTOS RESIDENCIALES Y EDIFICATORIOS	Vulnerabilidad residencial	Porcentaje de viviendas con una superficie útil menor a 31m ²	Accesibilidad	% de hogares que viven en viviendas de menos de 50m ²		Densidad ocupación habitacional Tasa Hogares con 1 ó 2 hab > 65 años Tasa Vivienda Pequeña Tamaño medio vivienda
		Superficie media de la vivienda por ocupante	Superficie media por habitante de los inmuebles residenciales			M ² medios superficie útil por ocupante Tasa Vivienda Sobreocupada Índice de Hacinamiento
		Porcentaje de personas residentes en viviendas sin servicio y aseo				Tasa sin gas canalizado Tasa sin calefacción Tasa sin wc
		Porcentaje de viviendas situadas en edificios en mal estado de conservación		% Edificios en estado deficiente, mal estado o estado ruinoso		
			Valor catastral			
		Porcentaje de viviendas situadas en edificios construidos antes de 1951			Porcentaje de viviendas anteriores a 1981	Tasa edificios de viviendas más antiguas 8% edificio de viviendas construidas antes de 1980 Antigüedad media edificios Tasa estructura vulnerable

		NACIONAL	AUTONÓMICO/REGIONAL			
		Atlas de la Vulnerabilidad Urbana	VEUS COMUNITAT VALENCIANA	IVU CATALUNYA	INR CASTILLA Y LEÓN)	VISOR DE ÁREAS VULNERABLES
OTRAS DIMENSIONES CONTEMPLADAS	Vulnerabilidad subjetiva	Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su vivienda está afectada por ruidos exteriores				
		Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia tiene malas comunicaciones				Tasa edificación de vivienda no accesible Tasa edificios no aparcamiento
		Porcentaje de viviendas cuya persona de referencia considera que su lugar de residencia tiene pocas zonas verdes en su proximidad				Edificios sin Zona Verde Distancia a zona verde en secciones censales Tasa Establecimiento comercio y hostelería
						Tasa de vivienda no ocupada
	Accesibilidad					Distancia a Centros de salud Distancia a farmacia más próxima Distancia a centro educativo más próximo Distancia a centros culturales más próximos Distancia a centros deportivos ena sección censal
	Vulnerabilidad energética					Tasa Envolv. Muy mala o mala Escala de vulnerabilidad energética

Fuente: Elaboración propia.

2.5. VULNERABILIDAD URBANA DESAPERCIBIDA: LOS LÍMITES DE SU MEDICIÓN

A pesar de la existencia de distintas herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana tal y como han sido destacadas en el apartado anterior, resulta necesario reflejar la existencia de diversos límites respecto a su medición –cuantitativa y cualitativa–.

La mayoría de los estudios sobre el fenómeno objeto de estudio señalan la ausencia de datos actualizados y apropiados para la planificación en el nivel local (*local data*), así como la capacidad de anticipar los posibles riesgos y patologías que culminan en múltiples formas de degradación (*global data*). La ausencia de este tipo de datos “es frustrante para típicas situaciones donde el personal de la ciudad está intentando gestionar el rápido crecimiento con escasos recursos humanos, técnicos y financieros” (Newton, 2001, p.15).

Además de ello, no existe un índice común ni un método compartido para su medición en las distintas escalas territoriales. De forma prácticamente generalizada, se opta por análisis cuantitativos a través de métodos estadísticos que permiten observar la diferenciación del territorio y de la ciudadanía respecto a una serie de indicadores y variables. Sin embargo, cabe cuestionarse si los datos obtenidos por parte de los diferentes índices implican unos resultados similares dado que, en caso negativo y “las detecciones no alcancen a todos los espacios con población en peor situación que el resto de la ciudad, pasaría inadvertida su situación y podrían verse alejados de intervenciones para mejorar su calidad de vida” (García-Araque & García-Cuesta, 2020, p.222).

En el terreno cualitativo, especialmente procedente de la ciudadanía y de las personas profesionales, hay una predominancia directa a la identificación de ciertos espacios urbanos como vulnerables. Identificación derivada, por una parte, de la estigmatización hacia dichos lugares y hacia sus propios moradores; y, por otra parte, como resultado de la praxis y el conocimiento profesional desde servicios sociales, educación y sanidad, entre otros. La estigmatización social y territorial de estas zonas, ha sido destacada entre los factores definitorios de la vulnerabilidad urbana (Fernández-Aragón, Ochoa & Ruiz, 2021; Garrido & Jaraíz, 2017). Sin embargo, esta cuestión intangible a los indicadores cuantitativos, se manifiesta en la cotidianidad de la ciudadanía y de los recursos profesionales (Rojas, 2009; Urteaga, 2012). Por otra parte, tanto la

ciudadanía como las personas profesionales de los recursos propios de los sistemas de protección social existentes en tales espacios urbanos sensibles, son conocedores de las necesidades, carencias y demandas que existen en los mismos. De este modo, tanto la ciudadanía como las personas profesionales, constituyen una fuente de información directa de la realidad socioterritorial de tales lugares, de forma que, su información y conocimiento permite superar las limitaciones de los métodos cuantitativos en aras de profundizar en el análisis de la vulnerabilidad urbana.

Existen lugares identificados como vulnerables que son desapercibidos en los datos procedentes de los métodos cuantitativos e, igualmente, sucede a la inversa. De forma independiente al método empleado, García-Araque y García-Cuesta (2020, p.222-223) señalan que la identificación de la vulnerabilidad urbana en las ciudades no se realiza de forma perfecta, de manera que “espacios que no son señalados como vulnerables podrían serlo cambiando el método, o incluso, alterando las variables utilizadas o la ponderación que se les asigne, dando lugar a un nuevo método o a una variante del anterior”.

Gran parte de dichas dificultades proceden, precisamente de adolecer de una definición compartida del fenómeno (vulnerabilidad urbana) y de la denominación teórica e institucional compartida del ámbito territorial de referencia. La adjetivación de este tipo de áreas o zonas, se presenta de forma heterogénea en función del contexto o país de origen del que deriva encontrando diversas terminologías como: barrios en crisis (Cañas, 2015), zonas urbanas desfavorecidas o vulnerables (Egea et al., 2008), barrios desfavorecidos o áreas vulnerables (Hernández-Aja, 1997), territorios sensibles (Pain, 2010), barrios sensibles, difíciles o con dificultades (Tissot, 2013), asentamientos informales o barrios precarios (ONU-Hábitat, 2011), barrios vulnerables (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021; Hernández-Aja et al., 2018); espacios urbanos sensibles (VEUS, 2015), áreas estadísticas vulnerables (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021); áreas problema (Gómez-Quintero et al., 2018); entre una taxonomía infinita. En palabras del profesor Rafa Temes (2014, p.126):

(...) la denominación de dichas áreas hace alusión a situaciones provocadas como consecuencia de la combinación de factores físico-urbanos, sociales y económicos, describiéndose la dinámica de su comportamiento a partir de lo que hemos dado en llamar “la espiral de la obsolescencia”, es decir, el proceso de degradación va aumentando

progresivamente a medida que se van incorporando y entrando en sintonía cada uno de los factores anteriormente citados.

A este respecto, también es significativa la diferenciación entre la definición teórica de tales conceptos y la definición institucional de dichas áreas o espacios urbanos vulnerables, empleando para ello, tanto características definatorias como variables igualmente diferenciadas como podrá observarse comparativamente en el apartado de resultados.

Además de lo anterior, en lo que respecta a la periodicidad y la escala territorial de análisis, la medición de la vulnerabilidad urbana encuentra grandes dificultades para disponer de datos suficientes en la escala local e infralocal, así como la accesibilidad y disponibilidad de los mismos en una frecuencia temporal que permita radiografiar de forma permanente las variaciones del contexto social y territorial.

Como se ha destacado en el apartado anterior, gran parte de los índices se nutren de datos procedentes de fuentes como el Censo de Población y Viviendas con carácter decenal, lo que supone una limitación en la obtención de datos actualizados a los frecuentes cambios en la realidad socioterritorial de dichos ámbitos. Un ejemplo de la necesidad de estos datos, se ha evidenciado de forma continua con las crisis económicas y con la crisis del coronavirus manifestando la necesidad de identificar aquellos lugares en las ciudades con mayores necesidades de atención al objeto de proporcionar respuestas adecuadas e inmediatas a situaciones de urgencia.

En lo que respecta a la disponibilidad de datos a escala territorial, cabe destacar que los municipios con escasa población, carecen de recursos estadísticos propios que permiten una mayor información en el ámbito local e infralocal. Así, existe un agravio comparativo entre municipios con escasa población y aquellos con una densidad demográfica significativa y con la disponibilidad de medios propios en materia estadística⁹⁸. La relevancia de la actualización temporal y de la disponibilidad de datos de la realidad socioterritorial, permitiría desarrollar actuaciones preventivas que mitigaran o detuvieran el agravamiento de las condiciones negativas que tienen lugar en este tipo de barrios vulnerables (Alguacil, Camacho & Hernández-Aja, 2014; Arias, 2001; Bruquetas, Moreno & Walliser, 2005).

⁹⁸ Como ejemplo de ello, véase el caso de Elche (<https://www.elche.es/datos-socioeconomicos/>) o de la ciudad de València (https://estadisticavlc2.shinyapps.io/Areas_Vulnerables_2022/).

Por otra parte, los indicadores que conforman las distintas herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana, de forma ampliamente compartida se basan en características asociadas a la población residente (*people based*) (García-Araque & García-Cuesta, 2020), como sucede con aspectos de carácter sociodemográfico, socioeconómico y residencial, entre otras. Sin embargo, gran parte de las herramientas identificadas en España adolecen de indicadores asociados a las características propias del ámbito territorial de referencia (*area based*). La selección de un enfoque u otro, no implica la renuncia a que ambos puedan ser empleados de forma conjunta y se retroalimenten mutuamente. De la misma manera que los índices de medición de la vulnerabilidad urbana pueden estar basados en un enfoque *people based* y/o *area based*, las políticas públicas y, en general, las actuaciones acometidas para frenar o mitigar sus efectos, están igualmente basadas en las características asociadas a la población residente y a las características de cada territorio en particular, tal y como señalan los estudios de Downs⁹⁹.

2.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Si las ciudades son sinónimo de máquina de posibilidades, también son sinónimo de un amplio conjunto de fenómenos que atraviesan directamente al conjunto de la ciudadanía y al conjunto del espacio urbano como describía Lefebvre en su teoría del derecho a la ciudad. Los fenómenos sociales y urbanos que tienen lugar en el contexto de las ciudades, se presentan de muy diversa índole en función del contexto socio-histórico de referencia y los condicionantes estructurales que tienen lugar en cada momento y espacio.

La vulnerabilidad como antesala de la exclusión social, introduce un escenario idóneo en el marco de las políticas públicas en el que prevenir y frenar un potencial agravamiento y enquistamiento social y territorial que derive posteriormente en situaciones de exclusión social. La traslación de la vulnerabilidad al espacio urbano, se traduce en la conjunción de una amplia amalgama de déficits y efectos de diversa índole que afectan a distintos ámbitos (educativo, social, sanitario, residencial, geográfico...) de la vida de las personas y de la vida urbana de los barrios. Especialmente, la concentración de dichos déficits, la persistencia sostenida en el tiempo y en el contexto urbano, la falta

⁹⁹ Teoría desarrollada en el capítulo III donde se profundizará en su abordaje desde el enfoque de las políticas urbanas.

de permeabilidad y el estigma social son los aspectos esenciales que determinan la existencia de espacios o barrios marcados por la vulnerabilidad urbana en nuestras ciudades. A pesar de la existencia localizada del fenómeno objeto de estudio en barrios vulnerables, es necesario señalar que su extensión no se limita únicamente a dichos espacios, sino que es extrapolable al conjunto de la urbe en la que se inscriben. Es decir, su existencia no es una cuestión que pueda atajarse a través de una intervención directa en dichos espacios urbanos vulnerables, sino que ha de actuarse en el conjunto del espacio urbano de las ciudades en aras de frenar el alcance y extensibilidad del fenómeno objeto de estudio.

La naturaleza poliédrica de la vulnerabilidad urbana hace necesario un análisis interdisciplinar en el que poder observar la globalidad de déficits existentes en las diferentes dimensiones donde se manifiesta, así como las estrategias de resiliencia urbana donde emergen las capacidades y potencialidades para resistir y hacer frente a las adversidades. La caracterización multidimensional y multifactorial de la vulnerabilidad urbana determina igualmente tanto su medición como las fórmulas para atajarla desde las políticas públicas. En lo que respecta a los instrumentos y herramientas de medición, en nuestro país existen diferentes índices que permiten radiografiar de forma diversa la vulnerabilidad urbana en las ciudades a través de la enunciación de una serie de indicadores urbanos, tradicionalmente de carácter sociodemográfico, socioeconómico y residencial.

Con todo ello, se asientan las bases teóricas del fenómeno objeto de estudio que determinan la adopción de marcos de actuación integrales desde los poderes públicos que permitan revertir y mejorar la situación existente en los barrios vulnerables de nuestras ciudades. De este modo, en el siguiente capítulo se introduce por una parte, las políticas urbanas a nivel teórico así como los potenciales retos y desafíos de futuro considerando especialmente la coyuntura actual; y, por otra parte, de forma exploratoria se realiza un recorrido por las principales políticas urbanas desarrolladas a nivel internacional en conexión con la vulnerabilidad urbana, tales como las iniciativas comunitarias desarrolladas a partir de los fondos FEDER o las emergentes Agendas Urbanas de los poderes públicos.

CAPÍTULO III.

LAS POLÍTICAS URBANAS: TEORÍA Y MODELOS DE INTERVENCIÓN EN EUROPA



Barrio de Baladre (Sagunto).

No dejéis que los ricos hagan grandes acopios y monopolicen el mercado como a ellos les place. No consintáis que haya tantos ociosos. Haced que vuelvan a labrarse las tierras, que vuelvan a tejerse paños, para que estos ociosos puedan ganar el pan trabajando honradamente, tanto los que la miseria ha llevado ya al robo, como los vagabundos y criados sin oficio que están a punto de tornarse ladrones. Si no ponéis remedio a tales males, no alabéis esa justicia que tan severamente castiga el robo, pues es sólo hermosa apariencia y no es provechosa ni justa. Dejáis que den a los niños una educación abominable que corrompe sus almas desde sus más tiernos años. ¿Es necesario, pues, que los castigemos por crímenes que no son culpa de ellos cuando llegan a ser hombres? Porque ¿qué otra cosa hacéis de ellos sino ladrones, que luego castigáis?

Utopía
Tomás Moro (1516)

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento institucional de la vulnerabilidad urbana a través de diferentes herramientas de medición y representación cartográfica implican que los gobiernos proporcionen respuestas a cuestiones que no han podido ser resueltas por las propias fuerzas de la comunidad.

A continuación, se exponen las bases teóricas que permiten dibujar el escenario de las políticas públicas centrandó la atención en la raíz de las mismas (los problemas públicos), los tipos de actores implicados en su desarrollo y el posterior proceso decisorio. En conexión con el objeto de estudio, se introduce un segundo apartado para desarrollar la vinculación entre las políticas públicas y el territorio, dando como resultado a las políticas urbanas.

Asimismo, el capítulo prosigue con una segunda sección acerca de las referencias y políticas urbanas en Europa sobre los barrios vulnerables. En lo relativo a la primera cuestión, se realiza un recorrido cronológico por las principales referencias alrededor de las ciudades y de la cuestión urbana desde la década de los setenta hasta la actualidad. Gran parte de las referencias del siglo pasado han marcado el camino hacia la implementación de proyectos de regeneración urbana en los países de la UE desde la apuesta por el municipalismo, la gobernanza colaborativa y el papel de los gobiernos locales (tales como los Proyectos Pilotos Urbanos, URBAN I y URBAN II, Edusi...).

Así, el capítulo finaliza con la exposición de tres modelos europeos cuya intervención en el ámbito de los barrios vulnerables introduce diferencias en lo relativo a su planteamiento.

SECCIÓN PRIMERA: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL TERRITORIO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA



Edificios de la Plaça El·líptica (Gandia)

La problemática residencial no puede reducirse a un mero problema de desequilibrio entre la oferta y la demanda. La vivienda es algo más complejo. La vivienda es vivida y habitada, y en este proceso se construye su propia identidad y sus propias funciones sociales.

La vivienda (...) es un hecho social, sobre el que se construye una necesidad de primer orden, sobre la que se configura uno de los derechos fundamentales que tenemos todos los ciudadanos

Malestar urbano y cuestión residencial
Luis Cortés Alcalá (1998, p. 84)

3.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son los instrumentos que emplean los poderes públicos para la mejora o resolución de una situación insatisfactoria para la ciudadanía. En palabras de Knoepfel et al. (2008, p.33), las políticas públicas representan la “respuesta del sistema político administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”.

En Ciencia Política existen múltiples y diversas definiciones acerca de las políticas públicas. A pesar de la extensa bibliografía al respecto, por su marcado carácter operacional y por su orientación hacia la mejora o resolución de problemas públicos, a lo largo de la presente tesis doctoral se ha optado por la definición de *políticas públicas* en la línea de Knoepfel et al., (2008, p.36) quienes aluden a las mismas como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. En los siguientes epígrafes se describen los aspectos centrales alrededor de una política pública, a saber: los problemas públicos, los actores y las decisiones.

3.1.1. LA RAÍZ DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

La raíz de las políticas públicas encuentra su razón de ser en fenómenos de muy diversa índole, tales como: los desahucios, la contaminación medioambiental, el sinhogarismo, el refugio y asilo, la precariedad laboral... La fuente de la que emanan las políticas públicas son los denominados *problemas públicos*, surgidos cuando la propia interacción de las fuerzas de la comunidad no logra “resolver un determinado fenómeno y precisa de una intervención de carácter institucional” (Uceda-Maza, Martínez-Martínez & Caravantes, 2018, p.311-312). Proporcionar una respuesta desde los poderes públicos a tales problemas públicos, depende de los intereses de los actores, el grado de influencia y poder de las personas afectadas, el grado de relevancia, alcance y extensión de los fenómenos en cuestión.

La resolución de problemas a los cuales se dirigen las políticas públicas depende en cómo es percibido el problema que justifica la existencia de dichas políticas (Harguindéguy, 2015). Por ello, cabe preguntarse *¿cómo se construyen los problemas públicos?* Para responder a esta cuestión, Cobb y Elder (1972) han denominado «*proceso*

de expansión de un asunto» a la conversión de un *asunto* a la categoría de *problema público*. Según Dunn (1981, p.98) la correcta definición de un problema público es determinante puesto que “se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados”.

Cabe señalar que no existen los *problemas objetivos*, sino que estos han de ser contruidos y dependen en buena medida del carácter subjetivo de quien lo plantea, es decir, “a partir de la situación problemática planteada «construye» el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa. (...) responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan” (Subirats, 1992, p.49-50). A ello, cabe agregar que un problema público es interdependiente en lo que respecta a la existencia de otros problemas públicos (Peters, 1998).

Si tomamos como ejemplo el caso de la vulnerabilidad urbana, ésta no únicamente podrá ser atajada con políticas públicas en materia urbanística o residencial, sino que por la propia naturaleza del fenómeno también se deberán implementar políticas en materia social, educativa, sanitaria, económica, etcétera. Además, un problema público alude a un “conjunto de factores que precisan de una aproximación holística, global, que impida una perniciosa segmentación” (Subirats, 1992, p.49). Cada percepción o faceta del problema, al mismo tiempo supone una oportunidad de mejora para su adecuada solución (Dery, 1984).

Del mismo modo que existen distintas formas de definir un problema público, igualmente existen múltiples soluciones al respecto. Sin embargo, una de las cuestiones necesarias en el planteamiento de una política pública es una operativa e instrumental definición de un problema público al objeto de facilitar una posterior intervención que permita su mejora o solución.

Siguiendo a Subirats (1992) para que una determinada cuestión adquiriera el estatus de *problema público* y, en este caso, derive en una política pública se requiere que se dé, en, buena medida, las siguientes condiciones: a) Que el problema se encuentre en una situación crítica o que existan claros indicios de un potencial agravamiento que no puede ser obviado por parte de los poderes públicos; b) Idiosincrasia relevante y diferenciada de un fenómeno más global (especificidad del problema público); c) Repercusión en los

medios de comunicación; d) Adquisición de una progresiva relevancia global; e) Ámbitos que, por su carga simbólica tienen una incidencia sobre el sector público; f) Notoriedad pública sobre las tendencias actuales (gentrificación, diseño urbano...). Todo ello, condicionará su potencial inclusión en la agenda pública de los gobiernos derivando posteriormente en el consecuente ciclo de las políticas públicas.

3.1.2. TIPOS DE ACTORES

En la extensa red que configuran las políticas públicas, los actores adquieren un papel protagónico tanto en su definición como en las posteriores etapas de desarrollo de las mismas. En la línea de Knoepfel et al. (2007, p.12), cualquier persona o colectividad cuya vinculación con “el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política aun si es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública”. *Actor* es quien efectivamente actúa en el marco de las políticas públicas. La existencia de una parte interesada o de grupos de interés – también conocidos en el mundo anglosajón como *stakeholders* –, es importante ya que éstos pueden llegar a intervenir, cuestión que “al final del proceso de toma de decisiones, podría tener consecuencias para los actores” (Dente y Subirats, 2014, p.73).

La interacción de los distintos actores en la fase de implementación, permite descifrar el correcto o incorrecto desarrollo de una política pública. De acuerdo con la teoría de la Ciencia Política al respecto, un actor no necesariamente ha de tener un papel legalmente reconocido en la *policy making* puesto que, la participación de actores «no previstos» representa “un enriquecimiento del proceso que puede contribuir a mejorar la decisión final en interés de la colectividad” (Dente y Subirats, 2014, p.74). No obstante, cabe destacar que existen diferentes clasificaciones para discernir los distintos roles y tipologías de los actores en el ciclo de las políticas públicas.

En una primera clasificación, los actores pueden ser a título individual o colectivo en función de la intención de sus actuaciones (Berthelot, 1990). Los actores individuales pueden emplear su cargo (empresarial, político, académico...) para influir o participar en una política pública (CEO, Diputado/a, Rector/a...). Por el contrario, los actores colectivos (Scharpf, 1987) responden a una determinada identidad con las preferencias homogéneas de un grupo de interés o de una colectividad. Tanto los actores individuales como los colectivos, tratan de promover sus intereses, valores e ideales y disponen de

recursos que facilitan la elaboración de estrategias o alternativas, es decir, disponen de “comportamientos referibles a fines” (Berthelot, 1990, p.80).

Por otra parte, más allá de la naturaleza jurídica que puedan presentar los actores, también pueden subdividirse entre actores públicos y actores privados en función del control que pueden ejercer sobre las acciones gubernamentales (Subirats, 2008). Los *actores públicos* son aquellos que tienen la responsabilidad pública de atajar los problemas desde su posición estratégica en los gobiernos a través de políticas públicas (Estado, Ministerios, Consejerías, Ayuntamientos...). Bajo esta consideración, también se encuentran aquellas entidades que proveen servicios de carácter público a través de formas de provisión como la acción concertada (entidades del tercer sector de acción social) o los propios contratos.

Paralelamente, los *actores privados* (Knoepfel et al., 2007) son aquellos que actúan sin control gubernamental sobre sus acciones, es decir, actúan libremente, pero con un claro interés por incidir sobre las políticas públicas. Al margen de los actores públicos y privados, también cabe enunciar los denominados *actores pro-común* o grupos terciarios (Knoepfel et al., 2007), quienes entienden lo público como aquello común y colectivo y actúan al margen del mercado y del Estado, ofreciendo alternativas de resolución a los problemas y gestión de los recursos desde su lógica corporativa o institucional (asociaciones de vecinos y vecinas, cooperativas, huertos urbanos...).

Por otra parte, la tercera clasificación que podemos enunciar para distinguir los distintos actores implicados en los procesos de políticas públicas se realiza en base a sus lógicas de actuación. De esta forma podemos identificar los siguientes actores (Dente y Subirats, 2014):

- 1) Actores políticos: aquellos cuya lógica de acción es lograr consensos significativos en la acción de gobierno en base a la representación ciudadana (diputados/as, regidores/as...).
- 2) Actores burocráticos: aquellos que actúan en base a un marco legal establecido y conformado por leyes y decretos, entre otros, administraciones públicas, técnicos y técnicas de estas, etc. (Pérez-Enciso, 2017).

- 3) Actores que representan un interés especial¹⁰⁰: aquellos que se encuentran afectados por una política pública (asociaciones y colegios profesionales, empresas, entidades del tercer sector de acción social...).
- 4) Actores que representan un interés general: a diferencia de los anteriores, estos actores persiguen incidir y participar en una política pública en base a un interés común y/o general como la lucha por el cambio climático, el feminismo, la lucha contra la violencia de género....
- 5) Expertos/as: personas a título individual que opinan entorno a un problema y/o política pública, pero cuya opinión es de gran relevancia en el desarrollo de la *policy making*. Los/as expertos/as responden a aquellos asuntos o cuestiones que los grupos de interés ubican en la agenda gubernamental (Aguilar Villanueva, 1993).

Además de ello, independientemente de la clasificación de los actores, en los procesos de *policy making* estos pueden tener simultáneamente objetivos y preferencias que confluyen con el problema y/o solución, así como con las relaciones con otros actores. En base a ello, las actuaciones de los actores están orientadas en base a la existencia de dos tipos de objetivos: 1) los objetivos de contenido y 2) los objetivos de proceso.

En lo que respecta a los objetivos de contenido, estos aluden a aquellos relativos a la cuestión problemática a tratar y/o a la respectiva solución a adoptar. Sin embargo, a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, existen actores cuyos objetivos distan del contenido del problema a tratar, sino que sus objetivos están orientados fundamentalmente a las relaciones con otros actores. Así, los objetivos de proceso son entendidos en base a la consideración de que la estrategia de mejora o solución del problema público que prefieren los actores, no está condicionada únicamente por la capacidad de “satisfacer la necesidad, la demanda o la oportunidad que ha generado el proceso de toma de decisiones, sino también a partir de las consecuencias que ésta tiene sobre los recursos y sobre las posiciones de los otros participantes” (Dente y Subirats, 2014, p.80).

¹⁰⁰ De acuerdo con Pérez-Enciso (2017), los actores que representan un interés general, un interés especial y los/as expertos/as se engloban en la categoría de *actores terciarios o informales*.

3.1.3. DECISIONES

Todo ciclo de una política pública está impregnado de decisiones, incluyendo tanto actuaciones formales (elaboración de normativas), como actuaciones de carácter individual y/o colectivo durante su desarrollo (procesos de participación...). De acuerdo con Müller (1990, p.33), las políticas públicas han de contemplarse como “un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”. En base a ello, la toma de decisiones hace referencia a la fijación de objetivos y estrategias de actuación a implementar. El proceso decisional (Dahl, 1961) es una cuestión central en el análisis de poder de la realidad político administrativa, en el sentido en el que:

El poder se distribuye entre las distintas estructuras organizativas, o «poderes», que constituyen el Estado. Por tanto, sea cual sea la decisión a tomar la estructura permanece estable y globalmente inmutable (...) Todos los «actores» tienen en algún grado «poder» y, por tanto, todos tienen algún tipo de acceso a la decisión (Subirats, 1992, p.76).

En el ámbito de las decisiones, cabe destacar que existen dos tipos: las *decisiones positivas* y las *no-decisiones* (Bachrach y Baratz, 1962). En el primer caso, las decisiones positivas hacen referencia a aquellas que implican la elección de una actuación entre diferentes alternativas (Harguindéguy, 2015). En el segundo caso, las *no-decisiones* suelen ser adoptadas por élites de carácter político y económico *versus* actores sociales tales como minorías étnicas, mujeres, personas sin hogar... La apuesta de la no-intervención conlleva a las *no-decisiones* (Dye, 1972) o a las *no-acciones* del actor político administrativo (Knoepfel et al., 2008). De esta forma:

El sistema político administrativo comprende el conjunto de instituciones gubernamentales (parlamento, gobierno), administrativas y judiciales de un país, que disponen de la capacidad, aparentemente legitimada por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad. Estas decisiones son el producto de procesos políticos administrativos que se realizan de acuerdo con reglas procedimentales que fijan las interacciones internas y externas de manera precisa (Easton, 1965, p.25).

En el proceso de adopción de decisiones, pueden generarse preferencias entre los distintos actores participantes dado que, cada uno de ellos – independientemente de su tipología (individual, colectivo, público, privado, político, burocrático, experto/a...) –, parte de una serie de valores, experiencias e ideales forjados al margen de dicho proceso.

En consecuencia, el proceso de toma de decisiones se caracteriza por un constante vaivén entre colaboración y conflicto entre las distintas posturas de los actores (Hecklo y Wildavsky, 1974). De este modo, las decisiones son el resultado de la interdependencia entre actores en lo concerniente a la formación de compromisos, consensos y negociaciones entre estos a pesar de que sus intereses o aspiraciones puedan ser contradictorias entre sí (Allison, 1971). Tal y como afirma Dente (1987, p.21), la decisión se presenta “casi como un suceso fruto de la coincidencia casual entre problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas para resolver intereses que satisfacer o alianza que crear”.

3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL TERRITORIO: EL ESCENARIO DE LAS POLÍTICAS URBANAS

Respecto al fenómeno objeto de estudio, a pesar de la extensa taxonomía teórica en lo relativo a la tipología de políticas públicas, a continuación, se dedica un lugar especial a las políticas vinculadas al territorio: las políticas urbanas. Pero, ¿es lo mismo hablar de políticas urbanas que de políticas urbanísticas? En el caso de las políticas urbanísticas, fueron constituyéndose alrededor de un espacio territorial concreto y al conjunto de actividades que en él se generaban (planificación urbana, ordenación del proceso de urbanización...). En los espacios donde fueron desarrollándose políticas urbanísticas, fue incrementándose progresivamente la concentración demográfica de perfiles poblacionales con déficits económicos y problemas sociales. Cuestión que progresivamente evidenciaba la necesidad de adoptar un enfoque integral en los programas urbanísticos de los años cincuenta. No obstante, no podemos obviar que las políticas no pueden existir sin una base territorial de referencia y, de acuerdo con Secchi (2015, p.27), “las reglas y los dispositivos espaciales referentes a la construcción y la gestión de la ciudad y el territorio han tenido y tienen consecuencias relevantes en lo que respecta a las relaciones, de integración o exclusión, entre ricos y pobres”. Consecuentemente, en la década de los sesenta surgieron actuaciones desde los poderes públicos al objeto de intervenir ante los problemas que estaba generando la elevada densidad urbana en las ciudades españolas (López-Simón, 2022), junto con el crecimiento de los movimientos de inmigración y la pretensión de trasladar al terreno de la planificación urbana la lógica de las políticas redistributivas. Mientras que, en España, las políticas urbanas siguen la lógica de las intervenciones sectoriales, en Europa cada vez más se están llevando a cabo actuaciones interdisciplinares bajo un enfoque integral

poniendo énfasis en “las interrelaciones entre problemas que las administraciones, tradicionalmente, habían tendido a segmentar” (Blanco & Subirats, 2012, p.19). El cambio de orientación de las políticas urbanas tuvo un desarrollo tardío con respecto a los países europeos “pero finalmente se hizo presente con toda claridad” (Díaz-Orueta, 2012, p.53). De este modo, las políticas urbanas pueden ser entendidas más como un modo de “gestionar la acumulación de clases desfavorecidas en las ciudades que como una política propiamente dicha” (Subirats, 2016, p.43). No obstante, según la *European Urban Knowledge Network*, integrada por organismos públicos y entidades, la política urbana se entiende como:

Urban policy is multidisciplinary and constantly adjusting itself to new demands. Cities as focus of modern society are socially, culturally and economically dynamic entities. Successful urban policy integrates multiple domains: relevant domains are labour market, spatial planning, housing, environmental sustainability, safety, mobility, economy, culture, and social inclusion policies. The main focus of effective urban policy is life and functions in urban areas. Effective management of urban policy is market by good governance. Increased citizen and civil society participation, as well as cooperation between local authorities and municipalities are an indispensable part of urban policy. The main challenges posed by urban policy are to create cities that are inclusive, attractive, safe, and offer opportunities for all (Subirats y Martí-Costa, 2014, p.229).

En el estudio desarrollado por Blanco y Subirats (2012) sobre las políticas urbanas en España, destacan tres cuestiones esenciales relativas a la gran transformación urbana de los últimos cincuenta años que ha tenido una incidencia directa en la configuración actual tanto de las políticas urbanas como de la propia idiosincrasia de las ciudades:

- 1) Mayor complejidad en la agenda de las ciudades con respecto a años anteriores: la agenda de las ciudades se torna más “compleja y en nuevos roles políticos municipales, más cualitativos y estratégicos. Aunque las políticas urbanas pueden implementarse a escala multinivel, la política urbana es esencialmente local (de la Fuente y Velasco, 2012).
- 2) Interrelación acumulativa de diferentes ámbitos en las políticas urbanas que actúan como elemento determinante en la calidad de vida de la ciudadanía. En este marco, las políticas locales tratan de ofrecer una respuesta “articulando programas focalizados de acción positiva con estrategias de dinamización comunitaria” (Brugué & Gomà, 1998, p.575).

- 3) Los Entes Locales y los gobiernos han modificado sus actuaciones gubernamentales como consecuencia de nuevas exigencias (globalización, adquisición de nuevos roles por parte de los gobiernos locales...). En las décadas posteriores a la II Guerra Mundial los gobiernos centrales adoptaron un papel centrado en las políticas del sistema productivo mientras que, en la esfera local, los municipios adoptaron un papel enfocado a las políticas sociales (de la Fuente y Velasco, 2012).

En base a ello, las políticas urbanas pueden ser impulsadas y desarrolladas desde la Administración Local, aunque es frecuentemente conocida la implementación de este tipo de políticas a partir de la interrelación entre diferentes niveles de gobierno (Blanco & Subirats, 2012). A pesar de converger en un mismo espacio territorial distintas actuaciones procedentes de la esfera local, autonómica, estatal y europea “las articulaciones son poco habituales, produciéndose notables contradicciones y solapamientos. No existen prácticamente políticas urbanas formuladas a escalas supralocales e intergubernamentales” (Subirats y Martí-Costa, 2014, p.16).

El desarrollo de las políticas urbanas en las últimas décadas del siglo XX tuvo lugar al mismo tiempo que una fuerte reivindicación de *lo local*, puesto que este nivel de actuación mostraba “cómo las ciudades contaban con suficiente capacidad para desarrollar estrategias propias y diferenciadas que les permitirían actuar en un escenario internacional crecientemente globalizado” (Díaz-Orueta, 2012, p.48). El despliegue de políticas sectoriales derivó, en la década de los ochenta, en un intenso proceso de descentralización (Subirats y Gomà, 1998) donde se vio reforzada la “capacidad política y legislativa de los ayuntamientos, y en especial de las comunidades autónomas (...) transformando rápidamente el escenario anterior” (Díaz-Orueta, 2012, p.51). En esa misma época y principios de los noventa, comenzó a plantearse una nueva generación de políticas urbanas: las políticas de regeneración, tendentes a incorporar un enfoque integral (Martí-Costa y Parés, 2009) y superando así, las políticas de rehabilitación y renovación urbana que se estaban llevando a cabo hasta el momento. De este modo, las políticas de los gobiernos locales pretenden: “hacer del territorio el eje básico de un proyecto económico, donde actores públicos, privados y asociativos confluyan en un horizonte estratégico” (Brugué & Gomà, 1998, p.576). En este punto, la gobernanza urbana¹⁰¹ se

¹⁰¹ También denominada por Romero y Farinós (2008; 2011) como *gobernanza territorial*.

presenta como el método principal para hacer frente a los grandes retos territoriales y urbanos, haciendo especial hincapié en el protagonismo de la sociedad civil y el buen gobierno. Por ello, la gobernanza urbana o la gobernanza territorial, se entiende como aquel proceso que combina participación, cooperación, coordinación y concertación y donde se vertebran diferentes relaciones entre actores e intereses cuyo resultado es “la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valoración del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles” (Farinós, 2011, p.46).

Al respecto, como punto de partida entenderemos por política urbana aquella política pública impulsada a escala multinivel por los actores institucionales – aunque generalmente es promovida desde la esfera local –, al objeto de mejorar y/o resolver los problemas urbanos que tienen lugar en la ciudad, contando para ello con el conocimiento y participación de los actores del territorio. Siguiendo a Brugué y Gomà (1998), podemos clasificar las políticas urbanas en base a tres ejes esenciales: la eficiencia, la equidad y la redistribución. Tanto la orientación como el contenido de cada una de las mismas varían del siguiente modo:

Tabla 3.1

Las políticas urbanas de la eficiencia, equidad y redistribución

	ÁMBITOS DE ACTUACIÓN
POLÍTICAS URBANAS DE LA EFICIENCIA	Fomento de nuevos espacios del sector terciario
	Diversificación del sistema de producción en el territorio
	Infraestructura vial, inclusiva y accesible
POLÍTICAS URBANAS DE LA EQUIDAD	Actuaciones en materia de municipalización del suelo
	Vivienda (garantía de acceso, rehabilitación e iniciativas de diversificación en materia de ocupación)
	Distribución equitativa en el territorio de los equipamientos y recursos existentes
	Fomento de la calidad del transporte público en lo relativo a la cobertura e intensidad
POLÍTICAS URBANAS DE LA REDISTRIBUCIÓN	Programas de vivienda adaptada y ayudas de alquiler dirigidas a colectivos poblacionales vulnerables
	Mejora de los espacios residenciales y del entorno de los barrios situados en la periferia de las ciudades y con una relevante degradación
	Regeneración de los cascos históricos de las ciudades

Fuente: Elaboración propia a partir de Brugué y Gomà (1998, pp.577-578); de La Fuente y Velasco (2012, p.39).

A tenor de lo anterior, en el siguiente apartado se ahondará en la génesis y naturaleza de la cuestión urbana y de los problemas urbanos que dan lugar al despliegue de una u otra política urbana desde la esfera gubernamental.

3.2.1. EL PUNTO DE PARTIDA DE LAS POLÍTICAS URBANAS: LA CUESTIÓN URBANA Y LOS PROBLEMAS URBANOS

Las políticas urbanas presentan un escenario complejo en lo relativo a su delimitación de análisis cuya imprecisión deriva de dos aspectos (de la Fuente y Velasco, 2012): a) la complejidad que entraña la propia «cuestión urbana»¹⁰² (Castells, 1974) y b) el hecho de que el propio concepto entronca multiplicidad de acciones, planteamientos, así como un proceso político y de discusión social (Parsons, 1995). La relevancia de la cuestión urbana también ha sido destacada desde la Comisión Europea, al afirmar que ésta supone una pieza esencial para la consecución de la cohesión económica y social en los Estados miembros, dado que está “situada en el centro del cambio económico, social y territorial. Las ciudades representan un potencial estratégico para la cohesión y el desarrollo duradero” (Comisión Europea, 2001). Por su parte, la globalización no es únicamente aquella expresada en “los rascacielos relucientes, los barrios residenciales de lujo, los clubes privados y los aeropuertos de nueva generación. Es también el paisaje de la pobreza” (Bengochea, 2017, p.31); donde el binomio globalización-localismo está impulsando a las ciudades como actores políticos significativos (Subirats, 2016).

Por otra parte, los problemas urbanos no únicamente aluden a su vertiente físico-urbanística, sino también a su dimensión social y político-administrativa (Capel, 2003). La Red de Iniciativas Urbanas (2015) define los problemas urbanos como aquellos obstáculos que constituyen el punto de partida para el desarrollo de actuaciones con la finalidad de lograr un desarrollo urbano sostenible remarcando que:

Una de las líneas instrumentales más importantes es la intervención en barrios y zonas urbanas en crisis, ya que las diferencias socioeconómicas, y los problemas sociales a los que se enfrentan las ciudades, tienen una evidencia socioespacial que se traduce en diferencias significativas entre barrios (Muñoz-Moreno, 2018, p.9).

El arquitecto Bernardo Secchi en su obra *La città dei ricchi e la città dei poveri* (2013), subraya que tales problemas esencialmente pivotan sobre la idea de la desigualdad como elemento principal de la nueva cuestión urbana. En la conceptualización de los problemas urbanos, también cabe destacar, a partir de las distintas dimensiones analíticas

¹⁰² La cuestión urbana tiene sus orígenes en lo que se denominó en el siglo XIX la «cuestión social», “que movilizó las élites intelectuales y religiosas de la época y dio nacimiento al Trabajo Social en los países europeos industrializados (...) El éxodo rural (...) produjo en las ciudades una población de personas desarraigadas, viviendo en muy malas condiciones de vida y de higiene” (De Robertis, 2012, p.40).

del sistema urbano, la previa o posterior identificación de las debilidades o carencias y, a su vez, las potencialidades y recursos.

3.2.2. EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS URBANAS

En el ámbito europeo, las políticas urbanas han sido tradicionalmente definidas respecto a la actuación en barrios vulnerables bajo las denominadas políticas de regeneración urbana (Matesanz, 2016, p.39) centrando el debate de la comunidad científica en torno a “las razones argumentadas para intervenir, como en la forma de hacerlo y en sus resultados”.

En España las políticas urbanas han tenido un protagonismo y desarrollo tardío con respecto a las políticas urbanas implementadas en el resto de países miembros de la Unión. En relación con los barrios vulnerables, la política urbana en España ha estado ampliamente ligada a ámbitos de actuación sectoriales como sucede con vivienda y urbanismo y, desde un protagonismo inferior, desde el área de inclusión social. De acuerdo con la clasificación aportada a finales de la década de los años sesenta por Anthony Downs, las políticas urbanas pueden clasificarse entre aquellas basadas y dirigidas a las personas (*people-based*) y aquellas basadas y dirigidas a determinadas áreas de una ciudad (*area-based*). A continuación, en la siguiente tabla se presentan las características de ambas tipologías:

Tabla 3.2

Enfoque de las políticas urbanas

	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS	ACTUACIONES E INTERVENCIONES	ÁMBITO DE APLICACIÓN	ASPECTOS A CONSIDERAR
AREA - BASED	Políticas tendentes a la mejora de una zona o espacio urbano determinado.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas de carácter sectorial 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sociales ❖ Educativas y formativas ❖ Sanitarias ❖ Ocupación ❖ Económicas ❖ Tecnología ❖ Justicia ❖ Vivienda 	- Ámbito municipal - Área metropolitana o un nivel superior, extensible al conjunto de la ciudadanía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ámbito de actuación focalizado en un área concreta de la ciudad, no extendiendo dicha política al conjunto de la ciudad e incluso, a un nivel supralocal. 2. Por sí solas, no resuelven los déficits que entrañan los barrios vulnerables (urbanos y sociales).
PEOPLE - BASED	Políticas tendentes a la mejora de la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas territorializadas ▪ Reconocimiento institucional de las zonas o espacios urbanos vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Renovación, regeneración o rehabilitación urbana ❖ Físicas ❖ Urbanísticas ❖ Económicas (mejora en la dotación de recursos públicos) 	-Edificación -Espacios públicos -Infraestructuras -Zonas verdes y espacios de ocio y tiempo libre	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tradicionalmente, políticas dirigidas a personas con características homogéneas (personas con diversidad funcional, minorías étnicas, migrantes...) perdiendo la extensibilidad al conjunto de la ciudadanía residente en el nivel territorial de actuación. 2. Ausencia de un enfoque interdisciplinar sobre las causas que generan los fenómenos urbanos localizados en áreas específicas de las ciudades 3. Por sí solas, no resuelven los déficits que entrañan los barrios vulnerables (urbanos y sociales). 4. Falta de concreción del ámbito territorial de implementación de dicha política

Fuente: Elaboración propia a partir de Matesanz (2016).

No obstante, la distinción entre ambos enfoques no implica necesariamente su aplicación por separado en la actualidad. La experiencia internacional (URBAN, EDUSI, la *Politique de la Ville...*) sugiere que, en el contexto de los barrios vulnerables, es imperante la conjunción de ambos enfoques en aras de reducir, por un lado, las desigualdades sociales y, por otro lado, las desigualdades territoriales (Blanco & Subirats, 2008; Parkinson, 1998). De acuerdo con Matesanz (2016, p.42):

Los análisis de los resultados de las políticas desarrolladas en las últimas décadas, realizados por los partidarios de las políticas horizontales y las territorializadas, han llevado a plantear tanto la necesidad de políticas que contemplen la *territorialidad* de la vulnerabilidad social como la indispensable articulación con otras políticas de orden metropolitano, regional y estatal, integrando, por tanto, ambos tipos de intervención.

En el ámbito que nos ocupa, la multidimensionalidad y multicausalidad de los procesos de exclusión y vulnerabilidad urbana obliga a replantear notoriamente los enfoques tradicionalmente adoptados por las políticas públicas en España enfrentando, con ello, nuevos retos y desafíos de futuro.

3.2.3. LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS URBANAS EN LA ACTUALIDAD

Parece innegable el hecho de que las políticas urbanas desarrolladas hasta el momento, junto con el resto de políticas sectoriales que han tratado de incidir en la cuestión urbana – especialmente en el caso de los espacios vulnerables que acometemos –, no han obtenido los resultados esperados; e incluso, en algunos casos han incrementado la vulnerabilidad ya existente en estos territorios (Secchi, 2015).

Este apunte, no es una cuestión que únicamente tenga lugar en España y las distintas CC. AA, sino que igualmente –como se apuntará en la siguiente sección–, se ha extendido en buena parte del resto del mundo. Los períodos de crisis estructurales, la reciente desigualdad entre ciudades, países y regiones, las políticas neoliberales, la emergencia de nuevas formas de gobernanza y el surgimiento de nuevas necesidades de la ciudadanía en el ámbito urbano, abren paso a un nuevo horizonte de las políticas urbanas.

La relevancia, casi predominante de los gobiernos locales constituye en sí mismo el primero de los retos que enfrentan las políticas urbanas en nuestros días: ir más allá de la esfera local en el impulso e implementación de las políticas urbanas, especialmente en un entorno de elevada complejidad para las agendas locales (Blanco & Subirats, 2012; Brugué & Gomà, 1998; Filipe Araújo & Varela, 2009).

De acuerdo con ello, del mismo modo que progresivamente se van consolidando nuevas formas de gobernanza, las políticas urbanas van avanzando en el proceso de toma de decisiones y afrontando los complejos procesos de la estructura urbana (Blanco, 2009). La falta de orientación de las políticas urbanas en España hacia un objeto común ha

derivado, en una vertiente más de las políticas neoliberales del Estado del Bienestar, abogando por la primacía del crecimiento económico frente a la garantía de la calidad de vida de la ciudadanía. Aunque las zonas periféricas obtuvieron un papel relevante en los inicios de la política urbana española, progresivamente fueron posicionándose en un segundo plano de las agendas urbanas “dejando paso a otras intervenciones orientadas a reforzar el papel de las ciudades como mercancías que compiten entre sí” (Díaz-Orueta, 2012, p.41).

Coincidente con el periodo de reivindicación de lo local, Swyngedouw et al. (2004) conceptualizan un nuevo término para hacer alusión a las políticas urbanas bajo este enfoque localista: la *New Urban Policy*. Dicha política, promovida desde los municipios, hace referencia a la progresiva relevancia de las políticas locales en la transformación y regeneración de las ciudades entre otros proyectos orientados hacia la atracción de inversiones y la promoción del “crecimiento económico en vez de tener en consideración la gestión de las contradicciones y el desarrollo desigual en la ciudad. Estas políticas entienden la ciudad como agente económico (racional) que compite contra otras ciudades” (Ribera-Fumaz, 2007, p.1-2).

Conjugar las lógicas de *multilevel government* (Subirats & Martí-Costa, 2014) parte de la premisa de apostar por modelos de gobernanza urbana, constituidos esencialmente a partir de “procesos de implicación ciudadana, basados en identidades territoriales y comunitarias, que permitan construir sistemas de gobernanza territorial resistentes a los cambios, conscientes de las cargas ambientales que generan las ciudades, y dispuestos a construir procesos de resiliencia urbana” (Blanco & Subirats, 2012, p.32). En este punto, emerge un doble reto que han de combatir las políticas urbanas: de un lado, frenar los intereses particulares de los actores sociales existentes en el territorio, y de otro, orientar tales intereses en pro del interés general de la ciudadanía (Entrena-Durán, 2005).

En el ámbito de los barrios vulnerables, Brugué y Gomà (1998, p.579) destacan que su regeneración implica integrar la participación del conjunto de ámbitos de actuación de la corporación local y, además, ello “despliega habilidades de articulación del pluralismo urbano y de capacidad de liderazgo de la red de actores implicados”. La participación ciudadana en los asuntos públicos entraña inexorablemente el replanteamiento tanto de los instrumentos, como de los mecanismos y de las relaciones de poder que tienen lugar en nuestras democracias (Caravantes, 2020). Las nuevas formas

de gobernanza han de “incorporar la capacidad de implicación y decisión directa de la ciudadanía, no sólo en los procesos de implementación de las políticas urbanas, sino, sobre todo, en la definición del problema y en la construcción de alternativas” (Subirats, 2016, p.95). En la década de los noventa, Doyal y Gough (1994, p.354-355) destacaron que era necesaria la participación ciudadana en el proceso de satisfacción de necesidades, enfatizando el hecho de que sin “la ciudadanía y la acción del Estado, cualquier intento de mejora de la satisfacción de las necesidades de la mayoría de las personas se topará con la hostilidad de los intereses patronales que defienden objetivos sectoriales”.

Plantear y diseñar políticas públicas acordes con las necesidades de la ciudadanía, implica dirigirlas “a quien dirigen y representan, población a quien no tienen en cuenta a la hora de dirigir sus actuaciones. (...) que la gente tenga protagonismo y que sea sujeto de decisiones” (Heras & Trias, 2008, p.19-23). Ahondando en esta cuestión, la participación ciudadana queda amparada en el artículo 9.2 de la Carta Magna en los siguientes términos “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

En sintonía con dicho precepto constitucional, Delgado Barrio (1993) afirma que los poderes públicos han de emplear el conjunto de posibilidades existentes en el ordenamiento jurídico vigente para favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Del mismo modo que las políticas urbanas suponen una vertiente de las políticas públicas, integrar los procesos participativos en estas últimas es al mismo tiempo un reto para las mismas y para las políticas urbanas.

A su vez, cabe agregar la inevitable complementariedad, interdisciplinariedad e integralidad del enfoque de las políticas urbanas. Es decir, cabe superar la conjunción entre políticas urbanísticas y políticas urbanas en aras de constituir alianzas entre el conocimiento aportado en la materia por distintas disciplinas hacia la transformación de las ciudades en su conjunto.

Tal y como señalaba Secchi (2015, p.90): “Los urbanistas, pero también los economistas y sociólogos, volverán a discutir con los geógrafos, botánicos, ingenieros hidráulicos; deberán sumergirse mucho más de lo que lo han hecho en el pasado reciente en el imaginario individual y colectivo”.

Paralelamente, otro de los grandes retos que enfrentan las políticas urbanas es la aparición de nuevos escenarios de desigualdad socio-espacial, que obligan necesariamente al replanteamiento de las políticas públicas llevadas a cabo en el territorio hasta el momento. Las políticas que han tratado de combatir la vulnerabilidad de la ciudadanía después de la crisis económica de 2007, especialmente de aquellas zonas periféricas de las ciudades, han intensificado aún más si cabe el contexto de creciente vulnerabilidad (Díaz-Orueta, 2012).

Por otra parte, las políticas urbanas hacen frente a la necesidad de reflexionar sobre la estructura espacial del territorio, sobre la dimensión de aquello considerado como público y como colectivo, reconocer el sistema de infraestructuras imperante en el territorio, apostar por políticas que garanticen la mixtura social, la permeabilidad y la accesibilidad de la ciudadanía (Secchi, 2015) y muy especialmente que velen por la garantía y el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

En la línea de Blanco & Gomà (2022, p. 297), las políticas públicas han de aspirar a lo que se ha denominado *la mixtura igualitaria*, “pensar y erigir una dimensión del nuevo estado de bienestar orientada a la fraternidad, a la articulación de comunidades diversas con tejido solidario”. En consecuencia, no existe un único escenario territorial y social donde puedan tener lugar situaciones de mixtura, segregación, igualdad y desigualdad.

A este respecto, desde el planteamiento de los autores existen existen cuatro potenciales escenarios que pueden ser definidos en relación a la interacción de los distintos grupos sociales, la existencia significativa o residual de infraestructura social y/o recursos comunitarios, así como la evidencia de una mayor o menor desigualdad entre los grupos sociales.

Por todo ello, en la siguiente tabla aparecen reflejados y caracterizados los distintos escenarios posibles que pueden tener lugar en el territorio:

Tabla 3.3

Dimensiones cruzadas y modelos socioespaciales

		IGUALDAD	DESIGUALDAD	
MEZCLA	Mixtura igualitaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevados niveles de igualdad e interacción social ▪ Desigualdad moderada entre sus habitantes ▪ Amplio tejido de infraestructura social y/o recursos comunitarios de proximidad 	Mixtura desigual	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inequidad entre los distintos grupos sociales ▪ Espacios comunes donde se desarrollan dinámicas de interacción ▪ Elevada presencia de espacios públicos que facilitan la mezcla entre grupos sociales diferentes´ ▪ Dinámicas de interacción débiles ▪ Elevada desigualdad que determina la autosegregación de grupos sociales de rentas más elevades
	Fragmentación igualitaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coexistencia de niveles de igualdad socioeconómica con segregaciones sociales significativas ▪ Segregaciones por razones culturales (etnia) o la religión ▪ Escenario común donde la diversidad es gestionada desde el multiculturalismo ▪ Diferencias identitarias acentuadas ▪ Segregación de las dinámicas cotidianas (servicios públicos, infraestructura social y/o recursos comunitarios) de acuerdo con la diversidad de identidades culturales existentes 		Fragmentación desigual
SEGREGACIÓN	Fragmentación igualitaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coexistencia de niveles de igualdad socioeconómica con segregaciones sociales significativas ▪ Segregaciones por razones culturales (etnia) o la religión ▪ Escenario común donde la diversidad es gestionada desde el multiculturalismo ▪ Diferencias identitarias acentuadas ▪ Segregación de las dinámicas cotidianas (servicios públicos, infraestructura social y/o recursos comunitarios) de acuerdo con la diversidad de identidades culturales existentes 	Fragmentación desigual	
	Fragmentación desigual	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coexistencia y retroalimentación entre desigualdad y segregación ▪ Fragmentación de las dinámicas cotidianas de sus habitantes ▪ Espacios altamente segmentados en función de la renta y otras variables ▪ Elevada segregación multidimensional ▪ Autosegregación de los grupos poblacionales dominantes ▪ Homogeneidad en su composición social ▪ Los espacios que promuevan la interacción son escasos con dinámicas tendentes al conflicto 		

Fuente: Elaboración propia a partir de Blanco & Gomà (2022, p. 23-24).

No obstante, tales escenarios o modelos han de considerarse desde el dinamismo propio de las sociedades y de los territorios, no considerándose como modelos estáticos que no permiten variabilidad. Dicha variabilidad, puede derivarse de múltiples cuestiones: tales como las coyunturas económicas y sociales, el impacto de las políticas públicas e incluso, la propia movilidad de sus residentes, entre otras cuestiones. Respecto al impacto que pueden generar las políticas públicas en el territorio, Secchi (2015, p.7), destacaba que: “el urbanismo tiene una fuerte y concreta responsabilidad en el agravamiento de la desigualdad y que el proyecto de ciudad debe ser uno de los puntos

de partida dirigida a su eliminación o minoración”. En la misma línea, Sitte (1889)¹⁰³ destacó que “la geometría urbana de los ingenieros planificadores y burócratas destruía lo que las comunidades eran capaces de construir en las ciudades” (cit. en Bengochea, 2017, p.22). Cuando las políticas urbanas engloban el conjunto del territorio, es decir políticas horizontales frente al diseño vertical de políticas públicas (Berrios Navarra & Zapata, 2015), el objetivo esencial de las administraciones públicas:

Ha de ser tratar de gestionar, lo más eficazmente posible, unos espacios urbanos centrífugos (formados por áreas construidas y áreas abiertas, por lugares centrales y lugares periféricos o periurbanos, por sistemas generales y sistemas locales) a los que el sustrato histórico, las dinámicas sociales y la escala de intervenciones aconsejan dotar de distintos proyectos basados en el ideal de lo que podría considerarse como la ciudad anhelada (Entrena Durán, 2005, p.111).

Además de los retos anteriores, cabría hacer especial énfasis en la adopción y concreción de principios de equidad e igualdad de oportunidades a nivel territorial. La evitación de generar nuevas desigualdades y desequilibrios territoriales en las ciudades constituye uno de los grandes retos de las políticas urbanas en materia de ordenación del territorio.

Superar las lógicas de segregación urbana (Blanco & Nel-lo, 2018; Donat, 2018; Iglesias et al., 2011) y de fragmentación urbana (Guzmán & Hernández-Sainz, 2013) a través de una adecuada planificación y distribución de los recursos, equipamientos e infraestructuras en las ciudades, como sucede con el mercado de la vivienda, requiere de una “transformación progresiva del conjunto de los mecanismos en los que hasta ahora se han basado los procesos de urbanización” (Entrena Durán, 2005, p.111).

En parte, este hecho es resultado de la lucha contra los procesos derivados de la globalización. La globalización ha ocasionado un cambio en las agendas urbanas de los gobiernos dando lugar a cuestiones tales como la “competitividad económica”¹⁰⁴, la

¹⁰³ Camilo Sitte es conocido en el terreno de la planificación urbana por su obra *Construcción de ciudades según principios artísticos* (1889) donde realiza una apuesta firme por los espacios abiertos (como las plazas) y la inclusión de la naturaleza en el diseño de las ciudades.

¹⁰⁴ El informe de la OCDE *Competitive Cities in the Global Economy* (2006), realiza un análisis de 78 áreas metropolitanas con más de 1,5 millones de personas de los países miembros de la Unión Europea, donde se detalla que no existe una política única para las ciudades y realiza recomendaciones con la finalidad de lograr una mayor competitividad a partir de: la adopción de una visión estratégica flexible; la dotación de infraestructura de alta calidad, espacios verdes, áreas residenciales y proyectos públicos; la gobernanza efectiva, incluyéndose los actores no gubernamentales y, en último lugar, el equilibrio de las necesidades

cultura, las nuevas tecnologías de la información, la seguridad, el medio ambiente... (...) el objetivo último continúa siendo la mejora económica de la ciudad” (Iglesias et al., 2011, p.27). Los efectos de la globalización han derivado en que los centros urbanos se conviertan en elementos de conexión con “lo global, las ciudades centrales en espacios de la reestructuración permanente y las periferias suburbanas en zonas de repliegue de los distintos grupos sociales y actividades económicas, ya sea por segregación social o delimitación de su ámbito de existencia” (Borja & Castells, 2004, p.59).

Ineludiblemente resulta de una mayor complejidad acceder, entre otros, al mercado laboral y de la vivienda, en aquellas ciudades donde imperan las dinámicas de polarización y dualización del espacio (Iglesias et al., 2011)¹⁰⁵. El aumento progresivo de los «barrios con mala reputación» (Iglesias et al., 2011), expresa fehacientemente las desigualdades que acontecen en las ciudades y la existencia de grupos en situación de vulnerabilidad (Musterd, Murie & Kesteloot, 2006). De acuerdo con Cochrane (2007), existen dos perspectivas al respecto: quienes abogan por la autosuficiencia de los mencionados barrios a partir de políticas de regeneración o renovación; y quienes defienden la reestructuración de la economía de las ciudades en su conjunto, más allá de las actuaciones de carácter físico incidiendo especialmente en el carácter estructural de la vulnerabilidad urbana.

En base a todo lo expuesto, en la siguiente sección se incorpora un análisis de las referencias y políticas europeas adoptadas en las últimas décadas en pro de la regeneración urbana a partir de un enfoque integral de los problemas urbanos en aquellos espacios de las ciudades donde éstos se encuentran concentrados en gran medida. Además de ello, igualmente se destacan los modelos de regeneración urbana británico, francés y danés que, por su singularidad y especificidad, son pertinentes para profundizar en su enfoque y ámbitos de actuación.

en materia financiera de las ciudades con respecto a las necesidades financieras del resto del país en cuestión.

¹⁰⁵ A su vez, en palabras de Davis (1998), ello provoca una ecología del miedo, que ha dado lugar a la implementación de políticas de seguridad y vigilancia (Bauman, 2013; Iglesias et al., 2011).

SECCIÓN SEGUNDA: LA INTERVENCIÓN EN BARRIOS VULNERABLES A NIVEL EUROPEO: TRAYECTORIA Y MODELOS DE ACTUACIÓN



Barrio de San Lorenzo (Castelló de la Plana)

Las deficiencias estructurales de las viviendas construidas al calor del despegue económico español y su distribución en la ciudad crearon focos de marginación en los extrarradios de las ciudades, donde se produjo una disociación entre vivienda y ciudad, a la vez que un aislamiento y una despersonalización de estos barrios.

*Los olvidados. Marginalidad urbana y fenómeno quinqué en España
(1952-1982)*

Íñigo López Simón

3.3. LA RELEVANCIA DE LAS CIUDADES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

De acuerdo con lo expuesto en la primera sección, las políticas urbanas son indivisibles del territorio por su notable conexión con el ámbito local y de proximidad a la ciudadanía. Realizar un análisis de las políticas urbanas en Europa, requiere inseparablemente incidir en el proceso de urbanización que han tenido las ciudades en el conjunto de los Estados miembros de la UE. El término «urbanización¹⁰⁶» no tiene las mismas connotaciones prácticas en Europa que en Latinoamérica.

Sin embargo, de acuerdo con el autor: “el estudio de la historia del proceso de la urbanización parece la forma más indicada de abordar la cuestión urbana” (Castells, 1974, p.13).

En el siglo XIX, las ciudades europeas se vieron afectadas por los efectos del capitalismo industrial, modificando sus estructuras producto de la densificación y los usos tradicionales fueron progresivamente sustituidos, como sucedió con el París de Haussmann, Londres, Hamburgo, Frankfurt y Viena, entre otros ejemplos (Castrillo et al., 2014, p.131): “regenerar la ciudad consistió en destruirla físicamente, en parte con el objetivo de recomponerla social y económicamente en beneficio de la vivienda burguesa y las actividades terciarias”.

En el siglo XX se intensificaron los procesos de renovación urbana de las ciudades europeas al ritmo del propio ciclo del capitalismo. En 1933 fue publicado en el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM)¹⁰⁷ el primer manifiesto urbanístico conocido bajo la denominación de la *Carta de Atenas*, considerada una referencia fundamental en el urbanismo de la época centrando su objeto sobre la ciudad como espacio funcional.

La ciudad era presentada por zonas según criterios funcionales (recreación, trabajo, circulación y habitación) (Borja & Muxí, 2004) y tuvo una influencia directa sobre la ordenación urbana quedando entonces relegada a estas cuatro zonas, facilitando la comunicación entre las mismas. Sin embargo, según Mario Gaviria, la Carta de Atenas

¹⁰⁶ De acuerdo con los últimos datos ofrecidos por Naciones Unidas, el 54,6% de la población mundial correspondiente a 4.156 mil millones de personas según datos del Banco Mundial (2018), reside en áreas urbanas y se estima que en 2050 dicho porcentaje ascienda a un 68%, siendo las ciudades y las áreas metropolitanas los motores del desarrollo económico (Comisión Europea, 2010).

¹⁰⁷ Le Corbusier y un grupo de intelectuales del ámbito de la arquitectura plantearon un conjunto de congresos internacionales para reflexionar y abordar la cuestión urbana.

cae en la reducción de la vida humana respecto a la consideración de una definición funcional de la ciudad:

Ésta es algo más que habitar, trabajar, circular, cultivar el cuerpo y el espíritu. El análisis funcionalista manifiesta su incapacidad para alcanzar la totalidad. El *homo urbanicus* es algo más complejo que cuatro necesidades simplistas, las cuales dejan fuera el deseo, lo lúdico, lo simbólico, lo imaginativo, entre otras necesidades por descubrir. (...) el caos urbano es consecuencia de la mezcla de esas funciones. Para que la ciudad ideal estructuralmente funcionalista sea perfectamente clara, ordenada y comprensible (es decir dominable) los autores de la Carta deciden separar cada uno de los espacios en que se realizan dichas funciones. (...) La separación de funciones allí donde se ha llevado a rajatabla ha llevado a la destrucción de la vida urbana (Gaviria, 1968, p.6-7).

A mediados del siglo XX, las ciudades comenzaron a contemplarse como lugares de concentración de problemas y oportunidades (Muñoz-Moreno, 2017). Oportunidades, especialmente de índole económica cuestión que “suprimía las formas de vida populares de las áreas urbanas convertidas en centro de ciudad” (Castrillo et al., 2014, p.131). Esta oportunidad económica, fue aprovechada por el mercado inmobiliario en la década de los setenta y ochenta para la obtención de beneficios: “aprovechando el denominado *rent gap*¹⁰⁸ (...) el sector inmobiliario fue propiciando la elitización progresiva de algunos enclaves y la expulsión de buena parte de su población tradicional, incapaz de hacer frente al nuevo régimen de precios en estas zonas” (Castrillo et al., 2014, p.133).

En el ámbito europeo son frecuentes las iniciativas impulsadas desde los gobiernos centrales “para abordar problemáticas urbanas como la degradación socioespacial de ciertos barrios de las grandes ciudades” (Blanco & Subirats, 2012, p.18).

Las iniciativas y políticas urbanas en Europa, han ido progresivamente adquiriendo mayor protagonismo en las agendas urbanas tal y como señala el Ministerio de Fomento: “aunque las políticas urbanas no constituyen parte de las formaciones específicas sectoriales del Consejo de la Unión Europea, durante los últimos años los Estados Miembros de la Unión Europea (UE) han venido cooperando conjuntamente en los temas urbanos”¹⁰⁹.

¹⁰⁸ El *rent gap* alude a la diferencia entre el escaso valor inicial y el valor posterior tras la renovación del área urbana en cuestión.

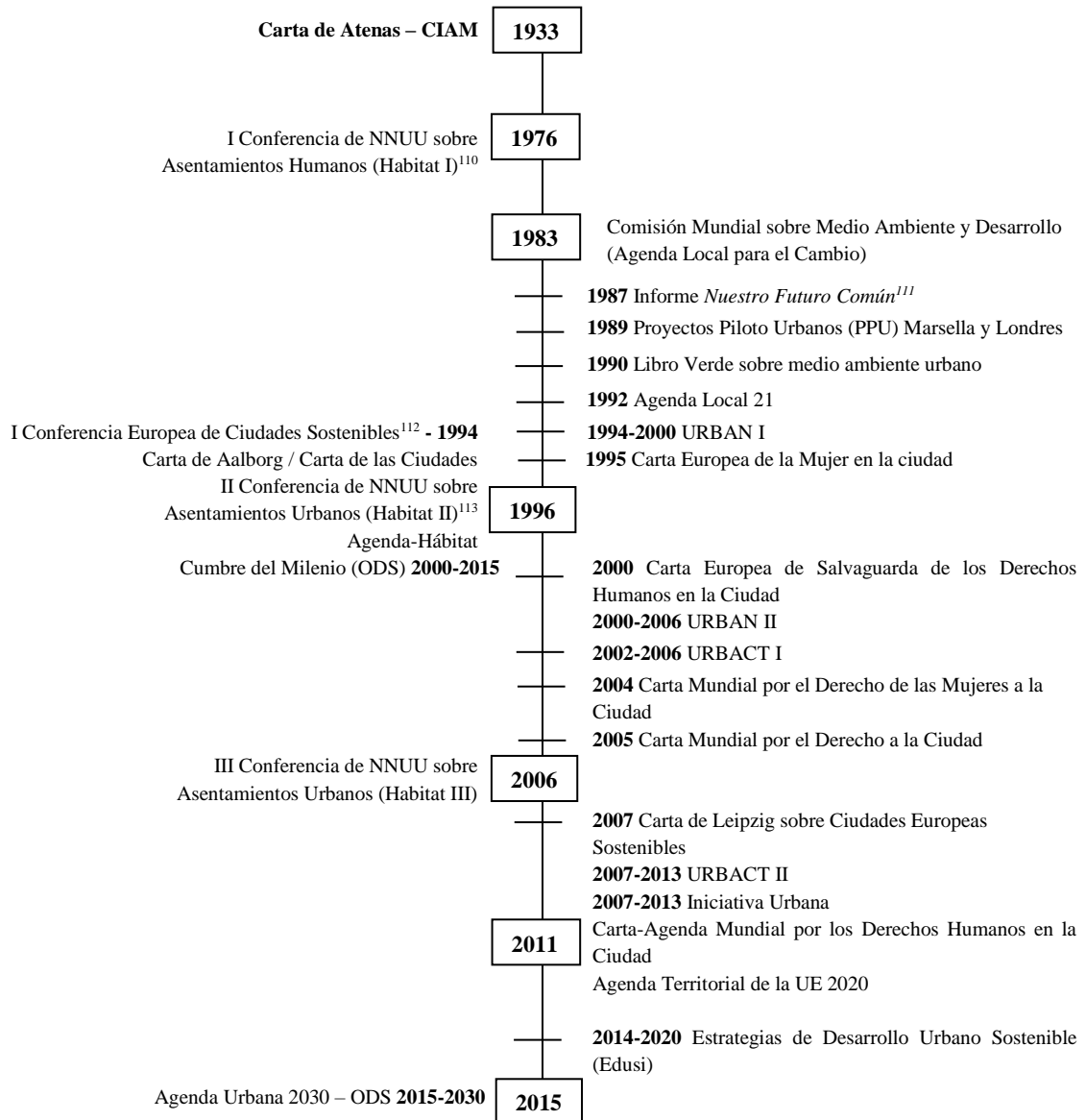
¹⁰⁹ Véase en <https://bit.ly/3605rWo>

Desde la década de los setenta, la UE tanto en informes, conferencias como en declaraciones, ha apostado y recogido el derecho a la ciudad en diferentes ámbitos: vivienda, medioambiente, economía, asentamientos humanos, igualdad de género...

La creciente sensibilización institucional y el trabajo realizado por parte de la comunidad científica y de la población ha sido esencial en “la introducción de parámetros ambientales en la planificación urbana lo cual se ha convertido en un argumento básico de la sostenibilidad de las ciudades” (Cañizares, 2010, p.315). Para dar cuenta de ello a continuación, se detallan cronológicamente aquellas referencias internacionales relativas al ámbito de las ciudades en pro de que estas sean más inclusivas, seguras y sostenibles:

Figura 3.1

Cronología del marco de referencia internacional en torno a las ciudades



Fuente: Elaboración propia.

¹¹⁰ Las Conferencias de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, son conocidas respectivamente como Hábitat I (1976, Vancouver, Canadá), Hábitat II (1996, Estambul, Turquía) y Hábitat III (2006, Quito, Ecuador).

¹¹¹ También conocido como el Informe Brundtland por el nombre de la presidenta de la Comisión, Gro Harlem Brundtland.

¹¹² Desde entonces, han tenido lugar hasta ocho Conferencias sobre Ciudades Sostenibles: Aalborg (1994); Lisboa (1996); Hannover (2000); Aalborg (2004); Sevilla (2007); Dunkerque (2010); Ginebra (2013); y Bilbao (2016).

¹¹³ En el año 2001, la Comisión para los Asentamientos Humanos y su secretaría fue convertida por la Asamblea General de Naciones Unidas en un órgano subsidiario de ésta, conocido como el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT, 2015). El mencionado órgano subsidiario, actúa como coordinador del Programa Hábitat y de las actuaciones llevadas a cabo en materia asentamientos humanos y facilitando un asesoramiento técnico y político a los países para la resolución de los fenómenos vinculados a los asentamientos humanos.

Especialmente, cabe destacar que a raíz de Hábitat I se declaró que era necesario “adoptar políticas de asentamientos humanos audaces, significativas y eficaces y estrategias de ordenación del territorio (...) que tengan en cuenta los asentamientos humanos como instrumento y objeto del desarrollo” (Salas, 2016, p.16).

Las recomendaciones formuladas por la Asamblea General en materia de acción nacional, se establecieron los siguientes ámbitos de actuación en materia de asentamientos humanos: políticas y estrategias, planificación, edificaciones, infraestructura y servicios, tierra, participación popular e instituciones y gestión de los propios asentamientos. Paralelo a ello, en la Cumbre de Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro (Brasil) se elaboraron los siguientes tratados: 1) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC); 2) la Convención de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad (CDF); 3) la Convención de las Naciones Unidas sobre la Desertificación; y los siguientes documentos: a) la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la que se formularon diferentes orientaciones en aras de alcanzar un desarrollo sostenible; y b) la Agenda 21 Local (1992).

Al respecto, la Agenda Local 21 recoge un amplio conjunto de actuaciones en el ámbito social, económico y ambiental a través de un plan estratégico divididos en cuatro secciones: I) dimensiones sociales y económicas; II) conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; III) fortalecimiento del papel de los grupos principales y IV) medios de ejecución. La esencia inspiradora de la Agenda 21 se concreta en la filosofía de “pensar globalmente y actuar localmente” (Bengochea, 2017, p.145).

Según Cañizares (2010, p.316), la Agenda 21 es “el compromiso de los pueblos y ciudades con el desarrollo sostenible, un programa universal para hacer compatible el progreso con el respeto al medio ambiente (...) un plan de acción hacia la sostenibilidad”. Además, plantea que la desigualdad y los fenómenos asociados a ésta han de afrontarse desde el ámbito local y de proximidad a la ciudadanía. Para la implantación de la Agenda 21, Bengochea (2017, p.146-147) describe las siguientes fases:

- a) El gobierno local propone elaborar un plan de acción;
- b) Se constituye un foro de participación ciudadana en el que queden todos los agentes sociales representados;

- c) Se estudia el punto de partida (diagnóstico inicial que ha de contemplar caracterización socio-económica e información relativa a cuestiones ambientales);
- d) El foro de participación ciudadana elabora una declaración de principios y acuerda un paradigma de actuación, estableciendo objetivos y consensuando los medios para su consecución. Para ello, desde el foro se designan las personas responsables de cada acción y se decide respecto a la financiación de cada una de estas;
- e) El proceso se retroalimenta y se revisa continuamente.

No obstante, tales fases no han sido objetivamente concretadas hasta el momento por parte de Naciones Unidas, aunque el elemento esencial que subyace a lo largo del extenso documento de la Agenda 21 es la apuesta por la democracia participativa desde abajo hacia arriba contemplando desde el ámbito local la participación de la sociedad civil (organizada y no organizada) y también de la esfera empresarial.

Posteriormente, en la década de los 2000, se celebró la Cumbre del Milenio con la participación de 189 Estados miembros, donde se establecieron ocho objetivos materializados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A pesar de que en los ODM se otorgó un papel de gran relevancia a las ciudades en su consecución, la mención expresa y sustantiva a las mismas no llegó a materializarse en la enunciación de un objetivo en concreto como posteriormente sucedió con el ODS 11.

A partir de la década de los 2000, donde el debate internacional estaba situado en torno al “derecho a la ciudad” se formularon distintas Cartas Locales (CGLU¹¹⁴, 2016) en las que se recogían un conjunto de derechos, obligaciones y principios para los gobiernos locales. Entre las más relevantes, cabe destacar la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000), la Carta Mundial por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad (2004), la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005), la Carta de Leipzig sobre Ciudades Sostenibles (2007) y la Carta-Agenda Mundial por los Derechos Humanos en la Ciudad¹¹⁵. Posterior a la publicación de las mencionadas

¹¹⁴ CGLU “como red global de ciudades y gobiernos locales, regionales y metropolitanos y sus asociaciones está comprometida a representar, defender y amplificar las voces de los gobiernos locales y regionales”. Véase <https://www.uclg.org/es>

¹¹⁵ Además de estas, también fueron publicadas las siguientes: la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2006), la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010) y la Carta de Derechos humanos de Gwangju (Corea del Sur, 2012).

Cartas Locales, se inició la reflexión más allá de las ciudades, es decir, el “derecho a un área metropolitana solidaria y policéntrica”¹¹⁶ (CGLU, 2016, p.50).

En un contexto de crisis económica europea, los distintos Ministerios con competencias en materia de vivienda aprobaron en junio de 2010 la Declaración de Toledo al objeto de abordar los principales retos del momento: Agenda Urbana Europea, marco común europeo y los retos establecidos para la Europa 2020 (Martín-Consuegra, Alonso & Frutos, 2015). Años más tarde, ONU-Hábitat (2015) destacó el crecimiento y creación de asentamientos precarios, y como consecuencia de ello, se desarrollaron programas tales como el *Programa Participativo de Mejoramiento de Barrios Precarios*, cuya meta principal se orientaba a la mejora de la situación de las viviendas y las condiciones de vida de los asentamientos precarios existentes en la actualidad.

Como resultado de que muchos de estos ejes han de ser desplegados desde el nivel local y regional, la Agenda Urbana plantea la adopción de un enfoque participativo e integral a partir de mecanismos de cooperación intermunicipal “urbano-rural, urbano-urbano y cooperación transfronteriza y nuevos modelos de gobernanza. Apuesta por una regeneración urbana integral que contemple aspectos sociales, económicos, ambientales, espaciales y culturales, la adaptación a los cambios demográficos y la provisión de servicios públicos adecuados” (Bengochea, 2017, p.44).

La aprobación de las diferentes Agendas, tiene lugar en un contexto geopolítico internacional donde cada vez son más frecuentes las relaciones entre Estados para el despliegue de un nuevo modelo de desarrollo (López-Pagán, 2019). El establecimiento de un marco internacional que sienta las bases, prioridades y aspiraciones en materia de desarrollo y cohesión territorial de los gobiernos autonómicos y locales, condiciona las políticas urbanas implementadas desde los diferentes Estados. Además del marco referencial a través de tratados, conferencias y declaraciones, la Unión Europea ha desarrollado programas de actuación especialmente destinados a la reducción de la desigualdad y la pobreza en las ciudades.

¹¹⁶ Surgida a partir del Foro de Autoridades Locales de Periferia (FALP).

3.4. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS DE LA UNIÓN EUROPEA: DE URBAN A LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO (1994-2020)

A partir de las diversas referencias expuestas en el apartado anterior, seguidamente se detallará la materialización de las mismas en programas e iniciativas de desarrollo urbano frente a la vulnerabilidad de aquellas zonas urbanas que se encuentran en una situación de desventaja con respecto al resto de zonas del territorio al que pertenecen (ciudades, regiones...). En la década de los años noventa, se iniciaron las primeras iniciativas comunitarias a partir de financiación específica a tal efecto procedente del FSE y del FEDER.

En esta década la UE centró su discurso alrededor de la rehabilitación urbana en el marco del desarrollo sostenible y de la competitividad de las ciudades (Comisión Europea, 1990), entendiendo esta cuestión como “una respuesta a los problemas de degradación urbana, el vandalismo y la criminalidad, provocados por la falta de oportunidades de empleo, la monotonía y el aislamiento, considerados perjudiciales para la imagen de la ciudad” (Castrillo et al., 2014, p.134). Un documento determinante en la adopción de dicho enfoque fue el *Libro Verde sobre medio ambiente urbano* (Comisión Europea, 1990), donde quedaban justificadas las acciones comunitarias en el ámbito urbano exponiendo un conjunto de directrices y orientaciones de actuación. A modo de prueba, desde 1989¹¹⁷ se llevaron a cabo en la ciudad de Marsella y Londres los denominados Proyectos Piloto Urbanos (PPU) (De Gregorio, 2014), extendiéndose a más de una treintena de países (Comisión Europea, 1990).

En el Libro Verde se anunciaba ya la intención de responder a la problemática urbana a través de una política específica, al afirmar que era necesario que las distintas políticas sectoriales tuvieran en cuenta los problemas de las áreas urbanas y se coordinasen para llegar a “constituir una estrategia comunitaria para las ciudades europeas” (De Gregorio, 2010, p.41).

¹¹⁷ Previo a estos PPU, Bachtler y Taylor (1999) destacaron el desarrollo de programas integrados en materia de desarrollo urbano en las ciudades de Belfast y Nápoles años antes (De Gregorio, 2014).

▪ LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN I (1994-1999) Y URBAN II (2000-2006)

En el periodo 1989-1993 la UE estaba desarrollando un total de 33 PPU al objeto de ofrecer respuestas a los problemas que tenían lugar en el ámbito urbano. Esta iniciativa fue la primera que, desde el FEDER, estuvo destinada a la implementación de actuaciones en materia de regeneración urbana (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002).

En el contexto europeo e internacional de la época, tuvieron lugar otra serie de circunstancias que derivaron en la aparición de la iniciativa comunitaria URBAN: a) la crisis de los años setenta donde los efectos económicos habían alterado la estructura de las ciudades y posteriormente, estas habían sido reconocidas a nivel europeo como principal motor económico, cultural y con una función esencial en la cohesión entre los Estados (De Gregorio, 2010); b) la experiencia de políticas comunitarias como la «Politique de la Ville¹¹⁸» (1977) (ONPV, 2018); c) la experiencia de Reino Unido con el *Urban Programme* (1968); d) desde finales de la década de los años cuarenta, en Estados Unidos se estaban implementando programas de rehabilitación urbana desde el gobierno central cuya gestión estuvo a cargo de las ciudades; e) actuaciones previas desarrolladas a partir de fondos procedentes del FEDER y FSE (De Gregorio, 2010).

Todo ello, influyó notablemente en un cambio de paradigma en la mirada europea, desarrollando actuaciones en los barrios de la periferia de las ciudades naciendo así las iniciativas de carácter comunitario URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006). URBAN fue una de las cuatro iniciativas desarrolladas desde los Fondos Estructurales de la UE junto con: “Interreg (cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), Leader+ (que dirige el desarrollo sostenible en las zonas rurales) y Equal (que aborda las desigualdades y la discriminación en el mercado laboral)” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002, p.3).

Las iniciativas comunitarias URBAN I y URBAN II estuvieron dirigidas a la rehabilitación de barrios¹¹⁹ en situación de riesgo y/o exclusión social. El surgimiento de la iniciativa comunitaria respondía a la voluntad política a nivel europeo por “articular

¹¹⁸ En Francia, tuvieron lugar las *banlieues francesas*. Tales revueltas, fueron sucediéndose en los años subsiguientes hasta que, en 2005 tuvo lugar la más destacada, producto de: “paro y pobreza, fracaso escolar, delincuencia, guetización de barrios marginalizados, ruptura de los lazos sociales, problemas ligados a la inmigración, integrismo religioso y comunitarismo étnico; sentimiento de inseguridad, xenofobia y racismo” (Hérin, 2008).

¹¹⁹ A lo largo de los informes de la Comisión Europea relativos a la implementación, seguimiento y evaluación URBAN, hacen referencia a la existencia de “barrios en crisis”.

mecanismos que le permitiesen intervenir de forma directa a favor de la regeneración de áreas urbanas con dificultades” (Gutiérrez Palomero, 2010, p.62).

El concepto original de Urban consistía precisamente en desarrollar acciones complementarias para mejorar entornos urbanos desfavorecidos. Las reconversiones industriales de los años ochenta habían conducido a la obsolescencia industrial a importantes áreas de ciudades europeas, que necesitaban de una regeneración física en los espacios urbanos degradados; al mismo tiempo era necesario fomentar la integración económica de la población desempleada, su formación en nuevas tareas y la participación ciudadana como elemento esencial del proyecto (Acuerdo de Asociación de España 2014-2020).

En el caso de URBAN I, se sumaron un total de 118 ciudades de toda Europa, mientras que en el URBAN II su número descendió a un total de 70 ciudades (Bengochea, 2017). Tales iniciativas comunitarias se han constituido como: “el principal instrumento operativo para la regeneración urbana en el marco de la política regional de la Unión Europea” (Gutiérrez Palomero, 2010, p.61). Reiter (2008) afirma que URBAN supuso la introducción de una nueva forma de gobernanza colaborativa entre los diferentes niveles de gobierno. La participación ciudadana y de los agentes sociales de ámbito local también quedaba recogida en la iniciativa tanto en las decisiones, el desarrollo e implementación de las iniciativas (Gutiérrez Palomero, 2010).

No obstante, cabe destacar que la competencia en materia de política territorial y cohesión social, corresponde a los gobiernos centrales de los Estados¹²⁰ miembros y el surgimiento de esta iniciativa, provocó que allí donde no existía una política urbana dirigida a las ciudades, como sucedía en España, se implantara a partir de la década de los noventa: políticas territoriales fundamentadas a partir de esta experiencia comunitaria (De Gregorio, 2010). En consecuencia, desde el inicio de la década de los noventa, en España “antes del URBAN, los Proyectos Pilotos Urbanos ya tenían características de tipo integrado, básicamente actuaciones de regeneración urbana en barrios vulnerables, llevándose a cabo actuaciones de fomento de la cohesión económica y social” (RIU, 2015, p.3).

¹²⁰ De acuerdo con el artículo 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la UE, el conjunto de políticas y actuaciones de la UE han de “contribuir a la cohesión económica, social y territorial. (...) La coherencia de la UE y las políticas nacionales es de la máxima importancia para la cohesión territorial” (Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, p.3).

El desarrollo de URBAN supuso un avance en la política urbana de la UE dado que, por primera vez, por un lado, se destinaban fondos propios del FEDER a hacer frente a los problemas urbanos en base a la regeneración de zonas urbanas o barrios y, por otro lado, permitió contemplar los fenómenos urbanos desde una óptica política de carácter transversal e integradora como elemento esencial en el despliegue de las iniciativas desarrolladas por los distintos Estados de la Unión (Gutiérrez Palomero, 2010). Aunque la primera etapa de URBAN estuvo centrada en las grandes ciudades, en la segunda etapa la iniciativa se extendió a aquellos municipios con población igual o superior a los 20.000 habitantes¹²¹ (Bengochea, 2017; Comisión de las Comunidades Europeas, 2002). Dada la buena acogida de la primera fase, su éxito (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002) y cuyos beneficiarios ascendieron a un total de 3,2 millones de personas¹²² a lo largo de toda Europa, la Comisión Europea decidió continuar con el desarrollo de esta iniciativa bajo la denominación de URBAN II (Reiter, 2008).

En el seno de URBAN II, en el año 2002 se desarrolló el programa europeo URBACT (Gutiérrez Palomero, 2009), financiado entre la Comisión Europea (FEDER) y los Estados miembros al objeto de facilitar que las ciudades de la UE “trabajen de forma conjunta en el desarrollo de soluciones efectivas y sostenibles para los principales desafíos a los que se enfrentan, compartiendo buenas prácticas y la experiencia adquirida e integrando dimensiones económicas, sociales y ambientales” (FEDER, 2017)¹²³.

URBACT surgió a raíz del acuerdo impulsado entre los países de la UE para el intercambio de buenas prácticas en las ciudades. Para ello, dicho programa se basaba en dos elementos sustanciales: “el intercambio de conocimientos y la capitalización del conocimiento adquirido” (De Gregorio, 2012, p.227). Los proyectos de URBACT I (2002-2006) supusieron la participación de un total de 274 socios (entre los que se encuentran gobiernos regionales, municipales, universidades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas) en 29 países, organizados entorno a seis ejes temáticos: 1) la participación ciudadana; 2) el desarrollo económico y el empleo; 3) la

¹²¹ Aunque también existieron algunas excepciones de municipios que adoptaron tal iniciativa con una población de 10.000 habitantes. En coherencia con ello, uno de los objetivos enunciados desde URBAN II, se establece “la formulación y aplicación de estrategias innovadoras para la regeneración económica y social de las ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las grandes ciudades”.

¹²² España fue uno de los países que mayor número de proyectos obtuvo (29), tanto en barrios periféricos como en áreas centrales de las ciudades (De Gregorio, 2010). En la segunda fase, el número descendió a un total de diez proyectos de los setenta financiados.

¹²³ Véase en <https://bit.ly/35kaCzg>

población inmigrante; 4) la renovación urbana integral; 5) seguridad urbana; y 6) población joven (De Gregorio, 2012). Por otra parte, las temáticas en URBACT II¹²⁴ (2007-2013), fueron ampliándose hacia la actuación en materia de gobernanza metropolitana, barrios vulnerables e innovación, entre otras. En lo que respecta a la subvención de tales iniciativas, los criterios establecidos en el documento marco de la iniciativa comunitaria URBAN II, se establece que “las ciudades o barrios subvencionables deben formar una entidad geográfica y socioeconómica homogénea. Se trata de zonas en situación de crisis urbana o que precisan de una renovación económica y social”¹²⁵. Además de ello, se establecía que, al menos, tales zonas debían reunir al menos tres de los siguientes criterios (Bengochea, 2017, p.172):

- a) Bajo nivel de actividad económica y necesidad de reconversión debido a dificultades económicas y sociales;
- b) Elevada tasa de desempleo de larga duración, pobreza y exclusión;
- c) Bajo nivel educativo, importante déficit de cualificaciones y elevada tasa de abandono escolar;
- d) Número elevado de inmigrantes, minorías étnicas o refugiados;
- e) Elevada tasa de delincuencia;
- f) Tendencia demográfica desfavorable;
- g) Medio ambiente particularmente degradado.

Partiendo de tales premisas, los Estados miembros decidían qué zonas participarían en la iniciativa, de las cuales, presentarían a la Comisión Europea un Programa de Iniciativa Comunitaria (PIC)¹²⁶ y cuyas acciones prioritarias podrían corresponderse en alguna de las siguientes temáticas:

- 1) la recuperación de zonas edificadas para fines diversos; 2) desarrollo del espíritu empresarial, pactos e iniciativas locales en favor del empleo; 3) desarrollo de una estrategia contra la exclusión y la discriminación a través de acciones que fomenten la igualdad de oportunidades, orientadas esencialmente a mujeres, inmigrantes y personas refugiadas; 4) acciones en favor del medio ambiente; 5) desarrollo del potencial de las

¹²⁴ En el periodo 2014-2020 se desarrolló URBACT III que contribuye al desarrollo urbano integrado y sostenible, así como a la contribución de la Estrategia Europa 2020.

¹²⁵ Véase en <https://bit.ly/2ZHdepY>

¹²⁶ En el periodo en el que se desarrolló URBAN I, la Comisión Europea aprobó un total de 13 PIC, 11 de las cuales fueron de ámbito regional (coordinadas desde el FEDER o el FEOGA-O) y las 2 restantes de carácter social y gestionadas esencialmente por el Fondo Social Europeo (FSE).

tecnologías de la sociedad de la información en beneficio de la ciudadanía y de las pymes; y 6) Difusión del concepto ‘gobernanza urbana’ (URBAN II, 2005)¹²⁷.

En lo que respecta a la metodología planteada por ambas iniciativas, ha sido uno de los aspectos esenciales en su desarrollo (Comisión Europea, 2007). Tanto URBAN I como URBAN II, partían de la amplia diversidad que caracteriza la realidad de los entornos urbanos y ello fue considerado una cuestión central en la definición de los modelos de actuación, superando así el modelo clásico y sectorial de las iniciativas desarrolladas con anterioridad.

Como resultado, “las respuestas planteadas a través del programa a los retos que se afrontaban las diferentes áreas urbanas beneficiarias han sido también multidimensionales” (Gutiérrez Palomero, 2010, p.64). Este hecho ha derivado en la adopción de distintas variaciones que URBAN ha tenido en función de las distintas realidades locales y estatales en las que se ha llevado a cabo (Chorianopoulos, 2002; De Gregorio, 2012; Dukes, 2008; Frank et al., 2006; Gutiérrez Palomero, 2010; Tedesco, 2005; Tofarides, 2003). El ‘método URBAN’ se caracteriza esencialmente por emplear una perspectiva integrada, es decir, la integración de actuaciones de muy diversa índole al objeto de implementar un programa de regeneración urbana junto con un modelo de gobernanza multinivel. Así, el método URBAN conjuga:

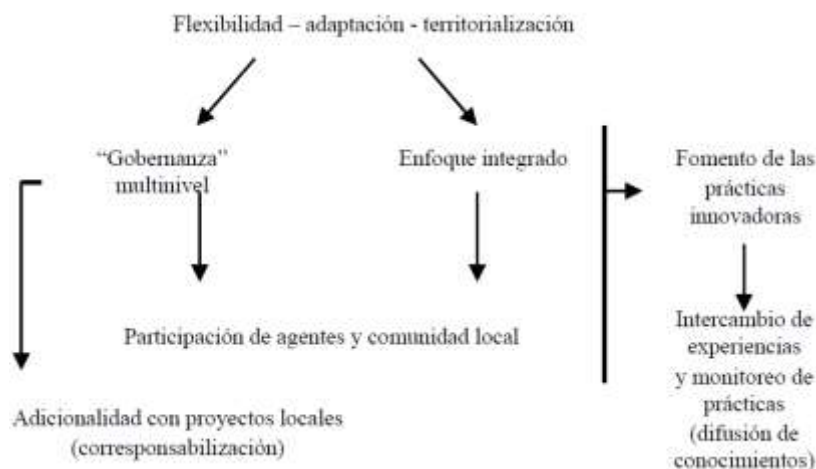
Acciones urbanísticas, sociales, económicas y medioambientales, y también por el fomento de las prácticas innovadoras, la cooperación y corresponsabilización de todos los niveles de la administración implicados, la participación de la comunidad y de agentes locales, y la creación de redes de intercambio de conocimientos (Gutiérrez Palomero, 2010, p.67).

Entre las características definitorias de la iniciativa, De Gregorio (2014) destaca una fuerte influencia del modelo británico, nórdico y francés otorgando un mayor peso a la dimensión social en las actuaciones que tienen lugar en el espacio urbano respecto al resto de ámbitos de actuación.

¹²⁷ En el mapa 1 (ver anexo 1), se reflejan las ciudades participantes de URBAN I y URBAN II en el territorio de la UE. Véase en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/urban-ii.html>

Figura 3.2

El sistema de relaciones y variables del 'método URBAN'



Fuente: Gutiérrez Palomero (2010, p.68).

Entre las características que se desprenden del método URBAN, cabe destacar (De Gregorio, 2014):

- a) El enfoque centrado en un área: delimitación de una zona en situación de deterioro en la que convergieran tanto recursos técnicos y económicos en un periodo de seis a ocho años;
- b) Carácter estratégico: integración de las actuaciones en una estrategia ya existente en el ámbito territorial en aras de favorecer el desarrollo urbano;
- c) Enfoque integrado: a partir de la simbiosis entre acciones de índole social, económica y ambiental. De acuerdo con Merinero-Rodríguez, Huete y Muñoz-Moreno (2013, p.66):

El enfoque integrado de las políticas públicas en el marco del desarrollo urbano pasa por disponer, en primer lugar, de una visión de conjunto de las cuestiones urbanas sobre las que se pretende intervenir; y después, por la adopción de una perspectiva integral para adoptar las soluciones, es decir, proponiendo actuaciones o proyectos transversales interviniendo sobre todos los aspectos de manera simultánea.

- d) Promoción de la colaboración e implicación de la ciudadanía (organizada y no organizada), sector público y privado, en pro de la regeneración urbana del territorio en cuestión. En el caso de la implicación del sector público, a su vez, implicaba la colaboración de los distintos niveles de gobierno, así como la colaboración de carácter interdepartamental;

- e) Proceso de concurrencia competitiva fundamentado en la innovación, calidad, cofinanciación del programa...;
- f) Cofinanciación europea junto con la financiación de los distintos niveles de gobierno y del sector privado.

La influencia de los proyectos desarrollados con el método URBAN, Nel-lo (2008, p.14) señala que “la experiencia europea nos ha mostrado que, para tener éxito, la estrategia de las intervenciones debe de ser integral, debe abandonar las aproximaciones parciales y dirigirse a un amplio abanico de temas”. Especialmente en lo relativo a la colaboración entre los distintos actores (Reiter, 2008), destaca la voluntad de transformar las formas de gobernanza local, llegando incluso a incidir en un cambio de la gobernanza multinivel en el ámbito de las políticas urbanas: “se buscaba propiciar una transformación de la gobernanza en los sistemas de planificación de los Estados miembros a través de la implementación de los programas de regeneración” (De Gregorio, 2014, p.257). Oriol Nel-lo (2004) subraya que la implementación de este tipo de programas en España no ha contribuido únicamente al apoyo financiero de las ciudades, sino que, además, han constituido una importante oportunidad en materia de gobernanza y medios de gestión. En la misma línea, la tesis doctoral de Sonia De Gregorio (2012) expone detalladamente que una de las grandes carencias de URBAN II en España fue la falta de implicación de las CC. AA en la gestión de las iniciativas comunitarias que se desarrollaron en los distintos territorios:

La ausencia de las Comunidades Autónomas fue una limitación que condicionó los resultados de URBAN II en relación a la dimensión multinivel de la gobernanza, tal y como había sucedido también con los programas URBAN, al impedir que uno de los actores principales dentro de la arquitectura institucional del Estado español, y particularmente en el ámbito del urbanismo, jugara un papel activo en la Iniciativa” (2012, p.696-697).

De esta forma, desde el punto de vista de las políticas públicas, el modelo del desarrollo urbano integral contribuye a dos dimensiones, una de tipo sustancial vinculada al contenido de las actuaciones y otra dimensión de tipo procedimental asociada a la forma de gestionar dichas actuaciones con especial atención a las estrategias de relación y modelos de actuación (Muñoz-Moreno, 2017). El Modelo de Desarrollo Urbano Integral (MDUI) (Aparicio & di Nanni, 2011; Zamora & Merino, 2012; Huete, Merinero-

Rodríguez & Muñoz, 2016) puede ser una herramienta complementaria “con nuevas formas de gestión e intervención que conllevan importantes transformaciones en el funcionamiento de las administraciones públicas” (Muñoz-Moreno & Huete, 2018, p.102).

▪ **INICIATIVA URBANA 2007-2013**

Posterior a las iniciativas comunitarias URBAN en sus dos fases de implementación, en el periodo 2007-2013 tuvo lugar la Iniciativa URBANA considerando necesaria desde la UE la transversalidad de la dimensión urbana a través del FEDER (De Gregorio & González Medina, 2017). Reconocer la aportación de la iniciativa comunitaria URBAN, “llevó a la introducción en el Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de un artículo que permitía a los estados destinar financiación al desarrollo de programas de regeneración urbana que fueran sus claros continuadores” (De Gregorio, 2019, p.39).

En consecuencia, España fue uno de los pocos Estados miembros que decidieron acogerse al artículo 8 de dicho Reglamento, dando lugar a la Iniciativa URBANA. Esta, está orientada a la promoción de “estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias”¹²⁸.

Está basada en la trayectoria y experiencia de los programas comunitarios anteriores, introduciendo significativas contribuciones en su programa tales como: I) incorporación del desarrollo local y urbano como principal eje del FEDER¹²⁹; II) la versatilidad o adaptación “de los programas de regeneración urbana, que pasan de ser una iniciativa comunitaria a ser una estrategia de desarrollo de los propios estados miembros” (Muñoz-Moreno, 2017, p.49); y III) mayor número de municipios beneficiarios de dicha iniciativa, contribuyendo a su vez, a la extensión de las y los beneficiarios en cada uno de los Estados participantes.

¹²⁸ Véase en <https://bit.ly/2NyCERN>

¹²⁹ Cuyo eje fue contemplado en España a través del Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007 – 2013.

Cabe destacar que la Iniciativa URBANA distingue dos tipos de beneficiarios: a) aquellos municipios con más de 50.000 habitantes o capitales de provincia; y b) aquellos municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes incluyendo además a las “Diputaciones Provinciales, los Cabildos Insulares y las Comunidades Autónomas Uniprovinciales” (Muñoz-Moreno, 2017, p.49).

En base a ello, se desarrollaron un total de 46 programas (RIU, 2015) en distintas ciudades españolas, en las que se implementaron actuaciones multidimensionales al objeto de hacer frente a los problemas sociales y económicos de las zonas delimitadas. En base a ello, las propuestas de actuación necesariamente habían de cumplir los siguientes requisitos:

1) adoptar un enfoque integrado; 2) estar basadas en un diagnóstico sólido de la zona de intervención; 3) establecer una estrategia, metas y acciones definidas; 4) estar alineadas y ser coherentes con las políticas de la UE, así como con la Estrategia de Lisboa y la Estrategia de Gotemburgo; 5) llevar a cabo una descripción de los sistemas de control y gestión, y 6) establecer una estrategia basada en el principio de asociación (participación ciudadana y colaboración público-privada) (De Gregorio, 2017c, p.67).

Otras de las cuestiones de mayor relevancia que subyacen a tales requisitos, por un lado, es visibilizar la cuestión de la regeneración urbana a nivel nacional (De Gregorio, 2017a) y, por otro lado, la apuesta por continuar desarrollando nuevos modelos de gobernanza desde la esfera local (Huete et al., 2016) tal y como venían desarrollándose desde el método URBAN. En el trabajo desarrollado por Merinero-Rodríguez, Huete & Muñoz-Moreno (2013), esta gobernanza es analizada en base a una triple dimensión: a) Gobernanza interna (colaboración entre las distintas unidades administrativas de la corporación municipal); 2) Gobernanza multinivel (colaboración con otros niveles de gobierno) y 3) Gobernanza externa (colaboración con actores de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como empresas y asociaciones ciudadanas).

No obstante, el desarrollo de esta iniciativa no se tradujo en mayores avances de los ya logrados durante la época de implementación de URBAN (De Gregorio, 2017a; 2017b). En el año 2009, en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España se creó la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) al objeto de introducir la dimensión urbana tanto en la gestión como en la programación de los fondos europeos. A partir de ello, la iniciativa URBANA fue reforzada por la RIU (De Gregorio, 2017c).

▪ **ESTRATEGIAS DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRADO (2014-2020)**

En coherencia con la tradición que se estaba gestando en España por dar continuidad a las actuaciones en materia de desarrollo urbano sostenible, en el periodo 2014-2020, se implementaron las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) (Comisión Europea, 2016) en el marco de la Política de Cohesión de la UE para el mismo periodo (De Gregorio, 2017c).

En el Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el FEDER se destacaba la apuesta de éste mediante programas operativos tendentes a favorecer el desarrollo urbano sostenible a partir de “estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas” (Reglamento 1301/2013, art. 7.1). Desde la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública y al objeto de hacer frente a los retos de las áreas urbanas, se definen tres dimensiones estratégicas en relación la Estrategia Europa 2020: “1. Mejorar la dimensión física y medioambiental: Ciudad Sostenible; 2. Mejorar la dimensión económica y la competitividad: Ciudad Inteligente; 3. Mejorar la dimensión social: Ciudad Integradora” (Ortiz, 2017, p.5). En el marco del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 y del Eje Urbano del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020, las ciudades españolas podrían beneficiarse de la financiación para la implementación de las EDUSI.

Una de las particularidades que se introducen en esta etapa es la obligación de destinar “al menos el 5% de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible” (Reglamento 1301/2013, art. 7.4). En el planteamiento y desarrollo seguido desde las EDUSI, preserva el método URBAN con su enfoque integrado tanto en el nivel estratégico como en el nivel de participación (De Gregorio, 2019). Además de las anteriores, también se preservó el enfoque flexible y con la pretensión de adaptar las actuaciones a la realidad socioespacial, así como a la estructura institucional del área urbana de referencia¹³⁰ (RIU, 2015). De este modo, en la siguiente

¹³⁰ “No existe una definición previa sobre qué territorios deben ser considerados como un ‘área urbana’ idónea para desplegar estrategias de desarrollo urbano sostenible. Son las autoridades urbanas las que deben definir la escala territorial apropiada para cumplir con los requisitos del artículo 7 del Reglamento FEDER” (RIU, 2015, p.6). Con respecto a la cuestión de ‘autoridad urbana’ no se alude específicamente a las

figura, pueden apreciarse las directrices secuenciales para el desarrollo de una EDUSI desde la fase pre-diagnóstica (identificación inicial de los problemas) hasta el seguimiento y evaluación del programa de actuaciones desarrollado:

Figura 3.3

Orientaciones para el desarrollo de una EDUSI



Fuente: RIU (2015, p.5).

De esta manera, las EDUSI propuestas por las Entidades Locales (EELL) estaban elaboradas en base al siguiente contenido –mínimo–:

Identificación inicial de retos y potencialidades del área funcional; análisis de los cinco retos: económico / ambiental / demográfico / climático / social; análisis DAFO; definición del área de implementación; plan de implementación – definición de líneas de actuación; participación pública; asegurar la capacidad administrativa y técnica; considerar los principios horizontales y transversales (Ortiz, 2017, p.112).

A tenor de lo anterior, con el planteamiento establecido por las EDUSI, también se introdujeron algunas novedades con respecto al desarrollo de las actuaciones de etapas anteriores. Por una parte, las convocatorias de las EDUSI están dirigidas a aquellas áreas urbanas funcionales o ciudades con una población igual o superior a los 20.000 habitantes, las cuales, a través de concurrencia competitiva entre las ciudades de una misma Comunidad Autónoma, optan a la realización de la EDUSI propuesta (Ortiz, 2017); y, por otra parte, dejan de financiarse proyectos y se adopta una visión más transversal de las iniciativas a desarrollar, financiándose estrategias e introduciéndose la particularidad de que “el ámbito de actuación sea un área funcional” (De Gregorio, 2017a, p.71). En lo

corporaciones municipales, sino que, a su vez, pueden estar contemplados diferentes niveles de gobierno, en coherencia con el planteamiento e impulso de la propia estrategia de gobernanza multinivel.

relativo a la delimitación del área en cuestión, la cuestión del *área urbana funcional*¹³¹ cobra gran relevancia en el planteamiento de las EDUSI. Tales áreas, son definidas como “conjunto de núcleos de población que mantienen entre sí una serie de vínculos socioeconómicos que permiten identificarlos de manera diferenciada, configurándose habitualmente en torno a los mercados de trabajo o cuencas de empleo” (RIU, 2015, p.6). En síntesis, el planteamiento de las EDUSI aspira a lograr un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado en las ciudades canalizándose gradualmente hacia:

Áreas urbanas funcionales y sistemas urbanos policéntricos, y hacia formas renovadas de cooperación rural-urbana basándose en acuerdos entre núcleos urbanos y de éstos con sus áreas circundantes. Estos “nuevos” territorios urbanos tienden a compartir problemas y, por tanto, deberían tender a diseñar e impulsar estrategias de desarrollo urbano comunes, en la medida que la sostenibilidad dependerá de esta acción mancomunada en territorios de escalas variables e integradas (RIU, 2015, p.8).

Las EDUSI presentan “un gran potencial de avance y consolidación del enfoque integrado y la participación respecto a la IU¹³² (...)” (De Gregorio, 2019, p.57). No obstante, actualmente no puede realizarse un análisis con perspectiva temporal respecto a su implementación e impacto, aunque por su planteamiento y despliegue dicho “instrumento está contribuyendo a continuar la reflexión y la acción de las ciudades en relación a la regeneración de sus áreas en declive en el momento presente” (De Gregorio, 2017c, p.73).

En coherencia con lo expuesto en este epígrafe, cabe señalar que España es el único Estado de la UE que ha desarrollado durante cuatro periodos consecutivos programas de desarrollo urbano, otorgando continuidad a la iniciativa comunitaria URBAN hasta la actualidad con las EDUSI (De Gregorio, 2017a; 2017b; 2017c). Cuestión, especialmente a resaltar ya que España: “nunca se ha dotado de una política urbana nacional de carácter integrado, aun cuando en las últimas décadas ha asistido a la creciente importancia que el tema urbano ha ido adquiriendo en la política comunitaria” (De Gregorio & González Medina, 2017c, p.59). La materialización de la influencia europea se ha desarrollado en España desde los PPU hasta las EDUSI acometiendo,

¹³¹ Además del área urbana funcional, también se mencionan las *áreas urbanas morfológicas* (continuos urbanos densamente poblados), las *redes urbanas policéntricas* (más allá de las áreas urbanas funcionales, las redes urbanas policéntricas son producto de las interacciones entre ciudades) y las *relaciones rurales-urbanas*, como conceptos clave para la comprensión del desarrollo de las EDUSI.

¹³² Iniciativa Urbana.

además, actuaciones sectoriales como sucede, entre otros, en el caso de vivienda a través de los diversos Planes Estatales y autonómicos en la materia. Si bien la influencia de la política urbana de la UE ha sido notable en la adopción de este tipo de iniciativas desde el Estado, en la actualidad no ha revertido en una apuesta firme por consolidar una política urbana estatal como ha sucedido en otros Estados miembros de la Unión.

Por ello, a diferencia de la trayectoria del modelo español presentado en el capítulo IV, a continuación, se presentan tres modelos diferentes de políticas urbanas consolidados en Reino Unido, Francia y Dinamarca al objeto de analizar su enfoque, metodología, ámbitos de actuación, ventajas e inconvenientes al respecto. La idoneidad de su selección en el marco de esta investigación tal y como fue destacado en la formulación del problema y objetivos de la investigación, ha radicado en su singularidad, afinidad y trayectoria con el modelo español, así como por su vinculación con el objeto de la tesis doctoral.

3.5. MODELOS DE POLÍTICAS URBANAS EN EUROPA

El estudio de las políticas urbanas implementadas en el ámbito europeo arroja diferentes perspectivas, modelos y actuaciones en materia de desarrollo urbano. En el informe *Global State of National Urban Policy* (2018) se identifican un total de 150¹³³ políticas urbanas nacionales de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas. La identificación de dichas políticas urbanas nacionales responde a: “un conjunto coherente de decisiones derivadas de un proceso deliberado, liderado por el gobierno, de coordinar y reunir a varios actores para una visión y meta común que promoverá un desarrollo urbano más transformador, productivo, inclusivo y resiliente a largo plazo”¹³⁴ (OECD, 2018, p.12).

El estudio realizado desde el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid a petición del Ministerio de Vivienda para el análisis de las políticas de regeneración urbana integrada desarrolladas en la UE (De Gregorio, 2017c) al objeto de lograr los objetivos de la Carta de Leipzig (2007); ofrece una perspectiva global de las diferentes políticas urbanas desarrolladas en todos los países de la UE. Dicho

¹³³ De tales políticas, 43 (29%) se encuentran en la región de Asia y el Pacífico, 38 (26%) África, 32 (21%) Europa y América del Norte, 19 (13%) en América Latina y el Caribe y 17 (11%) en la región de los Estados Árabes (OECD, 2018).

¹³⁴ Traducción propia.

estudio, fue desarrollado a partir del ‘Cuestionario sobre políticas de regeneración urbana integrada’, el cual, constaba de la siguiente estructura: relevancia de la rehabilitación, marco competencial y normativo, aspectos operativos de la regeneración urbana, carácter integrado de la regeneración urbana, relación de la regeneración urbana con el planeamiento urbanístico, seguimiento de la política de regeneración urbana (en la que se incluye una pregunta sobre ‘definición y observatorio de áreas/barrios desfavorecidos’) y resultados generales (Instituto Universitario de Urbanística, 2010).

A partir de los resultados ofrecidos por el informe, no existe una política común en materia de ciudades. En lo que respecta al marco competencial y normativo de cada uno de los países, cabe destacar que, ello depende de la propia cultura jurídica de los propios países en lo que respecta al nivel competencial que impulsa la determinada normativa (nacional, regional e incluso local) y su posterior traslación en materia de gobernanza.

Por una parte, Alemania, Italia y Portugal desde los gobiernos centrales establecen el marco normativo y la financiación mientras que los gobiernos locales actúan como el nivel operativo. Por otra parte, países como Rumanía, Estonia, Chequia, Holanda, Hungría y Austria, parten de la premisa que la regeneración urbana es una cuestión local ligada a competencias estatales. En una tercera clasificación de países, como Irlanda, Chipre, Grecia y países del Este, las actuaciones en materia de regeneración urbana han estado supeditadas a la financiación de fondos europeos a través del FEDER. Paralelamente, Bélgica apuesta por una política desarrollada desde las propias regiones y con una fuerte conexión en el triángulo regeneración, renovación y revitalización. Además de todo ello, cada Estado miembro también ha desarrollado distintos programas de carácter estatal y programas e instrumentos regionales, destacando una “preocupación prioritaria por los espacios urbanos menos favorecidos (*deprived areas*)” (Instituto Universitario de Urbanística, 2010, p.21).

A pesar de las grandes diferencias de las políticas urbanas desarrolladas por parte de los Estados miembros de la UE, se ha estimado conveniente analizar el modelo británico, francés y danés desde el punto de vista nacional a través del estudio de los respectivos modelos de intervención en espacios urbanos vulnerables. La idoneidad de seleccionar estos tres modelos, ha radicado en tres cuestiones: a) modelos del contexto europeo con reconocida trayectoria en la intervención pública frente a la vulnerabilidad

urbana; b) modelos con diferentes enfoques y métodos de actuación. En su caso, el modelo británico inspirado en las políticas estadounidenses en materia de barrios, ha consolidado una larga trayectoria en la política urbana de la que se inspiraron los proyectos de la iniciativa comunitaria URBAN y donde, entre su amplia variedad de intervenciones, se ha incluido tanto la demolición como la regeneración urbana de barrios; por su parte, el caso francés ejemplifica la política en barrios con mayor tradición del contexto europeo y cuya experiencia sirvió de referencia para las políticas de barrios en España (como el Decreto de Barrios de Acción Preferente, el programa Izartu en el País Vasco o la Ley Catalana de Barrios del 2004, entre otras); particularmente diferente a los anteriores, resulta el caso danés ya que, dispone de una experiencia en intervención en barrios particularmente diferente a la británica y a la francesa, aunque por su singularidad, especificidad, ámbitos de actuación, enfoque y resultados obtenidos al respecto, ejemplifican la necesidad de ahondar tanto en su trayectoria como en su idiosincrasia desde el punto de vista teórico y aplicado, como se verá posteriormente en el capítulo sexto de esta investigación; además de lo anterior, c) se ha incluido otro requisito a la hora de su selección basado en la existencia de una amplias referencias bibliográficas al respecto que, permitan, de un modo descriptivo y crítico, el conocimiento de los distintos modelos de actuación frente a la vulnerabilidad urbana observando tanto sus potencialidades como debilidades y limitaciones operativas y metodológicas.

En cualquier caso, la descripción de los subsiguientes modelos de actuación ha de considerarse desde las diferentes estructuras institucionales y redes de gobernanza en diversas escalas como consecuencia de la estructura competencial de los Estados en materia de vulnerabilidad urbana.

3.5.1. EL MODELO BRITÁNICO

El caso británico, introduce el primer modelo que asume las influencias de las actuaciones que se estaban desarrollando en Estados Unidos desde la década de los años cuarenta, tanto por el grado de afinidad cultural, su elevado porcentaje de población urbana –alcanzaba el 90% en 1979–, como por el inicio de la Revolución Industrial en el país anglosajón (De Gregorio, 2012). En 1949 en Estados Unidos se llevó a cabo el *Urban Renewal* a partir de la *Housing Act* del mismo año para hacer frente al declive urbano derivado del paso de la sociedad industrial a la sociedad posindustrial americana. Las zonas urbanas en las que se implementó el *Urban Renewal* (1949-1974) partía de

desarrollar “un proyecto de urbanización, la demolición de lo existente y la venta de las nuevas parcelas a los promotores interesados a un precio facilitado” (De Gregorio, 2012, p.59). La influencia de las actuaciones desplegadas en EEUU¹³⁵ desde la década de los años cuarenta tuvieron especial incidencia en el impulso de la política urbana británica.

El modelo británico es conocido internacionalmente por ser el país “con mayor tradición en planificación urbanística y regional, el urbanismo es concebido (...) como una materia multidisciplinar embebida de conceptualizaciones arquitectónicas, sociológicas, geográficas, económicas y jurídicas” (Gifreu i Font, 2009, p.3).

Desde el *Ministry of Housing, Communities and Local Government* a través de una decena de agencias lidera la política de regeneración urbana a nivel estatal tales como el Regulador de Vivienda Social o el Defensor del pueblo local y asistencia social¹³⁶, entre otras. Así, Reino Unido impulsa, ordena y establece desde el gobierno central las complejas redes de gobernanza a escala metropolitana y de barrio (Manley et al., 2013), hasta la aprobación de la actualmente vigente legislación en materia de ciudades y gobierno local de 2016.

Desde el gobierno conservador de Margaret Thatcher (1979-1990) y de John Major (1990-1997) se trató de recuperar una visión de conjunto de las políticas urbanas en aquellas *deprived areas*, a partir de la desregulación y la privatización de los servicios públicos locales, debilitando así a los gobiernos municipales. La intervención pública en diferentes ámbitos se vio reducida bajo el lema ‘Hagamos retroceder al Estado’; la apuesta más significativa durante la legislatura conservadora fue “la inversión privada y la fuerte implicación del sector empresarial en la rehabilitación de las áreas degradadas (...)” (De Gregorio, 2012, p.119).

Con el gobierno laborista de Tony Blair (1997-2007) la política de regeneración urbana adquirió un papel prioritario en el Gobierno desde el que se buscó otorgar un nuevo enfoque. Mientras que el Gobierno de Gran Bretaña dispone de sendas competencias para el desarrollo de políticas urbanas en Inglaterra, Irlanda del Norte, Gales y Escocia, las actuaciones desarrolladas desde el Gobierno central actúan como

¹³⁵ En la actualidad, EEUU no dispone de una política urbana nacional, dado que la planificación urbana y regional, gestión de los usos del suelo e implementación de los principios propios de la planificación urbana, esencialmente son impulsados desde los gobiernos estatales y municipales en el marco de la estructura federal norteamericana.

¹³⁶ *Regulator of Social Housing and Local Government and Social Care Ombudsman*.

directrices que “sirven como referencia a los respectivos gobiernos regionales, que tienen las competencias sobre desarrollo regional y regeneración urbana” (Aparicio & di Nanni, 2011, p.64). Especialmente se destacó el papel de las *communities* en el discurso laborista que, el cual se empleó “para marcar distancias respecto a los gobiernos conservadores anteriores” (De Gregorio, 2012, p.143).

El destacado papel de las comunidades otorgado desde el gobierno laborista, ha ocupado un lugar trascendental en la política urbana británica hasta la actualidad. De este modo, se elaboró el ‘*New Deal for Communities Programme* (1998 y 1999)’ diseñado como un programa pionero para regenerar un total de 39 *deprived neighborhoods* a partir de los siguientes ámbitos de actuación: crimen y seguridad comunitaria, vivienda y entorno físico, empleo, educación y salud (Department for Communities and Local Government, 2010). A lo largo del informe de evaluación¹³⁷ del mencionado programa, se destaca que se ha desarrollado un cambio considerable dado que la gran parte de los indicadores han mejorado a lo largo del país. Sin embargo, este intento de aplicar un enfoque regional y de descentralización para el crecimiento económico impulsado a finales de los noventa, fracasó en las regiones de Inglaterra mientras que en Gales y Escocia la creación de las denominadas *Regional Development Agencies* (RDAs) fueron exitosas (Rallings & Thrasher, 2006; Pike et al., 2015).

En la década de los 2000, se elaboraron distintos programas sectoriales, además de aquellos programas financiados con fondos del FEDER como la iniciativa comunitaria URBAN, que trataban de incidir en las diferentes problemáticas existentes en las periferias y en las áreas deprimidas del Estado. En 2001, se elaboró un Plan de Acción bajo la denominación de *A New Commitment to Neighbourhood Renewal* inspirado en el planteamiento de que el lugar donde se reside influye en las oportunidades de la ciudadanía “para quien vive en áreas urbanas desfavorecidas, la calidad de vida puede estar gravemente limitada por los efectos de la llamada *postcode poverty*” (Aparicio & di Nanni, 2011, p.64). La década de los 2000, estuvo fuertemente influenciada por la puesta en marcha de diferentes estrategias y programas de actuación tales como: *Local Strategic*

¹³⁷ Entre las conclusiones principales a raíz de la evaluación del programa, enuncia la necesidad de desarrollar una política trascendental en las siguientes materias: 1) establecer objetivos realistas; 2) priorizar lugares para la inversión de la regeneración urbana; 3) los esquemas de regeneración de *area-based* son mejores que en relación al lugar; 4) tenencia y cambio; 5) arquitectura de los programas de regeneración; 6) creación, gestión y gobierno de organizaciones de regeneración de áreas (gobernanza); 7) trabajar con socios (*partnership*); 8) comunidades atractivas; 9) cambio sostenido.

Partnerships (2001) que implementaban las *Community Strategies* y las *Local Neighbourhood Renewal Strategies* (gobernanza entre actores locales, ciudadanía y sector privado); *Neighbourhood Management Pathfinders* (2002; 2005) (en materia de empleo); el *Single Community Programme* (2004) (participación); *Community Learning Chests*, *Community Empowerment Fund*, entre otros (De Gregorio, 2012).

A diferencia del modelo francés como veremos posteriormente, Reino Unido no contó con una normativa propia en materia de desarrollo urbano sostenible y regeneración urbana hasta el año 2016¹³⁸ (OECD, 2017). Con la entrada en el gobierno de David Cameron (2010-2016) y Theresa May (2016-2019), las actuaciones del partido conservador apostaron desde el año 2011 por descentralizar la política urbana hacia los *City Deals* (2011-2015) y los *Urban Living Action Plan* (2014-2015) (OECD, 2018). Los *City Deals* se fundamentaban en una negociación entre el *Department of Communities and Local Government*¹³⁹, los departamentos gubernamentales nacionales relacionados y las ciudades receptoras (OECD, 2017), al objeto de mejorar la coordinación interdepartamental y la coordinación entre el gobierno central y las ciudades inglesas a través de una mayor capacidad de actuación local-regional con mayor flexibilidad que en la década de los noventa y 2000 que permitiera favorecer el desarrollo económico (Pugalis & Townsend, 2012). En consecuencia, las RDAs fueron reemplazadas por las LEP (*Local Enterprise Partnership*)¹⁴⁰ con la finalidad de que pudieran ser más estratégicas en la escala local que las desmanteladas RDAs, respondiendo a problemas urbanos del ámbito del transporte, planificación, vivienda, infraestructura social y empleo, convirtiéndose el modelo de ciudad-región en una «máquina» para el desarrollo económico y urbano de Reino Unido (Beel, Jones y Jones, 2016). No obstante, el modelo de ciudad-región y viceversa, ha generado ciertos desajustes espaciales y competenciales en lo que respecta a las potenciales políticas públicas a desarrollar y las opciones a nivel de escala (Harrison & Growe, 2014).

Como destacan Dodson et al. (2015), los *City Deals* introducidos en 2011 resituían a los gobiernos locales como agentes clave de la planificación urbana. En 2015, el número de acuerdos entre gobierno nacional y los gobiernos locales llegó a un total de 38, en el

¹³⁸ *Cities and Local Government Devolution Act*.

¹³⁹ En Reino Unido, no existe una agencia u organismo nacional urbano responsable de la política para las ciudades, sino que ésta es compartida entre el *Department for Communities and Local Government* y el *Department for Business, Energy and Industrial Strategy*.

¹⁴⁰ Conformados por autoridades locales y élites empresariales locales.

que además de ciudades también se presentaron pueblos y condados abarcando tanto zonas urbanas como zonas rurales (Government of the United Kingdom, 2016a; 2016b; OECD, 2015). La aspiración de los *City Deals* trata de garantizar que, los proyectos y programas dirigidos desde el ámbito nacional se adecúen en buena medida a la realidad y las prioridades locales (Cabinet Office, 2011).

Brown (2012) analiza especialmente el papel de los *City Deals* y las *deprived communities*, argumentando que el crecimiento y progreso económico de las ciudades no se ha materializado igualmente en una mejora de carácter social para los residentes de barrios vulnerables, tal y como se ejemplifica a partir del caso de Manchester. El caso de Manchester es particularmente esclarecedor, puesto que un reducido número de habitantes se benefició del progreso económico de la ciudad. En contraposición, el norte y este de Manchester continuaron presentando “niveles elevados de pobreza y la concentración de características –como salud física y mental mediocre, desempleo, pocas ambiciones y resultados escolares pobres– sobre los que incluso quince años de crecimiento económico y renacimiento urbano solo produjeron un efecto reducido” (Harding, Harloe & Rees, 2012, p.275). Al respecto, Brown propone que los *City Deals* han de replantear de qué modo contribuir a garantizar que sus beneficios también reviertan en aquellas áreas de las ciudades con mayor deterioro y degradación. Los *City Deals* responden al impulso de una política urbana desde un enfoque económico, los cuales “representan nuevos poderes, libertades y mecanismos para que las ciudades estimulen el crecimiento económico y, significativamente, reflejan una conciencia esencialmente informada localmente de las diferentes necesidades y el potencial de lugares específicos” (Robson, 2014, p.5).

Como resultado, en el año 2016 fue aprobado un marco legal de carácter nacional bajo la denominación de *Cities and Local Government Devolution Act*¹⁴¹, especialmente para afrontar los retos surgidos como consecuencia de la revolución industrial y los frecuentes disturbios sociales (Briggs, 1968; Hunt, 2004) continuando con la fórmula de los *City Deals*. La finalidad de la mencionada legislación, simplifica el proceso de

¹⁴¹ Las 26 secciones que componen la Ley, resultan de aplicación en Inglaterra, no siendo de este modo en Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Entre los antecedentes legales de la norma, cabe destacar: *Localism Act (2011)*; *Police Reform and Social Responsibility Act (2011)*; *Equality Act (2010)*, *Health Act (2009)*; *Local Democracy, Economic Development and Construction Act (2009)*, entre otras. Véase <https://bit.ly/38wpFbn>

delegación otorgando mayor protagonismo a los gobiernos locales¹⁴² en el despliegue de políticas urbanas, favoreciendo su empoderamiento para facilitar el crecimiento económico de los municipios (Scottish Parliament, 2017). Entre las áreas de actuación que contempla la política urbana destaca principalmente el desarrollo económico junto con el desarrollo humano, la estructura espacial, la sostenibilidad medioambiental y la resiliencia climática (OECD, 2017). Desde el punto de vista del análisis realizado por la OECD (2018), la legislación británica responde a los siguientes criterios:

Dinámica de la población; enfoque tradicional basado en los vínculos zona urbana-rural; dirigida a sistemas urbanos (desde ciudades grandes a medianas y pequeñas) y la conexión entre ciudades; infraestructura y servicios en las ciudades (incluyendo el espacio público); desarrollo de sistemas de gobernanza urbana efectiva (coordinación horizontal y alineación vertical); promoción de sistemas de financiación efectivos; apoyo a la cooperación y asociación entre actores urbanos; y la salvaguarda la inclusión y la participación en el proceso y en los resultados¹⁴³ (OECD, 2017, p.2).

No obstante, a pesar de que dicha legislación ha supuesto un hito de gran relevancia en la trayectoria de la política urbana británica, ésta no desarrolla un planteamiento ni enfoque metodológico respecto a la intervención en áreas degradadas o vulnerables, puesto que la aspiración política versa sobre el crecimiento económico del conjunto. Este hecho, ha comportado dificultades a la hora de comparar y evaluar el impacto de la implementación de los *City Deals* en diferentes contextos, ya que, en cada caso, se ha optado por enfoques, escalas e intervenciones de naturaleza diferentes (Scottish Parliament, 2017). Por otra parte, en el desarrollo de las primeras evaluaciones llevadas a cabo por la *National Audit Office*, igualmente se observó la dificultad de sostener desde las municipalidades las actuaciones acometidas durante la financiación de los *City Deals*, una vez la financiación disminuya o desaparezca como resultado de la finalización de las partidas derivadas de este programa (National Audit Office, 2015).

La experiencia de los diferentes *City Deals* desarrollados hasta el momento, han mostrado que, durante los periodos de crecimiento económico en las regiones, no siempre han resultado beneficiadas las áreas más pobres de la parte rural y urbana de Reino Unido,

¹⁴² Especialmente destacable, son los casos de inversión conjunta entre el gobierno nacional y los gobiernos locales de las ciudades de Aberdeen, Cardiff Capital Region, Glasgow y Clyde Valley, Inverness y the Highlands (House of Commons Library, 2016).

¹⁴³ Traducción propia.

tal y como escenifica en su estudio Rae et al. (2018): a) no todas las *deprived communities* en el Estado presentan una realidad homogénea, por lo que la intervención pública al respecto, igualmente ha de ser heterogénea; b) existe una doble desconexión en lo que respecta al mercado inmobiliario y al mercado laboral; c) en algunas de estas comunidades, ha tenido lugar un estancamiento y/o empeoramiento de las situaciones de carácter residencial y laboral, lo que ha comportado un efecto negativo sobre la movilidad social de sus residentes; y d) la paradoja de que, a pesar de existir puestos de trabajo relativamente cercanos al lugar de residencia, estos puestos de trabajo con carácter general no se encuentren ocupados por los/as residentes más cercanos.

Por su parte, la OECD (2018; 2021) considera que dicha legislación supone una política urbana nacional ‘parcial’¹⁴⁴. Refuerza la legislación sobre localismo de 2009, otorgando más funciones a los gobiernos locales, más allá de las funciones en materia de desarrollo económico, regeneración y transporte y suprime las restricciones geográficas para el desarrollo de actuaciones a través de la creación de las autoridades combinadas¹⁴⁵.

En síntesis, los *City Deals* de Reino Unido ejemplifican un modelo de actuación basado en el crecimiento económico de las ciudades con una relevante focalización sobre las autoridades locales y sobre el sector empresarial, sin atender de forma específica y detallada a la naturaleza de los diferentes barrios y/o distritos de los municipios y la atención a sus necesidades (tanto de su población como del entorno) a través de las políticas públicas. El ejemplo británico no exento de críticas y de mejoras, muestra la necesidad de articular operativa y metodológicamente los diferentes actores implicados y niveles de la administración.

3.5.2. EL MODELO FRANCÉS

La política urbana francesa es conocida internacionalmente bajo la denominación de la «Politique de la ville». Esta política implementada principalmente desde principios

¹⁴⁴ En el análisis realizado desde la OECD, las políticas urbanas nacionales analizadas pueden ser categorizadas como ‘explícitas’ o ‘parciales’. En el primer caso, hacen referencia a aquellas políticas bajo alguna de las siguientes denominaciones: ‘*National Urban Policy*’, ‘*National Urbanisation Policy*’, ‘*National Urban Strategy*’ o ‘*National Urban Development Strategy*’. En el segundo caso, parcial refiere una forma de política en la que existen elementos propios de la definición destacada al inicio del epígrafe sobre ‘políticas urbanas nacionales’ (OECD, 2018, p.12) pero que no ha sido constituida formalmente como tal.

¹⁴⁵ Las autoridades combinadas son una forma institucional de los gobiernos locales introducida por la *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* (2009) al objeto de mejorar el ejercicio de las funciones otorgadas por la legislación. Actualmente, existen un total de 10 autoridades combinadas.

de los años ochenta ha tenido a lo largo de su recorrido un doble enfoque: en las primeras etapas de desarrollo correspondiente con los años ochenta y noventa, la *Politique de la Ville* se centró a escala de barrio; mientras que, a mediados de los noventa comenzó a adoptar un planteamiento a escala de ciudad en aras de hacer frente a los problemas de los barrios degradados y, a su vez “aumentar la eficacia de las intervenciones y armonizar todas las acciones en un determinado territorio” (Aparicio & di Nanni, 2011, p.85). Urteaga (2012) señala que la existencia de barrios vulnerables en Francia es resultado de la etapa de la posguerra junto con una elevada crisis de la vivienda. En el periodo de entreguerras, la construcción de vivienda había estado paralizada y, durante la II Guerra Mundial, gran parte del parque residencial existente se vio destruido hasta finales de 1945.

En la década de los años cincuenta, Francia apostó por una política de renovación urbana basada en la construcción de nuevos bloques de vivienda en aquellas zonas donde se habían producido diversas demoliciones (Rojas Arias, 2010) y la destrucción de vivienda como consecuencia de la época de la II Guerra Mundial. El gobierno francés en 1949 respondió a la demanda existente en materia de vivienda a través de los *Habitations à Loyer Modéré* (HLM), convertidas en la principal herramienta para hacer frente a la carencia de vivienda adoptando, con carácter general, la “forma de ‘grands ensembles’; grandes conjuntos de vivienda colectiva, bloques o torres, que siguiendo las directrices funcionalistas de la Carta de Atenas se desarrollaron en su mayoría a las afueras de las principales aglomeraciones urbanas” (Matesanz, 2015). La renovación urbana francesa de la época se tradujo en una política de demolición y destrucción¹⁴⁶ (Coing, 1966). En esa misma época, comenzaron a proliferar los denominados ‘centros sociales’¹⁴⁷ (ubicados tanto en zonas urbanas como rurales) junto con la rápida urbanización, los cambios en el mundo rural y la transformación de los modos de vida. El objeto de los centros sociales era la promoción del desarrollo social desde la proximidad, la promoción del tejido de relaciones con la ciudadanía y la acción comunitaria; “introduciendo el

¹⁴⁶ “Más de 100 operaciones que cubrían cerca de 600 hectáreas y que implicaron la demolición de más de 50.000 viviendas y la reconstrucción de 85.000. En 1958, la renovación urbana fue reglamentada por decreto y sobre esta base legal fueron fundadas las grandes operaciones de renovación de los años 60, en particular, en la región parisina. Esta reglamentación fue completada con la ley de 1965 que trataba la ‘supresión de villas miseria’ y con la de 1970 sobre ‘reabsorción del hábitat insalubre’ (Rojas Arias, 2010).

¹⁴⁷ “De vocación social, familiar y cultural, abiertos a todos los públicos, los centros sociales son espacios de animación que concurren a la acción social y familiar de las cajas de ayuda familiar que los tutelan. Inspirados por un pensamiento caritativo y, posteriormente, solidario, los centros sociales nacen bajo el impulso de asociaciones cristianas, los sindicatos o de la mutualidad agrícola” (Urteaga, 2010, p.98). Las cajas de ayuda familiar eran un organismo local representativo de la Caja Nacional de Ayudas Familiares integrado en la Seguridad Social encargado de proveer prestaciones sociales a la ciudadanía francesa.

territorio como nueva base de acción social (...) lo local se convierte en el lugar en el que se colabora para hacer frente a la complejidad de las situaciones y fortalecer la eficacia de la acción” (Urteaga, 2010, p.98-99).

En los años sesenta, el gobierno francés comenzó a replantearse las condiciones de los barrios de vivienda social y las frecuentes revueltas sociales en la década de los setenta y ochenta (De Gregorio, 2012), dando como resultado al programa ‘*Habitat et Vie Sociale*’ (HVS) (Matesanz, 2016) que comenzó en 1970 y posteriormente se materializó en el año 1977 (Aparicio & di Nanni, 2011). En el contexto de las HVS se creó el Grupo Permanente de Coordinación HVS (GPC-HVS) desde donde poder enunciar mejoras tendentes a favorecer las relaciones sociales en los grandes conjuntos de vivienda (Matesanz, 2015)¹⁴⁸. A partir de esta época, los residentes de estos barrios se ven gravemente afectados por la crisis económica y que, a su vez, la marginación notable de estos barrios en parte es consecuencia de haber sido “construidos en la periferia de los centros urbanos porque el terreno es más asequible, muchos están mal comunicados y la arquitectura de estos edificios refuerza la sensación de separación con el resto de la ciudad” (Urteaga, 2012, p.41).

El programa HVS benefició a un total de cien grandes proyectos de vivienda social, pero tras cuarenta años, aún continúan siendo vecindarios de actuación prioritaria (ONPV¹⁴⁹, 2018). A ello, cabe agregar que “la pauperización de estos barrios a partir de los años 1970 es innegable (...). Desde esas fechas, sus condiciones de vida y sus situaciones sociales no han cesado de degradarse” (Hérin, 2008). Del programa HVS, se sucedieron dos etapas (1975-1981) y desde 1981¹⁵⁰ hasta la actualidad en las ciudades que aparecen reflejadas en el Mapa 2¹⁵¹. No obstante, a partir de 1979 se incrementaron las revueltas juveniles en los barrios detonando la continuación del programa HVS con el impulso de la *Politique de Développement Social des Quartiers* cuya orientación trataba de frenar el empeoramiento de diversos barrios periféricos a través de tres pilares: a) la

¹⁴⁸ En paralelo al GPC-HVS, también se creó en la misma época el Comité de estudios sobre la violencia, la criminalidad y la delincuencia (CEVCD).

¹⁴⁹ *Observatoire National de la Politique de la Ville*.

¹⁵⁰ Ese mismo año, se desataron diversas situaciones de violencia por parte de jóvenes del barrio de Les Minguettes (Vénissieux) destruyendo el centro social ubicado en el mismo barrio (Eseverri, 2007). Tales situaciones se sucedieron hasta 1983 donde “la imagen de los suburbios cayó en picado y los jóvenes comenzaron a ser vistos como las nuevas ‘clases peligrosas’, temidas y repudiadas por los habitantes de los barrios céntricos y ricos” (Champagne, 1993, p.102).

¹⁵¹ Adjunto en anexos 2.

aproximación territorial; b) la intervención global de las problemáticas existentes; y c) un desarrollo de los proyectos con un enfoque *bottom-up* (Matesanz, 2015).

De forma paralela a las revueltas, la discriminación a ciertos barrios periféricos y la violencia en los mismos, se unieron las continuas críticas a la política urbana de la demolición y la búsqueda de la ‘legalidad’ al respecto desde el gobierno, conllevaron a su supresión del código de urbanismo de la década de los ochenta (Rojas Arias, 2010). En esta década, se implementaron diferentes programas y medidas tendentes a la mejora de estos barrios.

En 1983, se impulsó desde el gobierno de Mitterrand el programa ‘Banlieues 1989’ junto con los ‘Contrats de Ville’¹⁵², con la finalidad de finalizar con el aislamiento de los barrios vulnerables a partir de un enfoque transversal que combina políticas sociales y urbanas con la finalidad de “afrentar la problemática de los barrios (...) en los cuales se concentran numerosos problemas: degradación urbana, paro, mayor concentración de población extranjera, dispersión escolar y delincuencia” (Aparicio & di Nanni, 2011, p.83). En este caso, el enfoque integral y la conexión con las políticas urbanas de rehabilitación en barrios vulnerables ya tenía lugar desde antes de los años noventa (Jaquier, 1991). Inicialmente, esta política trataba de articularse bajo un enfoque transversal donde articular las políticas de rehabilitación de vivienda social, la lucha contra el desempleo y los problemas de carácter social que tenían lugar en determinados barrios (Blanc, 1999).

En los años noventa, se recuperó el debate en torno a la demolición como una política urbana nacional de mano del partido socialista a partir de un despliegue de actuaciones amparadas en la denominación de ‘renovación urbana’ y posteriormente materializado en el Plan Nacional de Renovación Urbana (Rojas Arias, 2010). También se creó por primera vez el Ministère de la Ville (1990) y se consolidó el concepto de la «Politique de la Ville»¹⁵³ con la *Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en*

¹⁵² Concebidos como una herramienta para favorecer la integración de las personas en la vida urbana de los barrios vulnerables, a través del desarrollo de programas fundamentados en un contrato entre el Estado y los gobiernos locales (Aparicio & di Nanni, 2011). En esta época, también se impulsaron los Contratos de Acción de Prevención para la seguridad en la ciudad, el Fondo Social Urbano, el Comité Interministerial para la ciudad, la Delegación interministerial de la ciudad y del desarrollo social urbano y la firma de centenares de convenios de Développement Social Des Quarties para intervenir en barrios (Matesanz, 2015).

¹⁵³ En el despliegue de esta política y a raíz de las frecuentes revueltas y situaciones de violencia que acontecían en los barrios, de forma paralela y “aunque no se reconoció oficialmente, el gobierno confió

oeuvre du pacte de relance pour la ville, enfocada a partir de esta época con un planteamiento a escala de ciudad y entendida como:

Una política combinada de políticas para la vivienda, el empleo y el desarrollo económico de los barrios, la seguridad y la prevención de la delincuencia, la educación y la ‘igualdad de oportunidades’, capaz de implicar a diferentes ministerios y a todos los niveles de gobierno territorial a través de un planteamiento de concertación y cooperación entre el Estado y las autoridades locales formalizado a través de un contrato (Aparicio & di Nanni, 2011, p.84).

Con la institucionalización de la *Politique de la Ville* desde el Ministerio de la Ciudad, proliferó una amplia diversidad de legislación para hacer frente a las problemáticas sociales y espaciales de la crisis de los años anteriores, tales como legislación en materia de rentas mínimas (1988), de derecho a la vivienda (1990) o de la ciudad (1991)¹⁵⁴ (Matesanz, 2015). Con los *Contrats de la Ville* se trató de desarrollar una intervención en barrios bajo la lógica de la integralidad, la dotación de servicios públicos, introducir mayor mezcla social (Estebe, 2004) y bajo un partenariado de colaboración entre el Estado y las corporaciones locales (Epstein, 2005). De ello, por un lado, se desprende la denominada: “‘descompartimentación’ de las acciones sectoriales, se convierte en la condición *sine qua non* de las nuevas políticas sociales. El diagnóstico del territorio y la movilización de la ciudadanía son los dos pilares de esta visión” (Urteaga, 2010, p.99); y, por otro lado, el *barrio* emerge como ámbito territorial de referencia para las políticas urbanas francesas y sinónimo del punto de anclaje de acciones convergentes (Urteaga, 2010).

A partir de la constitución del Ministerio de la Ciudad, comenzaron a proliferar una serie de normativas en las que se establecían diferentes delimitaciones territoriales en las que implementar dicha política. En la *Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, se establecen las distintas líneas de planificación estratégica para el desarrollo de la política territorial y el desarrollo sostenible de los sucesivos veinte años (1995-2025), estableciendo desde el gobierno

parte del trabajo social a las asociaciones islámicas. Los trabajadores sociales y educadores de origen magrebí se convirtieron en los nuevos ‘pacificadores de los suburbios’. Este tipo de gestión ha sido ampliamente criticada por ser típicamente colonialista y contraria al laicismo (Wihtol de Wenden y Leveau, 2001)” (Eseverri, 2007, p.191).

¹⁵⁴ Esta última, conocida como la ley antigueto con la finalidad de incorporar una mayor diversidad residencial y social en las ciudades, estableciendo una conexión entre mezcla social y armonía social (Belmessous, 2002).

nacional un marco estratégico y directrices de actuación para los gobiernos locales a través del *Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire* (art. 3). Las líneas estratégicas se definen en los siguientes términos (art. 2¹⁵⁵):

- a) Fortalecimiento de los polos de desarrollo con vocación europea e internacional
- b) Desarrollo local a partir de la ocupación y fundamentado en la complementariedad y solidaridad de zonas rurales y urbanas. Este hecho se basa en una fuerte cooperación intermunicipal y en la participación e iniciativa de los actores locales.
- c) Organización de zonas urbanas que promueven su desarrollo económico, integración de la ciudadanía, la solidaridad en la distribución de actividades, fiscalidad de ámbito local y gestión controlada del espacio.
- d) Apoyo a zonas con dificultades o con una degradación significativa que cuentan tanto con desventajas económicas y sociales, especialmente de aquellas del ámbito rural, zonas urbanas no estructuradas, regiones insulares entre otras.

Para la consecución de las mencionadas estrategias, el gobierno central prevé la garantía de las siguientes cuestiones: I) organización de servicios públicos en todo el territorio (igualdad); II) Corrección de las desigualdades espaciales con una intervención diferenciada (equidad); III) Apoyo a iniciativas económicas a partir de criterios de ocupación y ubicación; IV) gestión de los recursos y recursos naturales a largo plazo; V) Coherencia de la planificación espacial (política nacional) con la planificación europea y las políticas sociales (*Loi n° 95-115 du 4 février 1995*).

Asimismo, es necesario destacar que, desde mediados de los años noventa la población residente en los barrios objeto de esta política se redujo, se incrementaron los valores de empeoramiento de acuerdo con los indicadores sociales del INSEE¹⁵⁶ y la violencia se tornó habitual en estos entornos (Matesanz, 2015). En este caso, a partir de 1996 se delimitaron cerca de 750 Zonas Urbanas Sensibles, 38 Zonas Francas Urbanas y 230 Zonas de Redinamización Urbana (Aparicio & di Nanni, 2011), introduciendo de este modo, un cambio en la delimitación territorial de los espacios objeto de intervención desde los poderes públicos con las siguientes características definitorias:

¹⁵⁵ Modificado por el artículo 10 de la *Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015*.

¹⁵⁶ *Institut National de la Statistique et des Études Économiques*.

Tabla 3.4

Zonificaciones para la implementación de la Politique de la Ville (1995-1996)

	MARCO NORMATIVO	CARACTERÍSTICAS	CRITERIOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE DISTRITOS PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN ¹⁵⁷
Zonas Urbanas Sensibles (ZUS) ¹⁵⁸	Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ¹⁵⁹	Áreas urbanas caracterizadas por alguna de las siguientes cuestiones: 1) Presencia de un elevado número de viviendas sociales 2) Barrios con viviendas en situación de degradación 3) Barrios con desequilibrios entre población y trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ N° mínimo de habitantes ▪ Brecha en el desarrollo económico y social (calculado a partir del ingreso de los habitantes en relación al país y con la unidad urbana de cada zona).
Zonas de Redinamización Urbana (ZRU)		Las ZRU son ZUS que, particularmente tienen de dificultades propias de tasas elevadas de desempleo, bajos niveles formativos y escasa capacidad fiscal municipal	
Zonas Francas Urbanas (ZFU)	Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville ¹⁶⁰	Barrios con una población superior a los 10.000 habitantes ubicados dentro de una ZRU y considerados como aquellos barrios en una situación de potencial desventaja y como aquellas zonas de actuación prioritaria de la Politique de la Ville.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Aparicio y di Nanni (2011).

Por otra parte, las áreas prioritarias de planificación regional aluden a aquellas “áreas caracterizadas por desventajas geográficas, económicas o sociales” (art. 42). En estas áreas, se contemplan tanto aquellas ubicadas en el ámbito rural como aquellas del ámbito urbano. En 1996, en el marco de la *Relance pour la ville* (Matesanz, 2016) se aprobó la *Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville*¹⁶¹ y distintos decretos¹⁶² en los que se especificaban tanto las Zonas Urbanas Sensibles (ZUS)¹⁶³, las Zonas de Redinamización Urbana (ZRU) y las Zonas

¹⁵⁷ De acuerdo con lo establecido en el art. 5 de la *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*. Versión del 01/01/2020. Véase en <https://bit.ly/2TYGasx>

¹⁵⁸ La denominación de las ZUS ha sido modificada por el art. 27 de la *Loi n° 2014-173*, pasando a denominarse: “*quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones franches urbaines*” (barrios prioritarios de la política de la ciudad, Zonas Francas Urbanas). Todas las Zonas reflejadas en la tabla, pueden consultarse en el siguiente enlace <https://sig.ville.gouv.fr/atlas/ZUS/>

¹⁵⁹ Versión vigente del 25/01/2020. Véase en <https://bit.ly/36ttah4>

¹⁶⁰ Versión vigente del 01/01/2020. Véase en <https://bit.ly/36x2hJ8>

¹⁶¹ Versión 01/01/2020

¹⁶² El décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 establecía un total de 750 ZUS y posteriormente fue modificado por el décret n°2000-796 du 24 août 2000 en el que se incorporaba una nueva ZUS (Nouveau Mons) junto con el décret n°2000-707 du 31 juillet 2001 en el que se modifica la Zona de Grigny; también se aprobaron los décrets n°96-1157 y el n°96-1158 du 26 décembre 1996 estableciendo las ZRU entre las 751 ZUS.

¹⁶³ El listado de las ZUS puede consultarse en el siguiente enlace <https://bit.ly/2RUUKi2>

Francas Urbanas (ZFU). Desde el INSEE se establecieron criterios objetivos para la delimitación de las zonas de actuación, ya que previo a la aprobación de tales normativas a mediados de los noventa, las áreas de actuación habían sido muy diferentes entre sí (Matesanz, 2016). La regulación normativa de las distintas zonas de actuación marcó el horizonte de actuación de la Politique de la Ville de Francia a largo plazo.

Mapa 3.1

*Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville*¹⁶⁴



Fuente: Système d'Information Géographique de la Politique de la Ville (2020).

Años más tarde, el partido de la oposición¹⁶⁵ impulsó la *Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*¹⁶⁶ en la que se contemplaba un relevante protagonismo al papel del gobierno nacional mediante agencias públicas especializadas en la materia. En la mencionada ley, se regula en su artículo sexto el Programa Nacional de Renovación Urbana (art. 6) al objeto de reestructurar las ZUS a partir de la planificación de las ciudades y la cohesión urbana, así como atajar los déficits económicos y sociales de tales territorios. Las actuaciones que

¹⁶⁴ El listado de los barrios prioritarios de la Politique de la Ville se actualiza anualmente junto con la renovación de los consejos municipales (art. 5 y art. 7 de la Loi n° 2014-173).

¹⁶⁵ Al respecto, a partir de la aprobación de la mencionada Ley, Robert Héryn (2008) refiere que las sucesivas legislaciones han estado marcadas por centrar su atención en las dificultades sociales (gobiernos de izquierdas) y en materia de urbanismo y hábitat (gobiernos de derechas); aunque independientemente de una corriente ideológica u otra, la Politique de la Ville ha sido criticada con frecuencia.

¹⁶⁶ Conocida como la Ley Borloo.

contempla el mencionado programa, se organizan en torno a los siguientes ámbitos: rehabilitación, desarrollo urbano, demolición de viviendas e infraestructuras públicas, rehabilitación de equipamientos públicos, producción de viviendas, reorganización de aquellos espacios de actividad económica y comercial, así como aquellas otras actuaciones favorables a la renovación urbana.

En lo que respecta al ámbito residencial, la legislación previó que en el periodo 2004-2015 se suministraran un total de 250.000 viviendas de alquiler social en las ZUS y la rehabilitación de un total de 400.000 viviendas de alquiler social. A su vez, también se contempló la demolición de 250.000 unidades residenciales teniendo en cuenta las necesidades específicas de las áreas en cuestión en lo que respecta a la implementación de un proyecto urbano (Matesanz, 2015a). Para el desarrollo del Programa Nacional, en el artículo 7 se prevé una dotación de 12 mil millones de euros¹⁶⁷, asignados a la Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU) (art. 10) cuya finalidad es la financiación y despliegue de dicho programa (Aparicio & di Nanni, 2011).

Por otra parte, con la *Loi n°2003-710* la cuestión de la demolición de la vivienda social es recuperada como instrumento propio de la política urbana, de modo que ello “se presenta como un medio para introducir la «social mix» en los «barrios difíciles», con el fin de resolver de esta manera, una parte de los conflictos que se expresan de maneras diversas y algunas veces violentas” (Rojas Arias, 2010). Este periodo supuso un cambio determinante en la orientación de la *Politique de la Ville*, ya que hasta el momento se había tratado de articular una intervención basada en la transformación del espacio (*area-based*) desde un enfoque global junto con la promoción social de sus moradores (*people-based*); sin embargo, “estos costosos programas marcaron su reconstrucción sobre un enfoque sectorial, descendente y puramente place-based, desplazando el objetivo del desarrollo social para concentrarse en el restablecimiento de la mezcla social y funcional en los barrios especializados” (Matesanz, 2015a).

En base a ello, a partir de la década de los 2000 se intensificaron los esfuerzos de intervenir en barrios bajo el gobierno de Nicolas Sarkozy con el *Plan Espoir de Balieues, una dynamique pour la France*, con la finalidad de reducir las desigualdades a través de la educación, el empleo, la intensificación del control y la seguridad y la mezcla social.

¹⁶⁷ Además de créditos de hasta 350 millones de euros para el apoyo de proyectos desplegados a partir del Programa Nacional de Renovación Urbana (art. 7).

No obstante, a pesar de las significativas inversiones en la materia y de los numerosos esfuerzos, Lelevriere (2014) destaca que evaluaciones de dichas intervenciones muestran que, los realojamientos masivos realizados para favorecer la mezcla social en los barrios, se han realizado en barrios de la misma naturaleza (Kirszbaum, 2011) y que, tras la demolición de gran parte de las viviendas sociales, estas no han logrado ser sustituidas y/o reconstruidas en la misma cuantía (Matesanz, 2015a).

Posteriormente, fue aprobada la *Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* en la que se apostaba por una política de la ciudad entendida en términos de “cohesión y solidaridad urbana, nacional y local hacia los barrios desfavorecidos y sus habitantes” (art. 1). La implementación de la política de la ciudad se realiza a través de los *Contrats de Ville* (art. 6) a escala intermunicipal entre el gobierno central y los gobiernos locales junto con la participación de los agentes colaboradores (EELL, organismos públicos y privados y entidades del tercer sector que lleven a cabo actuaciones de regeneración urbana) (Aparicio & di Nanni, 2011). Dichos contratos serán firmados¹⁶⁸ por los diferentes departamentos y regiones del país donde se desarrollen actuaciones amparadas en el Nuevo Programa Nacional de Renovación Urbana (NPNRU). En lo que respecta a los objetivos de la *Politique de la Ville* se corresponden con (art. 1):

1. Luchar contra la desigualdad, desequilibrios y concentración de la pobreza
2. Garantizar a la ciudadanía de los barrios desfavorecidos la igualdad en el acceso a los derechos, servicios e instalaciones públicas
3. Promover el desarrollo económico a través de políticas de formación y ocupación
4. Desarrollar actuaciones en pro de la vivienda
5. Desarrollar acciones preventivas
6. Garantizar la seguridad de los y las residentes de barrios desfavorecidos
7. Promover la plena integración de los barrios en su unidad urbana, especialmente en lo que concierne a la movilidad urbana y estructura social (diversificación del ámbito comercial)
8. Favorecer el desarrollo sostenible y equilibrado de las ciudades a través de la lucha contra la pobreza energética y el derecho al medioambiente
9. Reconocer y valorizar el patrimonio histórico y la memoria de los barrios

¹⁶⁸ Como caso excepcional, tales contratos también podrán ser firmados por “la Caisse des Dépôts et Consignations, las organizaciones de vivienda, las compañías de economía mixta, las organizaciones de protección social, las cámaras consulares y las autoridades que organizan la movilidad” (art. 6).

10. Contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres y a la lucha contra la discriminación

Para la implementación de la Politique de la Ville en el territorio, a través del NPNRU los municipios presentan los denominados *Projects de Rénovation Urbaine* (PRU) incluidos en la concepción de los *Contrats de la Ville*. A propuesta y coordinación de la máxima autoridad de los gobiernos locales, son presentados a la ANRU contando para ello con el apoyo del Delegado Territorial de la ANRU. Los PRU son un conjunto de actuaciones tendentes a favorecer la regeneración urbana de los territorios en cuestión. El contenido de los Contrats de la Ville en los que se incluyen los PRU, presentan el siguiente contenido:

1º) Los objetivos, que, en particular, los firmantes se comprometen a perseguir; 2º) La naturaleza de las acciones a realizar y, en su caso, las modalidades operativas de su implementación; 3º) Los recursos humanos y financieros movilizados (...) e instrumentos específicos de la política de ciudad; 4º) Recursos técnicos para la preparación, gestión y evaluación; 5º) Indicadores para medir los resultados obtenibles; 6º) La estructura de evaluación local responsable de medir y evaluar estos resultados de acuerdo a la metodología del ONPV (art. 6 de la Loi n° 2014-173).

En 2018, en el NPNRU se aprobaron PRU para la transformación de un total de 371 barrios en los que se llevarán a cabo actuaciones tales como: la demolición de 74.000 viviendas sociales, la reconstrucción de 58.000 viviendas sociales, 96.000 rehabilitaciones de viviendas sociales y la construcción de 770 instalaciones públicas entre las que se destacan un total de 210 escuelas (ANRU, 2020)¹⁶⁹. El NPNRU va más allá de la escala de ciudad, introduciendo un cambio a triple escala: a nivel geográfico, en lo relativo al despliegue de proyectos diseñados y ejecutados a nivel intermunicipal; a nivel temático, vinculado a los Contrats de la Ville y especialmente con el ámbito residencial, económico, educativo y sanitario, entre otros; y a nivel temporal, ya que con el anterior Programa Nacional de Renovación Urbana se establecía un periodo de 5 años mientras que con el NPNRU la temporalidad se establece en 10 ó 15 años (ANRU, 2020).

En lo relativo al análisis y evaluación de la política de la ciudad, el Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) estudia la trayectoria de los y las residentes de los vecindarios donde se desarrolla dicha política, midiendo la participación ciudadana

¹⁶⁹ Véase en https://www.anru.fr/sites/default/files/media/downloads/communique-etat-d_avancement-npru-fin-decembre-2019.pdf

en la toma de decisiones políticas, evolución de las desigualdades y las brechas de desarrollo entre territorios, no únicamente entre mujeres y hombres sino también de las brechas de carácter económico y social.

Asimismo, la *Loi n° 2014-173* incorpora un nuevo programa nacional de renovación urbana a la *Loi n° 2003-710* con una dotación de 10 mil millones de euros asignados a la ANRU para su despliegue (art. 132 de la *Loi n°2017-1837*). Este Programa desplegado para el periodo 2014-2024 está dirigido particularmente a los “distritos con las disfunciones urbanas más significativas” (art. 3) cuya elección, será realizada por el ministerio responsable en materia de la ciudad a propuesta de la ANRU. En el mismo artículo, se establece que el programa ha de garantizar “la reposición del suministro de viviendas de alquiler social demolidas compatible con las necesidades estructurales de viviendas de alquiler social establecidas por los programas locales de vivienda”.

En síntesis, la política de regeneración urbana en Francia ha tenido un largo recorrido a través de diferentes instrumentos (*Contrats de la Ville*, ANRU...) junto con delimitación progresiva de diferentes áreas geográficas de implementación de las actuaciones. A pesar de una senda trayectoria en la implementación de la *Politique de la Ville*, ésta no ha estado exenta de cambios en las prioridades y objetivos prefijados, los medios y herramientas para su consecución y las variaciones en la organización en la estructura institucional para favorecer su despliegue en el ámbito local y de proximidad; sin embargo, de acuerdo con fuentes de organismos oficiales, algunos problemas como el desempleo, los bajos niveles educativos o la criminalidad (ONPV, 2022), persisten y otros se cronifican en el tiempo (Matesanz, 2015; 2015a)., por lo que cabría plantearse una nueva agenda de actuación que permita afrontar los escenarios actuales y futuros.

3.5.3. EL MODELO DANÉS

La política danesa en materia de vulnerabilidad urbana es regulada a partir de la Ley danesa en regeneración urbana y desarrollo urbano¹⁷⁰ bajo la responsabilidad del entonces Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda. Esta legislación sirve de herramienta a las municipalidades danesas para apoyar las políticas urbanas y de vivienda, esencialmente en lo que respecta a la provisión y renovación de esta última. A nivel general, el contenido de la norma establece diferentes medidas relacionadas con la

¹⁷⁰ *Bekendtgørelse af lov om byfornyelse og udvikling af byer.*

revitalización urbana, especialmente en lo relativo a: la mejora de la integración de la política urbana y la planificación espacial desde el Ministerio de Negocios y Crecimiento; mayor enfoque en la renovación y desarrollo de las *villages*; mayor enfoque en la creación de empleo y crecimiento de aquellas áreas situadas fuera de las ciudades (VASAB Secretariat, 2016).

Además de la legislación en materia de regeneración urbana, el gobierno danés ha desplegado desde 2004 tres estrategias de actuación frente a la existencia de lo que el Estado ha denominado “*ghetos*” y “*sociedades paralelas*”. El caso particular de Dinamarca, con su política contra los llamados “ghetos”, está siendo cada vez más discutido entre la sociedad, la academia y los políticos (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

El concepto «*gheto*» comenzó a emplearse de forma extensiva en el debate público y en las políticas nacionales dirigidas a la integración de las personas inmigrantes no occidentales en áreas urbanas (von Freiesleben, 2016; Grünenberg & Freiebelen, 2016; Schierup, 1993; Schmidt, 2021; Simonsen, 2016). El empleo de dicho concepto en la historia europea, evoca un pasado-presente en el contexto danés, ya que:

Historically, the purpose of ghettos was for controlling Jews and ensuring that they did not contaminate good Christians with their strange religion. During the time of the holocaust, ghettos became a cog in the National Socialist killing machine. This well-known history makes the past–present use of the ghetto concept in Danish integration policies and public debate even more peculiar (Schmidt, 2022, p.311).

Su definición a lo largo de la historia, no ha presentado una definición unívoca, adquiriendo cualidades y aspectos determinantes propios de cada contexto y lugar (Andersen, 2003; Schmidt, 2022; Schwartz, 2019; Wacquant, 2004). En el estudio realizado por Schmidt (2002) sobre dicho concepto en la política y en los medios de comunicación daneses entre 1850 y 2018, se señala que, independientemente de las variaciones conceptuales que el término haya podido presentar a lo largo de las décadas, este implica cuatro aspectos fundamentales comunes a todas las definiciones: a) una posición de superioridad e inferioridad con respecto a un colectivo localizado territorialmente en un área urbana, generalmente, asociado a temas religiosos; b) el perfil socioeconómico de una parte de la población y otra, esto es, las clases sociales que habitan el espacio; c) el peligro, como resultado de prácticas que las personas inmigrantes llevan

consigo o el resultado del crimen; y, d) *guetos* como espacio urbano específico y particular identificado como la antítesis al resto de la sociedad. Además de ello, en Dinamarca dicho concepto ha sido empleado como un instrumento político, donde las áreas de vivienda pública definidas como tal, se establece un estado de excepción (Agamben, 2005; Murray, 2017) donde se aplica una legislación diferente que en el resto de las ciudades y donde adquiere implicaciones negativas sobre sus residentes, especialmente en lo relativo a un fuerte estigma social asociado a su lugar de residencia (Schmidt, 2022).

En lo que respecta a la política urbana actual, de acuerdo con el informe emitido por la OECD (2018) sobre las políticas urbanas en el mundo, Dinamarca no dispone de una NPU de carácter explícito sino de carácter parcial. El modelo danés en materia de regeneración urbana contempla aspectos innovadores sobre el planeamiento del espacio, así como al despliegue de políticas de vivienda. De este modo, el objetivo de la Danish Act on Urban Renewal and Urban Development se identifica con que los municipios puedan garantizar buenas condiciones sociales de vivienda tanto dentro como fuera de las áreas de crecimiento en las ciudades y en el campo. De acuerdo con Pareja-Eastaway y Winston (2017), esta ley juega un papel clave tanto en la vivienda como en las políticas urbanas de los gobiernos locales daneses. Así, en el primer capítulo se regula que es responsabilidad de los gobiernos locales contribuir a las siguientes cuestiones:

- 1) Comenzar el desarrollo y la transformación de ciudades y áreas urbanas fomentando la inversión de carácter privado;
- 2) Fortalecer las bases para la inversión privada en áreas urbanas problemáticas a través de combinar coordinada e integralmente medidas sociales y regionales de vivienda mediante la renovación de unidades residenciales, edificios, así como la mejora y el establecimiento de espacios abiertos;
- 3) Crear viviendas y áreas residenciales ubicadas fuera de las áreas urbanas a partir de medidas de renovación y reurbanización de viviendas que estén sustancialmente deterioradas, así como el establecimiento y mejora de espacios abiertos.

En lo que respecta a la delimitación de las zonas de actuación, los criterios establecidos al respecto versan sobre aquellas áreas urbanas con menos de 3.000 habitantes, o aquellas con igual o mayor número, pero con menos de 10.000 habitantes,

donde el desarrollo urbano es esencial; también aquellas zonas urbanas con 10.000 habitantes que presenten cierto deterioro; nuevas zonas residenciales con la existencia de problemas sociales; o áreas comerciales y antiguas. Del mismo modo que sucedía con la *Politique de la Ville*, la legislación danesa establece un Programa de Renovación Urbana a implementar en un periodo de cinco años desde la declaración del área de vivienda pública como gueto por el gobierno central y cuyo contenido consta de siete apartados definidos en los siguientes términos (subsección 3 del apartado 5º del capítulo 2):

- a) Descripción del área de actuación identificando los problemas y los recursos existentes en el territorio
- b) Descripción de las iniciativas locales (públicas y privadas) junto con la descripción de los medios para favorecer la coordinación entre ellas
- c) Plan de actuación y calendarización de acciones a desarrollar
- d) Presupuesto detallando el modo de financiación de las actuaciones
- e) Informe de la inversión dirigida al área de actuación, especificando las posibilidades de financiación pública y privada
- f) Descripción de las actuaciones
- g) Inventario de la necesidad de renovación de los edificios del área de actuación

Para contextualizar el punto de partida de la política urbana de Dinamarca, cabe destacar que más de un tercio de la población nacional está concentrada en el área metropolitana de Copenhague (Norman, 2018), por lo que el despliegue de las políticas urbanas del gobierno central está estrechamente ligado con las políticas implementadas desde el gobierno de esta área (van den Berg, Braun y Otgaar, 2004). En 2004 fue publicado *The Government's Strategy against Ghettoization (2004)* enfatizando en aspectos socioeconómicos y cuestiones étnicas y culturales: “la concentración demográfica de ciertos grupos en áreas residenciales específicas no es el problema... el problema emerge cuando los grupos con pocos recursos se concentran progresivamente en áreas con drogadicción, desempleo...” (Regeringen, 2004, p.12-13).

Con el discurso del 5 de octubre de 2010 en el Parlamento Danés, el Primer Ministro Lars Løkke Rasmussens describió los problemas relacionados con los guetos, el incremento del crimen y el desarrollo de sociedades paralelas (*parallelsamfund*), entre otras cuestiones. La existencia de estas ‘sociedades paralelas’ la explicó como resultado de la ausencia de “valores daneses” arraigados en esas áreas. Subrayó la existencia de 29 áreas-gueto, cuya población se caracterizaba en su mayoría por alguno o el conjunto de

los siguientes perfiles demográficos: población ex reclusa, inmigrante y además con elevados niveles de desempleo. De este modo, el Primer Ministro abogó en su discurso¹⁷¹ por poner fin a esta cuestión:

We must take determined action. The time has come to put an end to a misguided tolerance for the intolerance which dominates in parts of the ghettos. Let us speak openly about it: In areas where Danish values do not have a firm foothold, ordinary solutions will be rendered completely inadequate. It does not help to pump more money into painting facades. We are facing special problems that require special solutions (Rasmussen, 2010)¹⁷².

En consecuencia, el gobierno central aprobó el 26 de octubre de 2010 la segunda estrategia de actuación '*Return of the Ghetto to Society. Taking Action against Parallel Societies in Denmark*' con 32 iniciativas que combinan actuaciones de arquitectura y del ámbito social y económico (Mechlenborg, 2019) cuya focalización se basaba en la mejora de la vivienda y de la integración social de 29 áreas urbanas.

La denominación de la estrategia sitúa a los guetos en oposición a la sociedad destacando su falta de integración con la población danesa (Simonsen, 2016). Esta fue la primera estrategia nacional danesa con el propósito de reintegrar las áreas residenciales vulnerables en la sociedad (Regeringen, 2010). El término 'gueto' se introdujo en la legislación danesa de vivienda cuyos criterios son una prolongación de los criterios establecidos en la estrategia de 2004 (Olsen, 2019). A pesar de las diferencias políticas entre partidos conservadores y progresistas, el reconocimiento político en torno al fenómeno de los guetos en el debate parlamentario progresivamente muestra la conformidad del mismo como una cuestión a atajar desde las políticas públicas adoptando, incluso, un discurso hegemónico al respecto (Olsen, 2019). En la Ley de Vivienda (2010)¹⁷³, se introduce una enmienda en la sección 61^a donde un gueto queda definido como un área residencial de vivienda pública de al menos 1.000 residentes de los cuales, al menos el 50% proceda de países no occidentales y, además, concurren al menos dos de los siguientes cuatro criterios (Transport og Boligministeriet, 2020):

¹⁷¹ Véase el discurso completo en <https://bit.ly/2RS05d8>

¹⁷² Véase en http://www.stm.dk/p_13265.html

¹⁷³ Forslag til lov om ændring af lov om almene boliger.

1. La proporción de residentes en el grupo de edad de 18 a 64 años que no forman parte del mercado laboral o educativo danés supera el 40% (calculado como la media de los últimos 2 años).
2. La proporción de residentes condenados por infringir la legislación penal, la legislación sobre armas o la legislación sobre estupefacientes es al menos 3 veces superior a la media nacional (calculada como la media de los últimos 2 años).
3. La proporción de residentes en el grupo de edad de 30-59 años, que sólo tienen estudios primarios, supera el 60%.
4. La renta bruta media de las personas del grupo de edad 15-64, que pagan impuestos (excluidos los que se encuentran en centros educativos) constituye menos del 55% de la renta bruta media renta bruta media del mismo grupo en la región.

En la misma ley, se pone de manifiesto que la vivienda que quede disponible en los guetos no podrá asignarse cuando una persona del hogar:

- I) Haya sido condenada por un delito penal y en los últimos seis meses haya sido puesta en libertad en cuyo caso debe desarrollarse un plan de intervención de conformidad con la sección 141 de la Ley en materia de servicios sociales.
- II) Sea una persona menor de 18 años y esté condenada por un delito penal y en los últimos seis meses haya sido puesta en libertad de acuerdo con la sección 78(2).2¹⁷⁴ de la Ley de ejecución de castigos, para cuyas personas se desarrollará un plan de intervención de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 c (2).1 de la Ley en materia de servicios sociales.
- III) En los últimos seis meses se ha cancelado o rescindido su contrato de arrendamiento como consecuencia de reiteradas alteraciones del orden público.
- IV) No ser nacional de un Estado de la UE ni estar cubierto por el Acuerdo sobre el EEE o en Suiza, con la excepción del estudiantado matriculado en una institución educativa reconocida públicamente.

En lo relativo al despliegue de la estrategia, su implementación fue consecuencia de un desarrollo negativo en el ámbito de la vivienda (Houlind, 2016) donde emergieron diferentes situaciones de crisis residencial y social. Las actuaciones contempladas en la *Ghetto Strategy* (2010) se organizan en torno a cinco líneas de actuación cuyo contenido se describe en la siguiente tabla:

¹⁷⁴ “Debido a la edad de la persona condenada, el estado de salud u otras circunstancias especiales, existen razones especiales para no ubicar o mantener a la persona condenada en la cárcel”.

Tabla 3.5*Síntesis del contenido de la Ghetto Strategy (2010)*

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	CONTENIDO
1. Colaboración estratégica con los gobiernos locales	La colaboración estratégica con los gobiernos locales se traduce en compromisos de iniciativas específicas entre estos y sus asociaciones de vivienda. La estrategia anticipaba “cambios radicales en los guetos” (Regeringen, 2010, p.9).
2. Demolición estratégica de bloques de vivienda	El gobierno propuso una considerable asignación presupuestaria destinada a la demolición de unidades residenciales ubicadas en áreas degradadas
3. Del gueto a barrios atractivos	Fondos invertidos con el objeto de mejorar la accesibilidad e infraestructuras que permitan conectar las áreas residenciales degradadas con el resto de zonas de alrededor.
4. Regeneración	Modernización y renovación de apartamentos y del espacio público degradado con la finalidad de constituir áreas urbanas más atractivas para un perfil social diverso.
5. Programas sociales	Con la aprobación de la reforma de la gobernanza para el sector de la vivienda social del 2009, los municipios y las asociaciones de vivienda del ámbito local tenían el compromiso de coordinar un programa dirigido a las áreas residenciales degradadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mechlenborg (2019).

Para la implementación de la mencionada estrategia, diferentes ministerios del gobierno nacional con competencias en el ámbito de las ciudades colaboraron en el despliegue de actuaciones en materia de desarrollo urbano a partir de un Comité Urbano creado en 1993 (OECD, 2017). La colaboración y cooperación de distintas “entidades y la puesta en común de distintos puntos de vista es fundamental para la realización de este tipo de proyectos. Estos proyectos han llevado a la colaboración a 6 ministerios distintos con el fin de realizar acciones integradas” (Rodríguez-Alonso, 2005, p.195). La estrategia de 2010 fue presentada para revalorizar el espacio e impulsar una nueva actuación a partir de la simbiosis entre iniciativas sociales y físicas al objeto de lograr la transformación de las áreas residenciales degradadas (Mechlenborg, 2019).

Posteriormente, esta estrategia fue renovada en marzo de 2018 bajo el lema “*One Denmark without Parallel Societies: No Ghettos in 2030*”. La justificación de implementar una nueva estrategia generó cierta controversia en cuanto a su argumentación. Desde el gobierno central se justificó la necesidad de desarrollar una nueva estrategia en base a un informe estadístico de las fuerzas de seguridad en el que se relata un descenso en la seguridad existente en estos entornos. Sin embargo, estos datos

no han sido empleados de forma representativa como afirma Schultz Larsen en sus estudios sobre vivienda:

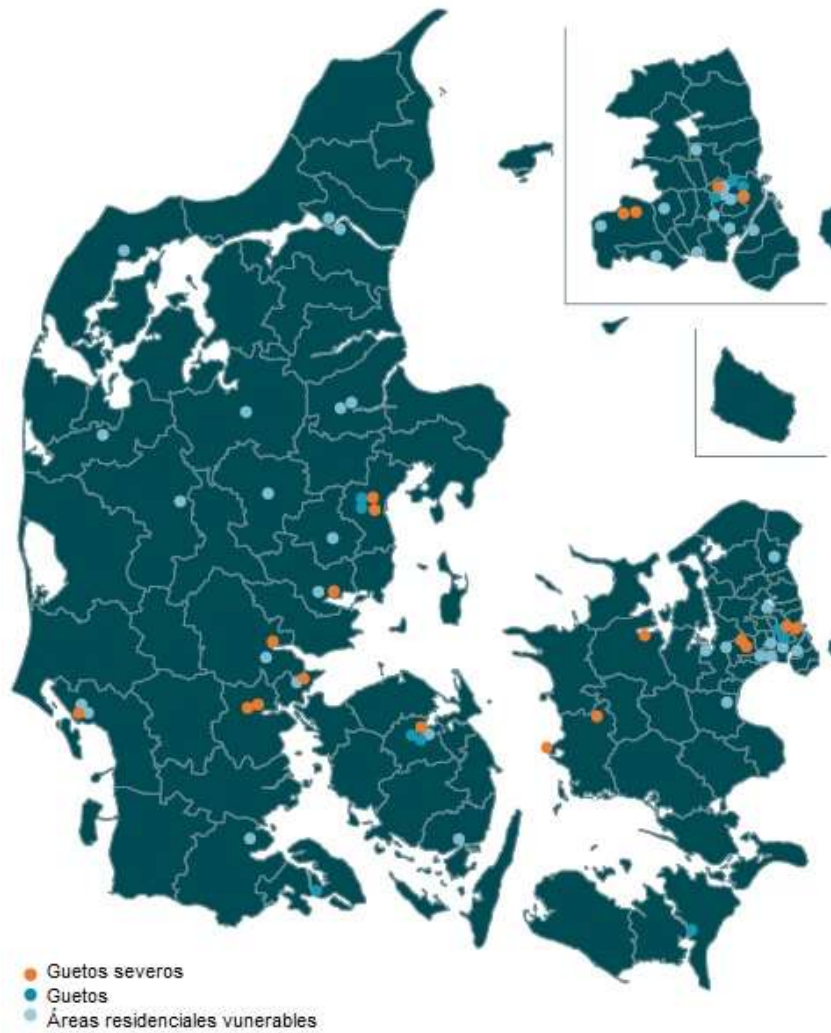
En 2016 el 72% dijo sentirse seguro. En 2017, había caído al 64%. La cifra es un promedio para todas las áreas residenciales. Detrás del corte se esconde que 11 áreas residenciales experimentan una mayor inseguridad, pero casi tantas, 10 áreas residenciales, se sienten más seguras que el año anterior (Ritzau, 2018).

Esta estrategia consiste en 22 acciones individuales en cuatro áreas de actuación para ser implementadas entre 2019 y 2026 (Waaddegaard, 2019): vivienda, asentamientos, crimen y policía/seguridad e infancia y educación, además de un área complementaria a las anteriores relativa a la atención continuada a partir del establecimiento de tres miembros representantes de cada “gueto” (Regeringen, 2020).

En esta nueva estrategia, se introduce el concepto de “guetos severos” concebidos como aquellas áreas que han estado en el listado de guetos del Ministerio de Transporte, Construcción y Vivienda durante cuatro años consecutivos (Olsen, 2019). En 2018, la nueva estrategia identificó un total de 57 áreas residenciales vulnerables de las cuales 25 son consideradas guetos que se distribuyen en 13 municipios, y 16 son denominados ‘guetos severos’ que se ubican en 11 municipios. Dicho listado, es actualizado anualmente el 1 de diciembre por el ministerio con competencias en materia de vivienda.

Mapa 3.2

Distribución geográfica de las áreas residenciales vulnerables y de los guetos daneses



Fuente: Regeringen (2018).

Asimismo, cabe señalar que desde el año 2018 se incorporaron dos nuevas listas a la conocida como *ghettolisten*, relativa a la identificación de áreas vulnerables y áreas de guetos severos.

No obstante, en el año 2021, la terminología de *área gueto* se cambió por la de *sociedad paralela* y la de áreas de guetos severos se sustituyó por *áreas de transformación* dando como resultado a la siguiente identificación de áreas de actuación:

Tabla 3.6*Definiciones de las áreas de actuación en Dinamarca*

Término	Concepto	NÚMERO DE ÁREAS				
		2018	2019	2020	2021	2022
Área vulnerable	<p>Área de al menos 1000 residentes donde concurren dos de los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La proporción de residentes en el grupo de edad de 18 a 64 años que no forman parte del mercado laboral o educativo danés supera el 40% (calculado como la media de los últimos 2 años). 2. La proporción de residentes condenados por infringir la legislación penal, la legislación sobre armas o la legislación sobre estupefacientes es al menos 3 veces superior a la media nacional (calculada como la media de los últimos 2 años). 3. La proporción de residentes en el grupo de edad de 30-59 años, que sólo tienen estudios primarios, supera el 60%. 4. La renta bruta media de las personas del grupo de edad 15-64, que pagan impuestos (excluidos los que buscan educación) constituye menos del 55% de la renta bruta media renta bruta media del mismo grupo en la región. 	43	40	25	20	17
Sociedad Paralela	Área vulnerable donde el porcentaje de personas inmigrantes de países no occidentales es superior al 50%.	29	28	15	12	10
Áreas de transformación ¹⁷⁵	Área que ha sido identificada como sociedad paralela por 5 años consecutivos.	15	15	13	10	9
Áreas de prevención ¹⁷⁶	<p>Área donde más de un 30% de los residentes son personas inmigrantes de países no occidentales y que, además, cumplen dos de los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La proporción de residentes en el grupo de edad de 18 a 64 años que no forman parte del mercado laboral o educativo danés supera el 40% (calculado como la media de los últimos 2 años). 2. La proporción de residentes condenados por infringir la legislación penal, la legislación sobre armas o la legislación sobre estupefacientes es al menos 3 veces superior a la media nacional (calculada como la media de los últimos 2 años). 3. La proporción de residentes en el grupo de edad de 30-59 años, que sólo tienen estudios primarios, supera el 60%. 4. La renta bruta media de las personas del grupo de edad 15-64, que pagan impuestos (excluidos los que buscan educación) constituye menos del 55% de la renta bruta media renta bruta media del mismo grupo en la región. 				62	67

Fuente: Elaboración propia a partir de Boligen (2023).

¹⁷⁵ Conocidas como los *guetos severos* hasta 2021.¹⁷⁶ Las áreas de prevención fueron designadas por primera vez en el listado del 1 de diciembre de 2021.

Para hacer frente a la existencia de tales espacios urbanos, se plantean planes de regeneración urbana donde se contemplan actuaciones de reubicación de sus residentes, venta de viviendas y demolición.

La definición de los proyectos de renovación urbana cuenta tanto en su planteamiento como en su desarrollo la participación ciudadana y de las entidades públicas y privadas del ámbito local de referencia al objeto de delimitar las cuestiones que ha de hacer frente dicho plan, así como posibles soluciones al respecto.

En la Ley de Planificación¹⁷⁷ (2018) se contempla que en el despliegue de la Agenda Local 21 se promoverá involucrar a la ciudadanía y a las empresas en el despliegue de dicha agenda, tanto a nivel regional como local (Capítulo 6, sección 33 a).2.3). A partir de ello, se desarrollaron actuaciones en las siguientes temáticas:

¹⁷⁷ *Bekendtgørelse af lov om planlægning.*

Tabla 3.7

Actuaciones planteadas por la Ghetto Strategy (2018)

ÁMBITO DE ACTUACIÓN	TEMÁTICAS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ACTUACIONES	SÍNTESIS/PRINCIPALES APORTACIONES
VIVIENDA	Demolición física y transformación de zonas vulnerables en residenciales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transformación física de áreas residenciales 2. Nuevas oportunidades para el pleno asentamiento de los guetos más desfavorecidos 3. Derecho a cesar a los inquilinos en caso de venta de viviendas sociales en zonas vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Áreas residenciales físicamente deterioradas ▪ Proporcionar una oferta de vivienda de reemplazo a las personas inquilinas y asistencia para mudarse 	<p>Inversiones relativas a la mejora de la renovación física de las unidades residenciales y la introducción de cambios en los tipos de tenencia de un área determinada. Tales inversiones también incluyen cambios en las infraestructuras y actuaciones en el ámbito de la demolición.</p> <p>A su vez, se incluyen medidas que conciernen al mercado inmobiliario (venta de viviendas públicas, renovación, reubicación de unidades familiares en otras áreas urbanas...) y se destaca el papel de las organizaciones cooperativas de vivienda.</p> <p>El Gobierno danés se reserva la posibilidad de intervenir en materia de vivienda si el gobierno local no actúa adecuadamente.</p>
ASENTAMIENTOS	Gestión de los perfiles de residentes en áreas de vivienda vulnerables	<ol style="list-style-type: none"> 4. Directrices para los gobiernos locales con áreas residenciales vulnerables 5. Alquiler flexible obligatorio 6. Menores beneficios para las personas refugiadas que se trasladen a un gueto 7. Frenar la integración de personas beneficiarias en viviendas vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denegar a los municipios asignar solicitantes de vivienda a áreas de vivienda vulnerables si un miembro del hogar ha recibido beneficios de integración, asistencia educativa, asistencia en efectivo, jubilación anticipada, prestaciones por desempleo o prestaciones por enfermedad durante al menos seis meses. ▪ Favorecer el alquiler flexible en las áreas vulnerables de acuerdo a criterios de empleo o educación, es decir, para personas con estabilidad laboral o que han sido autosuficientes durante seis meses 	<p>En relación con los asentamientos, el gobierno se reserva la posibilidad de denegar la reunificación familiar para personas que vivan en áreas vulnerables. Esta cuestión procede de la política sectorial en materia de refugio¹⁷⁸ a través de la cual los gobiernos están obligados a asentar personas refugiadas.</p> <p>Por otra parte, los municipios no pueden ofrecer vivienda en áreas vulnerables para aquellas personas que sean beneficiarias de asistencia social.</p> <p>Además de ello, tales beneficios en materia de asistencia social se verán reducidos en el caso de trasladarse a los guetos más difíciles.</p>

¹⁷⁸ Esta cuestión procede de la política tradicional danesa impulsada desde 1952 fundamentada en la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre Refugiados (Naciones Unidas, 1951). La legislación danesa estableció que las personas refugiadas y trabajadores migrantes podían solicitar un permiso de trabajo en Dinamarca como consecuencia de la necesidad de profesionales no calificados y tras tres años, la obtención de un permiso de residencia permanente (Mikkelsen, 2008). En la década de los setenta, estas políticas se endurecieron progresivamente incorporando más requisitos para el permiso de residencia permanente, como la realización de una prueba, la permanencia en el país de al menos siete años, entre otras.

ÁMBITO DE ACTUACIÓN	TEMÁTICAS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ACTUACIONES	SÍNTESIS/PRINCIPALES APORTACIONES
		8. Compensación para los municipios con éxito de integración	<p>consecutivos, personas que reciben educación o están en fase de aprendizaje.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proporcionar beneficios en efectivo y asistencia educativa para quienes deciden mudarse a áreas vulnerables ▪ Denegar que ninguna persona beneficiaria de una medida de integración puede mudarse a un área vulnerable ▪ Proporcionar beneficios para los municipios que logren que mayor número de población inmigrante reciba educación y empleo 	
CRIMEN Y SEGURIDAD	Esfuerzos policiales fortalecidos. Las sanciones más altas deben combatir el crimen y crear más seguridad	<p>9. Fortalecimiento de los esfuerzos policiales en las zonas residenciales especialmente vulnerables</p> <p>10. Penalizaciones superiores en ciertas áreas</p> <p>11. Apartar la delincuencia de los guetos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforzar los esfuerzos policiales y la presencia policial en las áreas vulnerables fortaleciendo la seguridad en dichos espacios ▪ Identificar a las personas criminales ▪ Mapear de las áreas específicas de crimen e inseguridad donde las penalizaciones son superiores (zona de castigo) ▪ Rechazar del establecimiento de personas criminales en un área residencial expuesta ▪ Limitar el número de personas inquilinas y miembros del hogar que cometan delitos en un área residencial 	<p>Aumento de la presencia policial en áreas vulnerables incluso con la finalidad de identificar a las personas criminales.</p> <p>Entre otras de las medidas más controvertidas al respecto, la estrategia propone que las fuerzas de seguridad puedan designar aquellas áreas en las que se agravarán las penalizaciones por actos delictivos durante un periodo de tiempo, llegando a ser el doble de la penalización impuesta comúnmente.</p>
INFANCIA Y EDUCACIÓN (Futuras generaciones)	Buen comienzo para la vida de la infancia y la juventud	<p>12. Guardería obligatoria en aras de garantizar un mejor conocimiento de danés antes del inicio del curso escolar</p> <p>13. Mejor distribución de las guarderías</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exigir la matrícula obligatoria en guarderías¹⁸⁰ para el cuidado diurno de al menos 30 horas por semana para niños/as a partir de un año en el caso de que no estén matriculados previamente ▪ Decidir suspender la asignación para niños/as a las guarderías por parte del municipio si los padres no inscriben a su 	<p>Obligación de asistir a las guarderías para la infancia residente en áreas vulnerables, al menos 30 horas a la semana. Los padres y madres que incumplan dicha obligación, tendrán reducidos sus beneficios por hijo/a a cargo. También verán reducidos dichos beneficios o incluso eliminados en lo referido al absentismo escolar (en términos de no asistir a la escuela en un trimestre más de 15%).</p>

¹⁸⁰ A lo que el gobierno danés justifica al amparo de subrayar que “el bienestar adecuado, el desarrollo del lenguaje y la preparación para el aprendizaje en la edad de la guardería son esenciales para aprender a leer en la escuela y tener un buen desempeño escolar en general. La investigación muestra que los esfuerzos tempranos (0-3 años) en términos de fortalecer las competencias cognitivas, sociales y emocionales de los niños son los esfuerzos más rentables” (Regeringen, 2010).

ÁMBITO DE ACTUACIÓN	TEMÁTICAS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ACTUACIONES	SÍNTESIS/PRINCIPALES APORTACIONES
		14. Pruebas de lenguaje dirigidas en clase 15. Sanciones contra escuelas primarias con bajo rendimiento 16. Fortalecimiento de la responsabilidad parental 17. Mejor distribución del estudiantado en universidades 18. Criminalización de los viajes de reeducación ¹⁷⁹ 19. Curso sobre violencia doméstica 20. Detección temprana de la infancia vulnerable 21. Mayor penalización por incumplimiento de la legislación vigente	<p>hijo/a o si se emplea la asignación diaria de manera inadecuada, el municipio debe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la calidad de los esfuerzos a través de un curso específico e intensivo del programa de cuidado diurno para los/as niños/as y sus padres, con un enfoque especial en apoyar el desarrollo del idioma danés de la infancia y la preparación general para el aprendizaje. ▪ Introducir una prueba de idioma en aquellas escuelas donde más del 30% del alumnado resida en áreas residenciales que hayan estado catalogadas como áreas vulnerables en los últimos 3 años. ▪ Ofrecer orientación y directrices a los gobiernos locales a través de un plan de acción para mejorar el nivel académico del estudiantado ▪ Asumir temporalmente, por parte del gobierno nacional las responsabilidades de liderazgo escolar al objeto de solventar el bajo rendimiento académico. ▪ Cerrar escuelas primarias (en su caso) en un área de vivienda pública ▪ Sancionar el incumplimiento de los deberes parentales con la reducción o supresión de la asignación para niños/as y jóvenes. ▪ Registrar el absentismo por parte de la dirección de las escuelas debiendo informar a los gobiernos locales en consecuencia. ▪ Suprimir las asignaciones que obtiene la infancia y la adolescencia en un trimestre 	<p>Asimismo, es obligación de los padres y madres que sus hijos/as tengan un nivel óptimo de danés, por lo que el alumnado será evaluado al iniciar la escuela primaria. Los denominados ‘viajes de reeducación’ a los países de origen son penalizados con cuatro años de prisión e incluso la expulsión del país danés. Por otro lado, la planificación danesa trata de organizar que las guarderías no estén étnicamente segregadas.</p>

¹⁷⁹ La criminalización de los denominados «viajes de reeducación» (*genopdragelsesrejser*) en la política antigueta alude al riesgo que los/as menores corren para su salud y desarrollo si realizan una estancia de tres o más meses en el país no occidental de sus padres. En este caso, la legislación danesa en la materia prevé la retirada del permiso de residencia de dichos menores “para que se envíe una señal clara de que son los padres los que deben ser sancionados, y no el niño” (Regeringen, 2018, p.29).

ÁMBITO DE ACTUACIÓN	TEMÁTICAS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS	ACTUACIONES	SÍNTESIS/PRINCIPALES APORTACIONES
			<p>si existe un absentismo escolar superior al 15% para ese periodo</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exigir ciertos requisitos (distribución local) en los institutos al objeto de garantizar una procedencia del estudiantado proporcionada. ▪ Adoptar medidas especiales por parte de los comités de distribución educativa en aquellos casos en los que la demanda de una plaza en un instituto proceda de más del 50% del alumnado con procedencia extranjera, de modo que podrá justificarse la existencia de retos académicos y educativos en el instituto. ▪ Duplicar la pena por violencia cuando ésta sea en contra de los miembros del hogar de un área de vivienda pública ▪ Detectar de forma temprana la infancia vulnerable a partir de la vinculación de información intermunicipal, incluyendo la identificación de la infancia que sufre violencia doméstica ▪ Imputar multas o prisión de hasta cuatro meses por incumplimiento por parte de profesionales de la obligación de notificación de abusos a la infancia 	

Fuente: Traducción y elaboración propia a partir de Regeringen (2018); Staver, Brekke y Sørholt (2019) y Waadegaard (2019).

A partir de las actuaciones desarrolladas previamente, Waaddegaard (2019) menciona cuatro aspectos destacables a lo largo de la estrategia: 1) la identificación de sociedades paralelas; 2) la focalización en la población con antecedentes no occidentales; 3) la caracterización de áreas inseguras y actividad criminal a las cuales se dirige el conjunto de actuaciones; 4) pautas de crianza *negativa*. Su análisis concluye en la interconexión de estas cuatro cuestiones y en el fuerte énfasis en la cuestión étnica, realizando una fuerte distinción entre la población no occidental y la sociedad danesa; por lo que “este antagonismo puede implicar una posible consecuencia de la estigmatización de quienes son no occidentales percibidos como una oposición negativa a la categoría del ciudadano danés y a la sociedad danesa en general” (Waaddegaard, 2019, p.37).

En lo que respecta a la financiación, desde el Ministerio competente en la materia, la legislación prevé un compromiso de reembolsar los gastos ejercidos desde el gobierno municipal en los siguientes ámbitos: tráfico, medidas sociales de vivienda, mejora de infraestructuras del parque público, adaptación climática y demolición de edificios privados de carácter comercial (esto último no aplicable a edificios de propiedad pública). El reembolso que puede producirse desde el Ministerio de Inmigración, Integración y Vivienda en ningún caso podrá ser superior al tercio del gasto ejercicio desde el municipio, sin resultar de aplicación aquellas medidas en materia de demolición destacadas anteriormente. En lo referido a las actuaciones en materia de la demolición de viviendas, la desocupación de estas lleva aparejada el derecho de asignación de otra vivienda para la persona inquilina de apartamentos residenciales y de habitaciones protegidas de acuerdo con la Ley de Arrendamiento (sección 61^a).

Además de ello, en la sección 67^a se regula el derecho “a un subsidio en forma de apoyo gradual del gobierno municipal para reducir la renta en la vivienda de reemplazo asignada”; cuyo subsidio es proporcionado durante diez años. La cantidad del subsidio se establece gradualmente, siendo en el primer año dos tercios resultante de la “diferencia entre el alquiler anterior y el alquiler en la vivienda de reemplazo designada. Después del primer año, la ayuda gradual se reduce cada año en proporciones iguales hasta el momento de la cancelación de la ayuda”.

La política implementada a tenor de lo anterior refleja el argumento del gobierno de que las políticas desarrolladas de forma precedente a 2018, especialmente en materia

de vivienda, no lograron el impacto deseado de revertir las situaciones de desventaja de los denominados guetos. Para ello, el gobierno propuso el nombramiento de tres personas responsables de cada gueto quienes han de realizar el seguimiento en los ámbitos de actuación destacados en la tabla 3.7 y continuar con los avances logrados hasta el momento. Además de ello, tales representantes pueden realizar propuestas de actuación específicas para los guetos sobre los que ejercen tal representación (Regeringen, 2018).

En conclusión, podemos afirmar que los proyectos de renovación urbana en Dinamarca abarcan un ámbito que combina políticas de vivienda junto con políticas que tratan de dar una respuesta institucional a los fenómenos de la exclusión social y de la segregación espacial, tal y como señala Rodríguez-Alonso (2002, p.195) respecto al modelo danés:

Los programas de rehabilitación y renovación urbana se basan, pues, en la confirmación de que la sola rehabilitación de la vivienda y el tejido urbano, a pesar de ser un aspecto fundamental dentro de todo el proceso, no es capaz de mejorar las condiciones de la población que habita en los barrios más desfavorecidos.

No obstante, también cabe destacar la elevada relevancia otorgada a la diferenciación entre la ciudadanía danesa y quienes residen en los guetos, quienes han sido considerados como integrantes de ‘sociedades paralelas’ o contraculturales. Asimismo, Waaddegaard (2019) destaca que involuntariamente esta estrategia afecta a toda la población residente en estas zonas en general bajo la premisa de hacer desaparecer la totalidad de los guetos, aunque el foco esté centrado en quienes son inmigrantes o proceden de países no occidentales.

3.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

De acuerdo con el contenido del presente capítulo, cabe señalar la relevancia de las políticas públicas en conexión con el territorio con el adecuado abordaje del fenómeno de la vulnerabilidad urbana. La existencia de múltiples problemas urbanos, actores y el enfoque de las políticas urbanas, entre otras cuestiones, escenifican la amplia diversidad de situaciones que tienen lugar en las ciudades y las múltiples opciones para abordarlas desde los poderes públicos.

El recorrido de las iniciativas comunitarias desplegadas en el seno de la Unión Europea, constituye un modelo de actuación que, desde sus inicios a finales de los ochenta

y principios de los noventa, ha seguido un continuo proceso de mejora, retroalimentación e implementación en las distintas ciudades europeas. En paralelo, algunos países han impulsado y consolidado modelos de actuación propios frente a la vulnerabilidad urbana en sus Estados.

El modelo británico con un marcado carácter neoliberal y tendente al crecimiento económico de las ciudades no ha logrado incidir positivamente en la configuración de las denominadas *deprived communities*, ya que el crecimiento económico del conjunto no ha revertido desde una perspectiva general, no se ha traducido en una mejora significativa en la calidad de vida de estos entornos.

Por su parte, el modelo francés reconocido a partir de la *Politique de la Ville* desde la década de los noventa con el establecimiento del Ministerio de la Ciudad, conllevó implícitamente un cambio en el enfoque de la política urbana centrado en el desarrollo económico y sostenible de las ciudades en su conjunto en detrimento de un enfoque basado exclusivamente en el desarrollo de los barrios desfavorecidos. Este hecho a su vez, marcó el inicio hacia un cambio de paradigma más *glocal*, traducido en el NPNRU (2014-2024) en la implementación de políticas urbanas en un nivel superior a la delimitación geográfica de las ciudades. Por otra parte, continúa vigente el planteamiento de conjugar políticas urbanas, sociales y económicas en aras de favorecer la regeneración urbana integral desde la proximidad a la ciudadanía, aunque, especialmente vinculada a la política en materia de vivienda destacando sobre el resto de políticas afines.

Paralelamente a estos modelos, el modelo danés antigueto, además de suscitar gran parte de las críticas de la ciudadanía, academia, comunidad internacional e incluso, de la justicia europea, se presenta en el escenario europeo como la política urbana más radical en materia de vulnerabilidad urbana actualmente vigente. La focalización de las actuaciones en las personas inmigrantes procedentes de países no occidentales que residen en áreas de vivienda pública y el establecimiento de un marco legal en estas áreas diferente al marco legal vigente en el resto de las ciudades, hacen de este modelo de actuación un ejemplo controvertido y discutible tanto en su enfoque como en el método para abordar la vulnerabilidad urbana. Con la trayectoria de las iniciativas comunitarias y los ejemplos de modelos de actuación británico, francés y danés, en el siguiente capítulo se describe el recorrido del modelo de actuación español y valenciano, especialmente ligado a las políticas de vivienda y a las de servicios sociales.

CAPÍTULO IV.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA Y LA COMUNITAT VALENCIANA



Barrio de Tafalera (Elda).

El tema *ciudad y mujer* está inscrito en ese gran capítulo del urbanismo, aún pendiente de revisar y últimamente casi olvidado: el de la *ciudad y sus usuarios*.

El usuario es el verdadero protagonista de la ciudad, pero no sólo porque necesita «usarla», sino porque la vive, la habita, la soporta, la sufre o la goza, y en ella va dejando la huella de su propia vida, su memoria, que la va a necesitar para seguir viviendo. ¿Cómo se siente en la ciudad el niño?, ¿cómo el anciano?, ¿y el joven?, ¿y los marginados, las mujeres o los inmigrantes?, ¿qué les está aportando esa ciudad que es para todos, pero diferente para cada uno?

El futuro de la ciudad entre la miseria y la utopía
Adriana Bisquert (1995)

INTRODUCCIÓN

En la década de los noventa y los dos mil, las actuaciones en materia de regeneración y revitalización urbana comenzaron a adquirir un mayor protagonismo en España. Además, el proceso de urbanización en las ciudades españolas también ha tenido una influencia notable en la trayectoria de las políticas urbanas desarrolladas hasta el momento.

Sin embargo, tal y como se ha reiterado en diferentes informes, en nuestro país no existe una política urbana nacional específica como sucede en el país francófono, británico o francés. Por ello, en este capítulo, por un lado, se presenta una sección dedicada exclusivamente a relatar el proceso de las políticas urbanas desarrolladas en España con el proceso de urbanización descrito a partir de Nel·lo (2004) desde 1959 hasta nuestros días.

Por otra parte, y en coherencia con el ámbito territorial objeto de estudio de la presente tesis doctoral, se introduce una segunda sección donde se expone la trayectoria de las políticas desarrolladas para la mejora de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana. El punto de partida de dicha trayectoria se ha situado en la época previa (1970) a la aprobación del Decreto de Barrios de Acción Preferente (Decreto BAP), donde la mirada a las iniciativas comunitarias internacionales fue creciendo progresivamente en la adopción de metodologías colaborativas y enfoques integrados. Este hecho derivó en la aprobación del Decreto BAP en 1988, normativa que supuso la institucionalización de la intervención en barrios que venía desarrollándose a partir de los proyectos de la iniciativa comunitaria expuestos en el capítulo anterior y, además, supuso un punto de inflexión hacia la adopción de la perspectiva integral, interdepartamental e interadministrativa.

Sin embargo, la perspectiva integral se perdió con la derogación del órgano competente del Plan Conjunto de Barrios de Acción Preferente. Este hecho derivó en los años sucesivos, en la proliferación de políticas sectoriales dirigidas a los barrios vulnerables de las ciudades y que han permanecido hasta nuestros días. De esta forma, esta sección segunda presenta la antesala de la situación de vulnerabilidad urbana existente en la Comunitat Valenciana que, posteriormente, será descrita en el capítulo VIII.

SECCIÓN PRIMERA: LA TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA URBANA EN ESPAÑA



Imagen en el Barrio de Batoy (Alcoy)

Primero la vida, luego el espacio y por último, los edificios.

La humanización del espacio urbano
Jan Gehl (2014, p.198).

4.1. LA TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA URBANA EN ESPAÑA

Tal como destacan los distintos informes anuales de la OECD sobre las políticas urbanas nacionales, así como en otros estudios en la materia (De Gregorio, 2012; Instituto Universitario de Urbanística, 2010; Matesanz, 2016; Muñoz-Moreno, 2017; entre otros) en España no se ha implementado una política urbana nacional: “considerándose que la atención al tema urbano por parte del Gobierno seguía concentrándose en las políticas de vivienda y de patrimonio cultural” (De Gregorio, 2017c, p.68).

La génesis de la política urbana española se remonta a la década de los años sesenta. La apertura del Estado a Europa después del periodo dictatorial, inició un camino a nuevos mercados que facilitaron tanto la importación como la exportación (inversiones), así como la introducción del turismo en el ámbito internacional (Blanco & Subirats, 2012). Sin embargo, la política urbana no ha seguido el mismo ritmo que la economía en este aspecto, “de ahí que se hable con propiedad de Economía 2.0 (incluso 3.0) y de Política 1.0 (a veces, lamentablemente 0.0). Para evitarlo exploran nuevas formas de cooperación (G-7, G-8, G-20, BRIC, Next Eleven...) no siempre eficaces” (Romero, 2012, p.109).

Además de la apertura económica internacional, la existencia de un importante tejido industrial en algunas ciudades capitales de provincia (como Bilbao, Asturias, Madrid, Barcelona, Vigo y València)¹⁸¹, experimentó el efecto llamada de la inmigración de otras zonas de España (Blanco & Subirats, 2012). El rápido proceso de urbanización derivó en la concentración demográfica de barrios obreros en las ciudades españolas. La conexión entre el proceso de urbanización y el desarrollo tardío de las políticas urbanas en España enmarcan el punto de partida para la comprensión de lo que, a posteriori, ha derivado en el surgimiento de barrios vulnerables.

Para el análisis de esta cuestión, se tomará como punto de partida el estudio realizado por el geógrafo Oriol Nel·lo (2004) sobre el proceso de urbanización

¹⁸¹ En algunas de estas ciudades, como Bilbao (1959), Madrid (1957), Barcelona (1958) entre otras, se llevaron a cabo Planes de Urgencia Social en la década de los cincuenta basados en la ordenación de núcleos urbanos y del suelo urbanizado, “concepción de los grupos de viviendas como barrios completos con sus edificios de servicio social y sus espacios públicos en armonía con las necesidades de la vida urbana; vigilancia de las edificaciones dispersas” (De Terán, 1982, p.321). Estos Planes, además de dichas medidas contenían actuaciones restrictivas que dejaban al margen a nuevas migraciones (Arrese, 1959).

contemporánea y su conexión con las actuaciones desarrolladas en materia de vivienda desde el gobierno central:

4.1.1. PRIMERA FASE (1959-1975)

Esta fase estuvo marcada por una elevada tendencia a la concentración poblacional y de actividades en las principales ciudades del Estado como consecuencia de los movimientos migratorios entre CC. AA, especialmente de las migraciones del campo a la ciudad vinculadas al mercado de trabajo de la industria y los servicios (Nel-lo, 2004).

En 1955¹⁸², se estimaba un déficit de vivienda de 1.500.000 unidades, derivando en el primer Plan General de Construcción de Viviendas de Renta Limitada (1956-1960) al objeto de construir un total de 550.000¹⁸³ (De Terán, 1982). En las primeras actuaciones en materia de vivienda, se trataba de mejorar la salud pública tratando de “dar respuesta a la falta de vivienda barata y los focos de infección e insalubridad en los nuevos barrios, ante el traslado masivo de mano de obra del campo a las ciudades en busca de trabajo en las fábricas en el proceso de industrialización” (Van-Halen, 2016, p.41). Ello se complementó con la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (1956)¹⁸⁴ a través de acuerdos entre el INV y la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo del gobierno central.

Como resultado del crecimiento demográfico en las ciudades, se construyeron polígonos de vivienda o *barrios de polígonos*, así como el desarrollo en áreas de urbanización marginal, especialmente con importantes déficits de recursos,

¹⁸² Ese mismo año España fue admitida en la Organización de Naciones Unidas, cerrando el periodo de aislamiento internacional español e iniciando una nueva fase económica que apostaba por la industrialización (García Vázquez, 2015). “1954 supone un singular punto de inflexión en la valoración de la vivienda social en los años de la reconstrucción. Asumiendo la idea de «los momentos cortos» en pocos años acontecen cambios sobre la forma de entender y valorar qué debe ser la vivienda social” (Sambricio, 2000, p.46).

¹⁸³ Impulsado desde el INV en 1954 y “basado en un análisis de necesidades presentes y futuras y de los recursos disponibles, con unos objetivos a 5 años” (Van-Halen, 2016, p.13-14).

¹⁸⁴ Una cuestión relevante con la aprobación de la primera Ley de Suelo de 1956 del arquitecto Pedro Bidagor, era la voluntad de centralizar jerárquicamente el nivel central y local. Con la posterior creación del Ministerio de la Vivienda por el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, sobre Reorganización de la Administración Central del Estado, las competencias en materia de planeamiento y ordenación urbana quedaron divididas en dos Ministerios cuyos efectos tuvieron una importante repercusión en las ciudades españolas. El Ministerio de la Vivienda presentaba “competencias de dirección, estímulo, supervisión, inspección y tutela de los Ayuntamientos en materia urbanística, así como también la aprobación definitiva de los planes, mientras que la gestión directa a nivel local quedaba en manos de los Ayuntamientos, dependientes para todo lo demás del Ministerio de la Gobernación” (De Terán, 1982, p.318).

equipamientos, calidad en las condiciones residenciales... En el periodo comprendido entre la década de los años cuarenta y ochenta, la construcción de este tipo de barrios derivó en “graves procesos de degradación urbana y que pueden caracterizarse como áreas urbanas vulnerables” (Rubio del Val & Molina Costa, 2010, p.15). Con el paso de la política nacional que marcó el régimen franquista hacia la liberalización y apertura económica al exterior, la aprobación del Plan de Estabilización (Decreto-ley 10/1959, de 21 de julio, de Ordenación Económica, BOE núm. 174, 22 de julio de 1959), contempló diferentes medidas que permitieran el crecimiento económico de España en los años sucesivos, aumentando el sector secundario y terciario y cuyo sector puntero fue el industrial (López-Simón, 2022). Sin embargo, las desigualdades ocasionadas por ese crecimiento exacerbado de la economía de la época, generó notables desequilibrios territoriales y sociales en las diferentes regiones del Estado, comportando una relevante segregación urbana en las ciudades:

Uno de los síntomas más llamativos –y significativos– de la desigualdad en esos espacios urbanos fue la creación de los barrios chabolistas en las grandes ciudades, consecuencia –y expresión– del desordenado desarrollo de estas. En efecto, las áreas urbanas de las zonas industrializadas carecían de un parque de vivienda capaz de responder a la demanda provocada por la masiva llegada de inmigrantes del campo, lo que provocó el nacimiento de numerosos –y populosos– asentamientos de chabolas en las periferias suburbanas. Pronto se hizo evidente que este fenómeno constituía un importante problema social (López-Simón, 2022, p.13).

La construcción de polígonos de vivienda permite explicar cierta jerarquización en las ciudades (Capel, 2003) y, a su vez, una distribución de la población en espacios urbanos definidos (Cañas, 2015). La construcción de este parque de viviendas con características homogéneas “bloques aislados de doble crujía, con dos viviendas por planta y cuatro o cinco alturas; y torres con cuatro o seis viviendas por planta (...) sólo ligeramente adaptadas a los diferentes climas en cuanto a materiales, huecos de fachada...” (Rubio del Val & Molina Costa, 2010, p.22) fueron concebidas a priori para el alquiler o a la propiedad¹⁸⁵ a través de organismos tales como el INV donde las

¹⁸⁵ “(...) se apostó desde el propio Ministerio por la vivienda en propiedad frente a la del alquiler. Este hecho contiene una carga ideológica muy importante, puesto que el objetivo político es crear propietarios. No se trata solo de atajar el problema de vivienda, sino de asentar a familias y hacer de ellas propietarios, no proletarios (Pérez-Pérez, 2007). La carga ideológica no se limita a la propiedad, sino también al espacio que ocupa el obrero migrante en la ciudad, donde «el lugar de estos no era el de la ciudad-centro de poder,

viviendas eran propiedad estatal hasta que a principios de los ochenta la competencia fue transferida a las CC. AA. Así, en los años sesenta, se gestó una parte de la sociedad que quedó en los márgenes, barrios que quedaron en la periferia de las ciudades donde se concentró de manera significativa la actividad industrial, siendo “la expresión de la España que pasó grandes estrecheces económicas, que vivió en unas condiciones deficientes, en un hábitat degradado, marginada en la sociedad en la que estaba físicamente insertada” (López-Simón, 2022, p.14).

Con el papel de los ayuntamientos tales déficits fueron progresivamente corrigiéndose, aunque no en su totalidad (Nel-lo, 2004). El protagonismo desigual de las corporaciones locales en función de sus capacidades, ha derivado en un mapa territorial de las ciudades españolas con grandes desequilibrios en cuanto a la casuística y naturaleza de los barrios vulnerables. El parque de viviendas construido en esta primera fase “con escasas o nulas labores de mantenimiento y menos aún de rehabilitación, han hecho necesaria la intervención pública para detener su deterioro (labores de reparación severa) o para propiciar su rehabilitación con criterios de eficiencia energética” (Rubio del Val & Molina Costa, 2010, p.23). Los problemas estructurales de estas viviendas junto con su distribución en las ciudades, produjo significativos focos de marginalidad en las zonas periféricas de las ciudades donde se produjo una ruptura entre vivienda y ciudad al mismo tiempo que se producía un aislamiento y despersonalización de dichos barrios (López-Simón, 2022).

El primer Plan Nacional de la Vivienda (1961-1976) implicó una importante dotación del parque de vivienda, aunque con notables problemas de calidad (Tamames, 1994). Con este Plan, se construyeron 2,8 millones de VPO a lo largo de su periodo de vigencia a partir de un estudio exhaustivo de las “necesidades de viviendas; necesidades de terrenos, urbanización y edificaciones complementarias; distribución por clases y superficies de las viviendas; recursos financieros; programación anual de viviendas; criterios de desarrollo; distribución geográfica; y medidas complementarias para la mayor eficacia del plan” (Van-Halen, 2016, p.211). Por ello, en algunos barrios surgidos en esta primera fase, tuvieron lugar mayores concentraciones de población que ocuparon los niveles más bajos en la jerarquía socioeconómica, tanto en los polígonos de vivienda

su destino era el de la periferia-subalternidad» (Rozalén-Piñeiro, 2017, p.82)” (López-Simón, 2022, p.48-49).

como en las áreas que originariamente fueron de urbanización marginal (Ministerio de Vivienda, 2007).

A este respecto, en algunas ciudades españolas tuvo lugar el fenómeno del *amazacotamiento, apelonamiento o masificación* en la creación de estos barrios con una elevada densidad demográfica que únicamente daban respuesta a la demanda del alojamiento, pero no a la cuestión de la vivienda (López-Simón, 2022), entendiéndose por esta última no únicamente el hecho de habitar un espacio sino también el hecho de disponer unos equipamientos e infraestructuras para el desarrollo de la vida de sus moradores. Algunos autores también refieren el concepto de *desintegración* (Candel, 1965; Nualart, 1965) para referir el aislamiento de estos barrios a medida que las ciudades iban conformándose con notables atisbos de cohesión territorial y la pérdida de atractivo de los barrios consolidados en las áreas periféricas. La degradación sistemática que derivó en los años posteriores a la construcción de estos barrios, se achacó fundamentalmente a la rapidez con la que fueron desarrollados (Esteban-Maluenda, 2000), así como a las propias deficiencias que presentaban las propias viviendas, las carencias de equipamientos y adolecer, en sus orígenes, de una adecuada planificación urbana y de ordenación del territorio, “concibiéndose los edificios como entidades aisladas, sin buscar su entronque en una red comunitaria” (López-Simón, 2022, p.54).

4.1.2. SEGUNDA FASE (1975-1996)

Este periodo se caracterizó por un estancamiento del crecimiento poblacional en las principales áreas metropolitanas.

En el periodo de 1975 a 1996, tuvieron lugar importantes mejoras en las infraestructuras y vías de comunicación, cuestión que, posteriormente, derivó en una “ocupación extensiva del territorio y una dispersión de la población y de las actividades” (Donat, 2018, p.39). En el acceso a la vivienda, la ciudadanía buscaba “emplazamientos más alejados de los centros urbanos donde poder acceder a la vivienda en condiciones más favorables, bien económicas, bien por lo que respecta a la superficie y a los equipamientos de los inmuebles” (Blanco & Nel·lo, 2018, p.39).

Aunque en el ámbito europeo, las competencias en materia de vivienda y urbanismo son esencialmente estatales (Pisarello, 2009), con la aprobación de la Constitución Española en 1978 se introdujo un cambio relevante en el marco

competencial en materia de urbanismo y ordenación urbana. Las competencias en el territorio entre la Administración General del Estado y la Administración Autonómica, ofrecen un paisaje variado y diverso en cuanto a las actuaciones desarrolladas en todo el Estado (Arias, 2001).

La STC 61/1997 establece que la competencia autonómica ha de integrarse con la normativa de carácter estatal de forma que el urbanismo: “no es una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. A las comunidades autónomas les corresponde el modelo de ciudad y de territorio; al Estado, la determinación de un marco común a través de elementos puntuales” (Barnés, 2007, p.28). Sin embargo, la Transición hizo frente a importantes retos, aunque la cuestión de los barrios y/o de los espacios urbanos vulnerables y las situaciones y problemáticas asociadas a los mismos, no se encontraron entre las principales prioridades políticas de la época, de manera que las administraciones públicas tendieron a “olvidar a estas barriadas, de manera que su ausencia supuso que no se prestaran los servicios que la «otra» ciudad sí poseía” (López-Simón, 2022, p.15).

Con la aprobación del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del mismo modo que venía sucediendo con los planes de vivienda, el foco estaba orientado en mejorar las condiciones de salud de los barrios a través de los planes especiales de reforma interior, cuyo objeto era implementar: “(...) operaciones encaminadas a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos” (art. 23).

Esta normativa incorporó la cuestión territorial de forma muy embrionaria, aunque su articulado derivó en sentar las bases para los posteriores planes generales de los años ochenta. En esa década, los fenómenos urbanos (especialmente los referidos a la ordenación) fueron afrontados desde la propia Administración Local a través de los Planes Generales de Ordenación Urbana o Municipal (De Gregorio, 2012).

A su vez se desplegaron actuaciones tendentes a la mejora de las viviendas y de las infraestructuras, aunque esta cuestión no fue complementada con una necesaria intervención “en las causas que estaban provocando situaciones de deterioro de la calidad

de vida” (Arias, 2001). En esta misma época, este tipo de actuaciones sectoriales convergieron con las iniciativas comunitarias procedentes de los Fondos FEDER orientadas hacia la regeneración de barrios vulnerables. La aprobación del Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, de Rehabilitación integrada en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos fue significativa por la introducción por primera vez de las denominadas Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI). Posteriormente, se sucedieron diferentes normativas que complementaron este primer RD:

Tabla 4.1

Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI) en la normativa

NORMATIVA	CONCEPTO	OBJETO DE LA NORMATIVA	ASPECTOS RELEVANTES
Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre, de Rehabilitación integrada en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos ¹⁸⁶	Las ARI son entendidas como aquellos centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos. La declaración de las ARI estará precedida de un estudio básico de rehabilitación realizado desde la DG de Arquitectura y Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a instancia de las EELL interesadas	Ordenar las actuaciones de las AAPP y fomentar las actuaciones de la iniciativa privada en las ARI con la finalidad de mejorar las condiciones de habitabilidad de los edificios y completar el equipamiento comunitario primario	Regulación de los programas de actuación Actuaciones concretadas a partir de los Programas Anuales de Actuación de carácter vinculante para las AAPP afectadas realizados por la Comisión Gestora ¹⁸⁷ .
Real Decreto 2329/1983, de 29 de julio, de protección oficial a la rehabilitación ¹⁸⁸	Además de lo establecido en el RD 2555/1982, las ARI se orientarán a la mejora o recuperación de las actividades sociales, económicas y de las condiciones de vida de sus	Protección y financiación de las actuaciones de rehabilitación de viviendas y su	Requisitos para la declaración de las ARI (art. 42): <ul style="list-style-type: none"> ▪ Área afectada por el planeamiento urbanístico que contenga pautas en materia de protección, rehabilitación

¹⁸⁶ Versión 1/11/1982. Normativa derogada.

¹⁸⁷ De acuerdo con el art. 11 del RD 2555/1982, se establece que “en cada Área de Rehabilitación Integrada se constituirá una Comisión Gestora que estará adscrita a la Subcomisión Provincial de Cooperación, y sus normas de composición y funcionamiento se determinarán por Orden de la Presidencia del Gobierno”. En cada Comisión, estará representado el Ayuntamiento correspondiente de cada ARI, CC. AA respectiva, las Direcciones Provinciales de Obras Públicas y Urbanismo y de Cultura y, en su caso, el Ministerio de Defensa. Las funciones de la Comisión Gestora son: “a) elaboración, desarrollo y control del Programa Anual de Actuaciones; b) coordinación y asesoramiento a los particulares y organismos afectados por las actuaciones de rehabilitación y c) fomento de la participación ciudadana en relación con la elaboración y desarrollo del Programa” (art. 11). Posteriormente, con el RD 2329/1983, además de las anteriores se regulan las siguientes funciones para la Comisión Gestora: 1) gestión de las actuaciones y 2) elaboración de los informes sobre las actuaciones desarrolladas en el periodo anual de anterior.

¹⁸⁸ Versión vigente 8/9/1983 que deroga el RD 2555/1982. En la exposición de motivos, se destaca “la perentoria necesidad de contar con la instrumentación legal de un sistema de financiación que contemple la mejora y rehabilitación tanto de la vivienda y los equipamientos como de los espacios urbanos con sus valores ambientales, arquitectónicos, histórico-artísticos, culturales y socioeconómicos”.

NORMATIVA	CONCEPTO	OBJETO DE LA NORMATIVA	ASPECTOS RELEVANTES
	residentes mediante acciones sobre edificios, espacios libres, infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios. También se podrán desarrollar actuaciones de rehabilitación de viviendas. La declaración de las ARI, inicialmente se realizaba por RD mientras que, con el RD 726/1993 la declaración pasó a ser de las CC. AA.	equipamiento, incluidas o no en ARI, así como el régimen y funcionamiento de tales áreas. En lo relativo a las ARI, coordinar las actuaciones de las AAPP y el fomento de las de iniciativa privada.	<p>integrada y conservación de ésta.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En ausencia de lo anterior, la DG de Acción Territorial y Urbanismo podrá colaborar para la redacción del planeamiento urbanístico ▪ Realización de estudios de rehabilitación con información sobre el ARI, analicen su situación y se formulen propuestas de actuación. <p>En lo que respecta a los requisitos para la rehabilitación de las viviendas, se excluyen aquellas que prevean la demolición o vaciado del interior del edificio.</p>
Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo, por el que se regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles y modifica determinados artículos del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre de 1991 que establece medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas ¹⁸⁹	La preferencia de actuaciones en materia de rehabilitación otorgada desde el Ministerio de Fomento, se regula en los criterios de prioridad otorgados para la evaluación de los mencionados proyectos autonómicos (art. 2.2.a): a) La recuperación de zonas o barrios en proceso de degradación, mediante actuaciones de carácter integral. b) La recuperación de edificios desocupados para su oferta en el mercado de alquiler. c) La existencia en la zona objeto de la actuación de inmuebles predominantemente arrendados con contratos en vigor sujetos a prórroga forzosa. d) Los ingresos medios ponderados de los ocupantes de las viviendas afectadas por dichos convenios.	Esta normativa establece actuaciones de rehabilitación tanto en materia de vivienda como respecto a la mejora del equipamiento comunitario primario ¹⁹⁰ (art. 1). Las CC. AA proponían, a través de un proyecto las actuaciones a implementar en materia de rehabilitación, la delimitación geográfica de actuación, calendarización y estimación presupuestaria, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se otorga preferencia de actuación de las ARI sobre el resto de zonas ▪ Se introduce la recuperación de zonas o barrios en proceso de degradación a partir de actuaciones de carácter integral ▪ No se excluirá la demolición de las fachadas o de su vaciado total a efectos de la calificación de los edificios como actuación protegible, si se encuentran en la ARI.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸⁹ Versión 6/8/1993. Normativa derogada. En la exposición de motivos se manifiesta que en España existe una corta tradición en lo que respecta al desarrollo de una política de ayuda a la rehabilitación a diferencia de la trayectoria de otros países de la Comunidad Económica Europea.

¹⁹⁰ Entendiéndose por tal aquellos “espacios libres, viales e infraestructuras (gas, agua, energía eléctrica y alcantarillado), que se destinan al servicio exclusivo o preferente de las viviendas de la unidad vecinal delimitada por la Administración autonómica, a la que dicho equipamiento preste servicio, estando dicha unidad vecinal incluida en un Área de rehabilitación” (art. 20).

Con la entrada de España en la CEE (1986) se experimentaron una serie de cambios con especial incidencia sobre la configuración de las ciudades y se introdujeron cambios en el perfil de la persona solicitante de vivienda de la época de la dictadura “inmigración, movilidad geográfica, aparición de nuevos modelos de familia, modificaciones en la pirámide de edad, hundimiento de la natalidad...” (García Vázquez, 2015, p.5). Esta cuestión refleja de este modo la obsolescencia de los polígonos de vivienda y el desequilibrio entre el parque de viviendas existente y las necesidades de la sociedad contemporánea. “A partir de la segunda mitad de los años ochenta la política de rehabilitación del Gobierno quedó legislada y dotada de fondos desde los Planes Estatales de Vivienda” (De Gregorio, 2012, p.357). En este periodo y con la conformación de las CC. AA a partir de la CE, se implementaron diferentes planes trienales y cuatrienales de vivienda autonómicos (1981-1983; 1984-1987; 1988-1991) (Van-Halen, 2016) con un fuerte componente social, especialmente en lo referido a la construcción de VPO a lo largo de las distintas regiones españolas.

Por otra parte, a diferencia de las políticas urbanísticas europeas que se desarrollaban en este momento, donde la colaboración público-privado era frecuente en materia de operaciones relacionadas con la urbanización, en las políticas urbanas dirigidas a intervenir en este tipo de entornos vulnerables no se ha tenido la misma experiencia (Arias, 2001).

En la década de los años noventa, el Real Decreto 726/1993 fue derogado por el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, de medidas de financiación de actuaciones protegibles para el periodo 1996-1999 sobre viviendas y suelo. Dicho RD, a diferencia del anterior, adolece de una mayor incidencia normativa sobre la actuación dirigida a zonas o barrios en situación de degradación, ya que únicamente se hace referencia en su art. 1 al ámbito de las actuaciones protegibles en los siguientes términos: “c) la rehabilitación de viviendas, de edificios y de áreas urbanas en proceso de degradación, así como la adecuación del equipamiento comunitario primario”.

De forma paralela a estas cuestiones, la influencia de la Agenda Local 21 en los años noventa supuso una extensión de la misma en las distintas CC. AA, aunque tal y como declara el informe del Observatorio de la Sostenibilidad (2008), su implementación ha supuesto importantes diferencias entre las distintas autonomías del Estado, siendo relegada a un segundo plano ante el crecimiento de:

Planes estratégicos de desarrollo local que, a pesar de llevar una denominación diferente, siguen en esencia los mismos principios que inspiraron las Agendas 21 locales: aprovechar los recursos endógenos, avanzar hacia modelos de desarrollo sostenible y mejorar el bienestar de los ciudadanos (Bengochea, 2017, p.150).

Por su parte, en la siguiente fase, se realiza un mayor énfasis en las actuaciones dirigidas a barrios vulnerables a través de los distintos planes estatales de vivienda como se detallará a continuación.

4.1.3. TERCERA FASE (1996-2008)

Al crecimiento de los centros urbanos en esta tercera fase se une la aceleración de los “procesos de expansión y dispersión metropolitanos” (Módenes, 2007). A diferencia de los movimientos migratorios nacionales acontecidos en la primera fase, este periodo se caracteriza por las migraciones de carácter internacional procedentes del mercado de trabajo. El crecimiento en las zonas circundantes (Bayona & Rubiales, 2015; Nel-lo & Donat, 2014), es el resultado, principalmente de la:

Aceleración de las dinámicas de dispersión de la población autóctona relacionadas con el mercado de la vivienda, a las que se superpone la desconcentración de la población extranjera en etapas más avanzadas del proceso migratorio. Desde el punto de vista de la segregación, cabe destacar que en este proceso de desconcentración-dispersión la población extranjera se ha localizado principalmente en los barrios de los cinturones industriales tradicionales de las grandes ciudades, precisamente donde se habían producido los principales desarrollos de la primera fase del proceso de urbanización (Donat, 2018, p.40).

Desde el ámbito social, con el surgimiento del primer Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIN) 2001-2003, la relevancia de los barrios vulnerables se refleja en distintos ámbitos de actuación (vivienda, empleo...) concretando que tales barrios “fueron ocupados desde sus orígenes por grupos vulnerables. En concreto, el bajo precio inmobiliario (...) ha sido el elemento principal para asentar a la población desfavorecida en ciertos barrios y mantenerlos como áreas desfavorecidas” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000, p.20-21). En consecuencia, entre las actuaciones a desarrollar en este tipo de entornos el PNAIN destaca: ampliar y/o crear servicios de proximidad, especialmente favoreciendo la contratación de personas en situación de vulnerabilidad, desplegar acciones en materia de chabolismo e infravivienda a partir de

la dotación de servicios y equipamientos básicos, implementar planes de carácter integral y comunitario dirigidos a barrios vulnerables y apoyar a las entidades sin ánimo de lucro al objeto de fomentar actuaciones integrales en zonas rurales y urbanas vulnerables junto con programas integrales para la población en situación de vulnerabilidad (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000).

En materia de vivienda, la actuación en barrios vulnerables cobró mayor relevancia avanzando desde “la mejora de la edificación residencial en el medio urbano (en su origen) hacia la introducción de criterios de regeneración de barrios desde un enfoque integrado y participado” (De Gregorio, 2012, p.357). En este tipo de barrios, es frecuente la tendencia a la concentración poblacional de personas con un nivel de renta bajo, especialmente en el caso de la población extranjera que, en términos generales, suele ser inferior a la media, en barrios con mayores carencias urbanísticas y con unas unidades residenciales en condiciones de baja calidad, formando en algunos casos enclaves étnicos (Sabater, Galeano & Domingo, 2013). En la investigación ‘La desigualdad urbana en España’ (2000) liderada por el arquitecto Félix Arias Goytre sobre barrios desfavorecidos con el análisis de 50 casos de estudio en diferentes CC. AA desarrollado a partir del censo de 1991, se destacó que la existencia de tales barrios se encontraba en:

Todo tipo de ciudades en que se hayan hecho operaciones públicas para resolver problemas de alojamiento, pero especialmente en las ciudades medias y grandes de fuerte crecimiento en las décadas de los cincuenta y sesenta, representan una parte muy significativa del conjunto de barrios con problemas, al igual que está sucediendo en el resto de países industrializados, lo que da idea de que ciertos planteamientos de la acción pública debieran ser reconsiderados (Arias, 2001).

En el mencionado estudio, a su vez se detecta la ausencia de mecanismos capaces de hacer frente a los fenómenos urbanos relacionados con este tipo de entornos, derivando en buena medida en una superposición de políticas sectoriales en distintos ámbitos de actuación con la finalidad de mejorar la situación de los barrios y la calidad de vida de sus residentes.

A partir de la década de los 2000, la relación entre vivienda y barrios vulnerables cristalizó en la incorporación de las ARI o áreas urbanas susceptibles de rehabilitación en

los distintos Planes Estatales de Vivienda que se sucedieron a partir de este momento (2002-2005¹⁹¹; 2005-2008; 2009-2012) (Aparicio & di Nanni, 2011):

Tabla 4.2

Síntesis de los Planes Estatales de Vivienda (2005-2012) en relación a las áreas urbanas susceptibles de rehabilitación

	NORMATIVA REGULADORA	CONCEPTO DEL ÁREA URBANA SUSCEPTIBLE DE REHABILITACIÓN	ACTUACIONES EN LA MATERIA	FINANCIACIÓN EN LA MATERIA
2005 – 2008	Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005 – 2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda ¹⁹²	Área de Rehabilitación Integral (ARI) (art. 50): incluyendo sobre dicha denominación los tejidos urbanos, zonas de éstos o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental así declarados por las CC. AA.	Acciones preferentes para la erradicación del chabolismo y la infravivienda. Junto con actuaciones de carácter integral de desarrollo social y económico. Para ello, se remitirá ¹⁹³ al Ministerio de Vivienda una memoria-programa que contendrá: a) delimitación geográfica, elementos sociológicos junto con un programa de actuaciones integrales a implementar con otras AAPP al objeto de lograr un impacto social en el espacio urbano en proceso de degradación; b) aspectos técnicos y económicos (previsiones de financiación y estimación de costes de las acciones).	Subvenciones en las ARI (art. 59): a) 40% del presupuesto total de la obra de rehabilitación, con una cuantía media por vivienda subvencionada, objeto o consecuencia de la rehabilitación que no supere los 4.500€. b) 20% como máximo de subvención destinada a las obras de urbanización y reurbanización en el área de rehabilitación incluyendo las actuaciones de demolición relativas al apartado a). c) En el caso de la eliminación de infraviviendas, el porcentaje máximo establecido en a) ascenderá a un total del 50% del presupuesto y la cuantía media por vivienda subvencionada ascenderá a 5.500€ ¹⁹⁴ .
		Áreas de Renovación Urbana (art. 70 du): “Tejidos urbanos, zonas de éstos o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental (...)” ¹⁹⁵ y que por el elevado nivel de deterioro de las viviendas, así como por razones de índole técnica y económica	Además de las anteriores, de acuerdo con el art. 70 también se incluirán “las edificaciones de realojamiento temporal de la población del área ubicados fuera de la misma; estudio socio-económico del área y los planes de realojamiento de la población, especificando las modalidades previstas según grupos y problemáticas concretas”. En el programa de actuaciones, también se destaca las acciones de acompañamiento, seguimiento y apoyo a la integración social desde una perspectiva multidisciplinar de la población vulnerable o en riesgo de marginación a	Las distintas ayudas financieras, modalidades y cuantías máximas se regularán mediante la Comisión Bilateral de seguimiento ¹⁹⁶ y en ningún caso, estas ayudas podrán ser superiores al 50% del presupuesto protegido, excluyendo las aportaciones particulares. (art. 70 septem). Estas ayudas financieras serán subvenciones con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda y, en su caso, podrán convenirse préstamos de

¹⁹¹ En este plan, la única referencia al respecto se contempla en el art. 29.1 sobre la consideración de la financiación “tanto las áreas formalmente declaradas como ARI por parte de las Comunidades Autónomas, como las que correspondan a zonas o vmbmlmbm en proceso de degradación y declaradas como zonas de rehabilitación por parte de la Comunidad Autónoma previo acuerdo del Ayuntamiento correspondiente” (Aparicio & di Nanni, 2011, p.136).

¹⁹² Versión de 25/12/2008. Normativa derogada.

¹⁹³ Se entiende que será elaborado por la Comunidad Autónoma (Aparicio & di Nanni, 2011).

¹⁹⁴ Con la excepcionalidad de que: “siempre que, al menos, el 40 por 100 del coste de las actuaciones se deba a la necesidad de rehabilitación de edificios y viviendas para adecuarlos, a efectos del realojo temporal, total o parcial, de la población afectada. Los edificios objeto de adecuación podrán, excepcionalmente, estar ubicados fuera del ámbito del área de rehabilitación” (art. 59.4c).

¹⁹⁵ Acordadas por las respectivas Comisiones Bilaterales de Seguimiento.

¹⁹⁶ De acuerdo con el art. 78.c) estas comisiones acordarán “la financiación específica de las áreas prioritarias de urbanización de suelo y las áreas de rehabilitación. Excepcionalmente, podrán acordarse reajustes de los objetivos convenidos, garantizando en todo caso el cumplimiento en su conjunto de los objetivos del Convenio y del Plan de Vivienda”.

	NORMATIVA REGULADORA	CONCEPTO DEL ÁREA URBANA SUSCEPTIBLE DE REHABILITACIÓN	ACTUACIONES EN LA MATERIA	FINANCIACIÓN EN LA MATERIA
		comportan la demolición y hacen inviable la rehabilitación”.	partir de medidas educativo-formativas, laborales, sociales y sanitarias. En lo que respecta a los aspectos técnicos y económicos, asimismo se señala la especificación de las fórmulas de gestión que vayan a aplicarse incluyendo tanto la participación de otras AAPP como vecinal.	conformidad con lo dispuesto con los requisitos del RD 801/2005. El seguimiento de cada una de las actuaciones se llevará a cabo por una comisión técnica de seguimiento creada para las respectivas áreas de renovación por la Comisión Bilateral de Seguimiento.
2009 – 2012	Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009 - 2012 ¹⁹⁷	Áreas de Rehabilitación Integral (ARIS): centros históricos, barrios degradados y municipios rurales).	Se introducen programas específicos para las ARIS y las ARUS (cap.III, sección 1ª y 2ª). Programa de ARIS: Objeto: Recoge las condiciones básicas para la obtención de financiación del Plan de Vivienda para la mejora de las ARI “que precisen la rehabilitación de sus edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda, y de intervenciones de urbanización o reurbanización de sus espacios públicos” (art. 45). Entre algunas de las actuaciones susceptibles de financiación cabe destacar la accesibilidad universal en espacios públicos, obras de mejora de la seguridad de las viviendas, mejora de la habitabilidad... Declaración: Para la declaración de las ARIS deberán cumplir condiciones generales (haber sido declaradas como tal por la CA, reunir al menos 200 viviendas en el perímetro de la ARI, viviendas y edificios a rehabilitar con una antigüedad superior a los diez años, entre otras) y condiciones específicas en conjunto históricos. Documentación: además de la documentación solicitada en el Plan 2005 – 2009, en el contenido de la memoria-programa se detallará la situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental del ARI, objetivos, acciones integradas, instituciones públicas y privadas implicadas, plan de realojo temporal y retorno que corresponda, entre las más destacadas.	La financiación de las ARIS se materializará en préstamos convenidos y subvenciones destinadas a los promotores ¹⁹⁸ sobre la totalidad del área de rehabilitación o sobre una parte concreta. Subvenciones del Ministerio de Vivienda para las ARIS: a) Importe máximo del 40% del presupuesto protegido para la rehabilitación de viviendas y edificios, así como para las situaciones de infravivienda, con una cuantía máxima por vivienda de 5.0000€. b) Importe máximo del 20% del presupuesto de las obras de urbanización y reurbanización de la ARI con el límite del 20% de la subvención destinada a la rehabilitación de viviendas y - edificios. c) Importe máximo inferior al 50% del coste de los equipos de información y gestión y que no podrá exceder el 5% del presupuesto protegido de la ARI.

¹⁹⁷ Versión vigente del 01/01/2012. Resulta destacable mencionar que en la exposición de motivos del RD 2066/2008 se alude a la relevancia de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007) subrayando, en base a ello: “hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con una política integrada de desarrollo urbano y prestar especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad. También es deseable que las actuaciones de rehabilitación urbana integrada descansen y sean respaldadas por un proceso de participación y concertación social y ciudadana en la determinación de los objetivos y en las acciones estratégicas, así como en el seguimiento y la gestión de las mismas”.

¹⁹⁸ De acuerdo con el art. 2 del RD 801/2005, los promotores son: “las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que, individual o colectivamente, impulsen, programen y financien, con recursos propios o ajenos, la ejecución de las actuaciones protegidas relativas a la construcción de nuevas viviendas, a la adquisición de viviendas usadas para su cesión en arrendamiento, a la rehabilitación de edificios y viviendas o a la urbanización de suelo”.

NORMATIVA REGULADORA	CONCEPTO DEL ÁREA URBANA SUSCEPTIBLE DE REHABILITACIÓN	ACTUACIONES EN LA MATERIA	FINANCIACIÓN EN LA MATERIA
	<p>Áreas de Renovación Urbana (ARUS) (art. 49): “El programa de las ARUS establece condiciones básicas para obtener financiación del Plan para la renovación integral de barrios o conjuntos de edificios de viviendas que precisan de actuaciones de demolición y sustitución de los edificios, de urbanización o reurbanización, de la creación de dotaciones y equipamientos, y de mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos, incluyendo, en su caso, procesos de realojo temporal de los residentes”.</p>	<p>Declaración: ARUS declaradas por la CA, perímetro de más de 4 manzanas de edificios o más de 200 viviendas sobre las que se pretenden actuaciones de renovación han de contar con más de treinta años de antigüedad; la mayor parte de las viviendas han de estar en condiciones por debajo de los estándares mínimos establecidos por la normativa vigente o que por sus condiciones, se exija la demolición y reconstrucción de los mismos; entre otras.</p> <p>Documentación: a) delimitación geográfica de la ARU y b) memoria-programa (cuyos documentos necesarios son los mismos que las ARIS).</p>	<p>La financiación de las ARUS será a través de préstamos convenidos y subsidios destinados a promotores de actuaciones.</p> <p>El Ministerio de Vivienda podrá conceder las siguientes subvenciones para la financiación de las actuaciones contempladas en cada ARU:</p> <p>a) Importe máximo de un 35% del coste de construcción de las viviendas renovadas (sustitución de las ya existentes) con una cuantía máxima media por vivienda de 3.000€.</p> <p>b) Importe máximo del 40% del presupuesto de obras de urbanización en la ARU, no siendo superior al 40% de la subvención total de la ARU</p> <p>c) Cuantía media máxima por unidad familiar en caso de realojo temporal de 4.500€ anuales hasta la calificación definitiva de su nueva vivienda y sin llegar a exceder 4 años.</p> <p>d) Importe máximo no superior al 50% del coste total de los equipos de información y gestión que no podrá superar el 7% del presupuesto protegido de la ARU.</p>
	<p>Programa de erradicación del chabolismo: entendiéndose por tal (art. 54): “el asentamiento precario e irregular de población en situación o riesgo de exclusión social, con graves deficiencias de salubridad, hacinamiento de sus moradores y condiciones de seguridad y habitabilidad muy por debajo de los requerimientos mínimos aceptables”.</p>	<p>Beneficiarios: personas físicas, jurídicas, públicas y privadas sin ánimo de lucro.</p> <p>Documentación: desde las CCAA se presentará al Ministerio de Vivienda la siguiente documentación: a) delimitación geográfica; b) Número de personas o unidades familiares en la zona delimitada; c) condiciones físicas del área; d) características socioeconómicas de los/as residentes; e) plan de realojos; f) fórmulas de participación y compromisos de las AAPP y agentes institucionales y sociales (públicos o privados).</p>	<p>Subvenciones destinadas a entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro que cuenten con programas específicos para la erradicación del chabolismo.</p> <p>El Ministerio de Vivienda podrá conceder las siguientes subvenciones en la materia:</p> <p>a) Cuantía máxima del 50% de la renta anual que se vaya a satisfacer de la unidad familiar sujeto de realojo, con un máximo de 3.000€ anuales por vivienda que no podrá exceder los 4 años.</p> <p>b) Importe máximo del 10% para la financiación de los equipos de gestión y de acompañamiento social sobre el importe total de las subvenciones al realojo.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Estatales de Vivienda (2005-2012).

Además de las cuestiones reflejadas en la tabla precedente, también cabe destacar la apuesta por introducir entre los objetivos políticos propios del plan los siguientes aspectos establecidos en la exposición de motivos: a) promover la participación de los ayuntamientos a través de la oferta de suelos dotacionales para la construcción de unidades residenciales destinadas a colectivos específicos y especialmente vulnerables, el fomento de áreas de rehabilitación y renovación (Aparicio & di Nanni, 2011); y b) mejorar las actuaciones en materia de rehabilitación especialmente en aquellos barrios y

centros degradados o en aquellos edificios con problemas estructurales, contribuyendo a su vez a la erradicación de la infravivienda y chabolismo.

Además de ello, esta tercera fase está caracterizada por un elevado y rápido crecimiento económico y a su vez, un rápido desarrollo urbano (Burriel, 2008). No obstante, con la crisis financiera de 2008, el incremento de las desigualdades entre regiones y la elevada tasa de desempleo marcaron una reducción del crecimiento que se había producido desde mediados de la década de los noventa (Albertos & Sánchez-Hernández, 2014; Méndez, Abad & Echaves, 2015).

Al respecto, desde el año 2006 todos los estados de la UE presentan un informe nacional de ‘Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social’ aprobado previamente en Consejo de Ministros. “Los Estados Miembros elaboran con la Comisión Europea estrategias trienales de inclusión social, en paralelo con las Directrices integradas para el desarrollo económico y el empleo” (Aparicio & di Nanni, 2011, p.129).

En relación con las aportaciones que introducían los planes estatales de vivienda destacados en la tabla anterior, el informe de 2006 refleja que un total de 189 ayuntamientos suscribieron acuerdos en 2007 para la recuperación de centros históricos y urbanos, así como a las ARI de barrios degradados cuya inversión ascendió a 754 millones de euros al objeto de rehabilitar 35.506 viviendas (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008). Ese mismo año, se aprobó la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible¹⁹⁹ y fue aprobada la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo²⁰⁰ regulando en su articulado la nueva orientación hacia el desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2 y ss.). El creciente protagonismo de la rehabilitación en los barrios vulnerables en España derivó en actuaciones sectoriales que trataban de mejorar la situación de este tipo de entornos desde diferentes ámbitos.

A partir del 2006 se suscribió un convenio entre el Ministerio de la Vivienda y la Fundación Secretariado Gitano (FSG) para reducir las situaciones de infravivienda y

¹⁹⁹ Integrada en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea al objeto de “determinar y elaborar medidas que permitan mejorar continuamente la calidad de vida para las actuales y futuras generaciones mediante la creación de comunidades sostenibles capaces de gestionar y utilizar los recursos de forma eficiente, para aprovechar el potencial de innovación ecológica y social que ofrece la economía, garantizando la prosperidad, la protección del medio ambiente y la cohesión social” (Ministerio de la Presidencia, 2007, p.10).

²⁰⁰ Boletín Oficial del Estado núm. 128, de 29 de mayo de 2007 y derogada posteriormente por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

chabolismo, desarrollar un Estudio-Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España²⁰¹ “y crear un grupo de trabajo para el desarrollo de acciones de fomento de políticas activas con el fin de erradicar el chabolismo y la infravivienda”²⁰². No obstante, a pesar de la diversidad de iniciativas desarrolladas desde distintos ámbitos de actuación sobre el territorio en esta tercera fase, coincidimos con Aparicio y di Nanni en afirmar que:

(...) resulta evidente tanto la escasez de recursos para la intervención como la ausencia de mecanismos eficaces de integración entre las políticas sectoriales en marcha. Todo ello acompañado, paradójicamente, de continuas referencias en los documentos sobre la conveniencia de una actuación holística frente a las situaciones de exclusión en zonas urbanas (2011, p.129).

4.1.4. CUARTA FASE (2009-2020)²⁰³

Producto de las grandes desigualdades sociales a raíz de la crisis financiera, además de las actuaciones en materia de vivienda, desde el gobierno central se desplegaron una serie de actuaciones en materia de inclusión social que tuvieron una incidencia directa sobre los barrios objeto de estudio.

En el año 2008, se aprobó el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010 (PNAIS) en el que participaron tanto la AGE, Administración Autonómica, EELL, FEMP, ONGS, CES, interlocutores sociales y otras personas expertas en políticas sociales (Aparicio & di Nanni, 2011). En materia de barrios, dicho plan refleja actuaciones asociadas directamente al ámbito de la vivienda considerando, por un lado, mejorar el parque de viviendas existentes, la renovación y remodelación urbana de aquellos barrios que se encuentran en situación de deterioro; y, por otro lado, subvencionar a las CC. AA al objeto de adquirir y rehabilitar viviendas y remodelar barrios a partir de la rehabilitación de edificios y cascos históricos. Las actuaciones del PNAIS se vinculan con las medidas desarrolladas posteriormente desde vivienda.

²⁰¹ Fruto de dicho convenio, en la actualidad el mencionado estudio continúa desarrollándose periódicamente con una amplia base estadística por CC. AA (2007; 2015). El antecedente directo a este tipo de Estudio-Mapa se remonta a la década de los noventa cuando fue publicado el *Mapa de población gitana* (1991).

²⁰² Véase en <https://bit.ly/3cq7uGL>

²⁰³ Se ha considerado conveniente incluir una cuarta fase a las planteadas por Nel-lo (2004) para la contextualización de la política urbana española en la actualidad.

Paralelamente, a raíz de la aprobación de la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (ETEMAU, 2006) y la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS, 2007), la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible (2005) aprobó la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL, 2011). La EESUL es un documento estratégico de carácter no vinculante en materia de sostenibilidad urbana y local con el propósito de ser de utilidad para los municipios españoles. La Estrategia²⁰⁴, elaborada desde el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino junto con el Ministerio de Fomento, desarrolló un conjunto de directrices generales y medidas concretas en los siguientes ámbitos temáticos: U) modelo urbano e instrumentos urbanísticos; M) accesibilidad, movilidad y transporte sostenible; G) gestión urbana, gobernanza y participación ciudadana; E) edificación; CC) mitigación y adaptación al cambio climático en las ciudades; RMRU) relaciones entre el mundo rural y urbano. En lo que respecta a la intervención en barrios vulnerables, se prioriza la actuación en los mismos a través de políticas integradas y de la adopción de enfoques transversales y multisectoriales. En la misma línea, las propuestas vinculadas a dichos barrios están relacionadas con intervenciones integradas en los siguientes aspectos:

U.1. (...) Plantear estructuras urbanas y rurales basadas en la densidad, la complejidad y la mezcla de usos en los nuevos tejidos y que permitan su mantenimiento o fomento en la ciudad consolidada, limitando la proliferación de espacios segregados, monofuncionales (...).

U.2. Mantener y mejorar – en la medida de lo posible – la vitalidad urbana y la calidad de vida de los residentes en los tejidos consolidados, priorizando las operaciones de regeneración urbana integrada, recualificación, revitalización, rehabilitación edificatoria y reciclaje en la ciudad consolidada, sus bienes culturales y los elementos fundamentales de la imagen urbana y la memoria histórica de la ciudad.

E.3. Promover un uso eficiente del patrimonio inmobiliario construido, apoyándose en la rehabilitación y reutilización de las edificaciones existentes frente a la construcción nueva, postulando la regeneración urbana integrada de los tejidos urbanos consolidados como prioridad de la inversión pública, especialmente sobre los centros urbanos y los barrios vulnerables, mediante políticas integradas y enfoques transversales y multisectoriales.

²⁰⁴ La Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible aprobó a su vez el Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad y el Sistema de Indicadores y Condicionantes para ciudades grandes y medianas que “constituyen el referente para evaluar la sostenibilidad local en el conjunto de municipios españoles” (Gobierno de España, 2011, p.198).

Favorecer la rehabilitación y la renovación cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 109 y se sigan las líneas del artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible.

Posteriormente, en el año 2010, desde el Ministerio de Vivienda, se solicitó al CESE²⁰⁵ “un dictamen exploratorio sobre la necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana, que comprenda la regeneración arquitectónica, urbanística, social y ambiental de los barrios degradados” (Martín-Consuegra, Alonso & Frutos, 2015, p.3). Dicho documento sirvió para especificar los objetivos de la estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la UE para el periodo 2010-2020 (Estrategia Europa 2020); a partir de un: “modelo integrado que apueste por un aumento de la cohesión social, la renovación cultural, una revisión de la base económica urbana que haga frente a la actual recesión y la mejora del patrimonio natural y la biodiversidad” (Martín-Consuegra, Alonso & Frutos, 2015, p.3).

A petición de la presidencia española, el Comité de las Regiones (2010) emitió además otro dictamen en el que se esclarecía “el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa”²⁰⁶ (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020). Como resultado, en la ciudad de Toledo tuvo lugar en junio de 2010 la Reunión Informal de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano en la que se aprobó (con la firma de 27 Estados miembros de la UE) la Declaración de Toledo²⁰⁷ y el Impulso a la Regeneración Urbana Integrada, poniendo el foco en el carácter potencial de la regeneración urbana a través de actuaciones en materia ambiental, social, económica, urbana y de gobernanza. A partir de esta Declaración, se considera a la ciudad como una totalidad: “las estrategias y las acciones deben ser unitarias, y afrontar la completa complejidad del desarrollo urbano, considerando el papel de cada parte de la ciudad en la estructura total” (Presidencia Española, 2010, p.5).

Matesanz (2016) identifica que el enfoque de la Declaración de Toledo se organiza en base a una triple dimensión o elementos fundamentales: a) integración de áreas (políticas y actuaciones transversales); b) integración en la ciudad (ciudad como sinónimo de totalidad); c) integración de agentes (gobernanza multinivel). Junto con tales dimensiones, la participación de los agentes locales se considera una herramienta fundamental en aras de alcanzar un enfoque integrado en materia de regeneración urbana.

²⁰⁵ Comité Económico y Social Europeo.

²⁰⁶ Véase en <https://bit.ly/2yEolqF>

²⁰⁷ Esta Declaración también es conocida como el Pacto de Toledo.

No obstante, partiendo de este contexto y a pesar del aparente interés desde el gobierno central por potenciar la participación de la comunidad en las actuaciones de regeneración “existen barreras que impiden que ese interés pase de los documentos propositivos a los instrumentos legislativos o normativos. Gran parte de esas barreras residen en las singularidades de la arquitectura institucional española y en la tradición política del país” (De Gregorio, 2012, p.425).

Además de esta carencia legislativa y normativa –aún persistente en la actualidad en materia de barrios vulnerables–, se une la deficiente situación actual de los polígonos de vivienda o barrios de polígonos de la década de los setenta, ejemplo de notables “necesidades cuantitativas de vivienda existentes al finalizar las guerras de mitad del siglo XX (...) en un contexto de incipiente y escasa producción industrializada, y de estándares de confort completamente alejados de las demandas mínimas exigibles en la actualidad” (Rubio del Val & Molina Costa, 2010, p.16).

A diferencia del Plan anterior, en el año 2013 con la aprobación del PNAIS 2013-2016 se puso de manifiesto la relevancia de actuar en pro de la mejora de los barrios en situación degradada. La persistencia de la comunidad gitana en situación de vulnerabilidad con respecto al deterioro de los barrios en los que residen, así como las situaciones de hacinamiento y las deterioradas condiciones de habitabilidad de sus viviendas fueron cuestiones destacadas en dicho Plan. En lo que respecta a la enunciación de las actuaciones y objetivos, se establecen las siguientes –especialmente en relación con el ámbito residencial– (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014):

Actuación 157. Subvencionar, al amparo del “Programa para el fomento de las ciudades sostenibles y competitivas”, proyectos destinados a la mejora de barrios, centros y cascos históricos y renovación de áreas para sustitución de infraviviendas.

Actuación 158. Abordar planes destinados a la erradicación del chabolismo y la infravivienda mediante la utilización de los Fondos Estructurales FEDER (Fondo Europeo para el Desarrollo Regional) y FSE (Fondo Social Europeo) con especial incidencia en la población gitana.

Actuación 159. Garantizar el derecho de realojo en el mismo ámbito de la actuación o en uno próximo, a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual, tal y como determina la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

Actuación 161. Fomentar el conocimiento de la ubicación geográfica de las zonas socialmente desfavorecidas a lo largo del territorio español mediante la elaboración de un mapa de barrios vulnerables con problemática social.

Actuación 162. Desarrollar en colaboración con el Tercer Sector de Acción Social, programas integrales en zonas vulnerables, que aseguren la complementariedad de medidas que inciden en las condiciones de las viviendas, la capacitación y el acompañamiento al empleo, el refuerzo y orientación educativa y la capacitación para la participación de las personas.

Por su parte, además de las actuaciones contempladas en el PNAIS, con el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 se introdujo una firme apuesta por fomentar el alquiler, la rehabilitación y la regeneración a diferencia de la tradición de los planes de vivienda anteriores tendentes a favorecer el acceso a la vivienda en régimen de propiedad y a la construcción de nuevas viviendas. Ello es resultado del Programa Nacional de Reformas (2012) “que ante la situación del sector inmobiliario tras 5 años de crisis (...) apuesta por cambiar el modelo de suelo urbano español [...] impulsar la rehabilitación [...] y fomentar el alquiler” (Van-Halen, 2016, p.370).

En este contexto, cabe agregar la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas²⁰⁸ siendo la primera normativa en España que “permite a los ayuntamientos diseñar y autorizar actuaciones sobre barrios ya consolidados que son capaces de generar sus propios recursos, algo esencial para asumir los costes de cualquier renovación, regeneración o rehabilitación urbanas” (Van-Halen, 2016, p.376). En su exposición de motivos se refleja que las actuaciones de rehabilitación han de permitir “aplicar políticas integrales que contemplen intervenciones no solo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración de la ciudad”. En consecuencia, en su artículo 9.2 sobre la *iniciativa en la ordenación de las actuaciones*, establece que:

Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y

²⁰⁸ Versión vigente del 14/12/2017 cuyo contenido prácticamente generalizado se encuentra derogado o declarado inconstitucional.

habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía (...).

Sin embargo, este artículo fue derogado dos años más tarde por la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana²⁰⁹. En esta normativa, se regula la cooperación interadministrativa en lo referido al desarrollo de instrumentos precisos para la ordenación y gestión territorial, en concreto, en aquellas áreas degradadas, desfavorecidas y vulnerables “o que padezcan problemas de naturaleza análoga que combinen variables económicas, ambientales y sociales” (art. 31). Tal y como se establece, las actuaciones sobre este tipo de áreas en materia de regeneración y renovación urbana serán de carácter integrado, “cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria” (art. 2). Sin embargo, los procesos de rehabilitación urbana contrastan con las necesidades de intervención en el parque de viviendas puesto que tales procesos terminaron “descompensando el necesario equilibrio entre aquellas actuaciones y las que deben propiciar el mantenimiento, la conservación y la mejora de los tejidos urbanos ya existentes” (Van-Halen, 2016, p.375).

Cabe señalar que, el apartado 4º del artículo 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015 y el apartado 2º del artículo 9 de la Ley 8/2013 donde se regula la actuación de las AAPP en relación con los barrios en proceso de degradación, fueron declarados inconstitucionales por el apartado F. 15 b) de la RTC 2017\143 sobre la distribución competencial en materia de ordenación del territorio entre los tres niveles de la

²⁰⁹ Versión vigente del 14/12/2017. En esta misma normativa, resulta significativo destacar el apartado 4º del artículo 4, declarado inconstitucional y nulo por la RTC/2017/143, en el que se establecía que “las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética. Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda, para garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía, así como aquellas que, con tales objetivos, partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella”.

Administración. La normativa estatal pretende establecer una serie de directrices en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbana para las CC. AA. No obstante, en coherencia con el contenido del artículo 9.2 de la Ley 8/2013, la RTC 2017\143:

Desborda en su regulación los límites que para el Estado supone el respecto a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. (...) El Estado no se limita a dotar a las administraciones con competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística (F. 15 b) de la RTC 2017\143).

Por su parte, con el actual Plan Estatal de Vivienda regulado por el RD 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021²¹⁰, la referencia expresa a los barrios o áreas vulnerables, aparece reflejado en la regulación del programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural²¹¹ (capítulo VIII). El objeto de dicho programa se identifica con:

La financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, incluidas las viviendas unifamiliares, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación de edificios o viviendas en sustitución de edificios o viviendas demolidos, dentro de ámbitos de actuación denominados área de regeneración y renovación urbana o rural previamente delimitados (art. 47).

Asimismo, también son referidos los supuestos de infravivienda y chabolismo en el objeto del mencionado programa, cuestión no incluida en el Plan 2013-2016 y que fue recuperada del Plan 2009-2012. En lo que respecta al contenido del programa, no varía en gran medida con respecto al modelo ya establecido en el RD 2066/2008 del Plan de Vivienda 2009-2012, incorporando, no obstante, obras tendentes a la mejora de la eficiencia ambiental y obras de demolición de unidades residenciales, edificios e infraestructuras²¹². A diferencia de los planes estatales de vivienda desarrollados de forma

²¹⁰ Versión vigente del 18/12/2019.

²¹¹ Este cambio ya fue introducido por el RD 233/2013, de 5 de abril por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016.

²¹² También contemplado en el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016.

precedente, el actual otorga una relevancia menor a los barrios vulnerables o áreas en situación de degradación en su articulado.

Por otra parte, en coherencia con las actuaciones desarrolladas en el marco europeo a través del despliegue de las distintas iniciativas comunitarias en materia de regeneración urbana, en España la reconfiguración de la agenda urbana ha conllevado al compromiso del gobierno central y de las distintas CC. AA a la consecución de los ODS. En consecuencia, se ha elaborado el ‘Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible’ (2018) donde se relatan los compromisos y retos para la agenda política española de los próximos años. Respecto al ODS 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles, se señalan los siguientes retos (Gobierno de España, 2018):

- a) **Retos sociales:** materializados en la lucha contra la despoblación rural, los desequilibrios territoriales, el creciente nivel de exclusión social y riesgo de pobreza y el desarrollo de actuaciones tendentes a la consecución de la igualdad efectiva.
- b) **Retos medioambientales:** reducción de los efectos derivados del cambio climático en las ciudades con especial atención a la población más vulnerable.
- c) **Retos económicos:** apostar por el protagonismo de las ciudades en la revitalización económica de los centros históricos, áreas centrales y las áreas destinadas a la logística, entre otras.
- d) **Retos instrumentales:** para la enunciación de los retos instrumentales, éstos se organizan en torno a cuatro pilares:
 - 1) Normativa: resultado de la distribución de competencias en materia de urbanismo y ordenación urbana establecida por la CE, existe un amplio compendio de normativa urbanística y de ordenación del territorio vigentes (casi 90 normas) desde los que se regulan diferentes aspectos territoriales de carácter sectorial, horizontal y urbano.
 - 2) Planeamiento: los planes urbanísticos de las ciudades tienen un carácter excesivamente formalizado y carecen de flexibilidad; únicamente 10 CC. AA cuentan con instrumentos de ordenación que sirven de marco estratégico para la posterior planificación.
 - 3) Gobernanza: Como consecuencia de la dispersión de competencias entre los tres niveles de la Administración, se presentan disfunciones al respecto

(falta de integración, duplicidades...). Se destacan instrumentos tales como el Observatorio de Barrios Vulnerables y el Observatorio de la Movilidad Metropolitana, entre otros. Además de ello, también se destaca la necesidad de reforzar la participación ciudadana en los procesos de ordenación y desarrollo urbano.

4) **Financiación:** En este último punto se señala la demanda de mayores fondos económicos por parte de las Entidades Locales a pesar de haber presentado en el periodo 2013-2017 superávit en sus cuentas públicas.

e) **Retos de accesibilidad:** referido a la adaptación de los espacios públicos de las ciudades, las unidades residenciales, infraestructurales y servicios para las personas con diversidad funcional, revirtiendo a su vez en el bienestar de la ciudadanía en su totalidad.

f) **Retos de sostenibilidad:** amparado en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015²¹³, en el que se establece el principio de sostenibilidad (social, económica y ambiental) a todos los poderes públicos en el despliegue de sus políticas.

A pesar de la enunciación de dichos retos, el Plan de la Agenda 2030 (2015) carece de la enunciación de objetivos y actuaciones concretas en un determinado periodo de tiempo. Esta carencia, se solventó con la aprobación de la Agenda Urbana Española²¹⁴ (2019). A raíz de la existencia de la Agenda Urbana de NNUU y de la Agenda Urbana de la UE, España se ha sumado al resto de países europeos en el despliegue de una Agenda Urbana presentada como un documento estratégico elaborado por el Ministerio de Fomento y cuyo Plan de Acción de la Administración General del Estado implica actuaciones en los siguientes ámbitos: i) normativa; ii) planificación; iii) financiación; iv) gobernanza y participación ciudadana; v) intercambio y difusión del conocimiento (De la Cruz-Mera, 2019). La AUE fue elaborada al objeto de:

Orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles, además de ser un instrumento al servicio de las Administraciones Públicas que propicie mejoras normativas y de planificación, así como de financiación, gobernanza, conocimiento, transparencia y

²¹³ En dicho artículo sobre el *Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*, se regula que “Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional”.

²¹⁴ En adelante AUE.

participación, en el que también se propone un modelo de ciudad en la cual se logre el cumplimiento de los ODS (Otto, 2019, p.72).

La AUE no tiene carácter normativo sino estratégico (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018). A diferencia de las políticas desarrolladas en las anteriores fases, la AUE ha supuesto un gran avance en lo que respecta a la identificación de objetivos, indicadores y líneas de actuación en los barrios vulnerables de las ciudades españolas.











La AUE está compuesta por cinco elementos esenciales: a) diagnóstico de la realidad urbana y rural; b) marco estratégico (objetivos y líneas de actuación); c) sistema de indicadores de seguimiento y evaluación; d) fichas orientativas para el desarrollo de planes de acción; y e) Plan de Acción para la AGE. En la materia que nos ocupa y como punto de partida, en la fase diagnóstica de la AUE se señala la necesidad de actuar en pro de la regeneración de barrios al objeto de evitar los procesos de gentrificación de las ciudades. En las últimas décadas, ha aumentado el número de ciudades con barrios o áreas vulnerables, así como la población residente en las mismas identificando un total de 918 barrios o áreas vulnerables en aquellos municipios con una población superior a los 50.000 habitantes:

De este total 403 barrios han sido delimitados por bajo nivel de estudios, 387 por mala situación de las viviendas y 318 por las elevadas tasas de paro. Y de los barrios que ya eran vulnerables en 2001 y lo siguen siendo en 2011, destaca el incremento de los delimitados por estudios (de 144 a 159) y por los 3 indicadores (30 a 31). La inmigración es el indicador que mayor distancia pone entre unas ciudades y otras (Agenda Urbana Española, 2019, p.36).

Especialmente destacables resultan los objetivos estratégicos, específicos e indicadores cualitativos y cuantitativos relativos al análisis de los barrios o áreas especialmente vulnerables en las distintas CC. AA. En la siguiente tabla 4.3 puede apreciarse un resumen de los diez objetivos estratégicos de la AUE y la vinculación de la totalidad de éstos con el ODS 11:

Tabla 4.3

Vinculación de los objetivos estratégicos de la AUE con el ODS 11

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS AUE	TOTAL Nº INDICADORES	Nº INDICADORES CUALITATIVOS	Nº INDICADORES CUANTITATIVOS	VINCULACIÓN ODS 11
 1 ORDENAR EL TERRITORIO Y HACER UN USO RACIONAL DEL SUELO, CONSERVARLO Y PROTEGERLO	8	3	5	✓
 2 EVITAR LA DISPERSIÓN URBANA Y REVITALIZAR LA CIUDAD EXISTENTE	17	6	11	✓
 3 PREVENIR Y REDUCIR LOS IMPACTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y MEJORAR LA RESILIENCIA	6	3	3	✓
 4 HACER UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS Y FAVORECER LA ECONOMÍA CIRCULAR	8	4	4	✓
 5 FAVORECER LA PROXIMIDAD Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE	6	2	4	✓
 6 FOMENTAR LA COHESIÓN SOCIAL Y BUSCAR LA EQUIDAD	5	3	2	✓
 7 IMPULSAR Y FAVORECER LA ECONOMÍA URBANA	4	2	2	✓
 8 GARANTIZAR EL ACCESO A LA VIVIENDA	5	2	3	✓
 9 LIDERAR Y FOMENTAR LA INNOVACIÓN DIGITAL	4	2	2	✓
 10 MEJORAR LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN Y GOBERNANZA	9	8	1	✓
AGENDA URBANA ESPAÑOLA	72	35	37	✓

Fuente: Agenda Urbana Española (2019, p.171).

Todos ellos establecen tanto entre sus objetivos específicos como en los indicadores de seguimiento y evaluación, referencias expresas al espacio público, a la población residente en entornos urbanos y a la propia configuración de las ciudades. En el establecimiento del amplio listado de indicadores en la materia, también se han considerado indicadores asociados²¹⁵ con las iniciativas desarrolladas al respecto como las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado y de otras fuentes de datos que permiten radiografiar empíricamente de las ciudades españolas. Para concretar esta cuestión en el objeto que nos ocupa, en la siguiente tabla, se incorpora una síntesis de las principales aportaciones de la AUE en la materia:

²¹⁵ Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad: Equilibrio entre actividad y residencia; Indicador EDUSI (C022): Superficie total de suelo rehabilitado; ODS11 11.1.1: Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas; Indicador EDUSI (E059): Personas beneficiadas por Operaciones de regeneración física, económica y social del entorno urbano, incluidas en operaciones pertenecientes a estrategias de desarrollo urbano integrado.

Tabla 4.4

Objetivos, indicadores y líneas de actuación en materia de barrios o áreas vulnerables establecidos por la AUE

OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVO ESPECÍFICO	INDICADOR CUALITATIVO	INDICADOR CUANTITATIVO	LÍNEAS DE ACTUACIÓN
EVITAR LA DISPERSIÓN URBANA Y REVITALIZAR LA CIUDAD EXISTENTE	Impulsar la regeneración urbana	¿Se dispone de algún plan de regeneración urbana de barrios, que incorpore actuaciones de mejora social, económica y ambiental?	Presupuesto de las actuaciones de regeneración urbana previstas en barrios vulnerables desde el punto de vista social, económico o ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar la regeneración urbana integrada mediante la vinculación entre actuaciones urbanísticas y programas sociales, educativos y laborales ▪ Promover la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana ▪ Fomentar la regeneración y la renovación urbanas a gran escala ▪ Determinar los posibles incrementos de valor en la edificación ▪ Establecer métodos de evaluación de las actuaciones de regeneración y renovación urbanas a gran escala ▪ Identificar sinergias de actuación desde un enfoque integral y a largo plazo ▪ Favorecer la financiación de este tipo de actuaciones desde las AAPP ▪ Desarrollar medidas que eviten la gentrificación ▪ Emplear métodos participativos para fomentar la participación del tejido social
			Presupuesto de las actuaciones en materia de rehabilitación urbana acogidas planes públicos de vivienda.	
FOMENTAR LA COHESIÓN SOCIAL Y BUSCAR LA EQUIDAD	Reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos	¿Se encuentran adecuadamente identificados los entornos urbanos que presentan un mayor grado de vulnerabilidad social, económica y ambiental?	Presupuesto invertido en actuaciones realizadas en barrios vulnerables desde el punto de vista social, económico o ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover la dotación de los equipamientos necesarios para conectar los barrios con la ciudad y el territorio ▪ Identificar los entornos urbanos con mayor vulnerabilidad social, económica y ambiental ▪ Fomentar la renovación y regeneración urbana integrada ▪ Incluir el principio de igualdad de oportunidades en los planes y programas de carácter social ▪ Mejorar o crear los servicios sociales dirigidos a la población en riesgo de exclusión social ▪ Favorecer la asequibilidad de los servicios municipales para la población con mayor vulnerabilidad ▪ Favorecer la actividad económica y comercial local ▪ Actuar en materia de segregación espacial y residencial al objeto de reducir la desigualdad, exclusión y riesgo de pobreza ▪ Fomentar el uso del espacio público y la convivencia ciudadana ▪ Fomentar iniciativas comunitarias a tenor de lo anterior ▪ Mejorar el sentido de pertenencia a un lugar ▪ Desarrollar políticas en materia de seguridad pública y prevención de actos delictivos ▪ Desarrollar medidas de prevención y lucha frente al abandono escolar ▪ Eliminar la infravivienda y el chabolismo ▪ Desplegar medidas de formación y ocupación
	Buscar la igualdad de oportunidades desde una perspectiva de género, edad y discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> ¿Se dispone de un Plan o Estrategia a nivel local para garantizar la igualdad de oportunidades, el acceso al mercado de trabajo y la vida pública en condiciones de igualdad? ¿Se dispone de un Plan o Estrategia que lleve a cabo protocolos de detección temprana de la vulnerabilidad/ exclusión social? 	Presupuesto invertido en actuaciones destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades desde el punto de vista social, económico y ambiental.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Agenda Urbana Española (2019).

Para llevar a cabo las medidas de cada línea de actuación reflejadas en la AUE, se prevé el desarrollo de Planes de Acción por parte de las AAPP en colaboración con la sociedad civil (organizada y no organizada), entidades del tercer sector, entidades privadas, universidades y recursos técnicos (Agenda Urbana Española, 2019). La elaboración de los mencionados planes, partirán de un enfoque integrado contemplando actuaciones en diferentes ámbitos (movilidad, igualdad de género, urbanismo, vivienda, medioambiente, infraestructuras...) en aras de lograr un desarrollo sostenible de las ciudades y tomando como orientación las líneas de actuación establecidas en la AUE. Para la redacción de los respectivos Planes de Acción, la AUE pone a disposición de los actores clave un cuestionario a modo de diagnóstico del espacio urbano junto con un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) para cada uno de los objetivos estratégicos y, a su vez, una ficha que contempla un amplio listado de las posibles actuaciones a desarrollar²¹⁶ para la consecución de los objetivos.

A partir de ello, CC. AA como Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura y el País Vasco han desarrollado sus propias agendas urbanas de ámbito autonómico y, desde el ámbito municipal, ciudades como Murcia, Málaga y A Coruña han elaborado sus Planes de Acción. Aún no pueden establecerse consideraciones en lo que respecta a la metodología, distribución de competencias para el impulso y desarrollo de los Planes de Acción. No obstante, el hecho de que la AUE sea de carácter estratégico nacional y no de carácter normativo y vinculante (aunque puedan desarrollarse actuaciones normativas en el seno de las CC. AA), introduce como punto de partida un escenario territorial heterogéneo y diverso como resultado de las respectivas voluntades de los actores clave en el interés por desarrollar los Planes de Acción.

A pesar de la amplia amalgama de actuaciones políticas en pro de mejorar la situación de los barrios vulnerables desde distintos ámbitos (vivienda, urbanismo, inclusión social...), no existe una política urbana a nivel nacional tal y como sucede en París o Dinamarca. Este hecho ha derivado en la cuestión de que las distintas CC. AA y Ayuntamientos con competencias en materia de ordenación y urbanismo, desplieguen iniciativas comunitarias a través de los Fondos FEDER y actuaciones singulares en sus territorios de referencia en función de la voluntad política de cada región. Como resultado,

²¹⁶ Cuyas actuaciones podrán ser de carácter: normativo, estratégico (planificación), gobernanza, financiero y divulgativo.

la diversidad es patente tanto en las actuaciones desarrolladas (enfoque, metodología, objetivos...), cuestión que será abordada en el capítulo VII sobre el análisis documental de las políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana con la finalidad de discernir en profundidad, sobre la estructura, alcance y aspectos positivos y negativos de las distintas políticas urbanas implementadas a nivel autonómico.

En base al recorrido de la política urbana en España ampliamente vinculada a la política de vivienda de ámbito nacional y autonómico, a continuación, se describe la trayectoria de la política urbana valenciana. La política frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana históricamente ha estado vinculada al Decreto BAP de finales de los años ochenta, creando un hito institucional en lo que a intervención integral y coordinación interdepartamental, interadministrativa y técnica se refiere. En la siguiente sección, se realiza el recorrido por las principales políticas dirigidas a la mejora de los barrios vulnerables desde la época previa a la aprobación del Decreto 157/1988 de BAP y su trayectoria hasta nuestros días.

SECCIÓN SEGUNDA: LA POLÍTICA URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA: ESTADO DE LA CUESTIÓN



Barrio Santa Isabel (Sant Vicent del Raspeig)

(...) el urbanismo tiene importantes y precisas responsabilidades en el empeoramiento de la desigualdad y que el proyecto de la ciudad debe ser uno de los puntos de partida de cualquier política dirigida a su eliminación u oposición. (...). Un mundo mejor solo es posible si se tiene plena conciencia de que la desigualdad social representa, precisamente, uno de los aspectos más relevantes de la “nueva cuestión urbana” y que esta es una causa nada secundaria de la crisis que hoy atraviesan las principales economías del planeta.

La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres
Bernardo Secchi (2015, p. 15-17).

4.2. LA POLÍTICA DE BARRIOS EN LA COMUNITAT VALENCIANA (1970-2023)²¹⁷

Desde la década de los setenta, la trayectoria de la política de barrios en la Comunitat Valenciana se ha caracterizado desde sus inicios por la influencia de la *Politique de la Ville*, las iniciativas comunitarias, los proyectos europeos en materia de regeneración urbana y la lucha contra la exclusión social. Esta época fue determinante en el impulso de la política autonómica dirigida a este tipo de entornos, especialmente las desplegadas en el ámbito de los servicios sociales.

Ante los fenómenos migratorios de las zonas rurales a aquellas zonas más industriales, el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) procedió a la construcción de viviendas de carácter social en la Comunitat Valenciana –que más tarde serían transferidas a la Comunidad Autónoma a través del Instituto Valenciano de la Vivienda S.A. (IVVSA)–, con el propósito de erradicar las condiciones de infravivienda derivadas de los asentamientos informales en las grandes ciudades de la región (Caravantes & Serrano, 2016). Con el proceso de transferencia de competencias a las CC. AA después de la ratificación de la Constitución Española y, en consecuencia, el nacimiento de las autonomías, se iniciaba una nueva época en la vertebración del marco competencial en España en lo que respecta a la protección social, vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.

Años más tarde, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea (1985) fue determinante en la consiguiente adhesión al II y III Programa Europeo de lucha contra la pobreza (1985-1988 y 1989-1994 respectivamente) donde España se incorporó en 1987. En el ámbito de la Comunitat Valenciana, a través del Acuerdo de 7 de septiembre de 1987, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Convenio y Contrato para la adopción de acciones de lucha contra la pobreza (DOGV núm. 671 de 29.09.87), se estableció la cooperación económica entre la Administración General del Estado y la Generalitat Valenciana, permitiendo destinar fondos al fomento de actuaciones en materia de: conflictos étnicos, prevención de la delincuencia, atención a los problemas del consumo y tráfico de drogas y alfabetización de adultos,

²¹⁷ Para la elaboración de este apartado, se ha tomado como punto de partida un documento inédito facilitado desde el Servicio de Acreditación e Inspección de Centros y Servicios perteneciente a la Subdirección General de Planificación, Ordenación, Evaluación y Calidad de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives.

escolarización infantil y formación de las personas desempleadas. En dicho acuerdo, se hacía mención a desarrollar actuaciones en las materias anteriores en *Zonas de Acción Preferente*²¹⁸ a través de los equipos sociales de base, tanto con fondos europeos (en el barrio de «Los Palmerales»), como con fondos autonómicos (en el «barrio de las 613» y el «barrio Polígono Acceso Ademuz»). La implementación de dichas actuaciones se llevó a cabo desde la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social quien asumió en aquella época las competencias en materia de servicios sociales, aunque se declaró que la erradicación de la pobreza no se circunscribía únicamente a esta conselleria sino también al gobierno central y a la Comunidad Económica Europea. La inclusión en ambos programas europeos fue clave para captar fondos que posibilitaran el desarrollo de programas y acciones concretas en barrios como por la transferencia de conocimientos y herramientas de análisis que aportaron los mencionados programas y que procuraron un importante acervo de recursos metodológicos. Entre las cuestiones más significativas de dichos programas destacaron los siguientes:

- **Transversalidad e integralidad:** La consideración de atajar los múltiples fenómenos urbanos que tienen lugar en este tipo de espacios, se concibió desde un paradigma de actuaciones transversal e integral, abordando los múltiples factores y causas que los originan, así como sus potenciales efectos. En lo que respecta al segundo punto, las actuaciones europeas apostaban por actuaciones múltiples e integradas, partiendo en todo caso de la flexibilidad metodológica y de la contextualización de partida.
- **Territorialidad:** Las delimitaciones implicaron, por una parte, especificar las poblaciones a las que están dirigidas las actuaciones y las temáticas a abordar. Dada las amplias diferencias entre los países europeos en lo que respecta a la delimitación administrativa de los territorios sujeto de actuación, por otra parte, se acuñó el concepto de comunidad (suma de territorio y población con identidad y con características diferenciadas) y, además, el partenariado en el terreno (referido a las alianzas entre actores y agentes sociales implicados).

²¹⁸ Bajo esta denominación, se identificó el barrio de las 613 viviendas (Burjassot), el Barrio Polígono Acceso Ademuz (Paterna) y Los Palmerales (Elche); que posteriormente se declararon Barrios de Acción Preferente con el Decreto 157/1988.

- **Participación:** los distintos programas europeos incorporaban una metodología participativa, desde el inicio de los proyectos, así como en el resto de las fases de implementación.
- **Partenariado:** Las actuaciones desarrolladas en los barrios debían contemplar alianzas organizativas entre todos los agentes sociales implicados en la intervención.
- **Temas estratégicos:** Entendidos como los objetivos emblemáticos de los proyectos sobre los que se generan una amplia constelación de objetivos múltiples integrados.

Todo ello consolidó un modelo de acción que influyó decisivamente en el posterior desarrollo del Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente. Un año más tarde del acuerdo entre la Administración del Estado y la Generalitat Valenciana, a propuesta de la misma conselleria competente en materia de servicios sociales, el Consell aprobó una normativa en materia de actuación en Barrios de Acción Preferente.

4.2.1. El Decreto de Barrios de Acción Preferente: El inicio del enfoque integral

La influencia de los proyectos europeos junto con el convenio y contrato entre la Generalitat Valenciana y el gobierno central, fueron determinantes en la configuración de una normativa dirigida a la intervención en territorios marcados por la vulnerabilidad. En esta misma época, se crearon equipos de intervención con menores en aquellos barrios que la Generalitat Valenciana y las Diputaciones provinciales identificaron con mayores necesidades producto de la experiencia en el territorio.

Previo a la aprobación de la primera Ley de Servicios Sociales²¹⁹ se aprobó el Decreto 157/1988²²⁰, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación en Barrios de Acción Preferente (DOGV núm. 935, 03.11.1988). El mencionado decreto –vigente en la actualidad–, supuso un hito en la intervención en barrios dado que, hasta el momento, se habían desarrollado

²¹⁹ Ley de la Generalitat Valenciana 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 1105 de 12.07.1989).

²²⁰ En similitud con el decreto valenciano, un año más tarde la Junta de Andalucía aprobó el Decreto 202/1989, de 3 de octubre, por el que se crea el Plan de Barriadas de Actuación Preferente (BOJA núm. 79, 7 de octubre de 1989), como instrumento normativo para desarrollar un plan integral de actuación con la finalidad de proteger a aquellos sectores de población más desfavorecidos.

programas de acción comunitaria aislados por parte de entidades comprometidas en la lucha contra la exclusión social, pero sin un marco normativo regulador que amparara dichas actuaciones. De hecho, la aprobación del decreto permitió, de un lado, legitimar la intervención y, por otro lado, el reconocimiento institucional de la existencia de:

Zonas suburbanas que viven profundas contradicciones sociales a causa del modelo dominante de desarrollo urbano y de una inadecuada planificación en los asentamientos. Por ello, sufren las consecuencias del hacinamiento, los síntomas de la desagregación, la marginación, las disfunciones del desarrollo y los efectos de las conductas delictivas. Ante esta situación, es necesario instrumentar las medidas adecuadas que hagan posible la prevención de los procesos sociales que originan su actual desestructuración, la atención de su demanda asistencial, la promoción de recursos sociales suficientes y el control de sus propios riesgos (Preámbulo del Decreto 157/1988).

Además de dicho reconocimiento, normativamente el Consell declaró como BAP: el barrio de las «1.000 viviendas» de Alicante, barrio de «La Tafalera» de Elda, barrio de «los Palmerales» de Elx, barrio «San Agustín y San Marcos» de Castelló de la Plana, barrio «613 viviendas» de Burjassot, barrio «La Coma» de Paterna, barrio «Baladre» de Sagunto, barrio «San José» de Xirivella y barrio «Zorrilla» de Torrent (disposición transitoria primera del Decreto 157/1988). De esta clasificación, los dos últimos fueron suprimidos de dicha clasificación dado que fueron demolidos en la década de los noventa (Caravantes & Serrano, 2016; Uceda-Maza et al., 2018).

Por su parte, el propio decreto estipula que para la declaración de un BAP las corporaciones locales disponen de la capacidad para solicitar al organismo competente la declaración de BAP o la capacidad de la administración autonómica de su declaración de facto si así lo aconsejaban las condiciones de carácter social, educativo, urbanístico, sanitario y laboral que deberá quedar recogido en un informe (art. 11).

Este decreto impulsado desde la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social con competencias en materia de servicios sociales, tiene por finalidad desarrollar actuaciones de carácter singular en aquellos barrios con una especial situación social y económica. De esta forma, y con la voluntad de implementar actuaciones sinérgicas entre departamentos y recursos públicos y privados “se posibilite la solución de los problemas, se facilite el acceso a los recursos sociales ordinarios, se fomente la responsabilidad en la gestión de los propios riesgos y se promueva el bienestar social” (art. 2). La amplitud y complejidad

del objeto de la normativa fue concretado, en cierta manera, a través de la enunciación de las respectivas funciones del Plan Conjunto de Actuación en BAP relativas a (art. 3):

- I. Detección de aquellos barrios cuyas necesidades e idiosincrasia obliguen a desarrollar actuaciones en consecuencia, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria;
- II. Propuesta y seguimiento de las actuaciones con la debida coordinación interdepartamental y conjunto de entidades implicadas.
- III. Aplicación de cuantos recursos fueran necesarios para combatir la pobreza y la corrección de las desigualdades sociales existentes en tales entornos.

La mirada interdepartamental introducida en dicha normativa derivó en la participación de las consellerias competentes en materia de cultura, educación, ciencia, trabajo, seguridad social, sanidad y consumo, obras públicas, urbanismo y transportes; para cada una de las cuales, se establecieron una serie de objetivos.

Además de ello, también se contempló, por un lado, desde un plano autonómico una comisión de coordinación integrada tanto por altos cargos de la Generalitat Valenciana como por un representante de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias; y, por otro lado, desde un plano local, Comisiones Mixtas de Barrio conformadas por representantes pertenecientes a los servicios territoriales, la corporación local y entidades del tercer sector de acción social. A pesar de la vigencia del decreto y del planteamiento de dichas comisiones, de acuerdo con el estudio desarrollado por Caravantes y Serrano (2016), únicamente continúa vigente la Comisión Mixta del barrio de La Coma (Paterna, Valencia).

El Decreto BAP supuso un nuevo enfoque en las intervenciones institucionales frente a la vulnerabilidad urbana, aunque a lo largo de su implementación enfrentó distintas dificultades propias de la financiación, falta de implicación interdepartamental y emergencia de actuaciones sectoriales desde distintos ámbitos de actuación. Un año más tarde de la aprobación del Decreto 157/1988, desde la conselleria competente en materia de urbanismo se aprobó la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio (DOGV núm. 1106 de 13.07.1989), donde se destacó de modo residual la existencia de aquellas áreas afectadas notablemente por los desequilibrios económicos y sociales acontecidos en el territorio de la Comunitat Valenciana y la voluntad de atajar las mismas, pero sin la especificación de las actuaciones a desarrollar en consecuencia.

La concurrencia de numerosos programas estratégicos procedentes de los fondos europeos derivó en la marginación de los proyectos integrales inicialmente planteados desde la conselleria competente en materia servicios sociales, derivando en consecuencia en actuaciones sectoriales. El aumento progresivo de departamentos públicos con responsabilidades que interactuaban dentro del marco de la acción social y más en concreto en programas destinados a contrarrestar los efectos de los fenómenos urbanos, comenzó a ensanchar las dificultades de hallar una metodología de planificación y organización conjunta que permitiera aunar las sinergias necesarias para no abdicar de la perspectiva global e integral en la intervención de los barrios vulnerables.

4.2.2. Del enfoque integral a las actuaciones sectoriales frente a la vulnerabilidad urbana

Las funciones reguladas en el Plan Conjunto de BAP tales como la detección de los barrios que requieren de actuaciones en los términos recogidos en el Decreto 157/1988, propuesta y seguimiento de planes de actuación, entre otras, fueron atribuidas en 1992 al Consejo de Administración del Instituto Valenciano de Servicios Sociales²²¹ presidido por el entonces propio conseller, junto con otras actuaciones de carácter social tales como el Plan de Medidas de Inserción Social de la Comunitat Valenciana²²², entre otras.

Este cambio donde se otorgó el conjunto de funciones a desarrollar por el Plan Conjunto de Actuación en BAP al ámbito de los servicios sociales exclusivamente, a su vez, supuso un giro en el planteamiento inicial de actuación interdepartamental. En este sentido, dejaron de reunirse las máximas autoridades de las consellerias –responsabilidad del gobierno en conjunto– para derivar la responsabilidad de aquel momento, compartida, en la conselleria competente en materia de servicios sociales –responsabilidad individual de un departamento–. Asimismo, la financiación del Plan Conjunto de BAP era una cuestión compartida al conjunto del Consell, por lo que, al pasar a ser competencia de la conselleria en materia de servicios sociales, dicha financiación se vio reducida

²²¹ De acuerdo con el Decreto 216/1992, de 7 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se establece los órganos de participación en materia de servicios sociales (DOGV núm.1926 de 17.12.1992) y asociado al desarrollo reglamentario de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 1105 de 12.07.1989).

²²² Decreto 132/1990, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Plan de Medidas de Inserción Social en la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 1376 de 07.09.1990).

considerablemente –siendo, además, la conselleria con menos recursos humanos y con menor dotación presupuestaria del Consell–.

Además de la fragmentación de las funciones del Plan Conjunto de Actuación en BAP, la creciente implicación de organismos privados y de entidades del tercer sector de acción social en las actuaciones de los BAP, derivó en una mayor desarticulación de los órganos gestores cuya aspiración se centraba en articular una acción coordinada e integral. Un ejemplo de dicha fragmentación se manifiesta a través de la Orden de 27 de febrero de 1992, de medidas de fomento del empleo juvenil en barrios de acción preferente²²³ (DOGV núm. 1763, 10.04.1992) impulsada desde la propia Conselleria de Trabajo y Asuntos Sociales cuyo propósito estaba dirigido a fomentar la contratación temporal de jóvenes desempleados menores de 25 años con una mirada cortoplacista y sectorial de la intervención a desarrollar en los BAPs.

Para su consecución, se estableció la fórmula de la subvención dirigida a las corporaciones locales y a las entidades sin ánimo de lucro que actuaran tanto en los BAPs como en aquellas áreas y/o “zonas urbanas deprimidas y marginadas” (art. 2). Para el fomento de la empleabilidad de la juventud, se establece una contratación mínima de seis meses y cuya subvención está dirigida a generar, en todo caso, “un mínimo de cuatro puestos de trabajo en los términos establecidos en la presente disposición, además de aportar una efectiva utilidad social y facilitar oportunidades de inserción laboral” (art. 3). A pesar de dicha cuestión, no se establece normativamente indicadores que permitan evaluar o realizar un seguimiento de la durabilidad de dichos contratos, así como de la calidad de los mismos.

En 1994, las funciones del Instituto Valenciano de Servicios Sociales fueron asumidas por la creación de la Dirección General de Servicios Sociales²²⁴ como órgano integrado y directivo. Sin embargo, las funciones que, en teoría, fueron asumidas *de facto* por esta Dirección General, un año más tarde quedaron aun más diluidas con la creación del Consejo Valenciano de Acción Social²²⁵ y con la pérdida sistemática del Plan

²²³ A pesar de la vigencia de la normativa, ésta carece de la adecuada actualización en términos económicos, ya que las cuantías presupuestadas están recogidas para el año 1992 y en pesetas.

²²⁴ Decreto 204/1994, de 4 de octubre, del Gobierno Valenciano, por el que se modifica el Decreto 216/1992, de 7 de diciembre, sobre órganos de participación en materia de servicios sociales (DOGV núm. 2368 de 18.10.1994).

²²⁵ Decreto 328/1995, de 30 de octubre, del Gobierno Valenciano, por el que se crea el Consejo Valenciano de Acción Social (DOGV núm. 2622 de 09.11.1995).

Conjunto de Actuación en BAP como una prioridad política en la ya entrada década de los noventa.

Por su parte, con la finalización del III Programa Europeo, la política de la ya denominada UE se orientó hacia el fomento del empleo y la regeneración urbana a partir de las iniciativas comunitarias implementadas a partir de 1994 (URBAN I) hasta la actualidad (Edusi). La Comunitat Valenciana junto con el Principado de Asturias y la Comunidad de Madrid fueron las primeras en participar activamente en este tipo de iniciativas comunitarias en las ciudades de València, Langreo y Madrid respectivamente (De Gregorio, 2012). Sin embargo, la proliferación de estas iniciativas en aquellos barrios susceptibles de regeneración y con notables déficits de desempleo, derivó en el desarrollo de actuaciones sectoriales en materia de inclusión social. Las actuaciones que hasta mediados de la década de los noventa se llevaron a cabo en el ámbito de la Comunitat Valenciana en materia de barrios vulnerables se materializaron, esencialmente, en los siguientes programas o líneas de actuación (Arias, 2001):

1. *Planes de Rehabilitación Integral de Centros Históricos*: entre dichos planes destacaron el Plan RIVA²²⁶ (València), el Plan RACHA (Alicante) y el Plan ARA (Alcoy). Los distintos planes estaban enfocados a la rehabilitación de los cascos históricos de las ciudades destacadas. El Plan RIVA fue un éxito para la rehabilitación del casco histórico de la ciudad de València cuya finalización dio lugar al surgimiento de nuevas necesidades propias de un espacio urbano dinámico a diferencia de las existentes al inicio del Plan (Burriel, 2000). El Plan ARA de Alcoy se caracterizó por la falta de efectividad respecto a los objetivos excesivamente ambiciosos; a diferencia del Plan RACHA, cuya asunción de objetivos fue más efectiva (Dávila, Ramos & Ponce, 1995). De acuerdo con el análisis de los respectivos planes por parte de Boira i Maiques (1995), a pesar de su enfoque integral, la implementación de los distintos planes desde la administración (autonómica y municipal) ha tenido un mayor éxito en la dimensión urbanística o arquitectónica que en la dimensión social y funcional de los planes. En consecuencia, destaca la renovación y el estancamiento del deterioro, con resultados tales como el: “rejuvenecimiento demográfico, mayor nivel de renta, desaparición de áreas de marginación social, instalación de nuevas

²²⁶ Plan Integral de Rehabilitación de Valencia.

actividades económicas avanzadas, modernización y regeneración del tejido comercial tradicional y freno a la conversión del centro histórico en áreas de ocio nocturno” (Boira i Maiques, 1995, p.16).

2. *Planes de Renovación Urbana*: dirigidos a desarrollar mejoras de carácter puntual en infraestructuras y equipamientos e implementados a través de la colaboración entre la administración autonómica y municipal.
3. *Planes de Recualificación de Barrios Populares*: esencialmente dirigidos a la dotación de recursos de aquellos barrios en situación de deterioro y/o degradación, así como a la mejora ambiental.
4. *Actuaciones en barrios de la Generalitat*: dirigidas a promover y mejorar la conservación del patrimonio edificado en los barrios cuya titularidad sea autonómica.
5. *Programas de erradicación del chabolismo*: donde se intervinieron en un total de quince municipios de las tres provincias valencianas.

El periodo de implementación de URBAN II (2000-2006) coincidió a su vez con el inicio de un proceso de revisión y actualización del Decreto 157/1988 en aras de proporcionar una nueva orientación a las actuaciones integrales en aquellos barrios con mayores índices de vulnerabilidad. Como resultado de la década de ejecución del Plan de Actuación, se pretendía, desde la conselleria competente en materia de BAP, pero finalmente sin éxito, incorporar aportaciones en base a las siguientes líneas estratégicas:

- I. Metodología integral:** a pesar de la influencia de los programas europeos, de acuerdo con el planteamiento del decreto, el instrumento para lograr dicha integralidad fueron las Comisiones Mixtas de Barrio. Inicialmente, los respectivos departamentos implicados tenían una representación igualitaria, aunque con la práctica, fue copando mayor protagonismo el departamento competente en materia de servicios sociales en el impulso de las acciones. Por ello, se constituyó un órgano responsable de los planes de actuación cuya Presidencia recayó en el Consell.
- II. No limitar las actuaciones a escala de barrio:** la trayectoria del Plan de Actuación destacó que las problemáticas y fenómenos urbanos no estaban limitados a la delimitación administrativa de los barrios, sino que la experiencia subrayó la necesidad de desarrollar acciones integrales en escalas territoriales

superiores e inferiores a dicha delimitación, en función de la idiosincrasia territorial de partida.

- III. **Mayor protagonismo a las corporaciones locales en la ejecución de las actuaciones:** el liderazgo de los distintos proyectos desarrollados en los respectivos BAP correspondía a la administración autonómica, en concreto, el departamento competente en materia de servicios sociales. En base a ello, se propuso tender hacia modelos de gobernanza donde los Entes Locales cobraran mayor protagonismo, tanto en el liderazgo como en el impulso de las actuaciones a implementar.
- IV. **Mayor protagonismo a los Planes Integrales y/o estratégicos de intervención versus los planes sectoriales:** Más allá de delimitar la intervención en base a la vulnerabilidad del barrio en concreto, sino en base a un Plan Integral donde quedaran recogidos los: ejes estratégicos, presupuesto, actuaciones, actores, responsables de cada acción y los canales de participación, entre otras.
- V. **Mayor protagonismo a los agentes sociales implicados:** Fomentar la participación de la propia comunidad barrial en el desarrollo de las actuaciones, así como del conjunto de los agentes sociales y entidades empresariales implicadas en el territorio de acción.

Los esfuerzos por reformular y actualizar el Decreto 157/1988 quedaron limitados a un desiderátum producto de la apuesta por los Planes Nacionales y Autonómicos de Acción para la Inclusión Social²²⁷. En detrimento de tales propuestas de mejora, los esfuerzos institucionales se destinaron a desarrollar actuaciones sectoriales en los mencionados planes, relegando a un segundo plano la intervención comunitaria e integral dirigida a los BAPs. A pesar de la influencia de las iniciativas comunitarias europeas en la política valenciana de intervención en barrios, de acuerdo con la investigación en la materia desarrollada por De Gregorio (2012, p.456) su impacto fue residual:

Si las Comunidades hubiesen quedado implicadas en la implementación de los programas, no sólo se hubiera dado un aprendizaje por parte de estas de la metodología de URBAN, sino que hubieran tenido información de primera mano sobre la especificidad de los problemas que afrontan las ciudades y hubieran empezado a trabajar conjuntamente

²²⁷ En el caso de la Comunitat Valenciana, los Planes Autonómicos de Acción para la Inclusión Social carecían de presupuesto y de indicadores que permitieran medir operativamente la consecución de las líneas estratégicas y de los objetivos planteados.

con estas. Esta colaboración hubiese derivado en un aprendizaje que hubiese sido beneficioso en la aplicación de instrumentos como los Planes de Vivienda estatales, en los que la falta de conocimiento de la realidad local por parte de las Comunidades Autónomas es uno de los problemas que dificultan la implementación eficaz del mismo.

Sin embargo, el enfoque integral iniciado con el Decreto BAP, se trasladó a la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 4788, 02.07.2004) estableciendo expresamente un capítulo sobre la «calidad de vida de los ciudadanos». En dicho capítulo, se hace mención a la mejora del espacio urbano a través de intervenciones en aquellas áreas marcadas por la degradación, al objeto de su revitalización, regeneración e integración urbanística o social en el municipio de referencia. Asimismo, también se establecen aspectos favorecedores del acceso a la vivienda, la accesibilidad al entorno urbano, la movilidad y el transporte urbano; aunque, adoleciendo de la enunciación de intervenciones específicas para la consecución de tales cuestiones.

La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana DOGV núm. 6441, 19.01.2011) estableció de forma paralela a las actuaciones contempladas en el Decreto 157/1988 una serie de directrices con el propósito de lograr una “mayor eficiencia territorial y un mayor beneficio social” (Preámbulo del Decreto 1/2011). A pesar de dichas directrices, la relevancia de las mismas en los distintos barrios vulnerables de la época fue residual.

Los objetivos y el planteamiento del Plan de Actuación en BAPs, no han derivado en actuaciones concretas que hayan ocasionado cambios significativos para revertir la situación de vulnerabilidad urbana inicial (Caravantes & Serrano, 2016). En el caso de la ETCV, a pesar de la regulación de distintos instrumentos (planes de acción territorial, especiales, generales u otros planes regulados en la materia), la enunciación de las directrices en sintonía con el planteamiento del Decreto 157/1988 quedó en declaraciones carentes de actuaciones específicas dirigidas a barrios vulnerables para la consecución de las mismas. Esta cuestión no fue superada con la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje²²⁸, de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7329 de 31.07.2014), a pesar de establecer el criterio de

²²⁸ Conocida como la LOTUP.

ordenación territorial y urbanística procurando la consecución de ciudades integradas socialmente y, a su vez, evitando la generación de nuevas zonas o “áreas marginales y ambientes de exclusión social” (art. 13). El mismo año de aprobación de la LOTUP y como continuación de las iniciativas comunitarias de los fondos FEDER, las Edusi a lo largo de sus tres convocatorias estatales, han logrado la financiación de un total de 20 estrategias en el territorio de la Comunitat Valenciana, especialmente dirigidas “a la mejora de barrios y, por tanto, a la mejora de las viviendas y la calidad de vida de sus ocupantes” (Generalitat Valenciana, 2018, p.72).

En 2015, con el cambio de gobierno valenciano desde la conselleria competente en materia de servicios sociales se impulsó el Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión social²²⁹ 2017-2022, donde se recogió un apartado específico denominado “barrios inclusivos”.

Desde la perspectiva de la intervención y la dinamización comunitaria, se pretende llevar a cabo actuaciones integrales en aquellas zonas que presentan una elevada vulnerabilidad con especial atención “en la ruptura de la transmisión intergeneracional del empobrecimiento, de la vulnerabilidad y de la conflictividad social y generar nuevos mecanismos de inclusión social con el resto de la ciudad o la comarca, alejándose del aislamiento social y físico al que la exclusión los podía tener sometidos” (Generalitat Valenciana, 2017, p.8).

La introducción de la vertiente territorial se ha extendido al conjunto de las líneas estratégicas, objetivos y actuaciones, aunque su actual estado de desarrollo no permite a priori, poder realizar un análisis de los logros conseguidos a través de su implementación. De forma paralela a la elaboración del Plan VICS desde la conselleria competente en materia de servicios sociales, la conselleria competente en materia de vivienda elaboraba el informe “Directrices para el desarrollo de Estrategias de Regeneración Urbana para municipios de la Comunitat Valenciana” (Generalitat Valenciana, 2018). Este informe recoge una serie de directrices para la elaboración de estrategias de regeneración urbana (ERU) dirigidas a los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana en aras de facilitarles un instrumento para la definición y desarrollo de un plan donde se aborde adecuadamente el análisis detallado de un entorno concreto, su diagnóstico integrado, la selección y

²²⁹ Aprobado por Acuerdo de 3 de noviembre de 2017, del Consell, por el que se aprueba el Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017-2022 (DOGV núm. 8166 de 09.11.2017). En adelante, Plan VICS.

programación de las actuaciones pertinentes. Para la identificación de tales áreas susceptibles de aplicación de una ERU, el informe presenta el Visor de Espacios Urbanos Sensibles²³⁰ para la identificación de la vulnerabilidad en el territorio de la Comunitat Valenciana a través de distintas variables e indicadores.

Desde el ámbito de vivienda, ese mismo año fue publicado el *Libro Blanco de Vivienda de la Comunitat Valenciana*. En este monográfico, se hizo mención especial en sus ejes estratégicos a propiciar un entorno inclusivo a través de a) detección y corrección de la segregación espacial; y b) promoción de políticas sectoriales específicas. En el primer caso, se especifica la intervención preferente en aquellas zonas degradadas y barrios vulnerables a la hora de desarrollar las políticas de vivienda en coordinación con el resto de departamentos involucrados, como consecuencia de la multidimensionalidad de los factores de riesgo y condicionantes de la vulnerabilidad urbana:

El deterioro del entorno físico y la degradación del tejido social son dos factores interrelacionados que se retroalimentan mutuamente y de los que no cabe señalar causas aisladas. Las intervenciones sobre el tejido construido que no atiendan a las necesidades de las personas allí instaladas o, viceversa, la asistencia a las personas sin la mejora de su entorno físico presenta soluciones parciales que difícilmente pueden llegar a revertir los procesos internos de estos barrios. En los Barrios de Acción Preferente se combinan cuestiones infraestructurales y socioeconómicas. La intervención debe ir encaminada a la mitigación y prevención de los factores de riesgo. (...) Muchas acciones para intervenir en “barrios de acción preferente” o en “áreas geográficas de polivulnerabilidad urbana” se han puesto ya en marcha. No obstante, caben todavía algunas acciones específicas a abordar, como pueden ser establecer un marco legislativo que regule la determinación de los barrios de acción preferente y establezca la obligatoriedad de intervención para la administración pública, con base en herramientas existentes como el VEUS u otras nuevas; localizar los barrios de acción preferente, diagnosticar sus necesidades y carencias. Se ha de establecer protocolos de intervención en los que, de manera integral y transversal, primen la inclusión social y el desarrollo local en los barrios de acción preferente (Generalitat Valenciana, 2018, p.250-251).

A pesar de un planteamiento, en principio, determinante, este eje estratégico de la misma forma que sucede con el resto de ejes, adolece de actuaciones específicas, presupuesto para su ejecución e indicadores de seguimiento y evaluación para su

²³⁰ En adelante VEUS.

consecución; resultando en un desiderátum de intenciones sin un recorrido operativo para su alcance.

Un año más tarde, con la regulación de la normativa en materia de servicios sociales²³¹ y conscientes de la existencia de aquellos espacios con una elevada vulnerabilidad urbana en el territorio de la Comunitat Valenciana, se enunció un artículo sobre «espacios vulnerables», con la voluntad de desarrollar reglamentariamente una actuación de carácter integral en los mismos tal y como reza el apartado séptimo de la disposición final primera. La conceptualización de los espacios vulnerables en la normativa, no queda limitada únicamente a aquellos existentes en las zonas urbanas sino también a la existencia de los mismos en las zonas rurales. Respecto a la calificación de «espacio vulnerable» se estipula la concurrencia de alguna de las siguientes situaciones (art. 25):

- a) Degradación de carácter urbanístico y residencial, con falta de conservación o deterioro de las viviendas.
- b) Déficits de equipamientos o de recursos comunitarios o socioculturales.
- c) Existencia de infravivienda tanto de carácter vertical como horizontal.
- d) Deficiencias en las vías y redes de comunicación.
- e) Dificultades para la movilidad urbana.
- f) Carencias en las redes de saneamiento o alumbrado público.
- g) Falta de ordenación o degradación del espacio.
- h) Ausencia de tecnologías de la información en los edificios e infraestructuras del espacio urbano.
- i) Persistencia de elevadas tasas de desocupación, baja tasa de actividad económica o fragilidad de las economías familiares.
- j) Bajos niveles educativos, elevado índice de segregación escolar o elevado índice de absentismo escolar o de fracaso escolar.
- k) Déficit de recursos educativos públicos para la población vulnerable de cero a tres años, en condiciones de calidad y de acceso gratuito.
- l) Falta de las condiciones necesarias de higiene y salubridad para el desarrollo de una convivencia comunitaria digna.

Tanto el planteamiento como la voluntad de llevar a cabo intervenciones determinantes desde una perspectiva integral e interdepartamental, actualmente ha quedado relegada a la espera del desarrollo reglamentario, especialmente en lo concerniente al método propuesto, la identificación de los espacios vulnerables en el ámbito de la Comunitat Valenciana, los mecanismos de coordinación, así como los indicadores de seguimiento y evaluación de las medidas implementadas, entre otras

²³¹ Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8491 de 21.02.2019).

cuestiones. En paralelo a la aprobación de la legislación valenciana en materia de servicios sociales, en el año 2019 se inició el proceso de elaboración de la Agenda Urbana Valenciana²³² de acuerdo con los precedentes de Naciones Unidas y de la Agenda Urbana Española.

El conjunto de iniciativas y normativa autonómica en la materia, adoleció tanto de impulso firme para afrontar el fenómeno de la vulnerabilidad urbana presente en las ciudades como de una previsión a largo plazo respecto al seguimiento y evaluación de las actuaciones sectoriales desarrolladas en la materia. La carencia de indicadores y datos cuantitativos de los objetivos logrados a partir de las medidas implementadas desde los distintos ámbitos, dificultan la evaluación cuantitativa de los éxitos y desaciertos de las políticas públicas desarrolladas hasta el momento. Para suplir esta carencia ha sido determinante recurrir a la evaluación cualitativa a través de fuentes expertas en la materia para poder llevar a cabo un análisis de las medidas implementadas.

Sobre el conjunto de políticas públicas implementadas en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, desde el enfoque integral a la sectorialización de las intervenciones a partir de la década de los noventa, la existencia de los barrios vulnerables ha experimentado una tendencia al alza que, progresivamente ha ido enquistándose y caracterizando las ciudades valencianas hasta nuestros días.

En el año 2022, desde la Vicepresidencia y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática y la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, se impulsó el Proyecto de Ley de Barrios de la Generalitat Valenciana con la aspiración de avanzar en la garantía y el reconocimiento del derecho a la ciudad donde la actuación a desarrollar sea de carácter transversal:

Es necesario actuar de manera transversal a través de la integración de las estrategias sociales, económicas y medioambientales, demográficas y residenciales que consigan la implementación de una auténtica gobernanza sostenible en favor de la población residente. El Consell de la Generalitat, consciente del fenómeno de la vulnerabilidad urbana, y siendo esta una cuestión compartida con el conjunto de políticas públicas considera que la rehabilitación, regeneración y revitalización urbanas tiene que ser objetivos prioritarios de la estrategia urbana para los municipios de la Comunidad

²³² Aprobada por el Acuerdo de 18 de octubre de 2019 del Consell, de inicio del proceso de elaboración de la Agenda Urbana Valenciana.

Valenciana en el siglo XXI (Preámbulo del anteproyecto de Ley de Barrios de la Comunitat Valenciana).

El planteamiento normativo que, cuenta con un enfoque integral y transversal al conjunto de departamentos del Consell con la finalidad de ofrecer una respuesta eficiente y eficaz a las situaciones de vulnerabilidad urbana que tienen lugar en el conjunto de ciudades de la Comunitat Valenciana. A pesar de la relevancia de este Proyecto de Ley en la agenda de gobierno, este no ha llegado a aprobarse en la segunda legislatura del gobierno del Botànic ya que se disolvieron Les Corts Valencianes con motivo de las elecciones autonómicas con anterioridad a la finalización del trámite parlamentario que comporta la propia ley.

4.3. TENDENCIAS DE LOS BARRIOS VULNERABLES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Tal y como se ha destacado en capítulos previos, para la identificación de los barrios y/o espacios urbanos vulnerables en el ámbito de la Comunitat Valenciana, existen distintas bases de datos y herramientas cartográficas que permiten tanto su identificación cuantitativa y cartográfica, como el análisis de su evolución.

A nivel estatal, el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana publica decenalmente el Catálogo de Barrios Vulnerables para el conjunto de CC. AA y, especialmente, para aquellos municipios con una población superior a los 50.000 habitantes.

Las CC. AA con mayor porcentaje de población residente en barrios vulnerables son Cataluña, Andalucía, Melilla y la Comunitat Valenciana (Hernández-Aja et al., 2018). Del mismo modo que en la geografía española, en el caso de la Comunitat Valenciana, las distintas ediciones (1991, 2001, 2011) han mostrado una tendencia exponencial al alza en lo que respecta a la densidad demográfica de población residente en dichos barrios, el nivel de vulnerabilidad, así como el número de barrios vulnerables identificados en las provincias de Castellón, Valencia y Alicante. Especialmente significativo resulta la evolución para el periodo 1991-2011 con los datos disponibles ya que, a nivel estatal el número de barrios vulnerables creció un 148,11% mientras que en el caso de la Comunitat Valenciana, dicho porcentaje ascendió al 433,33% para el mismo periodo:

Tabla 4.5.

Evolución comparada de los barrios vulnerables en España y en la Comunitat Valenciana para el periodo 1991-2011

		1991	2001	CRECIMIENTO 1991-2001	2011	CRECIMIENTO 2001-2011	CRECIMIENTO 1991-2011
ESPAÑA	Población total	38.872.268	40.847.371	5,08	46.574.735	14,61%	20,44%
	Población analizada	20.049.737	21.550.443	7,48	24.534.189	13,85%	22,37%
	Población en BBVV	2.832.080	4.441.041	▲56,81%	6.697.400	▲50,81%	▲136,48%
	N.º ciudades estudiadas	116	124	6,9	147	18,55%	26,72%
	N.º ciudades con BBVV	81	103	▲27,16%	132	▲28,16%	▲62,96%
	N.º BBVV	370	▲617	▲66,76%	▲918	▲48,78%	▲148,11%
COMUNITAT VALENCIANA	Población total	3.857.234	4.162.776	7,92	4.990.345	19,88%	29,38%
	Población analizada	1.624.348	1.814.360	11,70	2.274.816	25,38%	40,04%
	Población en BBVV	199.131	244.445	▲22,76%	978.170	▲300,16%	▲391,22%
	N.º ciudades estudiadas	7	12	71,43	15	25,00%	114,29%
	N.º ciudades con BBVV	7	11	▲57,14%	15	▲36,36%	▲114,29%
	N.º BBVV	24	▲38	▲58,33%	▲128	▲236,84%	▲433,33%

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández-Aja et al., (2015) y Hernández-Aja et al. (2018).

Del mismo modo que el número de barrios vulnerables se incrementó en las diferentes ediciones tanto en España como en la Comunitat Valenciana, también fue exponencial el crecimiento de la población residente en dichos entornos. Asimismo, la Comunitat Valenciana presenta el mayor porcentaje de población residente en barrios vulnerables (43%) de toda España, por detrás de Ceuta (84,46%) y las Islas Canarias (45,09%) (Hernández-Aja et al., 2018). En la siguiente tabla se muestra la evolución de los municipios de la Comunidad Autónoma objeto de análisis identificando tanto el número de barrios vulnerables como la evolución demográfica para el periodo de 1991-2011:

Tabla 4.6*Evolución de los barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana 1991-2011*

	1991				2001				2011			
	POB. 1991	N.º BBVV	POB. Vuln.	% POB. Vuln.	POB. 2001	N.º BBVV	POB. Vuln.	% POB. Vuln.	POB. 2011	N.º BVBB	POB. Vuln.	% POB. Vuln.
Alcoy	65.514	2	13.877	21,18	58.358	3	16.245	27,84	60.716	3	27.655	45,55
Alicante	265.473	4	23.788	8,96	284.580	6	39.220	13,78	329.325	21	120.625	36,84
Benidorm	42.371	-	-	-	51.873	1	5.168	9,96	68.045	4	25.070	36,84
Elche	188.062	8	84.877	45,13	194.767	10	74.752	38,38	227.417	15	150.485	66,17
Elda	54.350	5	43.588	80,2	51.593	3	16.506	31,99	54.357	5	39.420	72,52
Orihuela	49.038	-	-	-	54.390	1	4.587	8,43	79.889	3	26.795	33,54
S. Vicente del Raspeig	-	-	-	-	-	-	-	-	54.781	1	4.785	8,73
Torrevecija	24.839	-	-	-	50.953	2	7.783	15,27	90.097	8	55.130	61,19
Castelló de la Plana	134.213	-	0	0	147.667	1	4.625	3,13	176.298	9	57.030	32,35
Vila-real	-	-	-	-	-	-	-	-	50.747	3	18.260	35,98
Gandía	51.803	1	3.983	7,69	59.850	0	0	-	77.595	6	41.335	53,27
Paterna	40.855	-	-	-	46.974	-	-	-	66.853	2	18.415	27,55
Sagunt	55.457	0	0	-	56.471	0	0	-	65.813	4	27.280	41,45
Torrent	56.564	2	9.431	16,67	65.417	3	22.035	33,68	80.829	5	39.700	49,12
València	752.909	2	19.587	2,6	738.441	8	53.524	7,25	792.054	39	326.185	41,18
Total	-	24	199.131	-	-	38	244.445	-		128	978.170	

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández-Aja et al., (2015) y Hernández-Aja et al. (2018).

También es necesario destacar que, de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad urbana de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, nuestra Comunidad Autónoma pasó de no tener barrios vulnerables en situación crítica o severa en 1991 y 2001, a tener 5 barrios con vulnerabilidad crítica o severa en 2011 ubicados en su totalidad en la provincia de Alicante: 1) el barrio de Los Palmerales-San Antón en la ciudad de Elche; y en la ciudad de Alicante 2) Virgen del Remedio I; 3) Virgen del Remedio II; 4) Virgen del Carmen, 400 viviendas y Nou Alacant; y 5) Colonia Requena-Juan XXIII). En los censos de 1991 y 2001, los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana siempre habían mantenido una vulnerabilidad baja o media.

Además de lo anterior, cabe destacar que, de forma general, la identificación de dichos barrios –no únicamente en la Comunitat Autònoma, sino también en el resto de España– están asociados a la concentración demográfica de población migrante y población gitana. En los barrios con una mayor concentración de población inmigrante, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana publicó una adenda en 2006

donde se identificaron, para aquellas ciudades estudiadas, “las secciones censales cuyos índices de extranjería fueran iguales o mayores al de referencia (20%)” (Ministerio de Fomento, 2010c, p.16). A este respecto, la identificación de barrios de inmigración tanto para el año 2006 como para el año 2011 fue un número significativo, tanto en el grueso de barrios como en lo que respecta a la población residente en los mismos:

Tabla 4.7

Evolución de los barrios de inmigración en la Comunitat Valenciana para el año 2006 y 2011

	2011				2006			
	POB. TOTAL	N.º BBIInm.	POB. En BBIInm.	% POB. En BBIInm.	POB. TOTAL	N.º BBIInm.	POB. En BBIInm.	% POB. En BBIInm.
Alcoy	60.716	0	0	0	60.590	0	0	0
Alicante	329.325	12	67.200	20,41%	322.431	0	0	0
Benidorm	68.045	6	46.100	67,75%	67.627	2	11.325	16,75%
Elche	227.417	5	41.695	18,33%	219.032	1	5.583	2,55%
Elda	54.357	0	0	0	55.138	0	0	0
Orihuela	79.889	3	21.615	27,06%	77.979	2	9.188	11,78
S. Vicente del Raspeig	54.781	0	0	0	-	-	-	-
Torreveija	90.097	10	69.845	77,52%	92.034	9	65.785	71,48%
Castelló de la Plana	176.298	11	88.225	50,04%	172.110	7	44.445	25,82%
Vila-real	50.747	2	7.625	15,03%	-	-	-	-
Gandia	77.595	5	32.705	42,15	74.827	4	26.827	35,85%
Paterna	66.853	0	0	0	57.343	0	0	0
Sagunt	65.813	1	4.415	6,71%	62.702	0	0	0
Torrent	80.829	1	8.020	9,92%	74.616	0	0	0
Valencia	792.054	27	162.345	20,50%	805.304	13	88.673	11,01%
Total		83	549.790			38	251.826	

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández-Aja et al., (2015).

Del mismo modo que el resto de barrios vulnerables identificados en el Atlas, los barrios de inmigración también han estado presentes en el análisis de la situación actual de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, ya que la concentración demográfica de población extracomunitaria, especialmente de migración procedente de Latinoamérica, Europa del este y el norte de África ha sido una de las cuestiones más reiteradas en el perfil de residentes de dichos barrios tal y como se destacará en el capítulo VIII.

En lo que respecta a aquellos barrios con un porcentaje significativo de población gitana, el Atlas no ofrece datos específicos de los mismos como sucede con los barrios marcados por inmigración, especialmente porque la pertenencia a una minoría étnica no constituye un ítem ni en los censos de población y viviendas ni en el padrón de habitantes.

No obstante, el Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España (2007; 2015) publicado por el entonces Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, permite obtener una aproximación de la realidad de los barrios y/o asentamientos de población gitana a través de la colaboración con entidades del tercer sector de acción social que trabajan estrechamente con la realidad del pueblo gitano en terreno. En ambos informes, se hace especial incidencia en el lugar de residencia de la población gitana, tanto de si se trata de un barrio y/o asentamiento, como en las características edificatorias y en el estado de conservación de las viviendas.

De esta forma, la Comunitat Valenciana es la segunda Comunidad Autónoma con mayor concentración de población gitana (11,76%) en un total de 110 municipios, justo por detrás de Andalucía (36,11% en 284 municipios) (Fundación Secretariado Gitano, 2018).

Con carácter general, la mayor presencia de las viviendas libres en propiedad (40,34%) y las viviendas protegidas en régimen de alquiler (29,2%) donde reside la población gitana se encuentran ubicadas en barrios periféricos, barrios de primera o segunda expansión o viviendas dispersas (84,22%) (Fundación Secretariado Gitano, 2018):

Tabla 4.8

Ubicación del barrio/asentamiento en los que reside población gitana en el municipio, 2007-2015 (Comunitat Valenciana)²³³

Barrios/Asentamientos	2007		2015		VARIACIÓN 2007-2015
	N.º	%	N.º	%	%
Centro histórico/Casco Viejo	66	18,75	39	12,75	▼ -40,9
Barrio de 1ª o 2ª expansión	101	28,69	62	20,26	▼ -38,6
Barrio periférico	100	28,41	113	36,93	▲ 13,0
Barrio/Asentamiento localizado en otro núcleo urbano del municipio	8	2,27	17	5,56	▲ 112,5
Asentamiento segregado del núcleo urbano	11	3,13	11	3,59	0,0
Viviendas dispersas e integradas en el municipio	65	18,47	62	20,26	▼ -4,6
Otros	1	0,28	2	0,65	-
Total con respuesta	352	100	306	100	▼ -13,1
NS/NC	8				
Total	360				

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2018a).

De forma paralela, el informe señala que, a excepción de las Islas Canarias y la Comunitat Valenciana, el resto de CC. AA han avanzado de forma significativa en la reducción de la infravivienda, mientras que en estas el porcentaje se ha incrementado respecto a 2007 un 20,1% (Fundación Secretariado Gitano, 2018).

Por otra parte, en comparación con el resto de CC. AA, la ocupación ilegal de viviendas adquiere su máximo valor en la Comunitat Valenciana (12,27%), seguida de Illes Balears (11,68%) y Cataluña (7,22%) (Fundación Secretariado Gitano, 2018).

De acuerdo con la misma fuente, la Comunitat Valenciana representa el territorio donde se ha experimentado el fenómeno de la concentración, es decir, se ha producido una reducción en el número de viviendas donde residía población gitana, pero se ha producido un incremento demográfico al respecto. En base a ello, la residencia de la

²³³ Se han empleado estas siete categorías con la finalidad de poder comparar los resultados obtenidos en 2007 y por otro lado, distribuir el municipio “en función de criterios sociales según la proximidad de la población a los núcleos o centros administrativos de las ciudades o municipios, siguiendo un diseño de círculos concéntricos trazados desde el centro del mismo” (Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2015, p.63).

población gitana se ha mantenido estable con respecto al año 2007 en aquellos barrios/asentamientos que se encuentran en crecimiento (101) y el número de aquellos en los que la población gitana se halla estacionada ha descendido un 16%. Sin embargo, “no se ha detectado ningún barrio con población tendente a desaparecer, por lo que se infiere que, los barrios en que se detectaba dicha tendencia ocho años atrás ya no se hallan presentes en los datos recopilados” (Fundación Secretariado Gitano y Daleph, 2016, p.299):

Tabla 4.9

Tendencias de la población gitana en barrios o asentamientos de la Comunitat Valenciana 2007 y 2015

	VALÈNCIA				ALICANTE				CASTELLÓN				TOTAL 2007	TOTAL 2015
	2007		2015		2007		2015		2007		2015			
	Nº BB/ Asentam	%	Nº BB/ Asentam	%	Nº BB/ Asentam	%	Nº BB/ Asentam	%	Nº BB/ Asentam	%	Nº BB/ Asentam	%		
En crecimiento	51	30	51	30,7	47	32,2	39	38,2	3	6,8	11	30,6	101	101
Estacionado	86	50,6	91	54,8	83	56,9	58	56,9	37	84,1	25	69,4	206	173
En reducción	13	7,6	24	14,5	11	7,5	5	4,9	2	4,5	0	0	26	29
Tendencia a desaparecer	11	6,5	0	0	1	0,7	0	0	2	4,5	0	0	14	1
NS/NC	9	5,3	1	-	4	2,7	1	-	-	-	-	-	13	2
Total	170	100	167	-	146	100	103	-	44	100	36	-	360	306

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Secretariado Gitano y Daleph (2016).

Sin embargo, a pesar de disponer de cifras del número de barrios y/o asentamientos de población gitana, no es posible comparar los datos proporcionados por esta fuente con los datos aportados por el Atlas ya que la primera fuente únicamente aporta datos cuantitativos sobre el total de barrios y/o asentamientos y su denominación (en algunos casos), pero adolece de herramientas de representación cartográfica y bases de datos con la delimitación de los mismos por secciones censales como sucede con el Atlas.

4.4. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

La trayectoria de la política urbana española, tal y como ha sido expuesto en este capítulo, ha estado caracterizada por adolecer de una apuesta de carácter estatal en

consenso con el resto de niveles de la administración para hacer frente a los continuos desequilibrios y desigualdades sociales y territoriales de nuestras ciudades. En su defecto, las reiteradas políticas sectoriales desde el gobierno central, fundamentalmente en materia de vivienda a través de los planes estatales, la normativa en materia de suelo y ordenación del territorio, rehabilitación, renovación y regeneración urbana y acción social han caracterizado ampliamente el recorrido de la inexistente política urbana a nivel estatal. Todo ello, en paralelo al avance del proceso de urbanización y de crecimiento de la vulnerabilidad urbana en las ciudades españolas. La falta de transversalidad, integralidad y de perspectiva holística en las políticas dirigidas a los barrios vulnerables, ha ido copando un mayor protagonismo entre las prioridades de los gobiernos autonómicos de diferentes CC. AA como posteriormente se observará en el capítulo VII.

Por su parte, el Decreto BAP en el caso de la Comunitat Valenciana supuso un punto de inflexión a finales de los ochenta, adoptando una política interdepartamental y transversal cuya máxima aspiración era la mejora de determinados barrios declarados BAP por parte de la Generalitat desde un enfoque integral y con el establecimiento de equipos de intervención. Sin embargo, ese decreto posteriormente perdería protagonismo al verse diluidas las funciones atribuidas al Plan Conjunto de Actuación en BAP tras las sucesivas normativas y cambios departamentales en los órganos correspondientes. De este modo, el principio de las actuaciones desarrolladas a partir del Decreto BAP, rápidamente quedaron al albur de las inercias de las administraciones públicas competentes, generalmente actuaciones implementadas desde servicios sociales, careciendo de estudio, ordenación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación. Desde aquella época hasta la actualidad, se han sucedido numerosas iniciativas e intentos institucionales por mejorar la situación social, residencial, educativa, sanitaria y urbanística de estos barrios desde diferentes niveles de la administración y desde diferentes departamentos.

Con todo ello, el estado de la cuestión de las políticas urbanas en la Comunitat Valenciana igualmente estuvo caracterizada por la sectorialidad y la fragmentación de las políticas urbanas dirigidas a la mejora de los barrios vulnerables. La aprobación del Decreto BAP supuso el reconocimiento institucional de actuar de forma prioritaria en dichos barrios desde una perspectiva holística, integral y transversal a los diferentes departamentos competentes. No obstante, el cambio de las prioridades del nuevo gobierno

en la década de los noventa, derivó en una pérdida significativa de los principios de integralidad y transversalidad que había instaurado el propio Decreto en 1988.

En la actualidad, el nuevo gobierno de coalición de la Generalitat Valenciana ha presentado una nueva sensibilidad con respecto al fenómeno de la vulnerabilidad urbana, especialmente en lo relativo a su naturaleza e intensidad en los barrios vulnerables. De este modo, la legislación en materia de servicios sociales con la regulación de los espacios vulnerables y, posteriormente, con la aprobación del anteproyecto de ley de barrios por parte del Consell, escenifica un nuevo periodo de compromiso y de responsabilidad pública en el desarrollo de actuación dirigidas a los barrios vulnerables de las ciudades valencianas.

PARTE SEGUNDA: EL PLANTEAMIENTO Y LOS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

CAPÍTULO V.

EL PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y LOS FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS



Barrio de la Mina (Sant Adrià del Besòs)

“No es suficiente luchar por objetivos justos;
hay que hacerlo, además, con métodos correctos”.

Marco Marchioni (2007).

INTRODUCCIÓN

El planteamiento y los fundamentos metodológicos de la presente investigación radican en la deconstrucción y el análisis del fenómeno de la vulnerabilidad urbana en aras de realizar propuestas para una política pública valenciana frente a dicho fenómeno de conformidad con los objetivos de investigación descritos en la Tabla I.

Para ello, el capítulo profundiza en el posicionamiento de la investigadora a partir de las raíces del Trabajo Social Comunitario y en la adopción del Nuevo Paradigma Urbano (NPU) de Naciones Unidas, cuestiones que, sustentan en buena medida la posterior propuesta metodológica de la investigación a partir del análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana y el análisis de las políticas públicas frente a dicho fenómeno.

Para su consecución, se ha optado por la metodología cualitativa, fundamentalmente a partir del empleo de la técnica de la entrevista semiestructurada (a personas profesionales, personas expertas y representantes políticos), audiciones individuales y grupales (a miembros de la sociedad civil organizada) y grupos focales (con personas profesionales, representantes políticos y personas expertas). Seguidamente, el capítulo concluye con la enunciación de las limitaciones metodológicas de la presente tesis doctoral, especialmente acentuadas por los efectos y restricciones de la crisis del coronavirus, entre otras cuestiones que se detallarán posteriormente.

Por último, el capítulo finaliza con la síntesis de los contenidos abordados en el mismo, destacando concretamente aquellos aspectos fundamentales que actuarán de guía vehicular para la presentación de los resultados presentados en la parte tercera de esta investigación.

5.1. EL POSICIONAMIENTO DE LA INVESTIGADORA

Desde el plano teórico, se ha optado por un posicionamiento empírico amparado en el NPU defendido desde Naciones Unidas en coherencia con la Nueva Agenda Urbana. De acuerdo con lo referido en el prólogo, su selección se ha fundamentado por su marcado carácter humanista con el objeto de estudio.

El abordaje de la cuestión urbana y de los procesos que tienen lugar en las ciudades está en los albores de la disciplina de Trabajo Social. Las aportaciones de Jane

Addams²³⁴ en el ámbito comunitario en las últimas décadas del siglo XIX, constituyeron un antecedente esencial en la intervención con comunidades en el ámbito norteamericano. En Estados Unidos se desarrolló el movimiento de los *settlements*²³⁵ creándose así el centro más importante y mundialmente famoso en la ciudad de Chicago, el denominado *Hull House*²³⁶. Su principal objetivo, se basaba en la atención de las necesidades del vecindario y de la comunidad. Hull House fue un centro social de la comunidad, trabajando especialmente con personas migrantes²³⁷ y configurado como espacio coeducativo, comprometido con las mejoras sociales, el feminismo, la igualdad racial, la paz y la diversidad (García Dauder & Pérez Sedeño, 2015). Se trataba de proporcionar una respuesta a las necesidades del vecindario en su totalidad, desde el prisma de la reciprocidad de clases y la interdependencia (Verde, 2013).

Además, Addams destacaba que las personas profesionales del Hull House debían contemplar las necesidades de la ciudad en su conjunto, así como: “recoger datos para legislar y utilizar su influencia para asegurarse de ello. (...) Están obligadas a considerar la vida entera de su ciudad como algo orgánico, a hacer un esfuerzo por unificarla y a protestar contra la diferenciación excesiva (Addams, 1910, p.86).

La relevancia de Addams en el estudio del espacio urbano radicaba en que los/as investigadores/as eran corresponsables con las personas y problemas de estudio en pro de generar mejoras sociales respetando los distintos puntos de vista de la ciudadanía (García Dauder & Pérez Sedeño, 2015). Dicho supuesto de responsabilidad, sirvió de base para el conjunto de investigadoras que integraron posteriormente la Escuela de Chicago tanto desde la disciplina de Trabajo Social como desde la corriente urbana de la Sociología.

²³⁴Jane Addams (1860-1935) es reconocida como una de las pioneras y fundadoras del Trabajo Social como profesión pública y como disciplina universitaria y se considera promotora del movimiento de instituciones de apoyo comunitario. Era periodista, filósofa, escritora, socióloga, trabajadora social y sufragista; creó y dirigió la Liga Internacional de las mujeres para la paz y la libertad. Vivió en “comunidades pobres para ayudar y aprender de los miembros marginados de la sociedad” (Addams, 1912, p.117).

²³⁵ Fundados por Jane Addams y Ellen Gates Starr suponen el antecedente directo al Trabajo Social grupal y comunitario. Con la conversión de las visitadoras de la COS (*Charity Organization Society*) y el movimiento de los asentamientos, se inició la profesionalización de la disciplina.

²³⁶ Denominado así por el primer propietario de la mansión, Charles Jerald Hull.

²³⁷ Las trabajadoras sociales de los *settlements*, cuyos presupuestos ideológicos se identificaban con los más progresistas del momento, se presentaron como candidatas socialistas a las elecciones en las primeras décadas del siglo XX. “Su labor de acogida y defensa de los inmigrantes fue inmensa, eran sufragistas militantes y en 1914 fueron antibelicistas, lo que le valió a Jane Addams el reconocimiento internacional y el premio Nobel de la Paz” (Miranda, 2015, p.30).

El Trabajo Social con comunidades que defendía Addams desde la Escuela de Chicago, entronca con el NPU para el siglo XXI en el sentido de hacer protagonista de su propio cambio a los/as pobladores de las comunidades objeto de intervención. Son diversas y plurales las distintas corrientes de pensamiento en torno a cómo concebir la vulnerabilidad urbana y las políticas públicas que abogan por intervenciones horizontales e interseccionales para atajar tanto la desigualdad como la vulnerabilidad en las ciudades. Ante ello, la trayectoria de intervención y actuación política por parte de los Estados en las ciudades ha comportado importantes aprendizajes en el campo de la gobernanza, el planeamiento y diseño urbano, la financiación, la vivienda y los servicios públicos, la educación y el medioambiente, entre otras. Por ello, se ha optado por un paradigma socioespacial que enfoque la cuestión urbana desde una mirada desde las ciudades en su conjunto, más allá de los espacios urbanos vulnerables.

De esta forma, el NPU hunde sus raíces en la herencia lefebvriana del derecho a la ciudad y en distintos elementos que se consideran prioritarios en la formulación de estrategias de actuación de forma que el enfoque proporcionado por esta corriente de pensamiento presenta una oportunidad de acción para los poderes públicos a partir de los siguientes principios de actuación:

1) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS ES... **socialmente inclusiva y participativa**

Amparado en el concepto del derecho a la ciudad para el conjunto de la ciudadanía, el NPU apuesta por situar a la persona en el centro de las ciudades. Este hecho recuerda a la obra del arquitecto danés Jan Gehl, *Byer for Mennesker*²³⁸ (2010) donde defiende la concepción de una ciudad para la gente y sus necesidades como centro de la planificación urbana, el diseño y el hacer del medioambiente urbano (Gehl, 2014). Este principio destaca las potencialidades de las personas que habitan las ciudades, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social (ONU-Hábitat, 2016). La atención a las necesidades del entorno urbano en función del género es otra de las cuestiones destacadas por dicho paradigma. La adopción de la perspectiva feminista en el diseño y en la planificación urbana constituye un destacado elemento para la interpretación de la realidad de las ciudades en su conjunto (Soto Villagrán, 2016).

²³⁸ Ciudades para la gente.

En lo que respecta a los procesos participativos, en este paradigma destacan aquellos que promuevan la participación con un enfoque *bottom-up*. Desde esta perspectiva, se subraya el carácter comunitario de las actuaciones haciendo partícipe a las propias comunidades en todo el proceso de implementación de las intervenciones, tanto en la definición de los problemas a atajar como en la posterior implementación y evaluación de las actuaciones llevadas a cabo.

2) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS ES... **asequible, accesible y equitativa**

El conjunto de infraestructuras y servicios públicos han de ser diseñados de acuerdo con las necesidades y con la participación de los agentes comunitarios, especialmente de aquellos colectivos más vulnerables. Partiendo de tales necesidades, se apuesta por un enfoque colaborativo para abordar las causas fundamentales que originan los déficits en infraestructuras y servicios públicos en determinados espacios de las ciudades. Por otra parte, se destaca que la rápida industrialización y, con ella, la creciente urbanización de las ciudades en la actualidad pasa necesariamente por el realojamiento de ciertos sectores poblacionales con la finalidad de lograr la sostenibilidad y el equilibrio urbano (ONU-Hábitat, 2016). Ello desde la lógica de eludir procesos de segregación o concentración poblacional de aquellas personas en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social. Por su parte, Naciones Unidas destacó que tanto el cambio climático como el proceso de urbanización suponen una amenaza directa a la calidad de vida, la estabilidad social y la economía (ONU-Hábitat, 2011a).

3) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS ES... **económicamente pujante e inclusiva**

El tercer principio, sobre una ciudad económicamente pujante e inclusiva, implica el fomento del desarrollo urbano sostenible a partir de la promoción de la economía local y de proximidad. Partiendo de la consideración de la existencia de economías informales, apuesta por defender el derecho a un trabajo digno, a los medios necesarios para la subsistencia “y a la prosperidad compartida por medio del desarrollo de habilidades, la capacitación de los jóvenes y las políticas que apoyan al empleo no discriminatorio” (ONU-Hábitat, 2016, p.8). Como medio para su consecución, emplaza a fórmulas de colaboración público-privada junto con la sociedad civil presente en los territorios.

Existe una amplia literatura alrededor de la colaboración público-privada, especialmente en lo relativo al sector de la vivienda. Respecto a la regeneración urbana y a los espacios urbanos vulnerables, resulta de interés destacar las aportaciones de Ponce

Solé desde la perspectiva jurídica en el sentido de desarrollar fórmulas (colaboración público-privada, tanteo y retracto...) que permitan regenerar espacios urbanos y gestionar la demanda de una vivienda asequible (Ponce Solé, 2013). Dicha fórmula plantea al mismo tiempo un nuevo paradigma sobre cómo concebir la Administración Pública, en la línea de la corriente del *New Public Service*²³⁹.

4) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS ES... **regenerativa y resiliente**

Los riesgos que enfrentan diariamente las ciudades y sus pobladores son diversos y se traducen en múltiples efectos y consecuencias en distintas dimensiones de la vida urbana. Ante ello, y de acuerdo con la capacidad de resiliencia expuesta en el capítulo 2, se considera imperativo fomentar y potenciar las capacidades y potencialidades de las personas y las comunidades, así como del resto de agentes comunitarios presentes en las ciudades, de forma que puedan enfrentar los riesgos y adversidades sobrevenidas.

Sobre las políticas de regeneración de las ciudades, el NPU realiza una apuesta decidida a través de métodos de aprovechamiento de recursos renovables, la producción urbana y la agricultura comunitaria (ONU-Hábitat, 2016). Reconocer las capacidades de subsistencia del entorno implica a su vez apostar por los recursos disponibles y por la sostenibilidad de los territorios a partir de economías circulares.

5) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS ES... **segura, saludable y promueve el bienestar**

La existencia de un clima de conflicto, violencia y delito en las ciudades se acentúa de forma general, en los barrios vulnerables: “las desigualdades sociales y económicas son el trasfondo sobre el cual aumentan los índices de delito y los intentos por proteger la propiedad privada y la vida personal” (Gehl, 2014, p.97). Para ello, el NPU defiende prácticas de diálogo y tolerancia al objeto de promover la comunicación y la comprensión a favor de la convivencia ciudadana, logrando que la población se sienta segura (Gehl, 2014, p.91).

²³⁹ Próximo al ideal socialdemócrata y de tradición comunitaria, concibe a la ciudadanía como sujeto activo de derechos y supone el aspecto nuclear sobre el que se organiza la arquitectura y configuración de las Administraciones Públicas. La diferencia sustancial con respecto al resto de corrientes previas estriba en la concepción de ciudadanía como sujeto activo de derechos y deberes (Pereira, 2013). Derivado de su papel protagónico bajo esta nueva corriente –independientemente del rol o posición que puedan desempeñar las personas en su relación con las instituciones–, la ciudadanía es concebida como propietaria política y económica de la administración, exigiéndole a ésta resultados (Ramió, 2001) derivados de su gestión, provisión e implementación de políticas.

En lo referido a las ciudades saludables y promotoras del bienestar, cabe destacar que la residencia en barrios vulnerables está caracterizada por elevados niveles de estrés en las distintas etapas del ciclo vital. Así, el estrés:

Es el tejido conectivo de distintos problemas sociales como la adicción, la violencia y las enfermedades crónicas, así como las numerosas crisis de nuestros servicios públicos (...) incide incluso en el tono y la sustancia del debate político y en la dirección que toma la sociedad. En relación con la pobreza, el estrés es una de las variables más importantes de la ecuación. Si se pudieran reducir considerablemente los niveles de estrés en la sociedad, mejoraría la calidad de vida de millones de personas. Dada la magnitud de la tarea, la cuestión que surge no es tanto cómo lo hacemos como quién es responsable de hacerlo (McGarvey, 2019, p.230).

Por otra parte, sobre la extensión del coronavirus y la existencia de otras enfermedades, se pone de manifiesto que la Nueva Agenda Urbana ha de reconocer “que la salud es un objetivo fundamental del desarrollo, que reviste la misma importancia que otros objetivos, y que los efectos para la salud de las intervenciones en todos los sectores urbanos deben considerarse de forma explícita” (ONU-Hábitat, 2016, p.20). La importancia de concebir la dimensión humana en el planeamiento urbano radica en la existencia de una demanda de mejorar la calidad urbana de forma que: “se pueden establecer conexiones directas entre las mejoras espaciales y su papel en lograr ciudades vitales, sanas, seguras y sostenibles” (Gehl, 2014, p.7).

6) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS SE... **gestiona colectivamente y tiene un gobierno democrático**

La ciudad gestionada colectivamente insta a modelos de gobernanza basados en alianzas colaborativas y de participación activa del conjunto de agentes comunitarios de las ciudades (tanto públicos como privados). Al respecto, se refuerza la dimensión comunitaria de las ciudades, incidiendo especialmente en la calidad de vida de las personas a título individual y de la sociedad en su conjunto (Caravantes, 2019).

En la gestión colectiva de la ciudad, De Gregorio (2012) analiza la planificación colaborativa en las políticas urbanas de la UE, especialmente centrando su atención en las iniciativas comunitarias, como un potencial método de actuación en barrios vulnerables. De esta forma, la planificación colaborativa en la política urbana de la UE

partía de la concepción de establecer medios de colaboración entre los distintos agentes del territorio, con la finalidad de lograr:

Una transformación y mejora de la gobernanza local (y de la gobernanza multinivel), a través de la capacitación de los gobiernos locales, la ciudadanía y los distintos actores (económicos, sociales, etc.) para mejorar su situación presente y afrontar desafíos futuros (De Gregorio, 2012, p.25).

Por ello, es necesario el empoderamiento de las comunidades en pro de su autonomía, potenciando las capacidades de los municipios “y apoyando el liderazgo local y las instituciones participativas para impulsar la autosuficiencia, la sensibilización y la autodeterminación” (ONU-Hábitat, 2016, p.10).

7) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS... **fomenta un desarrollo territorial cohesionado**

La cohesión del desarrollo territorial se traduce en la coordinación efectiva de las distintas actuaciones sectoriales del ámbito de la vivienda, la economía, los servicios públicos, las infraestructuras, etcétera, con la finalidad de proyectar una política común en el territorio. En coherencia con el principio anterior, la articulación efectiva de las políticas locales y supralocales ha de velar por la autonomía de los municipios reforzando especialmente la gobernanza colaborativa y multinivel.

Otra de las cuestiones señaladas en dicho principio está relacionada con frenar el crecimiento desordenado en las ciudades, hallando fórmulas que aboguen por la sostenibilidad y el desarrollo territorial cohesionado tanto de las zonas urbanas como de las zonas rurales.

8) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS ESTÁ... **bien planificada, es peatonal y favorece la circulación vehicular**

La adopción de una planificación integrada emplaza a responder a las necesidades de la población, del territorio actual y de las futuras generaciones a través de la promoción de procesos participativos en el desarrollo de la planificación y, a su vez, favoreciendo el *empowerment* de los agentes comunitarios. Los planteamientos desarrollados alrededor de la Regeneración Urbana Integrada²⁴⁰ desde la UE, aluden a un “proceso planificado en

²⁴⁰ En concreto, el empleo del término “Regeneración Urbana Integrada” es relativamente reciente, aunque ha sido ampliamente estudiado desde la comunidad científica e incluso referenciada por la Unión Europea (Matesanz, 2016).

el que confluyen políticas integradas en áreas menos favorecidas por el desarrollo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y equilibrar las estructuras sociales, productivas y urbanas, e impulsar una mayor sostenibilidad ambiental” (Hernández-Aja & Rodríguez-Suárez, 2017, p.11).

Por otra parte, en lo que respecta a la movilidad peatonal “la densidad de la ciudad está diseñada para posibilitar la expansión urbana planificada, al tiempo que reduce su huella ecológica y el crecimiento horizontal desordenado” (ONU-Hábitat, 2016, p.18). Por ello, se considera necesario garantizar el derecho a la movilidad para el conjunto de la ciudadanía teniendo la consideración de la proximidad del tejido comercial y de los servicios básicos en los espacios urbanos. La ciudad adecuadamente planificada, responde a las necesidades tanto de las personas como de las comunidades en su conjunto.

9) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS POSEE... **identidades compartidas y fomenta el sentido de pertenencia**

La creciente diversidad en los territorios urbanos obliga a repensar el esquema en clave convivencial y de fomento del sentido de pertenencia. “La ciudad que necesitamos posee una identidad multifactorial integrada por diversos barrios y personas que buscan conscientemente maneras de compartir el sentido común” (ONU-Hábitat, 2016, p.15). Asimismo, la residencia en un barrio con características propias influye tanto en la adopción de trayectorias sociales positivas como negativas por parte de la población (Torres, Moncusí & Esteban, 2015). Buades y Giménez (2013, p.31) destacan cuatro elementos para favorecer los lazos convivenciales en el territorio: “el sentido de comunidad, la preparación comunitaria, el desarrollo de coaliciones y la participación ciudadana; cada uno de ellos como proceso psicosocial determinante en las dinámicas de cohesión social”.

10) LA CIUDAD QUE NECESITAMOS... **aprende e innova**

Tal y como fue destacado por Jane Jacobs (1961) o en la obra de Robert Ezra Park (1999), la ciudad constituye un verdadero laboratorio de ensayo y error, desprendiéndose así su predisposición al aprendizaje. La realidad territorial en continuo proceso de cambio requiere de capacidad reflexiva y de aprendizaje continuo en la proyección de escenarios futuros a través de procesos flexibles de planificación y toma de decisiones. Ello incluye "enfoques nuevos e innovadores de la gobernanza social, económica y ambiental y

también enfoques nuevos e innovadores de la administración municipal y la gestión fiscal y financiera” (ONU-Hábitat, 2016, p.22).

La innovación en el NPU, alude a la potencialidad que los medios tecnológicos pueden ofrecer al desarrollo sostenible y equilibrado. Sin embargo, la existencia de la brecha digital pone de manifiesto una desigualdad en términos digitales, afectando de forma directa a aquellos territorios con menor renta per cápita y con mayor índice de vulnerabilidad (Arriazu, 2015).

Por otra parte, se apuesta por un enfoque sistémico con la finalidad de comprender la trama y complejidad urbana a partir de “estudios y el diálogo interactivo sobre políticas y la investigación participativa que promueve la colaboración multidisciplinar con las partes interesadas” (ONU-Hábitat, 2016, p.22).

Por todo ello, considerando el conjunto de principios que conforman dicho paradigma, su elección entre la extensa diversidad de paradigmas socio-espaciales se ha basado, además de por su carácter humanista y por su relación con el objeto de estudio, por los valores promulgados en su planteamiento, coincidentes asimismo con el posicionamiento de la investigadora.

5.1.1. Una investigación participativa, aplicada e innovadora

De acuerdo con lo destacado en apartados anteriores, esta investigación nace con la voluntad por parte de la investigadora de ser tanto participativa como de carácter aplicado. Desde la vertiente comunitaria del Trabajo Social afín al enfoque de esta investigación, la intervención comunitaria se fundamenta en hacer protagonistas de su propio cambio a las personas y comunidades (Marchioni, 2007) de forma que “la verdadera revolución epistemológica en el Trabajo Social, es aquella en la que los beneficiarios no son meros usuarios sino parte activa del proceso” (Uceda-Maza, 2011, p.317).

▪ Una investigación participativa

Desde el punto de vista de la ciencia social teórica y aplicada, la reflexión que induce la *praxis* constituye un elemento esencial para la construcción de la ciencia aplicada, puesto que únicamente puede emerger de las personas en relación con la *praxis* y desde un proceso metodológico que lo posibilite. Así, la persona investigadora:

Para conocer si la realidad de la que da cuenta es compatible con la realidad del grupo del que dice dar cuenta, ha de proceder a conversar con el grupo en cuestión (...) conversación que ha de enmarcarse en un proceso de toma de decisiones que afecten a sus vidas (Montañés, 2009, p.37).

Existen distintos enfoques metodológicos sobre cómo desarrollar una investigación participativa. De forma compartida con gran parte de los enfoques, todos ellos abogan por un mayor o menor grado de compromiso social (Uceda-Maza, 2011):

No se trata de realizar una investigación por la investigación, ni por satisfacer un mero "apetito intelectual", sino que ella debe estar vinculada a la transformación... El quehacer investigativo debe tener una clara vinculación con la práctica transformadora lo que supone la superación de la división clásica entre el "sujeto" y el "objeto" de la investigación, toda vez que el objeto se transforma en el sujeto consciente que participa en el análisis de su propia realidad con el fin de promover su transformación (Ander-Egg, 2003, p.9).

La adopción de una mirada basada en la triple relación entre *sociedad-investigación-acción* enriquece el proceso de generación del conocimiento científico hacia la formulación de estrategias y vías de actuación. La implicación de la ciudadanía y del conjunto de agentes comunitarios vinculados con un espacio territorial concreto es necesaria para la reducción de la incertidumbre y el fomento de la operatividad, tanto de la investigación como de las actuaciones desarrolladas en un ámbito concreto. El planteamiento de la investigación se ha articulado hacia la enunciación de propuestas para una política pública valenciana frente a la vulnerabilidad urbana, contando para ello con la participación ciudadana²⁴¹.

En el ámbito de las políticas públicas, generalmente prevalece el diseño vertical de estas (Berrios Navarra & Zapata, 2015) en detrimento de diseños horizontales y participativos. No obstante, desde las últimas décadas este hecho ha virado a nuevos modelos de gobernanza abogando por fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas en distintos niveles de la Administración (Della Porta, 2013). Sin embargo, cabe aclarar que “una cosa es que casi todos estemos hablando de participación e implicación

²⁴¹ Vinculado a estas cuestiones, realicé un primer análisis sobre el derecho de participación en las políticas sociales a partir del proceso de elaboración de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, destacando tanto las ventajas como los retos, limitaciones y dificultades de futuro en las nuevas formas de gobernanza multinivel (Caravantes, 2020).

social, y otra que esto sea realmente cierto a la hora de su aplicación con la coherencia que se proclama” (Rodríguez Villasante, Montañés & Martí, 2009, p.12). La capacidad de la participación ciudadana no radica exclusivamente en su incidencia en las políticas públicas, sino también en la capacidad de disentir al respecto (Subirats, 2016). De este modo, el diseño horizontal de las políticas urbanas replantea el escenario de los asuntos públicos en relación con los actores, puesto que la relevancia de éstos en las políticas públicas trasciende a los procesos de implementación y evaluación, especialmente indispensables resultan en la definición del problema público y de la formulación de estrategias de actuación (Subirats, 2016). A este respecto, desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020), se subraya la necesidad de apostar por investigaciones que contribuyan a un cambio radical del sistema urbano:

De ahí que se necesiten nuevas políticas urbanas (es decir, los nuevos modelos de gobernanza, la nueva base de planificación espacio-temporal, los instrumentos de concienciación, el desarrollo de políticas participativas) para afrontar los desafíos y las oportunidades de las áreas urbanas en lo social, lo ambiental y lo económico (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020²⁴²).

- **Una investigación aplicada**

Además de lo anterior, cabe destacar el carácter aplicado de la investigación dado que está diseñada en base a hallar alternativas y propuestas en una doble vertiente: para la mejora de la vida urbana de la población valenciana y para la gobernanza de los distintos actores; es decir, “la investigación aplicada busca el conocer para hacer, para actuar, para construir, para modificar” (Zorrilla, 1993, p.43).

La investigación aplicada más allá de buscar certezas como sucede con la investigación pura o básica, persigue la utilidad de modo que el conocimiento empírico que genera la investigación puede resultar de aplicación en la realidad en aras de obtener un resultado práctico (Cazau, 2006). Sin embargo, existe cierta vinculación entre la investigación básica y la aplicada, en el sentido en el que la segunda depende de los descubrimientos y avances de la primera y se enriquece con ellos. Se trata de “investigaciones que se caracterizan por su interés en la aplicación, utilización y consecuencias prácticas de los conocimientos” (Ander-Egg, 1987, p.68).

²⁴² Véase en <https://bit.ly/2OHdT5X>

Esta orientación de la investigación hacia las propuestas de actuación entronca con los pilares fundamentales de la disciplina del Trabajo Social desde la que se desarrolla esta investigación. Desde los albores de la disciplina, Mary Ellen Richmond destacó en su obra *Social Diagnosis* (1917) la relevancia de vincular la profesión y la investigación, así como “denunciar los problemas sociales y crear una opinión pública favorable a la reforma y a los avances sociales” (Antón, 1996, p.29).

El planteamiento de quien es considerada la fundadora de la disciplina del Trabajo Social, señala la relevancia de la investigación desde el centro del problema en cuestión permitiendo desarrollar un conocimiento crítico en aras de abordar dicho problema, así como formular estrategias pertinentes para su abordaje (Navarro-Pérez, 2014). Desde el planteamiento de la fundadora, tanto la disciplina como la acción social deben abordarse en conjunto puesto que ambas se retroalimentan mutuamente: tan importante resulta la relación profesional individualizada como la reorganización social a partir de las fuerzas propias de la comunidad.

▪ **El carácter innovador de la investigación**

En lo que respecta al contenido de innovación del estudio, tal y como se ha destacado en el apartado sobre los antecedentes de la investigación, los estudios en materia de barrios vulnerables han concluido la necesidad de apostar por políticas urbanas interdisciplinares. Por este motivo, la innovación social que introduce la presente investigación radica en los siguientes puntos clave:

- 1) Al hilo de los estudios desarrollados por Subirats (2015) en materia de coproducción de políticas e innovación en las políticas urbanas, el presente estudio apuesta por nuevas formas de acción política en el ámbito urbano, considerando no únicamente las vulnerabilidades sociales y las limitaciones políticas de las ciudades, sino también las distintas dinámicas supramunicipales que afectan a los barrios vulnerables y la(s) vulnerabilidad(es) urbana(s) en aras de diseñar una propuesta de actuación bajo la arquitectura *bottom-up*.
- 2) El punto de partida de la investigación se identifica con la participación de los agentes comunitarios de los barrios vulnerables (ciudadanía, profesionales y profesionales y Administración Pública) a escala autonómica. De este modo, la participación de los agentes comunitarios en la definición del problema y en la formulación de propuestas y estrategias de actuación se ampara en la corriente del Trabajo Social Comunitario.

- 3) De acuerdo con la trayectoria de la investigadora, el presente estudio presenta un importante contenido cualitativo en la obtención de la información por parte de los distintos agentes. La comprensión de la realidad urbana de los barrios vulnerables a través del discurso de sus residentes, constituye la base para el desarrollo de una propuesta de futuro.
- 4) Partiendo de lo anterior, junto con las propuestas de actuación formuladas por los agentes comunitarios y el análisis comparado de las políticas en materia de vulnerabilidad urbana de las CC. AA, se ha seguido la estela del proceso de elaboración de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, se ha contado con la participación, el conocimiento y la trayectoria de personas expertas a nivel nacional. De este modo, en base a los resultados obtenidos en el capítulo VI, VII y VIII, se procedió a la redacción de un documento técnico de trabajo donde quedarán reflejadas las propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana. A partir de dicho documento, se organizaron tres grupos focales con personas profesionales, responsables políticos y personas expertas a nivel nacional sobre el que poder debatir, ahondar en las debilidades y potencialidades de actuación del marco de actuación propuesto.

5.2. TEORÍA Y PROPUESTA METODOLÓGICA

En coherencia con los objetivos de la investigación, la propuesta metodológica se sustenta en dos pilares fundamentales: por un lado, en el análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana; y, por otro lado, el análisis de las políticas públicas frente a la vulnerabilidad urbana, tanto en el caso de la política danesa antiguoeto como en el caso de las políticas autonómicas en la materia.

Con el propósito de enunciar propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en el ámbito territorial que nos ocupa, existen numerosos postulados respecto a cómo esclarecer el ciclo o las fases que conforman la elaboración de una política pública. De acuerdo con Roth (2006), el ciclo de una política pública se refiere a la “descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas” (Fuenmayor, 2017, p.46). La primera aportación respecto al ciclo de una política pública fue acuñada por Lasswell a mediados de la década de los cincuenta, quien identificaba las etapas de: “1) inteligencia; 2) recomendación; 3) prescripción; 4)

invocación; 5) aplicación; 6) terminación; y 7) evaluación” (Hernández, 1999, p.12). Posterior a la década de los años 50, se han ido configurando diferentes teorías respecto al ciclo de las políticas públicas (Anderson, 1975; Brewer, 1974; Jones, 1970; Nakamura, 1987). Por ello, al objeto de ofrecer una imagen sintética y operativa del ciclo de una política pública de forma que permita identificar y calificar el objeto (Knoepfel et al., 2007), en la siguiente figura se señalan las distintas etapas de dicho ciclo:

Figura 5.1

El ciclo de una política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Harguindéguy (2006, p.148-152) y Knoepfel et al. (2008, p.42).

Partiendo de esta premisa, se ha enfocado el ciclo de diseño de una política pública desde la teoría de Ciencia Política sobre la *coproducción de políticas públicas* en la línea de la *co-construcción* de estas últimas a través de nuevos modelos de gobernanza (Subirats & García-Bernardos, 2015).

La *coproducción de políticas públicas* refiere la consideración de la ciudadanía en un contexto recíproco y de interdependencia (Subirats, 2016) donde se concibe a la

ciudadanía en relación con sus necesidades y en la forma en la que pueden hallarse respuestas a sus problemas.

En la década de los noventa, Ostrom (1996) destacó la posibilidad de constituir nuevas estrategias entre los proveedores de servicios públicos (trabajadores/as sociales y profesionales de los cuerpos de seguridad) y las personas usuarias de tales servicios, de forma que las mismas se transformarían “por el servicio en personas más seguras, mejor educadas o más saludables” (Brandsen & Pestoff, 2006, p.496). Esta coproducción de políticas públicas es una nueva forma de “abordar las políticas públicas a partir de la implicación (participación) de la ciudadanía orientada a la implementación de soluciones, una nueva forma de trabajar y de relacionarse” (Parés, 2017, p.26).

Fomentar mecanismos transversales de participación en los asuntos públicos apuesta significativamente porque “la gente tenga protagonismo y que sea sujeto de decisiones; (...) del hacer tuyo, asumir, comprometerse: apoderarse o, como se ha inventado, *empoderarse*” (Heras i Trias, 2008, p.23). Se hace así evidente la conexión entre la coproducción de políticas públicas y los fundamentos del Trabajo Social Comunitario abogando por una intervención en, con, por y para la comunidad.

A lo largo de la presente tesis doctoral y, fundamentalmente con el objetivo específico 3, se ha realizado una aproximación a los tres agentes comunitarios propios del Trabajo Social Comunitario (ciudadanía, profesionales y administración pública) con la finalidad de detectar y analizar las necesidades y la complejidad de la vulnerabilidad urbana en los barrios de las ciudades objeto de estudio; cuestión esencial en la enunciación de las propuestas de actuación relativas al objetivo específico 4.

En el ámbito de la planificación territorial y de la toma de decisiones para la implementación de las políticas urbanas, Paul Davidoff (1965) en su obra *Advocacy and pluralism in planning* acuñó el término de *advocacy planning*, para referir aquel urbanismo cuyo eje central radica en la participación vecinal, es decir, en palabras de Arias-Sans y Martí-Costa (2013), se trata de un ‘urbanismo al servicio de la justicia social’. El/la *advocate planner* coadyuva a la ciudadanía o a un sector específico de ésta en la relación de la administración competente con la finalidad de hallar una solución a una situación urbana considerada como problemática. Desde dicho planteamiento, el *advocate planner* que defendía en su postulado Davidoff abogaba por incluir la planificación urbana en un proceso político para mejorar una situación de conflicto de

intereses entre las partes o la mejora de la condición del espacio urbano. El componente transversal que sustenta su teoría se ampara en la noción de la justicia social y de los valores éticos al objeto de lograr:

Políticas urbanas equitativas y justas atendiendo a las diferencias en el poder de los agentes urbanos (...) los valores (éticos) son elementos ineludibles en cualquier proceso racional de toma de decisiones y que el planificador debe tenerlos claros para actuar en consecuencia (Arias-Sans & Martí-Costa, 2013).

Existen diversas experiencias a nivel estatal que han servido de ejemplo práctico y aplicativo de la teoría de la planificación urbana de Davidoff. El caso gráfico del Plan de Barrio impulsado desde la Asociación de Vecinos de Begoña (Madrid) junto con la colaboración de la ETSAM pone de manifiesto un proceso de regeneración urbana integral a través de una metodología participativa desde la base social²⁴³.

De acuerdo con el objeto de la investigación, la concepción de *advocacy planner* ha trascendido al acompañamiento técnico a la ciudadanía o a un sector específico de esta y su vinculación con la Administración Pública. La diversidad de actores en el territorio objeto de estudio, obliga necesariamente a acotar su participación y delimitación en esta investigación. Por ello, se ha partido de la concepción de los agentes comunitarios de Marchioni (2007) para diferenciar tres actores: ciudadanía (organizada y no organizada), profesionales y la Administración Pública (en este caso, la Administración Local y la Administración Autonómica, materializado en representantes políticos). En esta línea, la ciudadanía, las personas profesionales y la Administración Pública constituyen los agentes comunitarios. Desde esta óptica, el planteamiento oscila alrededor de proponer una actuación en, con y para la comunidad (Marchioni, 2007).

En la misma línea, el Trabajo Social Comunitario aboga fervientemente por la participación ciudadana en los procesos de intervención comunitaria, tanto en su diseño e implementación, como en el posterior seguimiento y evaluación. La concepción del objeto de estudio se dirige a la enunciación de propuestas para una política urbana autonómica desde una lógica integradora de los fenómenos que inciden en la configuración de los barrios vulnerables de las ciudades valencianas. Dicha lógica queda patente en la adopción de la teoría del Trabajo Social Comunitario puesto que alude

²⁴³ Véase <https://bit.ly/37g9hfs> La iniciativa del Barrio Virgen de Begoña (Madrid) posteriormente dio lugar a la publicación “Metodología integral para la intervención en barrios vulnerables de Madrid” (Aguirre-Such et al. 2017).

esencialmente al desarrollo de “programas integrales de acción, lo que a su vez admite invertir en interdisciplinariedad, inter-institucionalidad, inter-áreas... que enriquecen y hacen viable la consecución de los objetivos de esta intervención colectiva” (Lillo & Roselló, 2004, p.15).

Contestar el *para qué, cómo, cuánto y cuándo* (definición de necesidades, priorización, determinación de estrategias y objetivos, seguimiento y evaluación) integremos la participación ciudadana en la toma de decisiones es determinante en el modelo y la perspectiva de la intervención comunitaria (Pastor, 2004, p.109).

De acuerdo con el objeto del presente estudio y cuya expresión se materializa en el objetivo específico 4: “elaborar propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana a través de la participación activa de personas profesionales, responsables políticos y personas expertas en la materia” se ha construido un proceso metodológico secuencial orientado a partir de los componentes que se describen a continuación:

Componente 1.- La vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana

De acuerdo con el fenómeno objeto de estudio, el primer componente relativo al análisis de la vulnerabilidad urbana se materializa esencialmente, en el objetivo específico 3 “estudiar la situación de vulnerabilidad urbana a través de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana describiendo las características, problemas y actuaciones desarrolladas en dichos entornos desde la perspectiva ciudadana, profesional y política”. La naturaleza poliédrica de la vulnerabilidad urbana, su multidimensionalidad y múltiples efectos manifestados en diversos ámbitos (social, educativo, residencial, sanitario, geográfico, institucional y urbanístico, entre otros) y espacios territoriales de las ciudades, como fue detallado en el segundo capítulo, obligan necesariamente a un planteamiento de la investigación desde una perspectiva holística y multinivel. Así, para conocer la realidad de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, se han realizado audiciones (individuales y grupales) a la ciudadanía residente en barrios vulnerables (sociedad civil organizada), entrevistas semiestructuradas a representantes políticos (de ámbito local y autonómico) y profesionales (de ámbito local y autonómico de diferentes ámbitos de actuación). Así, la investigación se ha organizado en un triple nivel de análisis y obtención de información: a escala barrial, municipal y autonómica al objeto de obtener información suficiente para la consecución del mencionado objetivo:

Figura 5.2

Planteamiento del trabajo de campo de la investigación



Con carácter previo a la realización de las audiciones y las entrevistas semiestructuradas, se elaboró un mapeo²⁴⁴ de las secciones censales que componen los barrios objeto de estudio (300 secciones censales). Este mapeo se basó en la identificación del conjunto de recursos comunitarios (educativos, sociales y sanitarios) de tales secciones censales a través de Google Maps con la finalidad de identificar, con carácter previo al desarrollo de las técnicas cualitativas, la idiosincrasia de cada barrio y los potenciales informantes clave a considerar.

En el caso que nos ocupa, y de acuerdo con la periodicidad decenal del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana²⁴⁵, para el año 2011 se identificaron en la Comunitat Valenciana un total de 128 barrios vulnerables en aquellos municipios de más de 50.000 habitantes en base a la siguiente distribución:

²⁴⁴ Véase adjunto en un documento adicional, la relación a la distribución de las AEV objeto de estudio en relación a la provincia y municipio de referencia, así como su clasificación en relación a: tipo de vulnerabilidad, población, viviendas, densidad de población (pob/km²), densidad vivienda (Viv/Ha), superficie (Ha) y secciones censales que conforman las respectivas AEV.

²⁴⁵ De acuerdo con la actualización del Censo de Población y Viviendas.

Tabla 5.1

Número de barrios vulnerables por provincia y municipio de referencia para el año 2011

	Municipios con BBVV	Número de BBVV	Población total ²⁴⁶	Población en BBVV	% Población en BBVV
ALICANTE	1. Alcoy/Alcoi	3	60.716	27.655	45,55
	2. Alicante/Alacant	21	329.325	120.625	36,63
	3. Benidorm	4	68.045	25.070	36,84
	4. Elche/Elx	15	227.417	150.485	66,17
	5. Elda	5	54.357	39.420	72,52
	6. Orihuela	3	79.889	26.795	33,54
	7. San Vicente del Raspeig	1	54.781	4.785	8,73
	8. Torrevieja	8	90.097	55.130	61,19
CASTELLÓN	9. Castelló de la Plana	9	176.298	57.030	32,35
	10. Villareal/Vila-real	3	50.747	18.260	35,98
VALÈNCIA	11. Gandia	6	77.595	41.335	53,27
	12. Paterna	2	66.853	18.415	27,55
	13. Sagunto/Sagunt	4	65.813	27.280	41,45
	14. Torrent	5	80.829	39.700	49,12
	15. Valencia/València	39	792.054	326.185	41,18
	TOTAL	128	2.274.816	978.170	43,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández-Aja et al. (2018).

Partiendo de tales datos, se ha optado por la selección de aquellos barrios vulnerables con una vulnerabilidad media, alta y muy alta en el territorio de la Comunitat Valenciana. Tal selección ha implicado una muestra inicial de 15 municipios y un total de 48 Áreas Estadísticas Vulnerables (AEV) cuya distribución por tipo de vulnerabilidad y distribución territorial se presenta a continuación:

Tabla 5.2

Número de barrios vulnerables por tipo de vulnerabilidad y por provincia de la Comunitat Valenciana (2011)

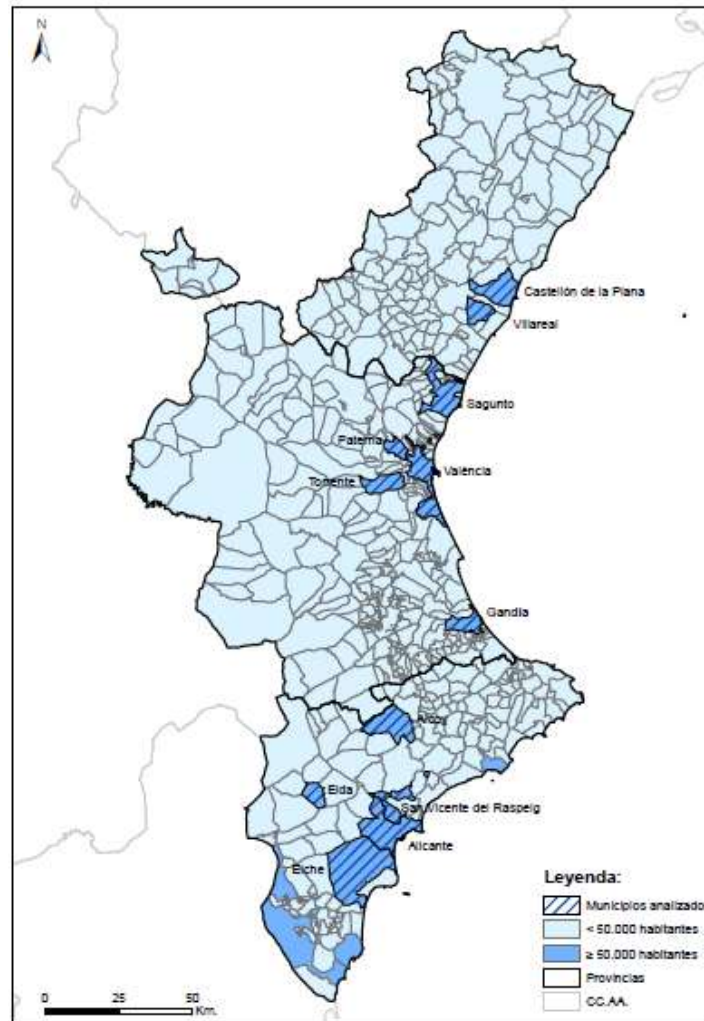
	TIPO DE VULNERABILIDAD URBANA				TOTAL
	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA	
CASTELLÓN	10	2			12
VALENCIA	44	12			56
ALICANTE	26	29	2	3	60
TOTAL	80	43	2	3	128

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022).

²⁴⁶ Según el Censo de Población y Viviendas (2011).

Mapa 5.1

Municipios de la Comunitat Valenciana objeto de estudio



Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández-Aja et al. (2018).

De dicha muestra inicial de quince municipios, la información finalmente recopilada se ha correspondido con los doce municipios de más de 50.000 habitantes reflejados en el mapa (a excepción de Orihuela, Torrevieja y Benidorm) a través de las entrevistas y las audiciones, llegaron al punto de saturación de la investigación, por lo que fue necesario detener el trabajo de campo en los quince municipios inicialmente planteados como muestra.

Componente 2.- Análisis de las políticas públicas frente a la vulnerabilidad urbana

El segundo componente de análisis versa sobre el estudio de las políticas públicas en materia de vulnerabilidad urbana. La inclusión de este componente está orientado a profundizar en el conocimiento de planteamiento, enfoque y actuaciones tendentes de las

administraciones públicas frente a la vulnerabilidad urbana y especialmente en relación a la consecución del objetivo específico 4.

Por un lado, se ha desarrollado un análisis de la política danesa antiguo en aras de observar las actuaciones desarrolladas, el enfoque, impacto y balance desde la perspectiva ciudadana, profesional y de personas expertas en la materia. El modelo de actuación danés frente a la vulnerabilidad urbana, ha generado diversos debates en la comunidad internacional respecto a la vulneración de derechos humanos y a la focalización de sus actuaciones sobre la población no occidental residente en las áreas de vivienda pública. Partiendo de ello, el análisis del modelo danés para la reducción de la vulnerabilidad urbana, ha sido considerado en el planteamiento de las propuestas para una política pública de actuación como se detallará posteriormente, especialmente considerando sus potencialidades e impacto logrado de su implementación.

Por otro lado, se ha realizado un análisis documental de la normativa a través del método comparativo, constituyendo la base preliminar para el diseño y la elaboración de las propuestas de actuación para una política valenciana en la materia. En coherencia con el objeto de estudio, se señalan como aspectos fundamentales comparar políticas con un grado suficiente de analogía en cuanto a su objeto, planteamiento, medidas y actuaciones, del mismo modo que integrar en el análisis su contexto, instituciones y agentes implicados, interesándose tanto por las semejanzas como por las diferencias. La comparación como método de análisis de las políticas públicas ha estado presente desde los estudios de Montesquieu o Tocqueville y se ha desarrollado especialmente a partir de la década de los ochenta. Siguiendo a Harguindéguy (2015), el método comparativo en el ámbito de las políticas públicas permite, de un lado, describir con la finalidad de establecer categorías y tipologías; y, de otro lado, explicar fenómenos a los que dichas políticas hacen referencia, focalizando el análisis tanto en las diferencias como en las similitudes entre unas y otras. En este caso, el método comparativo se basará en la primera opción con la finalidad de describir y comparar las políticas autonómicas en materia de barrios vulnerables, estableciendo consecuentemente diferentes tipologías en la materia.

De esta forma, el contenido de los componentes precedentes es esencial para la consecución del objetivo específico 4 “elaborar propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana a través de la participación activa de personas profesionales, responsables políticos y personas expertas en la

materia”. De acuerdo con el ciclo de una política pública, la participación se extiende a diversos actores y, a su vez, a las distintas fases del plan de la investigación. Así, en la siguiente tabla se enuncian los actores potenciales que han participado en las respectivas fases, las actuaciones a desarrollar en cada una de ellas, las técnicas empleadas para su consecución y los resultados esperados de cada fase:

Tabla 5.3

Hoja de ruta del objeto de la tesis en relación con los actores, actuaciones, técnicas y resultados esperados de acuerdo con las fases del ciclo de una política pública²⁴⁷

			ACTORES	ACTUACIONE S A DESARROLLA R	TÉCNICA	RESULTADOS DE FASE
T E S I S D O C T O R A L	F A S E 1	(Re)Surgimiento de un problema público		Estado de la cuestión	Revisión en fuentes secundarias Entrevistas semiestructuradas	Sección segunda del capítulo IV
	F A S E 2	Definición de un problema	Ciudadanía Responsables políticos Profesionales Entidades del Tercer Sector de Acción Social	Mapeo del territorio	Audiciones Entrevistas semiestructuradas	Capítulo VIII Anexo 12
	F A S E 3	Inclusión en la agenda de gobierno	Generalitat Valenciana Admón. Local			
	F A S E 4	Formulación de alternativas	Ciudadanía Responsables políticos Profesionales Personas expertas	Análisis de las entrevistas y audiciones	1 seminario con tres grupos focales	Capítulo IX y Anexo 12
P O S T	F A S E 5	Decisión y adopción de un programa de actuación	Generalitat Valenciana Admón. Local			
	F A S E 6	Implementación	Generalitat Valenciana Admón. Local Profesionales Entidades del Tercer Sector de Acción Social			
	F A S E 7	Evaluación				

Fuente: Elaboración propia.

²⁴⁷ En dicha tabla igualmente se han reflejado en sombreado las fases que no dependen directamente de la investigadora, sino de los poderes públicos en la consecución de una política de barrios.

En primer lugar, el (re)surgimiento del problema público se justifica en base a lo referido en el apartado sobre la pertinencia del objeto de estudio, así como del desarrollo normativo previsto desde el nivel autonómico. Por otra parte, para la definición de dicho problema, se ha optado por los datos cuantitativos existentes sobre el territorio de la Comunitat Valenciana junto con la contextualización del estado de la cuestión. Además, la definición del problema se acompaña de la caracterización de los distintos barrios vulnerables a través de datos de diversos indicadores disponibles. De forma paralela a ello y en coherencia con el paradigma adoptado en la tesis doctoral, la definición cuantitativa del problema se acompaña de datos cualitativos procedentes de un enfoque *people based*. Dicho enfoque parte de conocer desde el núcleo de intervención la caracterización que los propios agentes comunitarios realizan respecto al problema en cuestión.

El conjunto de datos cualitativos procedentes de las entrevistas y audiciones conforman el estado de la cuestión de la vulnerabilidad urbana de la Comunitat Valenciana. La siguiente fase sobre la inclusión en la agenda del gobierno es una cuestión ajena a las posibilidades materiales de este estudio, por lo que su inclusión es competencia de las administraciones públicas.

En la cuarta fase sobre formulación de alternativas, se contemplarán aquellas que hayan sido destacadas por parte de la ciudadanía, responsables políticos, profesionales y personas expertas en las audiciones, entrevistas y grupos focales. Para el debate sobre las propuestas de actuación, se han realizado grupos focales entre personas profesionales de los barrios vulnerables y las personas expertas procedentes de distintas ciudades de España y responsables políticos. Así, del mismo modo que la inclusión en la agenda de gobierno es una cuestión ajena a las posibilidades de este estudio, también supone una cuestión ajena la decisión y adopción de un programa de actuación.

5.3. LA APUESTA POR LA METODOLOGÍA CUALITATIVA

En coherencia con el planteamiento de los objetivos reflejados en el mapa de diseño de la investigación (tabla I), se propone una metodología fundamentalmente cualitativa desarrollada a través de técnicas de recolección de información ampliamente empleadas en el ámbito de las Ciencias Sociales.

La metodología cualitativa aboga tanto por la comprensión como por la interpretación de la significación de la acción humana (Cea D'Ancona, 2012). Desde el

punto de vista cualitativo, suele asociarse esta metodología al paradigma interpretativo dado que focaliza su atención en lo distintivo, en la existencia de realidades múltiples, sin la pretensión de establecer generalizaciones dado que la comprensión de los fenómenos únicamente es válida en un espacio y tiempo determinados. La vinculación del paradigma interpretativo con el tema objeto de estudio, reside en la comprensión de cómo los diversos actores identifican al fenómeno social al que se enfrentan y desde qué constructos desarrollan alternativas políticas en espacios urbanos vulnerables. De esta forma, la metodología cualitativa se presenta como:

Una forma multidisciplinar de acercarse al conocimiento de la realidad social. En el terreno de las ciencias sociales se pueden estudiar tanto los hechos (desde el punto de vista de la frecuencia de su presentación, etcétera) de lo cual se encarga la metodología cuantitativa, como el sentido y la significación de las representaciones sociales y los discursos, de lo cual se encarga la metodología cualitativa, esta última a través del análisis del contenido manifiesto de los mismos para, mediante la interpretación, obtener el oculto o latente (Pérez Andrés, 2002, p.374-375).

De acuerdo con ello, las características propias de esta metodología hacen de ella una perspectiva idónea para la consecución del propósito de la investigación. Entre tales características cabe destacar: su énfasis en el análisis en un problema específico (singularidad del objeto y método de conocimiento) a través del método inductivo para la comprensión e interpretación de la realidad; la recogida de información se desarrolla a partir de una perspectiva flexible basada en la interacción y retroalimentación continua a lo largo del proceso de estudio y en lo relativo al análisis y alcance de los resultados, esta perspectiva “no precisa del muestreo probabilístico, sino que los sujetos aporten información relativa” (Cea D’Ancona, 2012, p.25).

No obstante, la adopción de esta metodología ha sido criticada tradicionalmente, entre otras cuestiones, por su elevado carácter subjetivo (Martínez-Martínez, 2017), así como por el sesgo de la persona investigadora, aunque éste puede ser superado a través de la especificación de un proceso metodológico riguroso (Villareal & Landeta, 2010), tal y como ha sido acotado y detallado en los apartados precedentes.

5.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para la consecución de los objetivos de la investigación, seguidamente se describen las técnicas seleccionadas. De acuerdo con la perspectiva cualitativa en el

análisis de la realidad social del objeto de estudio, las técnicas elegidas para la obtención de la información se han identificado con: la entrevista semiestructurada, la audición y los grupos focales. Tanto en las entrevistas como en los grupos focales, ha existido consentimiento informado para grabar los discursos, y, en todo caso, se ha preservado tanto en la información procedente de estas técnicas como de las audiciones, el anonimato de las personas informantes.

Asimismo, resulta necesario señalar que la selección de la técnica de la audición para obtener información por parte de la ciudadanía, se ha basado fundamentalmente en obtener el máximo contenido posible de información relativa a barrios concretos; mientras que la técnica de la entrevista, ha estado más focalizada en diferentes temáticas (idiosincrasia de los barrios vulnerables, problemas, actuaciones desarrolladas, fallos y enunciación de propuestas), por lo que esta última técnica se ha considerado idónea para el perfil profesional y político –tanto de ámbito local como autonómico–.

5.4.1. Entrevista semiestructurada

En el ámbito de la investigación existen distintas tipologías de entrevistas, tales como: las entrevistas en profundidad, estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas o abiertas, etcétera. A pesar de la amplia variedad de entrevistas, de acuerdo con el objeto de estudio y la determinación de los objetivos destacados en el mapa de diseño de la investigación, se ha optado por la selección de la entrevista semiestructurada, dado que parte de un listado de temas relacionados con el objeto de la investigación a modo de guion previo y cuyas preguntas son de carácter abierto.

En este proceso de comunicación, el investigador estimula al interlocutor a hablar de lo que él conoce, busca alargar la conversación para aprender más, trata de comprender y obtener las maneras de cómo se define la realidad y los vínculos que se establecen entre los elementos del fenómeno que se estudia (López Estrada & Deslauriers, 2011, p.3).

En el desarrollo de la entrevista semiestructurada, la persona investigadora puede formular nuevas preguntas no contempladas en el guion con la finalidad de obtener la mayor cantidad de información posible sobre las diferentes variables de estudio. Este tipo de entrevista es la más común en investigación social y está “guiada por un conjunto de preguntas y cuestiones básicas a explorar, pero ni la redacción exacta, ni el orden de las preguntas está predeterminado” (Erlandson et al., 1993, p.86).

Entre sus principales ventajas, destaca la capacidad de profundizar en un tema determinado, facilita empatizar con la persona entrevistada, permite analizar el conocimiento y el comportamiento no verbal de la persona entrevistada y pueden derivarse respuestas no contempladas en el guion de la entrevista.

Además de lo anterior, la entrevista semiestructurada permite adaptarse a las personas entrevistadas “con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (Díaz-Bravo et al., 2013, p.163).

La selección de la entrevista ha estado motivada por la necesidad de profundizar en el conocimiento de la realidad social de los barrios vulnerables a partir de la perspectiva profesional y de los/as responsables políticos/as en el ámbito de la Comunitat Valenciana y, del mismo modo, para realizar una aproximación al caso danés a través de informantes clave (personas expertas) y profesionales de los barrios objeto de estudio. Al respecto, se han desarrollado un total 79 entrevistas, 55 en el contexto de la Comunitat Valenciana y 22 para el análisis del caso danés con una duración media de 89 minutos²⁴⁸.

Respecto al objetivo específico relativo a “estudiar la situación de vulnerabilidad urbana a través de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana desde la perspectiva ciudadana, profesional y política”, cabe señalar que, de forma mayoritaria, las entrevistas se han realizado de forma presencial salvo, en aquellos casos en los que la persona o personas entrevistadas han preferido realizar las entrevistas de forma virtual²⁴⁹.

Por otra parte, la investigadora ha sido accesible a desarrollar las entrevistas en los lugares donde las propias personas entrevistadas se sintieran más cómodas, fundamentalmente en los hogares de las personas residentes, las sedes de las entidades, centros educativos o centros municipales de servicios sociales, entre otros. Para la selección de los perfiles entrevistados, principalmente se ha empleado el método de bola de nieve a partir de las profesionales de servicios sociales, especialmente para establecer contacto con educación, entidades del tercer sector de acción social representativas en los

²⁴⁸ En anexos, puede consultarse el guion de la entrevista realizada a profesionales vinculados al Decreto de Barrios de Acción Preferente (anexo 4), el de la entrevista semiestructurada realizada a las personas profesionales de la Comunitat Valenciana (anexo 5) y responsables políticos/as (anexo 6), el guion de la entrevista realizada en el contexto danés a profesionales (anexo 7), personas expertas en la materia (anexo 8) y residentes (anexo 9).

²⁴⁹ Especialmente como consecuencia de la pandemia del coronavirus.

barrios objeto de estudio, los/as responsables políticos/as y, para entablar contacto con las asociaciones vecinales. Además, como criterio de inclusión de los perfiles, asimismo se ha considerado relevante disponer de un conocimiento directo de la realidad social del barrio (en el caso de las audiciones) o de los barrios vulnerables del municipio (en el caso de las entrevistas) de al menos 4 años. De este modo, en la siguiente tabla se reflejan los siguientes perfiles de las personas entrevistadas en función de su ámbito de actuación, municipio y provincia de referencia:

Tabla 5.4.

*Perfiles de las personas entrevistadas en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana*²⁵⁰

	MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº ²⁵¹	PERFIL	LUGAR DE REALIZACIÓN
		POLÍTICO GVA VICIPI	2	2 trabajadoras sociales, de las cuales, una de ellas es responsable política en materia de barrios vulnerables	VICIPI
		POLÍTICO GVA VIVIENDA	1	Politólogo y responsable político en materia de vivienda y regeneración urbana	Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática
		POLÍTICO GVA EDUCACIÓN	2	Maestra y maestro, de los cuales, una persona es responsable política en materia de educación inclusiva	Virtual
		PROFESIONAL VIVIENDA (EVha)	1	Hombre con 31 años de experiencia en el departamento autonómico con competencias en materia de vivienda social	Sede del EVha
		PROFESIONAL BAP	1	Mujer y profesional del equipo de intervención BAP	Centro municipal de servicios sociales en el polígono industrial de Paterna
		PROFESIONAL BAP	1	Hombre e integrante del equipo redactor del Decreto BAP	Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática
		PROFESIONAL BAP	1	Hombre e integrante del equipo redactor del Decreto BAP	Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática
		PROFESIONAL BAP	1	Hombre y equipo redactor del Decreto BAP Responsable técnico del decreto BAP	Virtual
		RESPONSABLE POLÍTICO BAP	1	Hombre y responsable político en materia de BAP en la década de los 80	Virtual
VALENCIA	València	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Socióloga con más de 30 años de experiencia en la planificación de servicios sociales del Ayuntamiento de València Diseño y realización de estudios de barrios de la ciudad de València	Virtual
		PROFESIONAL – EDUCACIÓN	2	2 Maestras con más de 4 años trabajando en un barrio vulnerable	Virtual
		PROFESIONAL Y CIUDADANO - ETSAS	1	Trabajadora social con más de 28 años residiendo en un barrio vulnerable de València Más de 5 años trabajando con población gitana en varios barrios vulnerables de València	Sede de la entidad en la que trabaja la persona entrevistada
		POLÍTICO LOCAL	1	Responsable político con competencias en materia de servicios sociales y vivienda	Tabacalera

²⁵⁰ Dado el amplio número de entrevistas realizadas, en anexos 13 se detallan de forma exhaustiva el conjunto de perfiles entrevistados. Del mismo modo, en el capítulo VIII no se han empleado códigos de las entrevistas realizadas y se ha optado por detallar el ámbito de pertenencia y el municipio de referencia de la persona entrevistada para una mejor identificación de los discursos analizados.

²⁵¹ Relativo al número de personas participantes en la entrevista.

	MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº ²⁵¹	PERFIL	LUGAR DE REALIZACIÓN	
	Torrent	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Trabajadora social con residencia de más de 20 años en un barrio vulnerable de Torrent	Ayuntamiento de Torrent	
		PROFESIONAL–SANIDAD	1	Trabajadora social con experiencia de más de 35 años en un barrio vulnerable de Torrent	Centro de Salud Torrent II	
		PROFESIONAL Y CIUDADANO - ETSAS	2	1 Trabajadora social 1 graduado en CEFD con residencia de más de 5 años en un barrio vulnerable de Torrent	Sede de la entidad en la que trabajan las personas entrevistadas	
		POLÍTICO LOCAL	1	Responsable político en materia de servicios sociales con conocimiento directo de los programas de regeneración urbana y de acción social destinados a los barrios de la ciudad	Ayuntamiento de Torrent	
	Paterna	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	2	1 trabajadora social y 1 integradora social y psicóloga con experiencia laboral de más de 11 años en varios barrios vulnerables desde los servicios sociales	Centro municipal de servicios sociales de Paterna en el barrio de Santa Rita	
		PROFESIONAL – EDUCACIÓN	1	Profesor con más de 21 años con conocimiento directo de la infancia, adolescencia y familias residentes en varios barrios vulnerables de Paterna	Despacho de la investigadora en la Universitat de València	
		PROFESIONAL - ETSAS	1	Filósofo con más de 10 años de experiencia laboral en Paterna en varios barrios de Paterna	Virtual	
	Sagunto	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Trabajadora Social con más de 30 años de experiencia laboral en varios barrios vulnerables de Sagunto	Despacho de la investigadora en la Universitat de València	
		PROFESIONAL-EDUCACIÓN	1	Educadora social con más de 30 años de experiencia laboral en varios barrios vulnerables de Sagunto	Centro municipal de servicios sociales en el barrio de Baladre	
		PROFESIONAL - ETSAS	1	Experiencia de más de 15 años en un barrio vulnerable de Sagunto	Sede de la entidad en la que trabaja la persona entrevistada	
	Gandia	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Trabajadora social con más de 20 años de experiencia	Virtual	
		PROFESIONAL–EDUCACIÓN	1	Maestro con experiencia laboral de más de 15 años en un centro educativo de un barrio vulnerable de Gandía	Centro educativo en el que trabaja la persona entrevistada	
		PROFESIONAL - ETSAS	3	3 mujeres con 20 y 5 años de experiencia laboral con población en situación de vulnerabilidad y conocimiento directo de la realidad social de los barrios vulnerables de Gandía	Sede de la entidad del tercer sector de acción social en la que trabajan las personas entrevistadas	
		POLÍTICO LOCAL	2	2 mujeres, de las cuales 1 es responsable política en materia de vivienda y 1 es profesional con experiencia laboral de más de 10 años en el ámbito de vivienda en Gandía	Oficina Xaloc de Gandía	
	CASTELLÓN	Castelló de la Plana ²⁵²	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	2	1 psicóloga y 1 trabajadora social con más de 3 años de experiencia laboral	Local donde se encuentran ubicadas las profesionales del programa de barrios inclusivos de Castelló de la Plana
			PROFESIONAL–SANIDAD	1	Trabajadora Social con experiencia laboral de más de 30 años en un barrio vulnerable de Castelló de la Plana	Centro de Salud del Barranquet
PROFESIONAL – LA FACTORIA			1	Dinamización comunitaria y conocimiento directo de la realidad social de los barrios vulnerables de Castelló de la Plana	Local municipal en el barrio de San Lorenzo	
Vila-real		PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Educadora social con más de 39 años de experiencia laboral en servicios sociales	Centro de servicios sociales municipal de Vila-real	
		PROFESIONAL – EDUCACIÓN	1	Maestra con más de 20 años de experiencia laboral en educación	Biblioteca municipal	
		PROFESIONAL - ETSAS	1	Educadora social con más de 5 años de experiencia laboral en el ámbito educativo, formativo y laboral con población en situación de vulnerabilidad	Sede de la entidad del tercer sector de acción social donde trabaja la persona entrevistada	

²⁵² En el ayuntamiento de Castelló de la Plana, a pesar del interés mostrado por la propia corporación local en participar en la presente investigación, el continuo cambio de la persona responsable en la concejalía competente en la materia –hasta en tres ocasiones– en el periodo 2021-2022, obligaron a declinar la realización de la entrevista dada la falta de conocimiento de las actuaciones desarrolladas por el propio ayuntamiento en las últimas décadas.

	MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº ²⁵¹	PERFIL	LUGAR DE REALIZACIÓN
ALICANTE ²⁵³	Elche	POLÍTICO LOCAL	1	Conocimiento directo de las actuaciones desarrolladas y dirigidas a fomentar la calidad de vida y el bienestar de la población en los barrios de Elche	Virtual
		PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	3	2 trabajadoras sociales con más de 5 y 10 años de experiencia laboral en servicios sociales de Elche y 1 Técnica de integración social y con amplia experiencia en una entidad del tercer sector de acción social con trabajo directo en barrios vulnerables de Elche	Virtual
		PROFESIONAL - EDUSI	1	Socióloga con más de 35 años de experiencia en la realización de estudios para la caracterización del municipio	Local municipal donde se desarrollan los estudios relacionados con los fondos FEDER
		PROFESIONAL– EDUCACIÓN	2	Pedagoga terapéutica con más de 3 años de experiencia en un CAES de Elche Maestra con más de 15 años de experiencia en un CAES de Elche	Centro educativo en el barrio de Los Palmerales
	Alicante	PROFESIONAL VIVIENDA	1	Hombre con más de 40 años de experiencia en el Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Alicante	Virtual
		PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	2	Trabajadora social y educadora social	Ayuntamiento de Alicante
		PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Trabajadora social con experiencia de más de 33 años en servicios sociales	Virtual
		PROFESIONAL– EDUCACIÓN	4	3 maestras y 1 maestro	Centro educativo en el barrio de Virgen del Remedio
		PROFESIONAL - ETSAS	2	2 trabajadoras sociales con más de 15 años de experiencia laboral en barrios vulnerables Alicante y 3 años de experiencia directa en Elda	Sede de la entidad del tercer sector de acción social donde trabaja la persona entrevistada
		PROFESIONAL – CNP	1	Cuerpo Nacional de Policía Conocimiento directo de la Zona Norte de Alicante y del Barrio Santa Isabel en Sant Vicent del Raspeig	Virtual
	Sant Vicent del Raspeig	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	2	1 trabajadora social con experiencia laboral en servicios sociales de Sant Vicent del Raspeig de más de 21 años 1 trabajador social con experiencia laboral en servicios sociales de Sant Vicent del Raspeig de más de 40 años	Ayuntamiento de Sant Vicent del Raspeig
		PROFESIONAL– EDUCACIÓN	1	Maestra y educadora social con más de 19 años de experiencia laboral en un centro educativo de Sant Vicent del Raspeig	Centro educativo en el barrio Santa Isabel
		PROFESIONAL - ETSAS	3	2 trabajadoras sociales y 1 voluntaria con conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de tres barrios vulnerables de Sant Vicent del Raspeig	Sede de la entidad del tercer sector de acción social donde trabajan las personas entrevistadas
		POLÍTICO LOCAL	1	Responsable política en materia de participación ciudadana con conocimiento directo de los barrios del municipio de Sant Vicent del Raspeig	Ayuntamiento de Sant Vicent del Raspeig
	Elda	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	3	3 mujeres, de las cuales 2 son trabajadoras sociales con más de 21 y 32 años de experiencia laboral en servicios sociales de Elda y 1 es educadora social con más de 10 años de experiencia laboral en servicios sociales de Elda	Virtual
		PROFESIONAL– EDUCACIÓN	1	Maestra con más de 20 años de experiencia laboral en un centro educativo de Elda con conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Elda	Centro educativo en el barrio de Tafalera
		PROFESIONAL - Cáritas	2	2 trabajadoras sociales con conocimiento directo de la realidad social de la población residente y	Sede de la entidad del tercer sector de acción social donde

²⁵³ En la provincia de Alicante también se realizó una entrevista en Torrevieja del ámbito sanitario. No obstante, no se obtuvo respuesta en este municipio ni por parte de servicios sociales, educación ni desde el responsable político del ayuntamiento. En cualquier caso, el punto de saturación de la investigación con el resto de municipio estudiados ha aconsejado a no considerar dicha entrevista en el conjunto del análisis.

MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº ²⁵¹	PERFIL	LUGAR DE REALIZACIÓN
			de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Elda	trabajan las personas entrevistadas
Alcoy	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	4	4 mujeres con conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Alcoy	Centro municipal de servicios sociales
	PROFESIONAL– EDUCACIÓN	1	Maestra con más de 15 años de experiencia en un centro educativo de Alcoy	Despacho de la persona entrevistada en la Facultad de Magisterio y Ciencias de la Educación – Universitat de València
	PROFESIONAL - ETSAS	2	Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Alcoy	Sede de la entidad del tercer sector de acción social donde trabajan las personas entrevistadas
	PROFESIONAL – VIVIENDA	2	2 trabajadoras sociales con más de 5 años de experiencia laboral en los barrios vulnerables y en el parque de vivienda pública de Alcoy y del EVha	Ayuntamiento de Alcoy
	POLÍTICO LOCAL	1	Responsable política en materia de vivienda con conocimiento directo de las actuaciones desarrolladas y dirigidas a fomentar la calidad de vida y el bienestar de la población en los barrios de Alcoy	Ayuntamiento de Alcoy

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en lo que respecta al objetivo específico 1: “explorar y analizar experiencias internacionales singulares frente a la vulnerabilidad urbana que, por su trayectoria y especificidad se consideran pertinentes para la consecución del objeto de estudio, con especial atención al caso danés”, igualmente se ha seleccionado la técnica de la entrevista semiestructurada para conocer en profundidad el alcance y el impacto de la política danesa antiguoeto.

Gracias a la ayuda de Derek Pardue y Jonas Strandholdt Bach fue posible contactar con informantes clave (personas expertas y profesionales). Si bien la identificación de las personas residentes con información relevante para esta investigación es una tarea compleja, la selección de las personas residentes se realizó a través del grupo de Facebook sobre el barrio de Gellerup²⁵⁴ (Aarhus) y Mjølnerparken²⁵⁵ (Copenhague) tratando de obtener diferentes perfiles en cuanto a origen y perspectivas se refiere y, al menos, un año de residencia en alguno de los institucionalmente denominados *guetos duros*. Se ha considerado un año de residencia ya que, por un lado, la política antiguoeto actualmente vigente data del 2018, y, por otro lado, la implementación de las políticas de renovación y de demolición han ocasionado en muchos casos, un continuo vaivén de residentes en los espacios urbanos objeto de estudio.

²⁵⁴ Véase *Gellerup 365/22* <https://bit.ly/3hKBBjm>

²⁵⁵ Véase *Almen modstand - organiseringsgruppe* <https://bit.ly/3E5kksQ> y *Almen modstand - Forsvar beboerdemokratiet* <https://bit.ly/3O46wmS>

En el caso de las entrevistas realizadas en el contexto danés, se ha optado por establecer códigos en los respectivos discursos presentados en el capítulo VI para una mejor identificación del perfil de las personas entrevistadas, en función de si es residente, profesional o persona experta. Por su parte, la duración media de las entrevistas ha sido de 45 minutos y los perfiles con los que finalmente se contactó se han correspondido con los siguientes:

Tabla 5.5.

Perfiles de las personas entrevistadas en Dinamarca

CÓDIGO	PERFIL	Nº DE PERSONAS	CARACTERÍSTICAS	PRESENCIAL/VIRTUAL Y LUGAR DE REALIZACIÓN
EP01	Profesional	1	Antropólogo y trabajador en el ámbito de desarrollo de proyectos sociales	Presencial Lugar de trabajo del entrevistado
EP02	Profesional	1	Antropólogo y trabajador en el ámbito de los servicios sociales	Presencial Lugar de trabajo del entrevistado
ER03	Residente	1	Alemana 1,5 años viviendo en Gellerup 30 años Residencia en uno de los futuros edificios a demoler	Presencial Cafetería en el centro de Aarhus
ER04	Residente y activista	1	Danesa 2 viviendo en Gellerup 75 años Residencia en un piso renovado	Presencial Piso de la entrevistada
ER05	Residente	1	Danesa 2 viviendo en Gellerup 54 años Residencia en un piso renovado	Virtual
EP06	Profesional	1	Funcionaria 5 años trabajando en Gellerup Trabaja con la juventud y personas adultas de Gellerup	Presencial Lugar de trabajo de la entrevistada
EP07	Residente y voluntario	1	Danés 18 viviendo en Gellerup	Presencial Lugar de trabajo del entrevistado
ER08	Residente	1	Noruego 60 años viviendo en Gellerup	Presencial Cafetería en Gellerup
ER09	Residente	1	Turco Más de 18 años viviendo en Gellerup	Virtual
EP10	Profesional	1	Danesa Funcionaria 5 años trabajando en Gellerup Trabaja con la infancia y las familias de Gellerup	Presencial Lugar de trabajo de la entrevistada
EPR11	Profesional y residente	1	Danesa 20 años viviendo en Gellerup Trabajadora en el ámbito de desarrollo de proyectos sociales Residencia en un piso renovado	Presencial Lugar de trabajo de la entrevistada
EPR12	Profesional y residente	2	Danesa 6 años viviendo y trabajando en Gellerup Trabajadora en el ámbito de desarrollo de proyectos sociales Residencia en un edificio que será demolido	Presencial Cafetería en Gellerup
EXP13	Experta	1	Arquitecta Profesora en la Aalborg University Alto conocimiento sobre los guetos a través de diferentes proyectos desarrollados en Dinamarca	Virtual
EXP14	Experto	1	Arquitecto Amplia experiencia y conocimiento de la realidad residencial en los guetos de Dinamarca	Virtual
EXP15	Experta	1	Arquitecta Amplia experiencia y conocimiento de la realidad residencial y social en los guetos de Dinamarca	Virtual

CÓDIGO	PERFIL	Nº DE PERSONAS	CARACTERÍSTICAS	PRESENCIAL/VIRTUAL Y LUGAR DE REALIZACIÓN
			Alto conocimiento sobre los guetos a través de diferentes proyectos desarrollados en Dinamarca	
EXP16	Experto	1	Antropólogo Profesor en la Århus University Amplia experiencia y conocimiento de la realidad residencial y social en los guetos de Dinamarca, especialmente en Bispehaven y Gellerup Alto conocimiento sobre las políticas antiguets implementadas por las municipalidades y el gobierno nacional Doctorado en vivienda y guetos	Presencial Cafetería en Gellerup
ER17	Residente	1	Palestino Crecido en Gellerup 30 años de residencia	Virtual
EA18	Asociación	1	Mujer Ámbito nacional Conocimiento de la política de gestión de la diversidad en Dinamarca	Virtual
ER19	Residente y activista	1	Mujer 3 años viviendo en Mjølnerparken Activista de la entidad en contra de la política danesa antigueto (Almen Modstand)	Virtual
EXP20	Experto	1	Abogado Refugiado sirio Conocimiento sobre guetos Conocimiento sobre la legislación danesa sobre integración	Presencial Universidad de Aarhus
EPR21	Residente, activista, profesional	2	Hombre y mujer Vecinos Pertenencia a una entidad sin ánimo de lucro Conocimiento sobre Gellerup y especialmente sobre la tercera estrategia de actuación Trabajo en la asociación municipal de la vivienda	Presencial Casa de los entrevistados
EXP22	Experto	1	Experto en la legislación danesa de inmigración Investigador en el ámbito de las migraciones en Dinamarca durante cerca de 15 años	Presencial Cafetería en Gellerup

Fuente: Elaboración propia.

5.4.2. Audición

La técnica de la audición ha sido ampliamente utilizada en el ámbito del Trabajo Social Comunitario y, en especial, en el Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural²⁵⁶ desarrollado en diferentes barrios vulnerables de la geografía española. Partiendo del objeto de estudio correspondiente con la profundización del conocimiento de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, se ha considerado conveniente la selección de la técnica de la audición para la obtención de la información por parte de la ciudadanía residente en los barrios vulnerables objeto de estudio, ya que parte de la escucha para profundizar en el conocimiento de un fenómeno y actuar a posteriori, a través de la participación y de la construcción de relaciones en la comunidad.

²⁵⁶ Comúnmente conocido como Proyecto ICI, dirigido desde la Universidad Autónoma de Madrid y financiado por Obra Social “La Caixa” en colaboración con entidades del tercer sector de acción social para promover la convivencia intercultural, la integración, la inclusión y la cohesión social en un contexto territorial de emergente diversidad cultural.

Se ha optado por el empleo de esta técnica cualitativa ya que se subraya la participación de los/as agentes²⁵⁷ a partir de su conocimiento sobre el barrio (Marchioni, 2002) y, en este sentido, esta técnica comúnmente asociada a procesos de intervención social, en el presente estudio se ha empleado como método de investigación social.

La audición primeramente se inicia con la explicación a la persona audicionada o coloquiada de la investigación en curso y del interés por ahondar en el conocimiento y profundización de la realidad social de su barrio de residencia. Después de ello, la audición comienza con la pregunta: *¿cómo podría describir el barrio de...?* Para responder a esta cuestión, se le indica previamente el interés por conocer todo aquello que se considere relevante para radiografiar su barrio (urbanismo, parque residencial, necesidades, problemas, virtudes, entidades, actuaciones llevadas a cabo...). A medida que se relata la respuesta, la investigadora ha anotado en formato digital su discurso de forma textual hasta que la persona audicionada considere que su respuesta ha concluido. No existe una grabación al respecto sino la mera transcripción textual del discurso de la persona o personas audicionadas.

A continuación, la persona que ha anotado la respuesta procede a la devolución de la información a través de su lectura para que la persona audicionada pueda escuchar todo aquello que ha relatado y, al mismo tiempo, pueda incorporar o suprimir información. Seguidamente, la audición finaliza con la pregunta: *por todo lo expuesto, ¿qué propuestas de intervención realizaría en su barrio?* Tras haber descrito y escuchado la información sobre su barrio, resulta más sencillo proponer actuaciones dirigidas a su barrio (Caravantes, Climent & Masiá, 2017).

Se han desarrollado un total de 22 audiciones presenciales, de las cuales 7 han sido individuales y 15 grupales con una duración media de 90 minutos. En lo que respecta a los criterios de inclusión utilizados a la hora de seleccionar los perfiles a audicionar, este ha radicado fundamentalmente en la pertenencia a una asociación vecinal de los barrios objeto de estudio y en la técnica bola de nieve a través de la ayuda facilitada desde los profesionales de servicios sociales. Si bien la identificación de la ciudadanía en cuanto a representatividad y volumen de ciudadanía residente en los barrios objeto de estudio, es una tarea compleja, en este sentido y como vía para aproximarse al discurso de la

²⁵⁷ Tanto por agentes como por protagonistas del proceso comunitario se entiende a la ciudadanía, recursos profesionales y personas con responsabilidad política.

población residente se ha optado por la selección del conjunto de las asociaciones y grupos vecinales constituidos en el seno de estos barrios. Asimismo, en municipios de gran tamaño como València o Elda, se optó por contactar con la Federación de Asociaciones Vecinales de València (FAAVV) y la Federación de Asociaciones Vecinales de Elda (FAVELDA) indicando los barrios de estudio para que pudieran facilitar a la investigadora el contacto de las entidades vecinales y poder concertar una audición individual y/o grupal. En otros municipios como en Sagunto, Castelló de la Plana, Vila-real o Alicante, el contacto de las asociaciones vecinales fue facilitado por profesionales de servicios sociales siguiendo el método de bola de nieve. En los casos en los que no fue posible este método, se procedió a la búsqueda de las asociaciones vecinales en los portales de transparencia de los ayuntamientos y en Google Maps. En todo caso, se aseguró que las personas audicionadas disponían de un conocimiento directo de al menos 5 años de residencia en los barrios objeto de estudio. De acuerdo con ello, en la siguiente tabla, se procede a detallar los perfiles de las personas audicionadas y los municipios y provincias donde se han llevado a cabo:

Tabla 5.6.

Perfiles audicionados en la Comunitat Valenciana por municipios de referencia

	MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº	PERFIL	LUGAR DE REALIZACIÓN
VALENCIA	València	CIUDADANÍA - AAVV Natzaret	2	Mujer con residencia de más de 50 años en un barrio vulnerable de València Mujer con residencia de más de 5 años en un barrio vulnerable de València	AAVV Natzaret
	Torrent	Fundación Mª Auxiliadora	3	Residencia de más de 5 años en un barrio vulnerable de Torrent Profesional de la acción social y residencia de más de 27 años en un barrio vulnerable de Torrent	Fundación Mª Auxiliadora
		CEIP Lope de Vega	2	Hombre con residencia de más 50 años en un barrio vulnerable de Torrent Mujer con experiencia laboral de más de 2 años en un centro educativo de un barrio vulnerable de Torrent	CEIP Lope de Vega
	Paterna	CIUDADANÍA Asociación de Mujeres de Santa Rita y Junta Local del Cáncer	2	2 mujeres Residencia de más de 40 años en dos barrios vulnerables de Paterna	Cafetería en el barrio de Santa Rita
		CIUDADANÍA - Falla Amistad	5	Mujer con residencia de más de 40 años en un barrio vulnerable de Paterna 3 mujeres con residencia de más de 20 años en un barrio vulnerable de Paterna Hombre con conocimiento directo de más de 10 años sobre la realidad de un barrio vulnerable de Paterna	Sede de la Falla Amistad
		CIUDADANÍA - Falla Los grupos	3	Mujer con residencia de 63 años en un barrio vulnerable de Paterna Hombre con residencia de 25 años en un barrio vulnerable de Paterna Hombre con conocimiento directo de más de 10 años sobre la realidad de un barrio vulnerable de Paterna	Sede de la Falla Los Grupos
	Sagunto	CIUDADANÍA - AAVV MUJERES	2	Residencia de más de 40 años en un barrio vulnerable de Sagunto Conocimiento directo de las actuaciones desarrolladas por el Decreto de los BAP	AAVV Mujeres de Sagunto

	MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº	PERFIL	LUGAR DE REALIZACIÓN
	Gandia	CIUDADANÍA – Grup Veïnal Beniopa	1	Mujer con residencia de más de 22 años en un barrio vulnerable de Gandia	Cafetería en el casco histórico de Gandia
		CIUDADANÍA – Ca Saforau	2	Hombre con conocimiento directo de la realidad social en un barrio de Gandia Mujer con más de 15 años de residencia en un barrio vulnerable de Gandia	Sede de Ca Saforau
CASTELLÓN	Castelló de la Plana	CIUDADANÍA – AAVV Perpetuo Socorro (Barranquet) y Asociación de Mujeres	3	3 mujeres con residencia de más de 57, 62 y 52 años respectivamente	Cafetería en el barrio del Barranquet
		CIUDADANÍA – AAVV del Sur y Junta Local de las AAVV de Castelló de la Plana	1	Hombre Más de 30 años de residencia en un barrio vulnerable de Castelló de la Plana	Cafetería en el barrio del Barranquet
	Vila-real	CIUDADANÍA – Federació d'Associacions de Veïns de Vila-real	2	2 hombres con más de 50 años de residencia en Vila-real	Sede de la Federació d'AAVV de Vila-real
ALICANTE	Elche	CIUDADANÍA – AAVV Altabix	1	46 años de residencia en un barrio vulnerable de Elche	Cafetería en el barrio de Altabix
	Alicante	CIUDADANÍA – AAVV Colonia Requena	2	Mujer y hombre con más de 40 años de residencia en un barrio vulnerable de Alicante	Cafetería en el barrio de Colonia Requena
		CIUDADANÍA – AAVV Virgen del Remedio	1	Mujer con más de 60 años de residencia en un barrio vulnerable de Alicante	AAVV Virgen del Remedio
		CIUDADANÍA – AAVV Miguel Hernández	1	Hombre con más de 40 años de residencia en un barrio vulnerable de Alicante	AAVV Miguel Hernández
	Sant Vicent del Raspeig	CIUDADANÍA – AAVV Santa Isabel	1	Mujer con más de 17 años de residencia en un barrio vulnerable de Sant Vicent del Raspeig	Cafetería próxima al barrio Santa Isabel
		Federación de las Asociaciones de Vecinos de Sant Vicent del Raspeig	6	3 hombres con más de 30 años de residencia en Sant Vicent del Raspeig 3 mujeres con más de 25 años de residencia en Sant Vicent del Raspeig	Sede de la AAVV de Haygón
	Elda	CIUDADANÍA – FAVE Elda	11	6 hombres con residencia de más de 30 años en Elda 5 mujeres con residencia de más de 40 años en Elda Conocimiento de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Elda Conocimiento directo del tejido asociativo del municipio	Sede de la Federación de AAVV de Elda
	Alcoy	CIUDADANÍA – AAVV Batoy	8	3 hombres con residencia de más de 62 años en un barrio vulnerable de Alcoy 5 mujeres con residencia de más de 28 años en un barrio vulnerable de Alcoy	Sede de la AAVV de Batoy
		CIUDADANÍA – AAVV Santa Rosa la Mistera	1	Hombre con residencia de más de 50 años en un barrio vulnerable de Alcoy	Sede de la AAVV Santa Rosa la Mistera

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el conjunto de técnicas empleadas para la consecución del conjunto de objetivos específicos, seguidamente se presenta una tabla resumen donde quedan reflejados los distintos perfiles contactados (ciudadanía, profesionales y responsables políticos), por provincia, municipio, así como el recuento total del número de entrevistas y audiciones y el número de personas participantes:

Tabla 5.7.*Resumen de los perfiles entrevistados y audicionados en la investigación*

	PERFILES	CASTELLÓN	VALENCIA	ALICANTE	TOTAL A/E	Nº PERSONAS	
AUDICIONES (A)	Ciudadanía	3	9	9	21	60	
	Profesionales	6	15	19	42	67	
ENTREVISTAS (E)	Servicios Sociales	2	5	6	13	25	
	Educación/Sanidad	2	5	5	12	17	
	ETSAS	1	5	4	10	18	
	Otros ²⁵⁸	1	0	6	7	8	
	Responsables políticos ámbito local				6	6	
	Responsables políticos ámbito autonómico				3	5	
	Profesionales Barrios de Acción Preferente				6	6	
	TOTAL OBJETIVO 3					78	144
	Profesionales (Dinamarca)				5	5	
	Personas expertas (Dinamarca)				6	6	
	Residentes (Dinamarca)				11	13	
TOTAL OBJETIVO 1					22	24	
TOTAL GLOBAL					100	168	

Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis de la información procedente de las entrevistas y de las audiciones, se ha empleado el programa informático Maxqda 2020²⁵⁹ ya que permite analizar los discursos a través del establecimiento de un sistema de categorías y subcategorías al objeto de codificar la información en función de los objetivos específicos y variables de estudio para cada uno de ellos.

5.5.3. Grupos focales

Además de las técnicas de la entrevista semiestructurada y de las audiciones, se ha estimado pertinente la selección de la técnica de los grupos focales, especialmente para la consecución del último objetivo del mapa de diseño de la investigación relativo a “elaborar propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la

²⁵⁸ Entre otros, en Castelló se contactó con el equipo de La Factoria y en la provincia de Alicante, fue relevante entrevistar a profesionales de vivienda en Alicante y Alcoy, una persona del programa Edusi (Elche) y un profesional de las fuerzas y cuerpos de seguridad (Alicante).

²⁵⁹ En Caravantes y Botija (2022) se ejemplifica en profundidad el empleo de este software en el ámbito de las Ciencias Sociales, concretamente a partir de un estudio de caso sobre vulnerabilidad urbana. Véase en <https://bit.ly/3ErTWCZ>

Comunitat Valenciana a través de la participación activa de personas profesionales y personas expertas en la materia”. Esta técnica permite generar espacios de opinión colectiva e interacción donde cada persona puede expresarse libremente para que la persona investigadora pueda obtener datos cualitativos (Hamui-Sutton & Varela-Ruiz, 2012) a través de la pluralidad y variedad de actitudes, experiencias y creencias de las personas participantes. Esta técnica ha permitido obtener información cualitativa sobre las experiencias, trayectorias y conocimientos de las personas profesionales en barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, responsables políticos y por parte de personas expertas en materia de vulnerabilidad urbana de otras CC. AA.

La pertinencia de organizar grupos focales para la discusión de la propuesta, surge de la experiencia de la investigadora en el proceso de elaboración de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, donde igualmente se siguió un proceso participativo a partir de un documento técnico de trabajo que permitiera ahondar en las debilidades, limitaciones y potencialidades del marco normativo desde diferentes perspectivas profesionales y experiencias autonómicas en materia de servicios sociales.

De este modo, en el mes de octubre de 2022 se celebró un seminario de investigación en el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat de València donde se llevaron a cabo tres grupos focales²⁶⁰ entre personas expertas del ámbito nacional sobre medición, vulnerabilidad urbana y políticas públicas en la materia junto con responsables políticos y personas profesionales que, por su trayectoria y conocimiento de la realidad social y urbana de su ámbito de actuación, se consideran informantes clave para la discusión de la propuesta²⁶¹.

Dicho documento ha sido resultado de la revisión en fuentes secundarias realizada en el marco teórico y, especialmente, de los resultados derivados de los objetivos específicos presentados en los capítulos precedentes. La elaboración de dicho documento ha partido del análisis de la política danesa antiguo, las políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana en España y del estado de la cuestión del fenómeno objeto de

²⁶⁰ Contando para ello, con financiación del propio instituto a través de la Diputación Provincial de València y de la Vicepresidència i Conselleria d’Igualtat i Polítiques Inclusives. El programa del seminario puede consultarse en el anexo 14.

²⁶¹ El documento inicial sobre el que se debatió en el mencionado seminario, puede consultarse en el anexo 14.

estudio en la Comunitat Valenciana a través de las entrevistas y audiciones realizadas en Castellón, Valencia y Alicante.

Los criterios de inclusión para la selección de las personas profesionales de la Comunitat Valenciana partieron de que estas, tuvieran un conocimiento profundo de la realidad territorial de los barrios vulnerables del municipio de referencia donde ejercen su labor profesional, conocimiento apreciado previamente con la realización de las entrevistas.

En relación a las personas con responsabilidad política invitadas a participar en estos grupos focales, los criterios de selección se sustentaron en la vinculación de esta investigación con sus competencias directas (barrios, rehabilitación, renovación y regeneración urbana, servicios sociales y vivienda). Además de por sus competencias, igualmente otro de los criterios de selección radicó en la propia trayectoria y conocimiento directo de estas personas con responsabilidad política sobre la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, sobre las personas expertas, su selección radicó, por un lado, en su conocimiento acerca de las herramientas e instrumentos de medición de la vulnerabilidad urbana; y, por otro lado, en el conocimiento de las políticas de actuación frente a la vulnerabilidad urbana, desde los proyectos de la iniciativa comunitaria financiados con fondos FEDER hasta las políticas autonómicas (en el caso del Gobierno Vasco, Andalucía y Cataluña) y locales (como es el Pla de Barris de l'Ajuntament de Barcelona). En este último caso, el conocimiento empírico de estas experiencias y, de las personas expertas seleccionadas, se deriva del análisis documental y de los contactos realizados telefónicamente para la elaboración del capítulo VIII relativo a las políticas autonómicas de actuación en materia de vulnerabilidad urbana.

Tabla 5.8

Perfiles de las personas expertas en materia de vulnerabilidad urbana

	Perfil	Participante	Lugar de trabajo	Municipio	Ámbito
U	Sociólogo	Experto	Institut Metròpolis (IM)	Barcelona	Investigación

	Equipo técnico del Índice de Vulnerabilidad Urbana de l'ÀMB				
	Arquitecta Experta en proyectos de la iniciativa comunitaria de los fondos FEDER	Experta	Universidad Politécnica de Madrid	Madrid	Investigación
	Pedagoga Equipo de Barris Inclusius	Profesional	Barrio de San Lorenzo	Castellón de la Plana	Intervención comunitaria
	Economista Responsable técnico del Patronato Municipal de la Vivienda de Alicante	Profesional	Ayuntamiento de Alicante	Alicante	Vivienda
	Geógrafo Investigador sobre cuestiones de medición de la vulnerabilidad urbana desapercibida	Experto	Universidad de Valladolid	Valladolid	Investigación
	Trabajadora social Equipo de intervención social en vivienda	Profesional	Ayuntamiento de Alcoy	Alcoy	Intervención social en vivienda
	Filósofo Equipo impulsor del PICI ²⁶²	Profesional ETSAS	Barrio de Santa Rita y La Coma (Fundación Secretariado Gitano)	Paterna	Intervención comunitaria
	Politólogo Responsable político en la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática	Responsable político	Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática	València	Administración Pública
GRUPO FOCAL 2	Persona responsable de la política autonómica en materia de barrios vulnerables en el Gobierno Vasco	Responsable político	Gobierno Vasco	Bilbao	Administración Pública
	Maestro Participante en el PICI	Profesional	Ayuntamiento de Paterna	Paterna	Educación
	Cuerpo Nacional de la Policía	Profesional	Zona Norte de Alicante y Barrio Santa Isabel	Alicante y Sant Vicent del Raspeig	Fuerzas y cuerpos de seguridad
	Socióloga Desarrollo de estudios sobre indicadores en materia de vulnerabilidad urbana	Profesional	Ayuntamiento de Elche	Elche	Edusi
	Psicóloga Estudio sobre los indicadores sociales del Visor de Espacios Urbanos Sensibles	Experta	Universitat Jaume I	Castellón de la Plana	Investigación
	Arquitecta Estudio sobre la política de rehabilitación integral en Francia y Cataluña	Experta	Barcelona	Barcelona	Investigación
	Responsable política de la concejalía de vivienda del ayuntamiento de Alcoy	Responsable política	Ayuntamiento de Alcoy	Alcoy	Administración Pública

²⁶² Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural.

	Trabajador social y sociólogo Responsable político en materia de planificación y organización del SPVSS ²⁶³	Responsable político	Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives	València	Administración Pública
	Arquitecta Estudio en materia de rehabilitación, renovación y regeneración urbana	Profesional	Universitat Jaume I	Castellón de la Plana	Investigación
	Trabajadora social Equipo del PICI	Profesional ETSAS	Barrio de Santa Rita y La Coma (Fundación Secretariado Gitano)	Paterna	Intervención comunitaria
GRUPO FOCAL 3	Geógrafo Equipo impulsor de la Llei de Barris de Catalunya Consejo Asesor del Pla de Barris de l'Ajuntament de BCN	Experto	Universitat Autònoma de Barcelona	Barcelona	Investigación
	Socióloga Directora del Plan Integral para el Polígono Sur	Experta	Junta de Andalucía	Sevilla	Administración Pública
	Trabajadora social Equipo de intervención social en vivienda	Profesional	Ayuntamiento de Alcoy	Alcoy	Intervención social en vivienda
	Trabajadora social Conocimiento de la realidad social y residencial de los barrios de València Conocimiento de las actuaciones desarrolladas por el EVha	Profesional	Ayuntamiento de València	València	Intervención social
	Arquitecto Equipo técnico de las 3 ediciones del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana	Experto	Universidad Politécnica de Madrid	Madrid	Investigación
	Arquitecta Estudio en materia de rehabilitación, renovación y regeneración urbana	Profesional	Universitat Jaume I	Castellón de la Plana	Investigación
	Educadora social y maestra Directora de un CAES	Profesional	Barrio Santa Isabel	Sant Vicent del Raspeig	Educación
	Socióloga Diseño y realización de estudios de barrios de la ciudad de València	Profesional	Ciudad de València	València	Investigación social
	Trabajadora social Responsable política en materia de acción comunitaria y barrios inclusivos	Responsable política	Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives	València	Administración Pública

Fuente: Elaboración propia.

Para el adecuado desarrollo de las dos sesiones de los tres grupos de trabajo de 90 minutos cada una de ellas, se siguió el guion temático adjunto en el anexo 15 de la presente tesis doctoral. Dada la amplitud del documento propuesto, únicamente un grupo

²⁶³ Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

focal consiguió abordar la totalidad de las temáticas planteadas en el guion, mientras que los otros dos grupos no pudieron debatir y mostrar sus opiniones respecto al conjunto de la información. Una vez finalizado el seminario, se procedió a enviar un informe de devolución respecto a los ejes temáticos tratados en cada uno de los grupos sobre el documento propuesto adjunto en el anexo 16.

5.4.4. El análisis documental

De acuerdo con el objetivo específico 2 relativo a “recopilar y comparar el marco normativo autonómico sobre espacios urbanos vulnerables con la finalidad de observar los métodos y ámbitos de actuación, así como el abordaje de la propia vulnerabilidad urbana por parte de las distintas Comunidades Autónomas”, se ha empleado la técnica del análisis documental²⁶⁴ para ahondar en las distintas normativas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana. Para la recopilación de la normativa, se han consultado tres bases de datos jurídicas cuya elección ha radicado en la posibilidad de dirigir el análisis por CC. AA en base a una serie de descriptores de búsqueda. La necesidad de aplicar de dichos descriptores radica en la amplia diversidad conceptual y normativa en torno a los denominados *barrios vulnerables*. Así, se han empleado tres tipos de descriptores de búsqueda empleados a través de operadores booleanos (Y)/(OR) de acuerdo con la delimitación geográfica, las características propias del ámbito social y del ámbito urbano de tales barrios:

Tabla 5.9

Descriptores de la búsqueda normativa por Comunidades Autónomas

BASES DE DATOS DE DERECHO CONSULTADAS	DESCRIPTORES DE BÚSQUEDA POR ÁMBITO		
	DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA	ÁMBITO SOCIAL	ÁMBITO URBANO
Aranzadi Instituciones Tirant Online Thomson Reuters Westlaw	Barrio	Calidad de vida	Medio
	Zona	Social	Entorno
	Área	Vulnerabilidad	Urbano
	Espacio	Exclusión	Rehabilitación
		Segregación	Regeneración
		Desfavorecidos/as	Renovación
			Revitalización
			Recuperación

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar, que la determinación de barrios vulnerables no obliga necesariamente a que las normativas contemplen dicho concepto, sino que el objetivo

²⁶⁴ También denominado análisis de contenido.

específico hace referencia a hallar las normativas sobre aquellos espacios, territorios o barrios vulnerables en los términos establecidos en la presente investigación. Dada la amplia diversidad conceptual alrededor de los denominados ‘espacios urbanos vulnerables’, para la búsqueda y posterior análisis de la normativa autonómica, ha sido necesario el empleo de diferentes fuentes de datos jurídicas. Para el consecuente empleo de las mismas, se ha seguido el conjunto de descriptores detallados en el marco metodológico, especialmente en lo que respecta a la delimitación geográfica y en el ámbito social y urbano.

Del establecimiento de tales descriptores de búsqueda, cabe destacar que el término resultante de la combinación del descriptor “zona” y del descriptor “vulnerable”, ha conllevado a descartar la normativa resultante. Su exclusión ha sido motivada de acuerdo con la Directiva 1991/676/CEE, la cual insta a los Estados a determinar y designar espacios vulnerables como resultado de la afectación por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias. Los espacios vulnerables definidos de este modo, no constituyen un elemento significativo de análisis de acuerdo con el objeto y el planteamiento de la investigación.

Además de la revisión en bases de datos jurídicas, se realizaron contactos telefónicos con cada uno de los departamentos responsables en la materia con el objeto de obtener información complementaria de las respectivas normativas vigentes. No obstante, las CC. AA de Asturias, Comunidad Foral de Navarra, La Rioja, las Islas Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla han sido excluidas del análisis dado que de acuerdo con las diversas consultas en las bases de datos jurídicas y los contactos realizados a las distintas consejerías autonómicas, adolecen de normativa en la materia objeto de estudio.

En la siguiente tabla, se refleja la muestra analizada por CC. AA junto con la especificación de los distintos marcos de actuación y el volumen analizado para cada una de ellas:

Tabla 5.10

Muestra analizada en relación al marco de actuación autonómico²⁶⁵

CC. AA	MARCO DE ACTUACIÓN	Nº PÁGS.
1. ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 	104
2. COMUNIDAD DE MADRID	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orden de 31 de mayo de 2019, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la ejecución de obras en edificios y viviendas previstas dentro del Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana y Rural del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 	18
3. CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas 	15
4. CASTILLA Y LEÓN²⁶⁶	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León ▪ Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo ▪ Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León 	548
5. MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orden de 17 de julio de 2020, por la que se aprueba las bases reguladoras de las convocatorias de subvenciones destinadas a la rehabilitación y reconstrucción en las Áreas de Regeneración y Renovación Urbana y Rural, en la Región de Murcia. Plan de Vivienda 2018/2021 	19
6. CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decreto 4/2019, de 7 de febrero, por el que se regula determinadas ayudas del Plan de Vivienda de Cantabria 2018-2021 	120
7. CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orden 115/2018, de 4 de julio, por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones para el Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana y Rural 	28
8. PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda 	83
9. GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas 	70
10. COMUNITAT VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell, por el que se crea el plan conjunto de actuación en Barrios de Acción Preferente ▪ Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana 	131
11. EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de Extremadura 	105

²⁶⁵ Cabe señalar que se han descartado del análisis las agendas urbanas aprobadas por las distintas CC. AA ya que su contenido no ha sido considerado de relevancia y singularidad para el análisis del objeto de estudio abordado en este capítulo.

²⁶⁶ Además de la normativa de la Junta de Castilla y León en la materia, también ha sido necesario consultar el contenido de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL) por cuyas dimensiones no ha sido posible combinar su contenido en el software Maxqda junto con el resto de normativa mencionada en la tabla (676pp.).

CC. AA	MARCO DE ACTUACIÓN	Nº PÁGS.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Decreto 86/2012, de 18 de mayo, por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones a otorgar por la Consejería de salud y Política Social 	
12. ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategia regional andaluza para la cohesión e inclusión social: intervención en zonas desfavorecidas 	141
13. ILLES BALEARES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 2/2009, de 19 de marzo, por la que se establecen las normas reguladoras de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears 	12
TOTAL		Σ=1.396

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de la normativa autonómica se ha llevado a cabo a partir del *método comparativo* determinando un sistema de categorías y subcategorías de estudio reflejadas en la tabla 5.11. En base a dicho sistema de categorías y subcategorías, se ha realizado un análisis de las características principales del contenido de los marcos normativos seleccionados, especialmente a partir de una función descriptiva (Mora-Castro, 2022).

Tabla 5.11

Sistema de categorías y subcategorías de análisis de la normativa por Comunidades Autónomas

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	
<ul style="list-style-type: none"> ¿Las políticas públicas de intervención frente a la vulnerabilidad urbana tienen rango normativo o en su defecto son planes o programas de actuación? 	RANGO DE ACTUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Orden Decreto Decreto-ley 	<ul style="list-style-type: none"> Ley Real Decreto Legislativo Estrategia
<ul style="list-style-type: none"> ¿Desde qué departamento se impulsa el marco de actuación en materia de vulnerabilidad urbana? 	ÁMBITO IMPULSOR DE LA NORMATIVA	<ul style="list-style-type: none"> Vivienda Urbanismo Hacienda Presidencia 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios Sociales Sanidad Educación Trabajo
<ul style="list-style-type: none"> 	ENFOQUE	<ul style="list-style-type: none"> Vulnerabilidad urbana 	<ul style="list-style-type: none"> Sectorial
<ul style="list-style-type: none"> ¿El objeto de las políticas públicas es similar o dispar? 	CARACTERÍSTICAS DE LOS ESPACIOS OBJETO DE ACTUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad Residenciales Sociodemográficas Económicas Urbanísticas 	<ul style="list-style-type: none"> Educativas Ambientales Sanitarias Participación
<ul style="list-style-type: none"> ¿Las políticas están orientadas a los espacios vulnerables ubicados en la periferia de la ciudad? ¿Integrados en el núcleo urbano? ¿Cascos históricos? 	NIVEL DE LAS ACTUACIONES	<ul style="list-style-type: none"> Actuaciones Plan 	<ul style="list-style-type: none"> Programa Proyecto
<ul style="list-style-type: none"> 	ÓRGANO EJECUTOR	<ul style="list-style-type: none"> Sociedad civil organizada Gobierno autonómico Entidades Locales 	<ul style="list-style-type: none"> Entidades del Tercer Sector de Acción Social Entidad privada
<ul style="list-style-type: none"> ¿Las actuaciones están dirigidas a un ámbito particular o, en su defecto, abarcan diversos ámbitos de actuación? ¿Se contempla un enfoque/perspectiva holística e integral en el desarrollo de las actuaciones? ¿Se contempla un enfoque integrado para la definición de las actuaciones con diferentes departamentos? 	ENFOQUE DE LAS ACTUACIONES	<ol style="list-style-type: none"> INTEGRAL RESIDENCIALES <ul style="list-style-type: none"> Rehabilitación Incorporación de las TIC Aumentar oferta de vivienda en régimen de protección Medidas de emancipación juvenil Chabolismo Mejora de las condiciones residenciales Desahucios Realojamiento Demolición Accesibilidad Eficiencia energética FÍSICAS/URBANÍSTICAS 	<ol style="list-style-type: none"> SOCIALES <ul style="list-style-type: none"> Mejora de la convivencia y cohesión social Perspectiva de género Discriminación positiva Promoción y mejora social Participación Potencialidades y fortalezas Servicios Sociales Actividades de ocio y tiempo libre Conflictividad y seguridad ciudadana Reducir la estigmatización EDUCATIVAS <ul style="list-style-type: none"> Formación educativa Seguimiento escolar Brecha digital Educación de personas adultas

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renovación urbana ▪ Regeneración urbana ▪ Mejora del espacio público ▪ Dotación espacios verdes ▪ Equipamientos de uso colectivo ▪ Accesibilidad ▪ Ahorro consumo de agua ▪ Residuos ▪ Sostenibilidad del desarrollo urbano ▪ Medios de transporte ▪ Conservación del patrimonio histórico ▪ Ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de escuelas infantiles <p>6. SANITARIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estado de salud ▪ Contaminación ▪ Actividades deportivas ▪ Drogadicción ▪ Personal sanitario <p>7. FORMATIVAS Y DE EMPLEABILIDAD</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inserción laboral ▪ Formación ocupacional <p>8. ECONÓMICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo económico ▪ Conciliación
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se definen actuaciones a acometer? • ¿Desde una perspectiva integral o sectorial? 	CONTENIDO DE LAS ACTUACIONES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delimitación geográfica ▪ Diagnóstico ▪ Propuesta de actuación ▪ Prioridades de actuación ▪ Objetivos ▪ Calendarización 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recursos previstos ▪ Percepción de otras ayudas ▪ Participación ▪ Mecanismos de seguimiento ▪ Mecanismos de evaluación ▪ Resultados esperados ▪ Financiación
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se establecen medidas de seguimiento de las actuaciones? • ¿Con qué periodicidad? • ¿Se establecen organismos u comisiones de evaluación? • ¿En qué nivel territorial? 	DURACIÓN DE LAS ACTUACIONES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plurianual ▪ Bianaual ▪ Trienal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuatrienal ▪ Quinquenal
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se establecen medidas de coordinación interdepartamental para desarrollar las actuaciones? • ¿Se establecen organismos de coordinación a tal efecto? • ¿De qué nivel territorial? • ¿Se establece coordinación público-privado? 	MECANISMOS DE COORDINACIÓN	<p>1. TIPO DE COORDINACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Administraciones Públicas ▪ Público-privado ▪ Público-ETSAS ▪ Público-ETSAS-Privado 	<p>2. ÁMBITO DE COORDINACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonómico ▪ Supralocal ▪ Local
<ul style="list-style-type: none"> • 	MECANISMOS DE SEGUIMIENTO	<p>1. NIVEL DEL SEGUIMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Externo ▪ Interno (Administración Pública) ▪ Mixto 	<p>2. PERIODICIDAD DEL SEGUIMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trimestral ▪ Semestral ▪ Anual
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se establecen medidas de evaluación de las actuaciones? • ¿Con qué periodicidad? • ¿La evaluación es interna, externa o mixta? 	MECANISMOS DE EVALUACIÓN	<p>1. NIVEL DE EVALUACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Externa ▪ Interna ▪ Mixta 	<p>2. PERIODICIDAD DE LA EVALUACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trimestral ▪ Semestral ▪ Anual ▪ Final ▪ Ex ante, durante y post

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se establecen organismos u comisiones de evaluación? • ¿En qué nivel territorial? 			
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se financian las actuaciones? 	FINANCIACIÓN	1. ACCESO FINANCIERO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Concurrencia competitiva 	2. NIVEL DE FINANCIACIÓN <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estatal y autonómica ▪ Autonómica y local ▪ Autonómica ▪ Mixta (AAPP y Entidades/Sociedad civil organizada) ▪ Compatibilidad con otras ayudas
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se contempla la participación ciudadana en el diseño de las actuaciones? 	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	1. FASE DE PARTICIPACIÓN <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnóstico ▪ Diseño ▪ Implementación ▪ Evaluación 	2. NIVEL DE PARTICIPACIÓN <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonómica ▪ Supralocal ▪ Local ▪ Infralocal
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se regulan organismos de gobernanza? • ¿Existen organismos donde se realice el seguimiento, la evaluación y la coordinación de las actuaciones a acometer? • ¿Existen cauces, canales y/o organismos de participación? 	ORGANISMOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valoración ▪ Tramitación ▪ Asesoramiento ▪ Seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación ▪ Coordinación ▪ Participación ▪ Financiación
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se plantean niveles de intervención? 	EQUIPOS DE INTERVENCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonómico ▪ Provincial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Local

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la tabla precedente, las categorías y subcategorías reflejadas en **negrita** hacen referencia a aquellas construidas previamente al proceso de análisis de la información (categorización apriorística); mientras que las categorías y subcategorías reflejadas en azul, aluden a aquellas que han surgido durante el desarrollo del análisis (categorización emergente) dada la relevancia del contenido en la materia en coherencia con el objetivo de estudio.

Para el análisis de contenido de los distintos marcos normativos se ha empleado el software de análisis cualitativo Maxqda 2020. Su empleo permite la presentación de los resultados obtenidos tanto de forma cuantitativa, en lo que respecta a la cuantificación de la frecuencia de las categorías y subcategorías enunciadas previamente, como la presentación de los resultados de forma cualitativa, especialmente relacionado con la interpretación del contenido de las normativas analizadas.

En consecuencia, el análisis realizado en Maxqda se ha basado en un total de **13 CC. AA** con un total de **600 segmentos analizados**. En el caso de Castilla y León ha sido necesaria la combinación de diferentes normativas y/o documentos en un único documento de análisis para que la presentación posterior de los resultados, especialmente en la generación de los gráficos, fuera con la denominación de la Comunidad Autónoma y así evitar las reiteraciones innecesarias e inducir a equívoco.

Figura 7.1

Número de segmentos analizados para cada una de las Comunidades Autónomas objeto de estudio

Documentos	600
PAÍS VASCO	17
CATALUÑA	63
ARAGÓN	35
COMUNIDAD DE MADRID	17
CASTILLA Y LEÓN	47
MURCIA	14
CANTABRIA	40
CASTILLA-LA MANCHA	41
GALICIA	36
COMUNITAT VALENCIANA	33
EXTREMADURA	40
ANDALUCÍA	136
ILLES BALEARS	81
Conjuntos	0

Fuente: Extraído a partir de Maxqda 2020.

Por su parte, dado el volumen de los resultados obtenidos del análisis comparado de las normativas autonómicas, por una parte, se presentarán los resultados de forma descriptiva en base al empleo de un conjunto de categorías y subcategorías de análisis. Los marcos legales desarrollados en las CC. AA en lo que respecta a la intervención en espacios urbanos vulnerables, tienen diferentes implicaciones, ámbitos de actuación y, por ende, diferentes resultados prácticos.

5.5. LIMITACIONES METODOLÓGICAS

La consecución de los objetivos de investigación ha estado marcada por diferentes dificultades metodológicas que se describen a continuación. Por un lado, las entrevistas solicitadas a responsables políticos del ámbito local y estatal realizadas durante la estancia en la *Århus Universitet* (Dinamarca), fueron declinadas y ello dificultó abordar el estudio del caso danés desde la perspectiva comunitaria.

En la misma estancia, también cabe destacar la limitación derivada del desconocimiento de la lengua materna de las personas entrevistadas (danés, turco, francés, árabe...), ya que la lengua permite comprender la visión del mundo a través de la forma en que las personas pueden expresar y definir lo que sienten y lo que piensan. En algunos casos, las personas entrevistadas refirieron a la dificultad de expresarse en un idioma diferente a su idioma materno.

Por otra parte, dado que existieron dificultades a la hora de contactar con responsables políticos del ámbito local y estatal en Dinamarca y en la Comunitat Valenciana, también existió una importante limitación la hora de obtener una respuesta favorable por parte de las personas con responsabilidad pública en ambos contextos de análisis.

Asimismo, también existieron asociaciones vecinales que declinaron la invitación de participar en el presente estudio a través de la realización de audiciones, especialmente en la ciudad de València y Sagunto. En ambos municipios, las personas responsables de dichas entidades argumentaron su respuesta negativa ante su descontento y el trato recibido posteriormente con la realización de investigaciones anteriores desarrolladas en los núcleos barriales objeto de estudio.

Por otra parte, también cabe señalar como una limitación metodológica del trabajo de campo desarrollado en la Comunitat Valenciana que, inicialmente, se planteó la

aplicación de cuestionarios dirigidos a las personas profesionales al objeto de recabar información suficiente para especificar el punto de partida de los 128 barrios vulnerables objeto de estudio. Sin embargo, se obtuvo una respuesta muy marginal por lo que se optó esencialmente por la adopción de la perspectiva cualitativa a través de la realización de entrevistas y audiciones individuales y grupales a agentes clave.

5.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

A lo largo del presente capítulo, se ha identificado tanto el planteamiento de la investigación como los fundamentos metodológicos sobre los cuales se sustentan los posteriores resultados de la parte tercera.

En primer lugar, el capítulo ha destacado un papel fundamental a la adopción del NPU como corriente de pensamiento a través de la cual abordar el objeto de estudio junto con la tradición histórica del Trabajo Social Comunitario. La vinculación del propósito de la investigación junto con los preceptos de la disciplina, igualmente entronca con el planteamiento participativo y aplicado de la investigación.

Partiendo del ciclo de diseño de una política pública, la investigación ha pivotado sobre dos componentes esenciales: el análisis de la vulnerabilidad urbana y el análisis de las políticas públicas frente a ésta última. Partiendo de tales componentes de análisis y de los objetivos específicos de la investigación, se ha adoptado el enfoque cualitativo a partir de la selección de las técnicas de la entrevista semiestructurada, la audición (individual y grupal) y los grupos focales. Con estas técnicas, se ha tratado de obtener la pluralidad de voces y perspectivas relacionadas con el fenómeno objeto de estudio (ciudadanía, profesionales de educación/sanidad, servicios sociales, vivienda y entidades del tercer sector de acción social, responsables políticos y personas expertas).

Además de estas técnicas, el análisis documental también ha constituido una de las técnicas empleadas, especialmente para el análisis comparado de las políticas autonómicas frente a la vulnerabilidad urbana que nutren el objetivo específico 2.

Por último, el capítulo concluye con la presentación de las limitaciones metodológicas a lo largo de los cuatro años de desarrollo de la presente investigación, tanto las surgidas a raíz de la crisis del coronavirus, que obligaron a reestructurar la planificación general de la investigación, como aquellas que, por cuestiones ajenas a la investigadora, han supuesto una limitación en la realización del trabajo de campo.

PARTE TERCERA: EL ANÁLISIS EMPÍRICO

CAPÍTULO VI.

UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DANESA ANTIGUETO: ¿EL FIN DE LA VULNERABILIDAD URBANA?



Gellerup Neighbourhood (Århus, Denmark).

Why do ghettos persist? Some charge that the government has yet to create an opportunity structure that would enable those born or raised in ghettos to escape poverty. Others point to the attitudes and conduct of ghetto denizens, arguing that the black poor should make better choices and stop blaming the government or racism for hardships they have effectively imposed on themselves. Some split the difference, insisting that the public, through government action, should create more opportunity and that the urban poor should make more responsible choices. This long-standing and contentious debate has reached an impasse over what best explains the persistence of ghetto conditions (the dysfunctional behaviour of the black poor or structural obstacles to upward mobility) and over what kinds of state interventions (if any) would be most cost-effective in solving the problem.

Dark Ghettos. Injustice, Dissent, and Reform
Tommie Shelby (2016).

INTRODUCCIÓN

El principal objetivo de este capítulo es analizar y comprender la política pública danesa frente a la vulnerabilidad urbana desde la perspectiva ciudadana, profesional y de personas expertas en la materia. En las páginas sucesivas, se introducen los resultados del estudio realizado en el periodo de septiembre a diciembre de 2021, especialmente en el municipio de Århus.

De acuerdo con ello, el capítulo se ha estructurado en diferentes apartados. Primeramente, se introduce un apartado sobre la conceptualización de las áreas vulnerables en Dinamarca sobre los conceptos de gueto y sociedades paralelas; y lo que ello ha supuesto tanto en su planteamiento como en su posterior desarrollo.

Seguidamente, se presenta un segundo apartado donde se refleja el debate sobre las medidas de actuación implementadas para hacer frente a la vulnerabilidad urbana, especialmente en lo relativo a las medidas urbanísticas de derribo y realojos forzados de la población, entre otras. Asimismo, se realiza un balance de los resultados obtenidos hasta el momento considerando, en todo caso, la información proporcionada por los y las informantes clave al respecto. Este apartado concluye con algunas consideraciones relevantes respecto a la experiencia de la política antigueto danesa, dado que, desde el punto de vista de la vulnerabilidad urbana, el número de áreas vulnerables se reduce de forma considerable (tal y como señalan los datos facilitados por el propio gobierno); pero desde el punto de vista de las personas residentes y profesionales, el impacto es significativamente negativo.

Además de lo anterior, se ha considerado conveniente la inclusión de un apartado relativo a las propuestas y retos de futuro, especialmente conectado con el impacto que ha tenido hasta el momento la implementación de esta política en los diferentes barrios de Dinamarca.

Por último, el capítulo concluye realizando un recorrido por los principales aprendizajes de la experiencia danesa como modelo internacional de intervención frente a la vulnerabilidad urbana haciendo especial hincapié en los logros alcanzados y los efectos directos e indirectos producidos como consecuencia de su implementación.

6.1. LAS LUCES Y SOMBRAS DE LA POLÍTICA DANESA EN MATERIA DE VULNERABILIDAD URBANA

La información presentada en las siguientes páginas hace referencia a la consecución del objetivo específico 1 “explorar y analizar experiencias internacionales singulares frente a la vulnerabilidad urbana que, por su trayectoria y especificidad se consideran pertinentes para la consecución del objeto de estudio, con especial atención al caso danés”. Para ello, se ha empleado la información procedente de las entrevistas semiestructuradas realizadas a informantes clave tales como personas residentes, profesionales y personas expertas en la materia de diferentes partes de Dinamarca.

6.1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS ÁREAS VULNERABLES

Al objeto de comprender la complejidad de la política danesa en materia de vulnerabilidad urbana, resulta necesario señalar que esta únicamente resulta de aplicación a las áreas de vivienda pública. La finalidad de la segunda estrategia *The Ghetto Back into Society - Ghettoen tilbage til samfundet* –, era reintegrar a las zonas de vivienda social desfavorecidas en la sociedad remarcando la falta de integración de la población residente en dichas zonas con la población danesa (Simonsen, 2016). El concepto *ghetto* se introdujo en la legislación danesa en materia de vivienda (Folketinget, 2010) con los criterios que ya se habían destacado en la primera estrategia. Asimismo, alrededor del concepto, tal y como Strandholdt-Bach señala, es importante considerar que:

The Danish official governmental definition of “ghetto” only applies to affordable housing estates, and is based on the fulfilment of at least three out of five criteria concerning income levels, education levels, unemployment levels, convicted criminals, and percentage of Non-Western immigrants and descendants (<50%) (Strandholdt-Bach, 2019, p.2).

El último informe anual de la *Indenrigs og Boligministeriet*²⁶⁷ (2021) declaraba que, en general, la situación ha evolucionado positivamente en las grandes zonas de viviendas públicas desde que se inició esta estrategia. Tal y como se muestra en la siguiente tabla, el número de áreas vulnerables en Dinamarca ha disminuido desde la aprobación de la estrategia en el año 2018:

²⁶⁷ Ministerio de Interior y Vivienda.

Tabla 6.1

Listado oficial de áreas vulnerables para el periodo 2018-2022 en Dinamarca

ÁREAS VULNERABLES		2018		2019		2020		2021		2022	
		ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	SOCIEDAD PARALELA	ÁREAS DE TRANSFORMACIÓN	SOCIEDAD PARALELA	ÁREAS DE TRANSFORMACIÓN
DENOMINACIÓN	CIUDAD										
Lundtoftegade	Copenhagen			x							
Aldersrogade	Copenhagen	x		x		x		x	x		
Mjølnerparken	Copenhagen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sjælør Boulevard	Copenhagen										
Akacieparken	Copenhagen										
Gadelandet/Husumgård	Copenhagen	x									
Tingbjerg/Utterslevhuse	Copenhagen	x	x	x	x	x	x	x	x		
Bispeparken	Copenhagen	x		x							
Stærevej mv.	Copenhagen							x			
Degnegården mv.	Copenhagen										
Hørgården	Copenhagen			x							
Brøndby Strand	Brøndby										
Værebroparken	Gladsaxe										
Hedemarken	Albertslund										
Tåstrupgård	Høje Taastrup	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Charlotteager	Høje Taastrup										
Gadehavegård	Høje Taastrup	x	x	x	x						
Vejleåparken	Ishøj										
Nivåhøj	Fredensborg										
Karlemoseparken	Køge										

ÁREAS VULNERABLES		2018		2019		2020		2021		2022	
		ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	SOCIEDAD PARALELA	ÁREAS DE TRANSFORMACIÓN	SOCIEDAD PARALELA	ÁREAS DE TRANSFORMACIÓN
DENOMINACIÓN	CIUDAD										
Rønnebærparken/Æblehaven	Roskilde										
Agervang	Holbæk	x	x	x	x			x	x		
Ringparken	Slagelse	x	x	x	x	x	x				
Motalavej	Slagelse	x	x	x	x	x	x				
Lindholm	Guldborgsund	x		x				x			
Askerød ²⁶⁸	Greve									x	
Solbakken mv.	Odense	x		x		x					
Ejerslykke	Odense										
Korsløkkeparken Øst	Odense	x		x							
Vollsmose	Odense	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Byparken/Skovparken	Svendborg							x			
Nørager/Søstjernevej mv.	Sønderborg	x		x		x	x	x	x	x	x
Præstebakken/Syrenparken	Esbjerg							x			
Stengårdsvej	Esbjerg	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Hedelundgårdparken	Esbjerg							x			
Høje Kolstrup	Aabenraa										
Korskærparken	Fredericia	x	x	x							
Søndermarksvej mv.	Fredericia										
Sønderbro	Horsens										
Sundparken	Horsens	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Munkebo	Kolding	x	x	x	x						

²⁶⁸ Se incorpora por primera vez en la lista de 2022.

ÁREAS VULNERABLES		2018		2019		2020		2021		2022	
		ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	ÁREAS GUETO	GUETOS SEVEROS	SOCIEDAD PARALELA	ÁREAS DE TRANSFORMACIÓN	SOCIEDAD PARALELA	ÁREAS DE TRANSFORMACIÓN
DENOMINACIÓN	CIUDAD										
Skovvejen/Skovparken	Kolding	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Finlandsparken	Vejle	x	x	x	x						
Løget By	Vejle										
Holtbjerg	Herning										
Trekanten	Holstebro										
Glarbjergvej-området	Randers							x			
Gammel Jennumparken	Randers							x			
Resedavej/Nørrevang II	Silkeborg			x							
Højvangen	Skanderborg										
Bispehaven	Århus	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Skovgårdsparken	Århus	x		x							
Gellerupparken/Toveshøj	Århus	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Langkærparken	Århus	x									
Havrevej	Thisted										
Ellekonebakken	Viborg										
Løvvangen	Aalborg										
Sebbersundvej mv.	Aalborg										

Fuente: Elaboración propia partir de Regeringen (2018; 2018a; 2019; 2020; 2021; 2022).

Tal y como se ha descrito en los apartados anteriores, las zonas vulnerables de vivienda pública en Dinamarca se han clasificado en áreas vulnerables, guetos y guetos severos según diferentes indicadores (niveles de educación e ingresos, situación laboral, condenas penales y origen étnico no occidental). Sin embargo, la conceptualización de este tipo de zonas como "guetos", "guetos severos" o incluso, llamando a la política pública en esta materia *Parallelsamfund*²⁶⁹ introduce más discriminación hacia sus residentes y esas zonas:

Calling and saying aloud these areas as Parallel Society is very outspoken and in fact, it's a part of the problem (EP02).

This concept doesn't belong to my neighborhood and I think that doesn't belong anywhere. It's an outdated word to discriminate more, not only in Denmark but globally. I don't think that this has to be used to refer to any area around the world. It's used by law (...) and by politicians because they're using 'Ghetto Package' or 'Ghetto Law' when they're speaking and I don't see that, I see public housing areas, not parallel societies nor ghettos. It's is discriminating and it looks vulnerable (EP01).

Etimológicamente, "gueto" era el concepto utilizado para referirse a las zonas judías de la ciudad de Venecia en el siglo XVI. Con el tiempo, el concepto se extendió por toda Europa para referirse a los barrios con una amplia concentración de grupos minoritarios, especialmente durante la Segunda Guerra Mundial en Alemania. En esa época, la población judía y otras minorías eran consideradas extranjeras, diferentes y forasteras. De acuerdo con esa condición, se aplicaban diversas restricciones y estrictas regulaciones.

Desde un punto de vista institucional, referirse a esas zonas vulnerables de vivienda pública con un nombre que evoca una percepción negativa de épocas pasadas ha sido muy discutido entre residentes, profesionales y personas expertas en la materia. Sin embargo, este término empleado institucionalmente no se está utilizando entre la población residente porque no consideran que sus barrios reúnan las condiciones para llamarlos de tal modo.

En 2019, el entonces ministro socialdemócrata de Construcción y Vivienda, Kaare Dybvad Bek²⁷⁰, abandonó el uso del concepto gueto para referirse a las zonas vulnerables

²⁶⁹ Sociedades paralelas.

²⁷⁰ Hasta el 2 de mayo de 2022 fue el ministro de vivienda e interior.

de vivienda pública, ya que declaró: "es impreciso y despectivo (...) no quiero emplearlo"²⁷¹. Sin embargo, a pesar de que el uso de la palabra gueto ha dejado de emplearse en los informes oficiales, el gobierno danés ha optado por denominar a tales espacios como "sociedades paralelas". Concepto, que sigue teniendo connotaciones negativas:

I think using them is wrong. It's hard to find someone who defends the use, at least the politicians. It's wrong because it's not what they are. So, you're calling something that they're not. It's wrong from the categorical perspective in the sense that (you're) calling them something that they're not. Characterizing all of them like that is a bad image whether or not they have reasons to call like that. There're exceptions, of course, because some of them are well-known as Gellerupparken, Vollsmose, and so on. But the ghetto term just makes it worse. For me, that you can have legislation or measures not calling them ghettos. Maybe you need a list, maybe you need to call them something but maybe you can call them red, yellow, and green, or you could call them a, b, or c (EXP15).

It hasn't any change at all. I think what is he saying when he says that he's not going to use the ghetto concept anymore it's serving as masking without any change. The ghetto list still exists as a ghetto list. Also, I think the parallel society is a much worst terminology than the ghetto. The parallel society is more directly, discriminatory against Muslims. But ghetto is also ethnic minorities, but it could also work with working-class Danish people, it's more targeted than parallel society concept (ER19).

Además, la identificación de estas zonas como guetos ha implicado con el tiempo el rechazo de la sociedad a esas zonas y a sus residentes, especialmente para las personas de origen inmigrante. A juicio de varias personas entrevistadas las noticias de los medios de comunicación contribuyen a esta estigmatización de la siguiente manera:

When we do media analysis on these areas, one year at that time it had been written in national and local newspapers that the ghetto list creates in itself negative narratives and stories. Some people think: is that really a ghetto? Some of them are extremely beautiful and people who are not living out there have this image of concrete, such as graffiti, and all these kinds of problems. Some of the areas are like that. But some of them are not (EXP14).

²⁷¹ Véase <https://bit.ly/3FKsE0w>

Calling them something that distinguished them from each other but didn't put a stigma on them. (...) because it's also a "ghetto people, ghetto residents" in somehow which don't help them in any way, on the contrary (EXP15).

Por otra parte, y como ya fuera destacado en el capítulo III, el modelo danés frente a la vulnerabilidad urbana ha generado significativas críticas tanto en su planteamiento como en lo que respecta a su enfoque.

El denominado *Ghetto Package* actualmente se encuentra en el Tribunal Superior de Justicia danés como resultado de las denuncias realizadas desde diferentes entidades sin ánimo de lucro. Además de la lucha emprendida por diferentes organizaciones no gubernamentales en la materia²⁷², instituciones gubernamentales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos o el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, han denunciado el modelo de integración danés y, en particular, la medidas desplegadas a partir de la tercera estrategia antigueto por su oposición a los convenios internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Dinamarca. Como ejemplo de ello, basta con destacar que la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en su informe sobre Dinamarca destacó que, de forma prioritaria las autoridades danesas evitaran los desalojos forzosos de las personas de origen inmigrante residentes en un gueto ya que, si bien la Comisión entiende que dichos desalojos tienen como finalidad una composición de las ciudades más equilibrada entre occidentales y no occidentales, deberían introducirse incentivos específicos al conjunto de la población para la consecución de dicha finalidad de diversificar determinadas áreas urbanas²⁷³.

En el caso de Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a Dinamarca que debía suspender las medidas tendentes a la venta de viviendas en una zona declarada gueto hasta que los tribunales dictaran si dichas medidas no contravienen ni violan los derechos humanos de las personas residentes. Naciones Unidas asegura que el desalojo forzoso por parte de los poderes públicos es una violación de su derecho a una vivienda adecuada (Comisión Europea, 2020)²⁷⁴.

²⁷² Como por ejemplo: *SOS Racisme Denmark, the Centre for Danish-Muslim Relations, Women in Dialogue, Refugees Welcome, Almend Modstand, DEMOS, ENAR Denmark*, entre otros. Véase en <https://bit.ly/3QiayZi>

²⁷³ Véase en <https://bit.ly/3SETL3o>

²⁷⁴ Véase en <https://bit.ly/3p8CiDN>

Estas zonas se caracterizan por la multiplicidad de nacionalidades que conviven a lo largo del tiempo, no sólo personas de países no occidentales sino también de la Unión Europea, incluso de Dinamarca. La discriminación introducida por las autoridades a través de las diferentes estrategias desarrolladas está fuertemente relacionada con las políticas públicas en materia de integración. La alta diversidad concentrada en diferentes áreas junto con un bajo nivel educativo y un elevado porcentaje de personas desempleadas, ha sido señalado por las autoridades como sigue:

(...) the ghetto strategy is looking at these areas from the outside perspective. It is the argue perspective is that you have these holes and you have to do something about these holes. From a common and local perspective, you need to do something about these areas (EXP13).

6.1.2. EL DEBATE SOBRE LAS MEDIDAS DE ACTUACIÓN FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN DINAMARCA

A diferencia de otras políticas públicas europeas como la francesa o la británica con una trayectoria iniciada en el siglo anterior, la política pública danesa sobre vulnerabilidad urbana comenzó en 2004 con la primera estrategia habiéndose desarrollado dos estrategias más desde ese periodo hasta la actualidad.

Con la nueva estrategia de 2018, las medidas se volvieron más estrictas que las anteriores. El contenido de la estrategia ha sido criticado por las personas residentes y profesionales que han sido entrevistadas en este estudio, tal y como aparecía en investigaciones anteriores (Strandholdt-Bach, 2019a; 2019). Algunas personas residentes que han sido entrevistadas, reclaman ser escuchadas por las autoridades, pidiendo democracia en el diseño y desarrollo de las medidas acometidas en sus barrios:

It's illegal to discriminate. It's only legal to discriminate if you discriminate positively even you have to ask people if they want to be discriminated positively. If the government gave you 5,000kr to move to another part of the city that would be positive discrimination and it would be legal but people have to accept it. So, this law is discriminatory and it shouldn't exist. (...) The more logical thing to do is to help people, not to punish them (ER19).

La tercera estrategia *One Denmark without Parallel Societies: No Ghettos in 2030*, fue desarrollada por un gobierno de centro-derecha de corte liberal; sin embargo, con la entrada del nuevo gobierno socialdemócrata en junio de 2019, no se han adoptado

cambios significativos en lo que respecta a su implementación, especialmente en el trato discriminatorio hacia la población extracomunitaria. Tal y como comentaron diferentes personas, la posición actual sobre las zonas vulnerables es compartida tanto por partidos de izquierda y derecha, teniendo una posición compartida contra los guetos, y especialmente contra los Derechos Humanos:

The politicians are saying that we're a parallel society. But actually, what they're doing is making laws that apply differently to people living here than people who are living in the rest of the society. It's the law that creates a parallel society, of course. So, no. There's no inclusion, at all. When they call parallel society when they say that directly or indirectly, Muslims have to be integrated, and so on they're making it even harder for people, for Muslims to get a job, to people who live in Mjølnerparken to get a job. For example, women with a scarf have to apply sixty percent more times to get a job than women without a scarf and they're not Muslims (ER19).

Los contenidos de la tercera estrategia determinan las mismas medidas establecidas por el gobierno nacional para ser aplicadas en cada gueto. Sin embargo, el diagnóstico inicial es bastante diferente en función del contexto local, tanto en lo que respecta a los recursos existentes como a la propia trayectoria histórica de cada uno de los barrios objeto de actuación:

Even though if you look at the Danish Ghetto Strategy there are the same tools that are supposed to be used in the fifteen areas. All of them have to be used in everyone, putting new functions in the neighborhoods, family apartments blending with the neighborhood, and so on. But, none of these areas are identical. They're putting in different contexts about the people who are living there, they're in a small or large scale, all kind of architecture and stuff like that. So, have one recipe to do the dish but you have all different kitchens out there. We don't know how it ends up (EXP13).

Talking about general problems it's impossible in the sense that they're different. That's the reason why the solution or the measures involved should be open in the legislation. In some areas make sense but in other areas not so much (EXP15).

Parte de la población residente que ha sido entrevistada procedente de diferentes países de origen, inclusive Dinamarca, consideran que el gobierno está en su contra por su nacionalidad u origen, entre otras cuestiones remarcadas en las entrevistas. Por lo demás, las políticas públicas de fomento de la integración de la población extranjera no contemplan una integración mutua entre la sociedad danesa y quienes son inmigrantes,

especialmente si son de procedencia extracomunitaria. La orientación de las políticas públicas en esta materia se centra en la integración de los inmigrantes en la sociedad danesa, lo que ha producido, entre otras cuestiones, una aceptación socialmente creciente entre los discursos agresivos hacia estas culturas (Hervik, 2012). El estudio realizado por Albert Mora-Castro (2022) durante su estancia en Copenhagen, ilustra el alcance de dichas políticas donde se muestra la aversión al multiculturalismo y la desaparición de cualquier atisbo de promoción de la interculturalidad, tal y como refleja una de las personas entrevistadas en su estudio:

Durante muchos años yo trabajé en el ayuntamiento y, al principio, nosotros teníamos, aunque solo en Copenhagen, una política de integración basada en cómo celebrar las diferencias, cómo celebrar la presencia de minorías, cómo celebrar que no somos idénticos, que tú deberías mezclarte con los otros, que nosotros estamos orgullosos de que tenemos una ciudad que es intercultural. Era inclusión, en diferentes sentidos, y era fantástico. Pero entonces, llegó otra política. En lugar de inclusión, comenzamos a hablar de integración, entendida como asimilación, y dejamos de hablar para siempre de interculturalismo. Ahora solo se trata de «sé un buen ciudadano, ves a trabajar, fórmate, y nada más» (Representante del Consejo para las Minorías Étnicas de Dinamarca, 2017) (Mora-Castro, 2022, p.260).

De acuerdo con varias personas entrevistadas, esta posición asimilacionista está cobrando cada vez mayor protagonismo entre los partidos de derecha e izquierda en el Parlamento (Chatzopoulos, 2022; Hedetoft, 2006). De acuerdo con décadas de políticas públicas sobre migración, la estrategia actual mantiene el mismo posicionamiento y enfoque que las políticas de integración a pesar del cambio de gobierno:

The measures from the ghetto plan are a part of this discourse that the problem is in specific ethnic groups. So, what can we do to get rid of it? Tearing down and the problem will go away. The whole government was behind the different ghetto policies in Denmark. An enemy is always an enemy. This discourse is so difficult to be opposed. With the new government, there is no change (EP02)

El enfoque de muchas políticas de integración de los diferentes partidos políticos en el Parlamento y los municipios han estado centradas especialmente en determinadas nacionalidades, especialmente aquellos considerados como no-occidentales, como refleja uno de los entrevistados:

Over time, Denmark has become less unified. Everyone went to the same school and weren't segregated but the overall is less discussion, don't talk to people like themselves (...) Over twenty years, the government said that the problem was specific groups of people. Those are very simplistic. For sure they think that. One person from an ethnic group gets in trouble and adds to the image very quickly. It's really difficult to take out this discourse, it's very outstanding. We all are a part of the problem and we all are a part of the solution. But, today with the politicians it's more like: you are the problem. It's very hard to fight against that. It's not easy (...) (EP02).

6.1.2.1. La polémica respecto a la demolición de edificios

Según la estrategia, existen varias acciones para mejorar estas situaciones, especialmente en el ámbito de la educación para quienes proceden de países extracomunitarios (guardería obligatoria para los/as menores de los guetos, pruebas de idiomas, mejor distribución del alumnado en los centros educativos, entre otras), pero no en el ámbito social o laboral. La política pública actual intenta desarrollar un gran cambio a través de acciones urbanas, como la renovación y/o el derribo de edificios, y la estimulación de la gente para que se mude a otro barrio de la ciudad:

Moving people from everyday life, the way that people do the everyday life also making them reflecting about what I work in my life and what not work in my life. So, using this transition and taking people by the hand and saying: we know that you have some problems, how can we help you? Not only giving you a new apartment but helping you in your life, can we help you get into education, can we help you to get a job... (EXP13).

Especialmente discutida ha sido la medida de reubicar forzosamente a las personas en otras partes de la ciudad. Esta medida de desalojo forzoso, difícilmente resuelve de forma determinante las dificultades para conseguir un trabajo, disponer de un ingreso regular y mejorar el nivel educativo, entre otras. A este respecto, la estrategia de actuación no contempla medidas específicas tendentes a mejorar la situación de las personas residentes, tal y como se muestra en el discurso de la siguiente entrevista:

When they apply for a job, they cannot write their real address on the application because if they wrote and you call Mohammed and you're from Mjølnerparken even though if you have a low degree, it doesn't help you. It's much better that you write from Aalborg or something like that. The stories are even worse right now. Also, you have people who had had to move and you are branded as a ghetto resident. (...) When you move these people, you can't actually expect that people in the receiving areas to necessarily be able to way

on the public discourse on this and just open up and say: “Welcome my new friend from the ghetto”. These people are actually bad because of the portrait in the media (EXP15).

Este estímulo y la promoción del traslado de personas se han convertido entre las personas residentes en presión, estrés e incertidumbre:

People are not poor because they want to and they suffer a lot for being poor. Why do we have to take away their houses? The buildings need a little renovation, but not enough to throw them away (ER04).

En lo que respecta a la política de vivienda en la materia, todas las personas inquilinas tendrán una única opción de mudarse realizada desde las asociaciones municipales de vivienda, que les ayudará con la mudanza si toman esta opción. Sin embargo, si las personas inquilinas rechazan esta opción, tendrán que mudarse por su cuenta asumiendo el coste de dicha mudanza. El objetivo de esta medida es reducir los valores de los indicadores de gueto del municipio, introduciendo una composición sociodemográfica diferente en el barrio. Además de la medida relacionada con el realojo de personas, algunos municipios se plantean sustituir las viviendas públicas de la zona por el mercado privado para revalorizar los precios de la vivienda:

They have already torn down five buildings and they’re going to tear down seven more next summer. There are two hundred housing there. The Green Plan seems to me that they’re going to split it off and it’s rough. But they change the city park and now the next buildings that they’re going to tear down, they’re going to build more houses but private, own houses. They’re going to reduce the number of public housing in the area and also, it’s going to be the possibility to rent but not public renting, I mean it will be private renting. So that’s more expensive, they want to raise the value of the neighborhood, they’re splitting it up into three new completely different neighborhoods to get rid of the ghetto (EP01).

Del conjunto de entrevistas realizadas, se ha observado que, dependiendo del barrio de referencia, algunas personas están más de acuerdo con la acción de derribar edificios y en contra de ésta. No obstante, la imagen mayoritaria en los barrios visitados se ha caracterizado por la existencia de múltiples carteles y murales en contra de la política actual. En el caso concreto de Gellerup, en 2018 la postura entre los residentes fue:

At the beginning of the ghetto plan, when the buildings were demolished people who want to move out were 40% and 60% of the population want to stay in the neighborhood. But most of the people who want to stay were people with a low income, no employment and all their social networks are around here. So, that place is where they feel safe and they don't want to move, changing education, social environment, and so on (EXP16).

People who have been forced to move out, are the first on the line to choose an apartment in the rest of the city which is a good value, as a gift. I think it's a good plan and very good organized. About 60% of the people here want to move somewhere else and they are happy about it. The rest would like to stay here. When we're talking about public housing areas we can work with the police and improve the social conditions through the NGOs. But when we're talking about the private market, we can't do that and we're doing the problem bigger. If you wear a scarf and if you walk around, you'll have the sense that people are looking at you. And if you wear a scarf here nobody cares about it. If I wore a scarf, I'd like to work here, very simple (EP02).

6.1.2.2. Balance tras tres años de implementación de la estrategia

Desde el punto de vista de la población residente, existen diferentes opciones sobre el balance de la estrategia actual en sus barrios. Algunos de ellos han referido que la situación en cierto modo ha mejorado, sobre todo en relación con la existencia de delincuencia, como destaca un residente de Gellerup:

Young people study more and find work more easily compared to before. The problems of the gangs are not as serious as they were. Before there was much more problem with crime in the neighborhood. There is still, but less (ER04).

Sin embargo, las medidas desarrolladas hasta ahora se han centrado esencialmente en la introducción de cambios en los *ghetos* a través de la diversificación de la composición sociodemográfica de sus residentes y la renovación de los edificios, pero no han generado mejoras para las personas, como se comentó anteriormente:

If you look at the individual perspective, how will I as a resident of one of these areas gain from the ghetto strategy is not a good thing. Because maybe it could be and you'll be like and you move to a beautiful apartment much better than the ones you've already had. Maybe you're lucky to stay in there in one of their apartments or maybe you don't know. Because the problem is that you don't have the choice to make yourself, you're forced into this strategy and this politics. You're a little subject in a large picture. From the individual perspective, this is not solving the problem this is that you're the problem

so that is also stigmatizing. The government is trying to solve the problem of moving you. So, the problems that you have in your life by getting a job because you're not educated, maybe you're from non-western countries and there are a lot of prejudices around them and people who know that you're living in a ghetto they won't offer you a job so now this start to begin your problem. That is also a perspective that you need to have, that the ghetto strategy is probably uncertain on a large scale and from an individual perspective this is nothing solving the problem (EXP13).

A juicio de las personas entrevistadas, los problemas que existían antes de la estrategia en estos barrios y que determinaron su calificación como gueto, parece que continúan existiendo ya que las medidas adoptadas en la estrategia no se han desarrollado de acuerdo con un diagnóstico específico de cada barrio. Uno de los comentarios más repetidos es que desde el punto de vista de las personas a título individual la estrategia no está resolviendo en estos momentos las necesidades, carencias y demandas de sus habitantes de estos barrios:

(...) the next coming years will be tough for the individuals living there already. Some of them will be forced to move out. Some of them will be in the middle of the transformation. Some of them will miss family and friends as they used to live next door for decades, so that will be very tough for them. Poor people sometimes have a social network, very locally. In our case, we have social networks around the world, around the country, and not only locally. But vulnerable people have social networks on a local scale, a family next door and that will be cut off. It's a real challenge (EXP14).

Según varias personas expertas, en el caso concreto de Gellerupparken los cambios de los dos últimos años han sido exitosos desde el punto de vista urbanístico, pero no en el municipio de Vejle, por ejemplo. La situación entre ellos es particularmente diferente y las acciones desarrolladas han sido diferentes también. Sin embargo, el estigma social que rodea a estas zonas sigue dañando la identidad de sus residentes:

Today people from the outskirts are not scared of Gellerupparken anymore. When we asked people: Is this a nice place to stay? They often have the same answer, they know that is a nice place but annoys me when I read in the newspaper that the place where I live it's always in a bad situation. So, the repetition and stigma annoy people living there, and if we change that we're also helping people. Housing and identity in Denmark are very closely connected. People invite and meet in our homes, probably because of the

climate and the prices in restaurants and so on but that's a part of our culture. We meet people and friends inside of our homes (EXP14).

6.1.2.3. La política pública danesa antigueto: ¿una experiencia exitosa?

A lo largo de tres años de desarrollo de la tercera estrategia danesa, no es posible afirmar que sea ya una experiencia exitosa. Sin embargo, como han señalado varios/as informantes, la valoración de sus resultados dependerá de la perspectiva de análisis. En algunas zonas vulnerables, la política pública nacional sobre la vulnerabilidad urbana ha introducido una enorme transformación urbana, como se presentó antes en el caso de Gellerupparken.

Por un lado, existe una combinación de factores sociales y urbanos que determina la existencia de la vulnerabilidad urbana. La concentración, la persistencia, la falta de mezcla y la estigmatización social en las zonas vulnerables deben afrontarse considerando una política pública desde una perspectiva basada en las personas y en las características de los barrios. De lo contrario, desde el punto de vista de las personas, el Gobierno Nacional y los municipios no están considerando las potencialidades de estas áreas, de las personas con recursos y de las oportunidades que estos lugares traen consigo, así como la capacidad de elección del lugar de residencia. De hecho, desde el punto de vista del fenómeno de la vulnerabilidad urbana, el *Ghettoplanen* está resolviendo el problema de la concentración de personas con la misma situación o antecedentes (bajo nivel educativo, antecedentes migratorios, bajos o nulos ingresos, entre otros); pero no las situaciones de necesidad que presenta su población.

Maybe the ghetto strategy is solving the problem on a large scale but not on an individual scale but we know that they are putting some pressure on the individuals and they say: if we need to move (you?) away, so let's help you in the process (EXP13).

Por otro lado, desde el punto de vista social, el problema de la falta de mezcla y el estigma social no se está resolviendo tan rápidamente como el problema de la concentración y la persistencia. Tal y como se ha comentado en varias entrevistas, contrarrestar el discurso público en contra de las personas residentes de los guetos y la imagen negativa que rodea a estas zonas será difícil de alcanzar al menos a corto plazo.

El estigma social constituye uno de los primeros retos que deberán contemplar las próximas políticas sobre zonas y personas vulnerables en los próximos años. Las medidas

desarrolladas por los gobiernos locales junto con las noticias de los medios de comunicación son cada vez más y más estigmatizantes. Desde una perspectiva política, el uso del concepto gueto o el indicador relacionado con un porcentaje de la población no occidental es estigmatizante en sí mismo:

You can say that having these debates about these areas named them as ghettos is itself stigmatizing. Many of these areas, even though they have a bad reputation in the local area maybe also nationally, then put them up strangled as a ghetto. It's something very negative due to the physical area and due to the social life. Who are living other stories on them, it will have an effect on physical planning and on people who are living there. The Ghetto politics strangled the problem and also add it to the problem. That is the main challenge talking about the ghetto strategy and the parallel society politics (EXP13).

En relación con los resultados obtenidos, estudios recientes en la materia Strandholdt-Bach (2019; 2019a), así como las propias personas entrevistadas han considerado relevante que la administración pública escuche a las personas y sea respetuosa con sus deseos y aspiraciones vitales. La estrategia actual ha sido señalada por algunos informantes como una política pública con falta de democracia. El actual proceso de desarrollo de la tercera estrategia ha sido diseñado desde una perspectiva *up-bottom*. La legislación nacional establece las mismas medidas a aplicar en cada uno de los llamados guetos sin tener en cuenta la posición de las personas residentes a nivel local.

The process is not democratic because most of us said that we did not want this plan (...) When you talk about the democracy of those who live there, the residential democracy has been a very underrated term. Today they don't have any right to decide anything (EA18).

Para lograr un proceso más democrático en la implementación de una política pública, sería más fructífero crear un proceso compartido entre la ciudadanía, las ONGs, las personas profesionales y los/as representantes políticos (locales y nacionales) para diseñar, desarrollar y evaluar los ingresos y los resultados. Construir un futuro común para esos barrios desde el principio de la política pública con una perspectiva *bottom-up* en lugar de *up-bottom* tal y como sucede actualmente.

In some of the areas make sense to do something. I also recognize that you can't make from national-level legislation based on Vollsmose or whatever area. So, I think that some

areas needed a push. It was needed to do something. (...) It's a very large plan on quite limited knowledge-based. (...) We need to adapt more to the local level (EXP15).

6.2. PRINCIPALES CONCLUSIONES

De acuerdo con los resultados mencionados en los apartados anteriores, la política pública actual sobre la vulnerabilidad urbana ha mostrado diferentes impactos desde una perspectiva de *people-based* y *area-based*. Sin embargo, las áreas denominadas por el gobierno como guetos presentan los siguientes aspectos generales: estigmatización social, concentración, ausencia de mezcla social y la persistencia a lo largo del tiempo. Desde el imaginario negativo que la sociedad danesa asocia al nombre de estas áreas (*Bispehaven*, *Mjølnerparken*, *Gellerupparken*, *Vollsmose*, entre otros) hasta el concepto institucional para referirse a ellas, incrementa la percepción negativa hacia sus residentes y a las propias áreas.

En diferentes entrevistas, la declaración de este tipo de zonas como "guetos" por parte de las autoridades ha introducido más discriminación en lugar de inclusión y ha empeorado la percepción social en torno a las zonas vulnerables. Además, los medios de comunicación han mostrado repetidamente la parte negativa en torno a estas zonas creando un imaginario desfavorable para las mismas y para las personas que las habitan.

En cuanto a la concentración, esta debe ser analizada desde la perspectiva de la concentración de viviendas públicas y la segregación de personas que fundamentalmente tienen bajos ingresos, antecedentes migratorios y bajo nivel de educación, que conviven en el mismo lugar. Por ello, las acciones contenidas en la estrategia sólo se llevan a cabo en las áreas de vivienda pública. Así, la concentración de estos perfiles de personas en las áreas de vivienda pública ha sido una consecuencia, en primer lugar, de la falta de mezcla en la distribución de la construcción de viviendas públicas y, en segundo lugar, de la propia concentración de las personas con un perfil determinado en un mismo lugar de las ciudades.

En cuanto a la falta de mezcla social, la segregación de las personas de forma sustancial en la periferia de las ciudades tiene dos puntos de vista diferentes. Desde el punto de vista de las personas que residen fuera de estas áreas, no existen reclamos culturales, institucionales, sociales o de cualquier otra índole participar en este tipo de comunidades. Desde el punto de vista interno, la población residente afirma disponer de

todo lo que necesitan en su comunidad y, a menos que no tengan que participar (trabajar, ir a la escuela, actividades de ocio y tiempo libre, etcétera) en otra parte de la ciudad, permanecen en su barrio. Además, la política de guetos está directamente relacionada con la legislación sobre migración. Dinamarca ha sido identificada por varios estudios como un país con una política asimilacionista en materia de migración.

Profundizando en el concepto de la persistencia, los problemas en torno a los barrios vulnerables no han sido creados en los últimos años. Los indicadores establecidos por las autoridades se han mantenido en el tiempo desde principios de la década de los 2000. Asimismo, los indicadores actuales y el desarrollo de tres estrategias nacionales de actuación en la materia (2004, 2010 y 2018) son determinantes para afirmar que el problema por el momento no está resuelto. La condición de la persistencia del fenómeno de la vulnerabilidad urbana se extiende a lo largo de las ciudades y es un factor determinante de su naturaleza y complejidad. Dicho factor corre el riesgo de permanecer en el tiempo, e incluso –en algunos casos–, agravarse como consecuencia de la falta o de la existencia de una política pública inadecuada para solucionarlo.

Además de los principales problemas mencionados, se han observado más conclusiones desde dos perspectivas diferentes. Desde una perspectiva basada en el área, la estrategia danesa se ha centrado especialmente en el cambio físico, tomando acciones en términos de renovación, reubicando a gente y derribando parcialmente edificios que componen los llamados guetos.

Desde la perspectiva ciudadana, las personas entrevistadas han afirmado que, quienes viven actualmente en viviendas rehabilitadas y renovadas o en futuras viviendas que se verán afectadas por estas actuaciones, han mostrado su conformidad de mejorar las condiciones de sus viviendas. Sin embargo, igualmente es compartido entre las personas entrevistadas (profesionales y ciudadanas) que existe un gran desconocimiento sobre lo que ocurrirá con cada edificio y el futuro de sus viviendas.

Estas situaciones de incertidumbre han generado estrés en sus residentes, principalmente producido por la deficiente comunicación entre las autoridades locales, las asociaciones de vivienda y las personas inquilinas. Otra causa que está generando estrés es la política pública de reubicación de personas. La mayoría de su población

comparte origen (parte de los mismos son solicitantes de asilo y refugiados, entre otros), especialmente de países no occidentales.

Ello ha hecho que sus barrios de residencia se conviertan en un lugar seguro y en su zona de confort, donde están sus redes de apoyo. La contextualización de Dinamarca respecto a sus políticas en materia de inmigración reflejadas por diferentes organismos y analistas como las más radicales y negativas de la UE, junto con la acción de realojar a sus residentes en otras partes de la ciudad se ha vuelto cada vez más controvertida y, en última instancia, ello ha servido para reforzar más si cabe, un posicionamiento institucional asimilacionista con las personas procedentes de países no occidentales. Especialmente, en lo que respecta a la reubicación de la población en otras partes del municipio, de acuerdo con las entrevistas realizadas el debate está centrado en la falta de participación en la toma de esta decisión, la falta de información relacionada con lo que va a suceder, la presión de los realojos y la pérdida de sus redes de apoyo.

Es importante entender cada lugar en particular desde su singularidad, identificando las necesidades, carencias y demandas específicas, así como las potencialidades, los recursos, factores de riesgo y de protección. En algunos casos puede ser más necesario centrarse en la renovación urbana que en el resto de las acciones, y en otros lugares puede ser más necesario actuar para conseguir otros objetivos.

Resulta de gran relevancia desarrollar un diagnóstico de la situación en una fase previa a la intervención, identificando las potencialidades, los recursos, los agentes clave y los factores de riesgo, y definiendo las acciones para mejorarla en función de la situación existente. Especialmente, intervenir en barrios vulnerables podría ser más fructífero si las autoridades promovieran la participación social en el diseño, desarrollo y evaluaciones de la planificación. En algunos casos de estudio, como ilustra Strandholdt-Bach, la participación social promovida por las autoridades no ha sido eficiente en términos de democracia, tal y como señalan algunos de sus entrevistados:

If only they had listened to what we've been saying for a long time, we wouldn't be here now. (...). We experience that the administration of the housing association listens to us, nods, and then throws everything we have just said in the trash. We are appointed to be scapegoats and as people who can do nothing (Strandholdt-Bach, 2019, p.5).

En resumen, en lo que respecta al estado actual de desarrollo de la tercera estrategia, es pronto para discernir si la política pública danesa para enfrentar la vulnerabilidad urbana es o no una experiencia exitosa. Sin embargo, la comprensión de los resultados de esta política pública debe ser analizada no sólo desde los cambios físicos en los barrios sino también desde la perspectiva de sus residentes y de los efectos que conllevan las políticas en materia de inmigración dirigidas a la población residente en estas áreas.

Las acciones físicas (renovación, demolición y reubicación de personas) en la actual política pública danesa en esta materia intentan borrar la existencia de los guetos desplazando a personas con problemas (desempleo, bajo nivel educativo, antecedentes penales, entre otros). De hecho, las autoridades intentan resolver los problemas de los guetos – sobre todo sociales, como exponen sus indicadores –, mediante una respuesta física. A través de esta política pública se podría declarar que se está reduciendo la concentración y la persistencia. No obstante, los problemas que tienen sus residentes, como las dificultades para conseguir un empleo, no se resuelven con su traslado. Los resultados muestran que los problemas de las personas a título individual no encuentran solución con las medidas desarrolladas hasta el momento, sino que se están distribuyendo a lo largo de las ciudades. Así, los problemas se convierten en un problema para las personas y no para las autoridades.

6.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

La elección del estudio de la política danesa antigueto y la posterior solicitud de realizar una estancia en el país, fue producto del análisis realizado en el capítulo III sobre distintos modelos de actuación internacional frente a la vulnerabilidad urbana. A diferencia del modelo británico y francés, y tal como ha sido expuesto en el presente capítulo, el modelo danés se caracteriza por su rigidez y por su contundencia frente al fenómeno de la vulnerabilidad urbana. Sin embargo, su planteamiento y desarrollo está íntimamente relacionado con las políticas de gestión de la diversidad cultural, esencialmente desde que comenzaron a implementarse las distintas estrategias de actuación. A este respecto, la política danesa en materia de vulnerabilidad urbana se focaliza especialmente en la diferenciación entre un “ellos y nosotros”, es decir, entre la población de orígenes culturales diversos en oposición a la considerada como nativa. Este hecho ha sido ampliamente discutido por la comunidad internacional, entidades,

profesionales y residentes, tal y como ha sido mostrado con reiteradas denuncias por la adopción de medidas de actuación que contravienen diferentes convenios internacionales ratificados por Dinamarca.

Por otra parte, desde el punto de vista de la lucha contra la vulnerabilidad urbana en las ciudades, ha sido ejemplificado tanto cuantitativa como cualitativamente que, a pesar del debate generado alrededor de las medidas desarrolladas, el número de los denominados guetos se está reduciendo considerablemente año tras año. En este caso, es necesario hacer un inciso respecto a los indicadores que determinan la existencia de dichos guetos, ya que gran parte de tales indicadores están centrados en la procedencia de sus residentes más que en los déficits sociales, urbanísticos, económicos, educativos y residenciales que presentan dichos barrios. Aunque el número de los denominados guetos se está reduciendo año tras año, desde el punto de vista de la investigadora es importante considerar en el análisis de las actuaciones frente a la vulnerabilidad urbana el impacto que ello está generando en las trayectorias vitales e historias de vida de la población residente en estos entornos.

CAPÍTULO VII.

LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA



Barrio del Besòs i el Maresme (Barcelona).

Para quienes no hunden aquí sus raíces emocionales, los edificios representan un escollo en el progreso social, un desafortunado pero necesario traspie que nos anima a hacer las cosas bien la próxima vez. Su fracaso ofrece la oportunidad de aprender, innovar y desarrollar. Pero esa observación, si se hace de manera imprudente, puede parecer insensible o incluso insultante para quienes viven aquí. La regeneración expone el abismo que separa a la gente que considera esta comunidad un «proyecto» o un «plan», una empresa en curso o un problema por resolver de la gente que realmente vive aquí.

Safari en la pobreza. Entender la ira de los marginados de Gran Bretaña

David McGarvey (2018, p. 113).

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la organización territorial y la distribución de competencias entre los distintos niveles del Estado, las Comunidades Autónomas han desarrollado diferentes normativas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, entre otras (artículo 148.1. 3º de la Constitución Española).

No obstante, en función de cada Comunidad Autónoma, las regulaciones normativas en materia de vulnerabilidad urbana se han desarrollado desde diferentes ámbitos de actuación y, por tanto, con enfoques sustancialmente distintos.

En este capítulo se introduce el análisis de las distintas políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana al objeto de discernir su enfoque, planteamiento, metodología y cuestiones de interés que, por su singularidad y especificidad, son relevantes para el objeto de estudio de la presente tesis doctoral.

A partir de ello, los resultados obtenidos se presentan desde dos perspectivas diferenciadas. Por una parte, se realiza un análisis descriptivo en base a la utilización del software Maxqda 2020 mostrando los resultados a través de gráficas que sintetizan la información procedente del análisis documental. Por otra parte, se realiza un análisis de contenido del conjunto de normativas analizadas ahondando en la regulación jurídica del marco de actuación de cada Comunidad Autónoma respecto al sistema de categorías de análisis detalladas en el proceso de construcción metodológica.

7.1. LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA: ¿QUÉ POLÍTICAS PARA QUÉ OBJETO?

De conformidad con el contenido del capítulo IV sobre la trayectoria de la política urbana en España, las CC. AA han desarrollado normativa propia para regular y articular el marco de actuación frente a la vulnerabilidad urbana en sus territorios. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas supuso un hito al ser la primera normativa en asentar a nivel estatal las bases en materia de rehabilitación. Sin embargo, la articulación de dicha normativa fue impulsada “al amparo de la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, reconocida en el artículo 149.1. 13.ª de la Constitución” (Preámbulo de la Ley 8/2013). De esta forma, se permite que las CC. AA puedan desarrollar con plena autonomía las competencias en materia de ordenación del territorio,

urbanismo y vivienda de conformidad con el artículo 148.1. 3.^a de la Constitución Española.

En el caso que nos ocupa, no existe una normativa de carácter estatal que establezca un marco de actuación básico y común en el conjunto del estado en materia de vulnerabilidad urbana, a diferencia de lo que sucede en Francia con la *Politique de la Ville*, por ejemplo. Sin embargo, existen distintos índices a escala local (Índice de Vulnerabilidad Territorial de Barrios y Distritos del Ayuntamiento de Madrid), regional (Índex de Vulnerabilitat Urbana de l'Àrea Metropolitana de Barcelona), autonómica (Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana y el Índice de Necesidades de Regeneración de Castilla y León) y estatal (Atlas de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Fomento) que especifican cartográficamente y cuantitativamente la evolución de dichos espacios urbanos vulnerables. El reconocimiento institucional a través de tales herramientas de medición de los fenómenos urbanos, en ocasiones ha derivado en la inclusión de la regulación de las actuaciones a desarrollar en este tipo de entornos en la agenda pública de los gobiernos autonómicos.

Como se detallará en profundidad en los siguientes apartados, el conjunto de normativas adolece en su contenido de un marco común que establezca pautas de diseño, implementación y evaluación de las intervenciones o proyectos de actuación en aquellos espacios urbanos vulnerables. La idiosincrasia de la vulnerabilidad urbana se manifiesta con mayor o menor incidencia en el territorio y cuyos efectos sobre la población residente son múltiples y diversos.

La realidad urbana cuya naturaleza también es diversa, obliga a que las actuaciones a implementar en los barrios vulnerables sean de carácter singular y acorde a cada población, territorio y necesidades. De esta forma, el análisis que se desarrolla en este capítulo versa sobre la consecución del objetivo específico 2 “recopilar y comparar el marco normativo autonómico sobre espacios urbanos vulnerables con la finalidad de observar los métodos y ámbitos de actuación, así como el abordaje de la propia vulnerabilidad urbana por parte de las distintas Comunidades Autónomas”.

Para lograr el alcance del mencionado objetivo, en el siguiente apartado se detallará el proceso de construcción del análisis empírico de acuerdo con el establecimiento de unos descriptores de búsqueda de la normativa, así como la definición

de un sistema de categorías de estudio al objeto de desarrollar tanto un análisis de carácter descriptivo como un análisis de contenido.

7.2. EL ANÁLISIS EMPÍRICO: LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE VULNERABILIDAD URBANA

De acuerdo con la construcción del análisis empírico presentado en la metodología, seguidamente se presenta el análisis empírico de las políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana. Para la presentación de los resultados se ha optado por estructurar la información en función de las categorías de estudio detalladas previamente y cuyo análisis pormenorizado se encuentra adjunto en el anexo 3.

De esta manera, en primer lugar, se expondrá el ámbito impulsor de la normativa (departamento o área de actuación), junto con el rango y carácter de la normativa, es decir, si ésta se corresponde con un ámbito de actuación en particular (vivienda, servicios sociales, urbanismo...) o, si, por el contrario, se identifica la vulnerabilidad urbana desde un enfoque más interdepartamental y holístico.

A continuación, se realiza una exposición comparada sobre la diferente terminología para referir los espacios urbanos vulnerables en cada una de las CC. AA, especificando a su vez los distintos criterios definatorios para la identificación de dichos espacios.

En tercer lugar, se presenta el nivel de las actuaciones, especialmente sobre si estas se encuentran referidas a un plan, programa o proyecto, entre otras; así como el órgano ejecutor de las mismas (entidades locales, sociedad civil organizada, entidades del tercer sector de acción social o entidades privadas).

En cuarto lugar, se procede a detallar el enfoque, contenido y duración de las actuaciones, así como los mecanismos y organismos de coordinación, seguimiento y evaluación.

Por último, se detallará un apartado específico para profundizar en la financiación de las medidas, la participación ciudadana y los equipos de intervención que contemplan los distintos marcos de actuación.

En términos generales, cabe señalar que gran parte de las normativas centran su atención en la mejora de las condiciones residenciales, bien en términos de rehabilitar, regenerar o bien en términos de renovar el parque residencial:

Figura 7.2

Nube de palabras más repetidas en los marcos de actuación autonómicos analizados



Fuente: Extraído a partir de Maxqda 2020.

En términos cuantitativos, gracias a las múltiples funcionalidades que ofrece el software Maxqda para el tratamiento de la información, se ha empleado MaxDictio con la finalidad de esclarecer la frecuencia de palabras más significativas para el conjunto de documentos analizados. No obstante, cabe señalar que se han unido aquellas palabras en singular y plural referidas a un mismo concepto (p.ej. persona y personas) así como aquellas con un significado similar (p.ej. gente, población, personas). Además de ello, también se ha procedido a suprimir aquellas palabras que carecen de relevancia (tales como preposiciones, adverbios y artículos, entre otras). Aunque el listado obtenido es bastante extenso, únicamente se procede a detallar las cincuenta primeras palabras reiteradas con mayor frecuencia:

Tabla 7.1*Frecuencia de palabras más repetidas en los marcos de actuación analizados*

Palabra	Frecuencia	Palabra	Frecuencia
1. vivienda	4914	26. terrenos	584
2. públicas	2619	27. competente	521
3. personas	2236	28. atención	512
4. urbana	2083	29. efectos	492
5. urbanística	1942	30. administraciones	488
6. ayuntamiento	1875	31. renovación	481
7. ayudas	1727	32. aprobación	478
8. servicios	1370	33. territorio	470
9. social	1301	34. urbanización	469
10. sociales	1199	35. concesión	451
11. ordenación	1133	36. resolución	440
12. planeamiento	1100	37. calificación	439
13. derecho/s	970	38. planes	425
14. rehabilitación	895	39. alquiler	411
15. administración	796	40. proyecto	408
16. protección	796	41. requisitos	383
17. condiciones	705	42. interés	376
18. comunidad	685	43. estado	367
19. intervención	682	44. inclusión	362
20. regeneración	645	45. financiación	358
21. régimen	627	46. urbanizable	347
22. sistema	627	47. solicitud	345
23. entidades	625	48. licencia	337
24. programa	613	49. situación	330
25. instrumentos	587	50. espacios	319

Fuente: Gráfico extraído a partir de Maxqda 2020.

Gran parte de las palabras más repetidas a lo largo de las normativas están relacionadas con cuestiones en materia de vivienda y urbanismo (ordenación, planeamiento, urbanístico, rehabilitación). En el caso de “servicios” y “sociales” no se ha procedido a su combinación ya que en escasas situaciones las normativas hacen referencia a “servicios sociales”. A continuación, se procede a presentar los resultados en base a las distintas categorías de análisis:

7.2.1. **Ámbito impulsor, rango y carácter de la normativa**

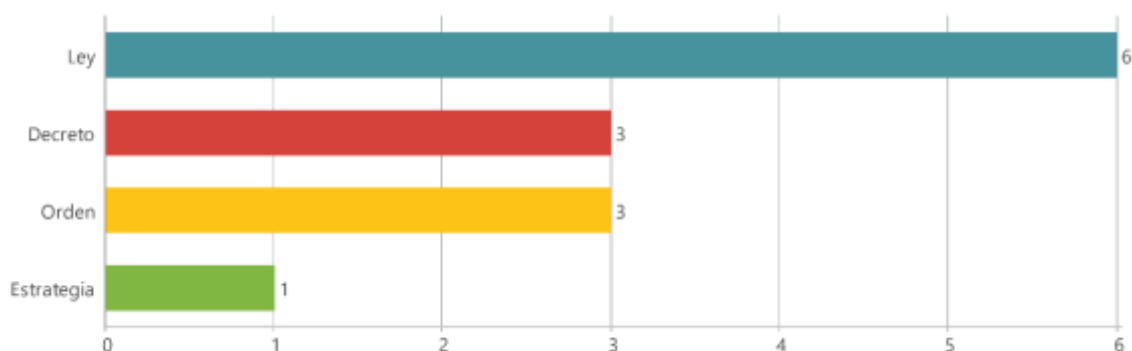
En lo relativo al ámbito impulsor de la normativa, cabe señalar la falta de homogeneidad en lo que respecta al ámbito de actuación desde el que se desarrolla el marco normativo. No obstante, con carácter general las normativas están reguladas en

relación al ámbito de vivienda (Aragón, Comunidad de Madrid, Castilla y León, Murcia, Cantabria, Castilla-La Mancha y Galicia), seguidas de Extremadura e Illes Balears cuya normativa está desarrollada desde presidencia.

Por otra parte, con carácter residual, se encuentran aquellas normativas desarrolladas desde servicios sociales (Andalucía y Comunitat Valenciana), Presidencia (Cataluña)²⁷⁵ y vivienda (País Vasco²⁷⁶). Del mismo modo que sucede con el ámbito impulsor, en el rango de la normativa también se han hallado diferencias notables entre las distintas CC. AA tal y como aparece reflejado en el siguiente gráfico:

Gráfico 7.1

Rango de las normativas y documentos analizados



Fuente: Gráfico extraído a partir de Maxqda 2020.

De forma mayoritaria, gran parte de las normativas tienen rango de ley (Illes Balears, Cataluña, Castilla y León, País Vasco, Galicia y Extremadura). No obstante, cabe diferenciar aquellas leyes cuyo contenido hace referencia exclusivamente al fenómeno objeto de estudio, tal y como sucede con Illes Balears, Cataluña y Extremadura; y aquellas, cuya referencia a la vulnerabilidad urbana se encuentra incluida en normativas afines, tales como la urbanística o la de vivienda en el caso de Castilla y León, País Vasco y Galicia.

Por su parte, la normativa en la materia de Aragón, Cantabria y Comunitat Valenciana se corresponde con el rango de decreto, seguidas de la Comunidad de Madrid,

²⁷⁵ En el caso de Cataluña, la Ley 11/2022 fue impulsada desde En Comú Podem en el Parlament.If

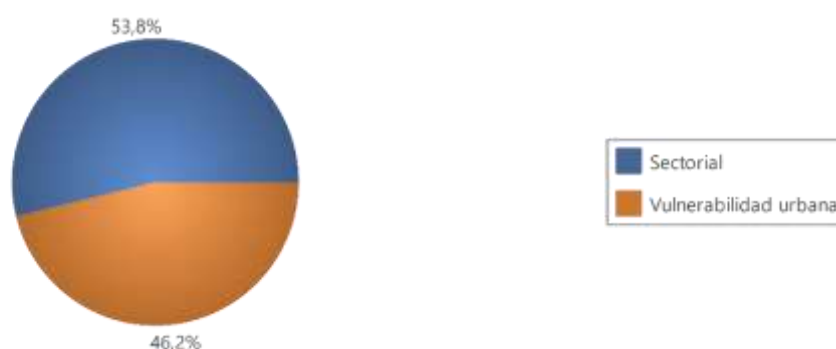
²⁷⁶ En este último caso, a pesar del escueto contenido analizado del capítulo VII de la ley de vivienda vasca dirigido a la regeneración urbana, tal y como fue destacado por la persona experta de esta CA en los grupos focales, existen iniciativas significativas en el ámbito local y de proximidad como el proyecto Opengela o el Plan Zubirik en el Ayuntamiento de Bilbao. No obstante, el estudio pormenorizado de experiencias locales en materia de vulnerabilidad urbana no ha constituido un objetivo de investigación por lo que se considera una potencial vía de investigación futura.

Murcia y Castilla-La Mancha con una orden y, en último lugar, Andalucía con la *Estrategia regional andaluza para la cohesión e inclusión social: intervención en zonas desfavorecidas*. No obstante, en esta última cabe señalar que la informante de la Junta de Andalucía señaló que al tratarse de una estrategia y no de un marco de normativo, adolecía de obligatoriedad y de financiación propia.

Sobre el carácter de la normativa, el análisis se ha desarrollado en base a si su planteamiento alude a cuestiones sectoriales, tales como la focalización de forma individual sobre la mejora de aspectos sociales, urbanísticos y residenciales, entre otros; o, si por el contrario, el planteamiento refiere aspectos de carácter interdepartamental con un enfoque integral del abordaje de la vulnerabilidad urbana.

Gráfico 7.2

Carácter de la normativa



Fuente: Gráfico extraído a partir de Maxqda 2020.

Entre las CC. AA con normativa en materia de vulnerabilidad urbana se encuentra Cataluña, Cantabria, Comunitat Valenciana, Extremadura, Andalucía e Illes Balears; mientras que la Comunidad de Madrid, Aragón, Castilla y León, Murcia, Castilla-La Mancha, País Vasco y Galicia presentan una normativa de carácter sectorial, especialmente relacionada con el ámbito de la ordenación del territorio, la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas.

7.2.2. Denominaciones y criterios definitorios de los espacios urbanos objeto de actuación

A diferencia del resto de epígrafes, la denominación de los espacios urbanos objeto de intervención, así como en lo relativo a sus aspectos definitorios, encontramos cierta homogeneidad en aquellas normativas derivadas de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y de los planes estatales de

vivienda (Aragón, Comunidad de Madrid, la Región de Murcia, Cantabria y Castilla-La Mancha).

Tanto Aragón, la Comunidad de Madrid, Murcia, Cantabria como Castilla-La Mancha, han adoptado los criterios definitorios y la denominación al amparo del artículo 48 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. Dentro de estas CC. AA, Cantabria y Castilla-La Mancha incorporan algunos criterios complementarios a los establecidos en el mencionado artículo 48, estableciendo un número mínimo de viviendas (en el caso de Cantabria) y un máximo (en el caso de Castilla-La Mancha) a la hora de delimitar el área objeto de actuación. El resto de CC. AA analizadas adoptan denominaciones y criterios definitorios disparmente diferentes de la denominación de “Áreas de Regeneración y Renovación Urbana y Rural” del programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural regulada en el RD 106/2018, tal y como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 7.2

Denominaciones y características definitorias de los barrios vulnerables de los marcos de actuación autonómicos

CC. AA	MARCO REGULADOR	TERMINOLOGÍA	CRITERIOS DEFINITORIOS
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 	Áreas de Regeneración y Renovación	<p>El área deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:</p> <p>a) Estar delimitado territorialmente por acuerdo de la Administración competente. Podrá ser continuo o discontinuo.</p> <p>b) Al menos un 70% de la edificabilidad sobre rasante, pudiéndose excluir las plantas bajas o plantas inferiores destinadas a otros usos compatibles, existente dentro del Área de regeneración y renovación urbana o rural o de la resultante según el planeamiento vigente, deberá tener como destino el uso residencial de vivienda. Este requisito no será exigible en los supuestos de infravivienda y chabolismo.</p>
COMUNIDAD DE MADRID	<ul style="list-style-type: none"> Orden de 31 de mayo de 2019, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la ejecución de obras en edificios y viviendas previstas dentro del Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana y Rural del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 	Áreas de Regeneración y Renovación Urbana o Rural	<p>El área deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos²⁷⁷:</p> <p>a) Estar delimitado territorialmente por acuerdo de la Administración competente. Podrá ser continuo o discontinuo.</p> <p>b) Al menos un 70 % de la edificabilidad sobre rasante, pudiéndose excluir las plantas bajas o plantas inferiores destinadas a otros usos compatibles, existente dentro del Área de regeneración y renovación urbana o rural o de la resultante según el planeamiento vigente, deberá tener como destino el uso residencial de vivienda. Este requisito no será exigible en los supuestos de infravivienda y chabolismo.</p>
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas 	Áreas de Atención Especial	<p>Barrio, villa o área urbana de cierta homogeneidad y continuidad urbanística perteneciente a uno o varios municipios con una realidad física, morfológica o económico-social que puede delimitarse de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <p>a) Cantidad importante de la población con niveles de renta inferiores a la media del entorno</p> <p>b) Estar en un proceso de degradación arquitectónica o urbanística o estar afectados por déficits en los servicios e instalaciones de las viviendas, de eficiencia energética y de accesibilidad.</p> <p>c) Tener un parque de viviendas con un elevado índice de desahucios, ocupación de viviendas o locales vacíos, hacinamiento, infraviviendas y abandono residencial.</p> <p>d) Tener un incremento acelerado del precio de las viviendas de alquiler o de compra o tener un mercado de vivienda tenso.</p>

²⁷⁷ Definido en términos establecidos en el artículo 48 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

CC. AA	MARCO REGULADOR	TERMINOLOGÍA	CRITERIOS DEFINITORIOS
			<p>e) Tener déficits de dotación de equipamientos, insuficiencia de servicios públicos o degradación ambiental, especialmente de los conjuntos declarados bienes de interés cultural o similar y del patrimonio histórico-arquitectónico.</p> <p>f) Estar especialmente expuestos a los efectos del cambio climático y tener una insuficiente calidad del aire y del agua, con un elevado nivel de contaminación acústica o sin suficientes espacios verdes o refugios climáticos.</p> <p>g) Tener deficiencias con relación a la accesibilidad o la movilidad sostenible.</p> <p>h) Estar afectados por un problema demográfico causado por la pérdida, la sustitución acelerada o el envejecimiento de la población, o bien por un crecimiento demasiado acelerado de esta que no sea asumible desde el punto de vista urbanístico o de los servicios públicos.</p> <p>i) Tener graves problemas económicos y sociales, incluida la pobreza energética, y dificultades para acceder a la vivienda a consecuencia del comportamiento de sus precios.</p> <p>j) Estar afectados por la segregación y el abandono escolares, problemas de salud, déficits en la atención primaria, una elevada tasa de desempleo, un acusado grado de pobreza, una débil tasa de actividad económica, un significativo porcentaje de población en riesgo de exclusión social o de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas o por otros indicadores sociales similares.</p> <p>k) Tener población afectada por la aplicación de la legislación de extranjería o por situaciones administrativas que pueden conllevar la exclusión o restricción en el acceso al sistema público o a las ayudas sociales.</p>
CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León ▪ Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo ▪ Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León 	Espacios Urbanos Vulnerables	Áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje mayoritario de la población residente se encuentre en riesgo de exclusión por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de vulnerabilidad social ²⁷⁸ .
REGIÓN DE MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orden de 17 de julio de 2020, por la que se aprueba las bases reguladoras de las convocatorias de subvenciones destinadas a la 	Área de Regeneración y Renovación Urbana o Rural	<p>El área deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:</p> <p>a) Estar delimitado territorialmente por acuerdo de la Administración competente. Podrá ser continuo o discontinuo.</p>

²⁷⁸ “Las actuaciones de regeneración urbana podrán ser declaradas «área de regeneración urbana integrada» por la Administración de la Comunidad, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. La declaración requerirá la formulación de un convenio urbanístico con participación de los residentes, y tendrá como efecto la habilitación para recibir financiación pública preferente” (art. 153.4 de la Ley 5/1999).

CC. AA	MARCO REGULADOR	TERMINOLOGÍA	CRITERIOS DEFINITORIOS
	rehabilitación y reconstrucción en las Áreas de Regeneración y Renovación Urbana y Rural, en la Región de Murcia. Plan de Vivienda 2018/2021		b) Al menos un 70% de la edificabilidad sobre rasante, pudiéndose excluir las plantas bajas o plantas inferiores destinadas a otros usos compatibles, existente dentro del Área de regeneración y renovación urbana o rural o de la resultante según el planeamiento vigente, deberá tener como destino el uso residencial de vivienda. Este requisito no será exigible en los supuestos de infravivienda y chabolismo.
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 4/2019, de 7 de febrero, por el que se regula determinadas ayudas del Plan de Vivienda de Cantabria 2018-2021 	Áreas de Regeneración y Renovación Urbana o Rural	<p>Tendrá que reunir los siguientes requisitos:</p> <p>a) Que el ámbito comprenda un conjunto homogéneo de un mínimo de 10 viviendas, cuando se trate de viviendas unifamiliares o de 5 edificios de viviendas, entendiéndose por homogéneo un conjunto de viviendas o edificios próximos entre sí y de características similares o que formen parte de un mismo barrio, núcleo urbano o barrio tradicional. No se considerará conjunto de viviendas a la suma de varias viviendas unifamiliares inconexas o que no conformen un barrio, núcleo, corraliega o análogo, aunque estén incluidas en único proyecto.</p> <p>b) Que las edificaciones tengan más de 15 años de antigüedad. A estos efectos, aquellos solares en los que se pueda acreditar documentalmente que hubiese existido una edificación tendrán la consideración de edificación de más de 15 años. En el caso de edificaciones de edades diferentes, al menos el 70% de las mismas tendrán que cumplir este requisito.</p> <p>c) Que, al menos, un 70 % de la edificabilidad sobre rasante, excluyendo las plantas bajas o plantas inferiores destinadas a otros usos compatibles, existente dentro del ámbito delimitado o de la edificabilidad resultante según el planeamiento vigente, tenga o deba tener como destino el uso residencial de vivienda. Este requisito no será exigible en los supuestos de infravivienda y chabolismo.</p>
CASTILLA-LA MANCHA	<ul style="list-style-type: none"> Orden 115/2018, de 4 de julio, por el que se establece las bases reguladoras de las subvenciones para el Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana y Rural 	Áreas de Regeneración y Renovación Urbana y Rural	<p>Tendrá que reunir los siguientes requisitos:</p> <p>a) El Área deberá estar delimitada territorialmente por acuerdo de la Administración competente. Podrá ser continua o discontinua y deberá prever actuaciones de rehabilitación para un número máximo de 120 viviendas.</p> <p>b) Al menos un 70% de la edificabilidad sobre rasante, pudiéndose excluir las plantas bajas o plantas inferiores destinadas a otros usos compatibles, existente dentro de los edificios objeto de actuación en el Área de Regeneración y Renovación Urbana o Rural o de la resultante según el planeamiento vigente, deberá tener como destino el uso residencial de vivienda. Este requisito no será exigible en los supuestos de infravivienda y chabolismo.</p>
PAÍS VASCO	<ul style="list-style-type: none"> Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda 	Área regeneración urbana	Conjunto edificatorio urbano o rural cuya delimitación es aprobada por el Gobierno Vasco a instancia del ayuntamiento correspondiente y que debe ser sometido a una acción especial por parte de la Administración pública en atención a las condiciones de necesidad de actualización o adecuación de su patrimonio urbanizado o edificado, así como a las condiciones socioeconómicas de la población a la que va dirigida.
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas 	Áreas de Regeneración Urbana de interés autonómico	<p>1. Aquellos ámbitos con consideración de conjuntos históricos y con declaración de bien de interés cultural que se encuentren en la situación siguiente:</p> <p>a) Un proceso de degradación arquitectónica, urbanística o ambiental, motivada, entre otros factores, por la obsolescencia del parque edificado, la inadecuación a las necesidades poblacionales, los déficits notorios y generalizados en la calidad de las viviendas, los equipamientos, dotaciones y servicios públicos del ámbito,</p>

CC. AA	MARCO REGULADOR	TERMINOLOGÍA	CRITERIOS DEFINITORIOS
			<p>la degradación ambiental de la zona y la falta de conservación de bienes y conjuntos edificatorios sujetos a cualquier régimen de protección del patrimonio cultural.</p> <p>b) Situaciones demográficas delicadas, derivadas de una pérdida sustancial o envejecimiento generalizado de la población, o por un crecimiento excesivo no asumible urbanísticamente.</p> <p>c) Existencia de graves problemas económicos y sociales, desaceleración constante de la tasa de actividad económica y porcentajes significativos de población que perciba pensiones asistenciales o no contributivas o en riesgo de exclusión social.</p> <p>2. El ámbito territorial de actuación podrá ser continuo o discontinuo. En todo caso, el ámbito incluirá un mínimo de cincuenta inmuebles con necesidades de intervención.</p> <p>3. Sin perjuicio de lo señalado en los apartados anteriores, podrá ser declarada área de regeneración urbana de interés autonómico una zona concreta específicamente delimitada y continua, comprendida en un bien de interés cultural e incluida previamente en un área de rehabilitación integral, cuando únicamente en esta zona concurren las circunstancias señaladas en el apartado 1 y sus dimensiones espaciales y económicas sean especialmente significativas en relación con el conjunto, manteniendo el resto del ámbito su declaración originaria.</p> <p>4. Excepcional y motivadamente, podrán declararse áreas de regeneración urbana de interés autonómico otros ámbitos urbanos que, sin tener la consideración de bien de interés cultural, se encuentren especialmente obsoletos y degradados en las condiciones señaladas en el apartado 1 y que, por sus características, especial incidencia en el ámbito urbano y necesidad urgente de actuación así sea acordado por el Consejo de la Xunta de Galicia.</p>
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de Extremadura 	Zona de Atención Especial	<p>Aquella zona urbana residencial geográficamente diferenciada en las ciudades extremeñas de más de 20.000 habitantes, en la que coinciden, de manera significativa, factores determinantes de exclusión social, tales como:</p> <p>a) Degradación del espacio urbano y deficiencias de accesibilidad, comunicación, equipamientos y servicios públicos.</p> <p>b) Importantes problemas sociales y económicos como grandes carencias formativas, altos índices de absentismo escolar, alta tasa de desempleo, elevados casos de adicciones, significativo porcentaje de beneficiarios de ayudas sociales, escasa o nula participación social y débil o nula tasa de actividad económica, entre otros.</p> <p>c) Inexistencia de estructuras de convivencia vecinal, relaciones convivenciales conflictivas, así como importantes tasas de inseguridad ciudadana.</p>
ANDALUCÍA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrategia regional andaluza para la cohesión e inclusión social: intervención en zonas desfavorecidas 	Zonas Desfavorecidas	<p>a) Presencia acumulada en la Zona de alto índice de paro, importante presencia de población inmigrante de determinadas nacionalidades o registrar una baja respuesta a la prestación de los servicios públicos educativos y sanitarios.</p> <p>b) Contar con una elevada dimensión y concentración del parque público de vivienda.</p> <p>c) Existencia de graves problemas de seguridad y/o convivencia.</p> <p>d) Trayectoria e información disponible de intervención social en zonas que han sido propuestas por los Servicios Centrales y/o las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.</p>

CC. AA	MARCO REGULADOR	TERMINOLOGÍA	CRITERIOS DEFINITORIOS
<p>ILLES BALEARES</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ley 2/2009, de 19 de marzo, por la que se establecen las normas reguladoras de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears 	<p>Carácter de atención especial de un barrio</p>	<p>Aquellas áreas que se encuentren o se puedan encontrar, si no se actúa, en alguna de las siguientes situaciones:</p> <p>a) Un proceso de degradación arquitectónica, urbanística o ambiental motivada, entre otros factores, por la obsolescencia del parque edificado, su inadecuación a las necesidades de la población, la existencia de déficits en los servicios y las instalaciones de las viviendas, la falta de equipamientos y espacios públicos, la insuficiente calidad de la urbanización así como de los servicios públicos, o la degradación medioambiental de la zona, con especial atención a conjuntos declarados BIC²⁷⁹ u otra figura similar y al patrimonio histórico.</p> <p>b) Una problemática demográfica causada por la pérdida o el envejecimiento de la población, o bien por un crecimiento demasiado acelerado que no pueda ser asumido desde el punto de vista urbanístico o de servicios.</p> <p>c) La presencia de problemas económicos o sociales especialmente graves, como un bajo nivel educativo de la población, una elevada tasa de desempleo, un acusado grado de pobreza, la existencia de un nivel elevado de criminalidad, una débil tasa de actividad económica, un porcentaje significativo de población en riesgo de exclusión social o de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas, entre otros aspectos.</p> <p>d) Una persistencia de déficits sociales y urbanos importantes y una problemática de desarrollo social del barrio.</p>

Fuente: Elaboración propia.

²⁷⁹ Bien de Interés Cultural.

A diferencia de las anteriores, cabe destacar de forma individual el caso particular de la Comunitat Valenciana con tres denominaciones diferentes, cuestión que obliga necesariamente a realizar un análisis pormenorizado:

Tabla 7.3

Denominaciones y criterios definatorios de los barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana

MARCO DE ACTUACIÓN	DENOMINACIÓN	DEFINICIÓN
Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell, por el que se crea el plan conjunto de actuación en Barrios de Acción Preferente	Barrios de Acción Preferente	Zonas suburbanas que viven profundas contradicciones sociales a causa del modelo dominante de desarrollo urbano y de una inadecuada planificación en los asentamientos. Por ello, sufren las consecuencias del hacinamiento, los síntomas de la desagregación, la marginación, las disfunciones del desarrollo y los efectos de las conductas delictivas. Ante esta situación, es necesario instrumentar las medidas adecuadas que hagan posible la prevención de los procesos sociales que originan su actual desestructuración, la atención de su demanda asistencial, la promoción de recursos sociales suficientes y el control de sus propios riesgos.
Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana	Espacios vulnerables	Lugares ubicados en el territorio de la Comunitat Valenciana que, por sus características urbanísticas/residenciales, sociales, laborales o económicas, precisan de una actuación integral. La calificación de espacio vulnerable se establecerá cuando concurren en el territorio algunas de las siguientes situaciones, según se establezca reglamentariamente: a) Degradación de carácter urbanístico y residencial, con falta de conservación o deterioro de las viviendas. b) Déficits de equipamientos o de recursos comunitarios o socioculturales. c) Existencia de infravivienda tanto de carácter vertical como horizontal. d) Deficiencias en las vías y redes de comunicación. e) Dificultades para la movilidad urbana. f) Carencias en las redes de saneamiento o alumbrado público. g) Falta de ordenación o degradación del espacio. h) Ausencia de tecnologías de la información en los edificios e infraestructuras del espacio urbano. i) Persistencia de elevadas tasas de desocupación, baja tasa de actividad económica o fragilidad de las economías familiares. j) Bajos niveles educativos, elevado índice de segregación escolar o elevado índice de absentismo escolar o de fracaso escolar. k) Déficit de recursos educativos públicos para la población vulnerable de cero a tres años, en condiciones de calidad y de acceso gratuito. l) Falta de las condiciones necesarias de higiene y salubridad para el desarrollo de una convivencia comunitaria digna.

Fuente: Elaboración propia.

De este análisis relativo a la Comunitat Valenciana, cabe destacar que no ha sido analizado el proyecto de ley de barrios de la Comunitat Valenciana ya que, tal y como se avanzó en el capítulo IV, no ha sido aprobado en Les Corts Valencianes y, por tanto, carece de vigencia en la actualidad.

Además de las incluidas en la tabla anterior, la referencia a “barrios inclusivos” reflejada en el Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017-2022 no se ha incorporado ya que no se determina ni su definición ni los criterios para su identificación

en el territorio. En lo que respecta a la denominación de Barrios de Acción Preferente (BAP) la normativa de la década de finales de los años ochenta definía en el preámbulo la existencia de entornos vulnerables en las ciudades en términos generales y sin la especificación de criterios y/o indicadores para su identificación en el territorio.

Por su parte, no fue hasta el año 2018 cuando se aprobó desde la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio un sistema de indicadores de carácter físico-residencial, socioeconómicos y sociodemográficos para identificar aquellos Espacios Urbanos Sensibles (EUS) en el territorio de la Comunitat Valenciana.

Además de la determinación del conjunto de indicadores para identificar los EUS en la Comunitat Valenciana, también se desarrolló el Visor de Espacios Urbanos Sensibles para su georreferenciación en el territorio²⁸⁰. De forma paralela, desde la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se aprobó el nuevo marco normativo en materia de servicios sociales donde también se incluyó la referencia a “espacios vulnerables” (art. 25) con una definición más específica que la de BAP, pero sin la identificación de dónde se encuentran dichos espacios vulnerables. Ello, tal y como se refleja en la disposición final primera, está sujeto a desarrollo reglamentario. Los criterios definitorios recogidos en la Ley 3/2019 sobre espacios vulnerables, igualmente se asemejan a las características establecidas en Illes Balears y Extremadura.

Por otra parte, respecto a las terminologías empleadas en las respectivas normativas, igualmente se han analizado las diversas características²⁸¹ que las componen:

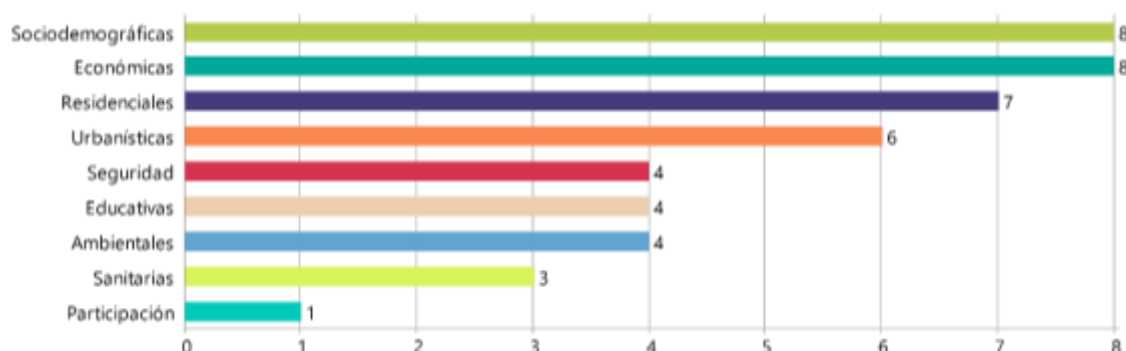
²⁸⁰ Véase en <https://visor.gva.es/visor/> (Habitatge > Visor dels espais urbans sensibles).

²⁸¹ Entiéndase tales características como criterios y aspectos definitorios de los espacios objeto de actuación.

Gráfico 7.3

Características²⁸² definitorias de los espacios urbanos vulnerables en las distintas CC.

AA



Fuente: Gráfico extraído a partir de Maxqda 2020.

En la definición de los espacios urbanos vulnerables las características más enunciadas se corresponden con aspectos de carácter sociodemográfico (pérdida o envejecimiento de la población, elevada concentración de población extranjera no comunitaria), económicos (desempleo, insuficiencia de ingresos, situación desfavorable en el mercado de trabajo), residenciales (antigüedad del edificio, persistencia de déficit de equipamientos, obsolescencia) y urbanísticos (problemática de desarrollo local, obsolescencia o degradación del tejido urbano, degradación urbanística).

Con una incidencia menor, también se han destacado características asociadas a la seguridad (delincuencia y/o problemas de seguridad ciudadana y/o convivencia, elevado índice de criminalidad), la educación (bajo nivel educativo, grandes carencias formativas, altos índices de absentismo escolar), el medioambiente (medioambiente físico degradado) y las condiciones sanitarias (drogadicción). En último lugar, Extremadura también ha destacado en la definición de Zona de Atención Especial una característica asociada a la participación ciudadana en los términos de “escasa o nula participación social”.

7.2.3. Enfoque, contenido y duración de las actuaciones

Partiendo de tales denominaciones y características definitorias, el planteamiento de las actuaciones en cada CA se ha planteado de forma diferente. En el caso de las CC. AA con un marco de actuación en espacios urbanos vulnerables derivados de la

²⁸² En este análisis, se ha optado por el término «características» aunque este, también ha sido reflejado en las normativas como «criterios» o «aspectos» definitorios.

legislación en materia de rehabilitación, renovación y regeneración urbana, sus actuaciones han estado centradas en aspectos de carácter residencial y urbanístico. No obstante, en lo que respecta al *enfoque de las actuaciones* es necesario señalar que ha sido un aspecto ampliamente tratado en el conjunto de las normativas y con gran diversidad como puede apreciarse en el anexo 3. Las CC. AA que han señalado un enfoque integral en el despliegue de las actuaciones se han correspondido con Extremadura, Cataluña, Andalucía y la Comunitat Valenciana. La concepción de un *enfoque integral* alude a la mención específica de acometer medidas desde distintos ámbitos de actuación, tales como el residencial, social, económico y urbanístico, entre otros.

Los distintos marcos de actuación autonómicos han reflejado actuaciones de diversa índole para implementar en los espacios urbanos vulnerables. Por ello, ha sido necesario establecer un conjunto de subcategorías analíticas para poder desarrollar tanto un análisis de conjunto como un análisis pormenorizado.

En lo que respecta a las *actuaciones de carácter residencial*, gran parte de estas se han centrado en la eficiencia energética y la rehabilitación del parque de viviendas existente, seguidas de la incorporación de las tecnologías de la información en los edificios y el realojamiento de familias. En este último caso, todas las CC. AA que han mencionado la cuestión de los realojos han estado asociados a los supuestos de infravivienda y chabolismo (Cantabria, Murcia, Castilla y León, Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha y Aragón). Por otra parte, las mismas CC. AA mencionadas –a excepción de la Comunitat Valenciana–, han destacado obras de demolición de viviendas en aquellos supuestos donde existan razones justificadas para ello, así como la construcción de nuevas viviendas en cumplimiento con la normativa vigente en materia de edificación. Con menor frecuencia, Illes Balears es la única que destaca medidas de emancipación juvenil y Andalucía la promoción de “la no ejecución de desalojos por desahucios derivados de impagos del alquiler o la hipoteca” (Junta de Andalucía, 2018, p.78).

En el segundo bloque, las *actuaciones de carácter físico y/o urbanístico* más reiteradas se han identificado con los equipamientos de uso colectivo, mejora del espacio público, favorecer la accesibilidad, el ahorro de consumo de agua y la mejora de la gestión de residuos. Con carácter prácticamente residual, las actuaciones menos mencionadas han sido las relacionadas con la renovación y regeneración urbana, la dotación de espacios

verdes y la conservación del patrimonio histórico. Por su parte, para el análisis de las *actuaciones sociales* se ha considerado conveniente elaborar la tabla 7.4 para reflejar su contenido de una forma más operativa:

Tabla 7.4

Subcategorías de las actuaciones sociales establecidas en los marcos de actuación autonómicos

	Andalucía	Aragón	Castilla y León	Cataluña	Illes Balears	Comunitat Valenciana	Extremadura	Cantabria
Mejora de la convivencia y la cohesión social								
Perspectiva de género								
Discriminación positiva								
Promoción y mejora social								
Participación								
Potencialidades y fortalezas								
Servicios sociales								
Actividades de ocio y tiempo libre								
Conflictividad y seguridad ciudadana								
Reducir la estigmatización								

Fuente: Elaboración propia a partir de Maxqda 2020.

La estrategia andaluza de las ERACIS es la que más medidas de carácter social incorpora en su marco de actuación (9). Como puede apreciarse en la tabla, el resto de las CC. AA establecen medidas de carácter social, pero en un número muy inferior a la comunidad andaluza: Aragón (1), Castilla y León (2), Cataluña (4), Illes Balears (3), Comunitat Valenciana (3), Extremadura (1) y Cantabria (1).

Por otra parte, si consideramos las *actuaciones educativas, sanitarias, formativas y de empleabilidad*, así como las *económicas* tal y como aparece reflejado en la siguiente tabla, puede apreciarse cómo la diversidad de medidas con respecto a las *actuaciones residenciales, físicas y urbanísticas* se reduce, tanto en número de subcategorías como en número de segmentos codificados (anexo 3).

Tabla 7.5

Subcategorías de las actuaciones educativas, sanitarias, formativas, de empleabilidad y económicas establecidas en los marcos de actuación autonómicos

	Andalucía	Cataluña	Illes Balears	Comunitat Valenciana
Formación educativa				
Seguimiento escolar				
Brecha digital				
Educación de personas adultas				
Creación de Escuelas infantiles				
Estado de salud				
Contaminación				
Actividades deportivas				
Drogadicción				
Personal sanitario				
Inserción laboral				
Formación ocupacional				
Desarrollo económico				
Conciliación				

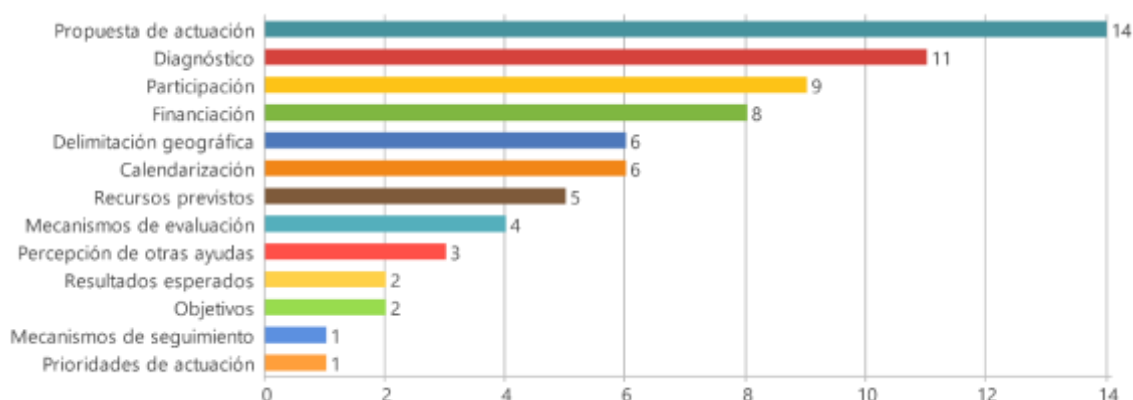
Fuente: Elaboración propia a partir de Maxqda 2020.

Cabe destacar, que las CC. AA de País Vasco, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Cantabria no establecen ningún tipo de actuación en materia educativa, sanitaria, formativa y de empleabilidad. No obstante, del mismo modo que sucedía con las actuaciones de carácter social, Andalucía es la CA que más medidas incorpora en estos bloques (8), seguida de Cataluña (7), la Comunitat Valenciana (7) e Illes Balears (4).

Sobre el *contenido de las actuaciones* a desarrollar en cada una de las CC. AA, este está precedido por un conjunto de especificaciones establecidas en cada uno de los marcos normativos. Con carácter general, se ha reiterado en mayor número las especificaciones relativas a desarrollar un diagnóstico (11), junto con una propuesta de actuación (14), calendarización de las medidas a desarrollar (6) y las distintas fuentes de financiación. Con menor frecuencia, también se han identificado como aspectos esenciales en la definición de las actuaciones los recursos previstos, los mecanismos de participación y evaluación, así como la delimitación geográfica del espacio territorial a desarrollar las distintas medidas planteadas.

Gráfico 7.4

Contenido de las actuaciones



Fuente: Gráfico extraído a partir de Maxqda 2020.

Por otra parte, algunas de las CC. AA también han señalado como un aspecto diferenciado de la financiación o de los recursos previstos, la percepción de otras ayudas (3) para la sostenibilidad de las actuaciones a acometer. Del mismo modo sucede con los objetivos (3), identificados en un apartado diferenciado de la propuesta de actuación señaladas por otras CA.

Con menor frecuencia, algunos marcos de actuación también han destacado la necesidad de identificar los resultados esperados (2) tras la implementación del plan de trabajo en un área territorial determinada y los mecanismos de seguimiento de dicho plan (2). En última instancia, Galicia ha sido la única CA que ha establecido en su plan de dinamización la priorización de las actuaciones a acometer, estableciendo un orden para cada una de las medidas contempladas en dicho plan.

Especialmente a destacar en el contenido de las actuaciones, el caso de la comunidad catalana en la que se establece expresamente la identificación del modelo de gobernanza que se propone para la ejecución del programa memoria de intervención integral. En este ítem que ha de contemplar el contenido del mencionado programa memoria, se destaca la identificación de la distribución de las responsabilidades públicas y privadas, así como la relación del resto de actores que intervengan en el proceso de intervención.

En lo que respecta a la *duración de las actuaciones* no todas las CC. AA han identificado esta cuestión, sino que únicamente ha sido señalada por Cantabria, Extremadura y Aragón de las trece analizadas. Mayoritariamente, se establece un periodo

cuatrienal con posibilidades de prórroga en los casos de Cantabria y Extremadura, pero con ciertos matices.

En el caso de Cantabria, la prórroga de las actuaciones deberá realizarse con carácter previo a la finalización del periodo cuatrienal y, en cualquier caso, dicha prórroga no podrá superar los seis meses.

En el caso de Extremadura, únicamente se establece el plazo de ejecución (cuatro años) pero sin posibilidad de prorrogar dicho plazo.

En Aragón, la duración de las actuaciones es quinquenal de acuerdo con la normativa vigente en materia de áreas de regeneración y renovación.

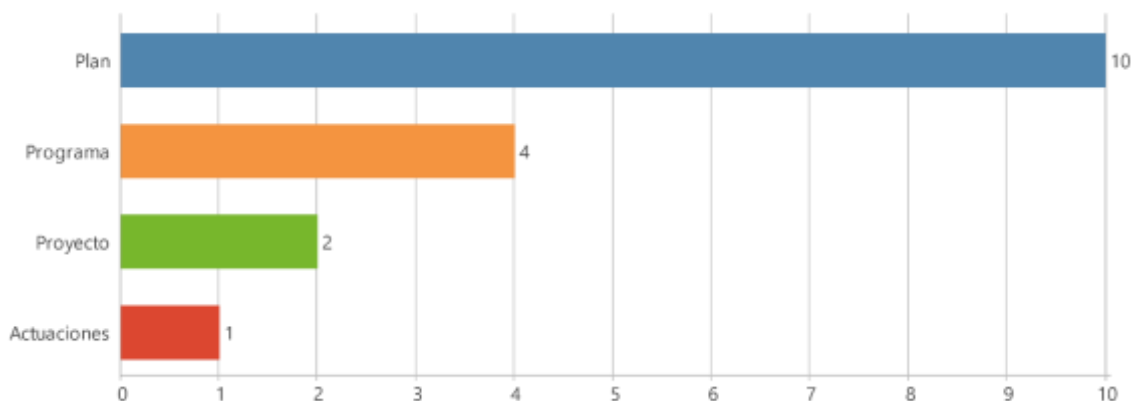
Por otra parte, en el caso de Illes Balears la convocatoria de las ayudas en materia de rehabilitación y mejora de barrios se realizará con carácter plurianual pero no se establece una determinada durabilidad para la ejecución de las respectivas ayudas.

Nivel de las actuaciones y órgano ejecutor

Sobre el nivel de las actuaciones y el órgano ejecutor de las mismas, ha existido diversidad en el análisis del conjunto de las normativas. Así, Andalucía, Castilla y León, Extremadura, Comunitat Valenciana y Galicia destacan que la implementación de las medidas reflejadas en el apartado anterior se llevará a cabo a través de planes.

Gráfico 7.5

Nivel de las actuaciones



Fuente: Gráfico extraído a partir de Maxqda 2020.

Por su parte, Aragón, Extremadura y Cantabria las desarrollarán a través de programas. En el caso de Extremadura, se menciona el desarrollo de programas de

actuación integral y, a partir de estos, la comunidad autónoma podrá elaborar un plan de actuación integral “que recoja la planificación general de las actuaciones que se desarrollarán en el conjunto de las zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma y los objetivos que pretende en su desarrollo” (art. 7 Ley 16/2010).

En el caso de Cataluña, la Ley 11/2022 establece la regulación de programas memoria de intervención integral para desarrollar iniciativas nuevas o ya iniciadas dirigidas a mejorar las condiciones urbanas, sociales, residenciales, educativas... de las áreas de atención especial en la CA.

Seguidamente, Illes Balears y Castilla y León destacan la ejecución de las actuaciones a través de proyectos y, en último lugar, la Comunidad de Madrid menciona actuaciones en materia de fomento de regeneración y renovación urbana y rural, ya que como comentó el informante de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de esta CA, son actuaciones llevadas a cabo de manera aislada.

En lo que respecta al *órgano ejecutor*, tal y como puede apreciarse en el gráfico 7.9 las corporaciones locales son las que mayoritariamente desarrollan las actuaciones (Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Extremadura, Galicia e Illes Balears).

No obstante, cabe destacar que, en algunos casos las CC. AA establecen la condición de “beneficiarios” de las ayudas económicas no únicamente a las entidades locales sino también a la sociedad civil organizada tales como comunidades de personas propietarias (Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid y Región de Murcia), las entidades del tercer sector de acción social (Andalucía, Comunidad de Madrid e Illes Balears) y las entidades privadas (Cantabria, Castilla y León y Comunidad de Madrid).

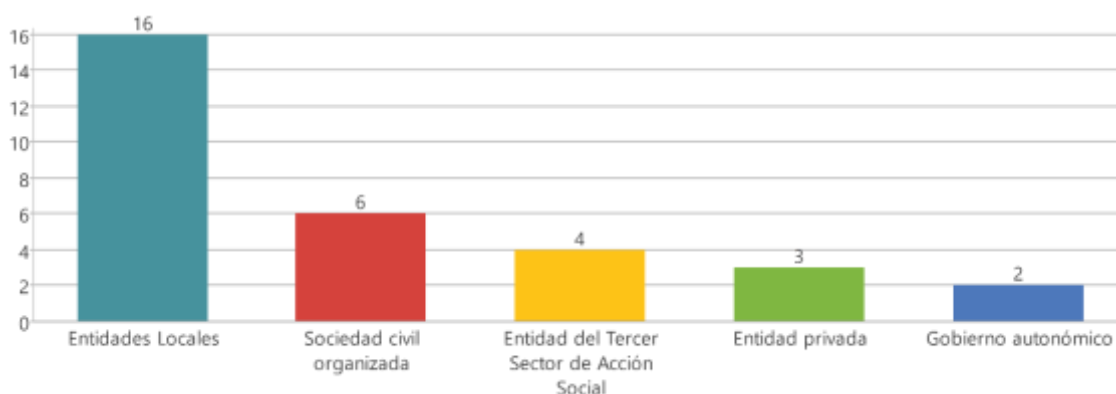
Cabe destacar en especial, el caso catalán donde la nueva ley de barrios regula la posibilidad de establecer partenariados públicos-comunitarios a partir de los cuales, poder articular las actuaciones a desarrollar por las corporaciones locales junto con la participación de la sociedad civil organizada, entidades del tercer sector de acción social, cooperativas y de los movimientos sociales.

En el caso de la Comunitat Valenciana, el Decreto 157/1988 establece que las actuaciones del Plan Conjunto de Actuación en BAPs se llevará a cabo coordinadamente entre las diferentes consellerias competentes. Por otra parte, Castilla y León alude a la posibilidad de que el órgano ejecutor sea la Junta en los supuestos en los que:

Las administraciones públicas, cuando la actuación afecte a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando éstas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria a costa de los obligados (apartado d) del art. 155.1 Ley 5/1999).

Gráfico 7.6

Órgano ejecutor



Fuente: Gráfico extraído a partir de Maxqda 2020.

7.2.3. Mecanismos y organismos de coordinación, seguimiento y evaluación

De forma paralela a las cuestiones previamente detalladas, se ha considerado relevante incluir un análisis sobre los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, así como la existencia de posibles organismos asociados. A su vez, para cada una de estas cuestiones, ha sido relevante la identificación, en su caso, del tipo, nivel, ámbito y periodicidad tal y como se refleja en la siguiente tabla adjunta:

Tabla 7.6

Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación según el tipo, ámbito y periodicidad

	Andalucía	Aragón	Castilla y León	Cataluña	Illes Balears	País Vasco	Comunitat Valenciana	Extremadura	Cantabria	Comunidad de Madrid	Murcia	Castilla-La Mancha	Galicia
MECANISMOS DE COORDINACIÓN SEGÚN EL TIPO DE COORDINACIÓN													
Administraciones Públicas													
Público-Privado													
Público-ETSAS													
Público-ETSAS-Privado													
MECANISMOS DE COORDINACIÓN SEGÚN EL ÁMBITO DE COORDINACIÓN													
Autonómico													
Supralocal													
Local													
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO SEGÚN EL NIVEL													
Externo													
Interno (Admón. Pública)													
Mixto													
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO SEGÚN LA PERIODICIDAD													
Trimestral													
Semestral													
Anual													
MECANISMOS DE EVALUACIÓN SEGÚN EL NIVEL													
Externa													
Interna													
Mixta													
MECANISMOS DE EVALUACIÓN SEGÚN LA PERIODICIDAD													
Trimestral													
Semestral													
Anual													
Final													
Ex ante, in itinere y ex post													

Fuente: Elaboración propia a partir de Maxqda 2020.

Sobre los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, han sido escasas las CC. AA que los han reflejado en sus marcos de actuación.

En el caso de la *coordinación* según el tipo, Andalucía es la CA que más tipos de coordinación recoge en su estrategia ya que establece mecanismos de coordinación entre las administraciones públicas de carácter interdepartamental (entre diferentes consejerías) e interadministrativo (entre diferentes niveles de la administración, autonómico-local) y, a su vez, también entre el sector público y privado, sector público y entidades del tercer sector de acción social, así como este último junto con las entidades privadas.

En el caso de la coordinación entre consejerías, la estrategia andaluza recoge la creación de una comisión interdepartamental donde todas las consejerías competentes en materia de educación, vivienda, salud, empleo, administración local, política migratoria, economía y deporte, junto con el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA), la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y el Servicio Andaluz de Empleo estén integradas “por el deseo común de lograr transformar de forma coordinada e integral las zonas desfavorecidas” (Junta de Andalucía, 2018, p.9).

Además de esta comisión, la estrategia también recoge la creación de la Red de Inclusión Andaluza de Zonas Desfavorecidas (RIAZD) con la finalidad de articular las estrategias de coordinación a nivel regional, provincial y local entre las administraciones públicas y las entidades de acción social en inclusión social. De acuerdo con la informante clave de la consejería competente en materia de inclusión social, esta Red está pendiente de constituirse.

En el caso de Extremadura, la consejería competente en materia de inclusión social coordinará las políticas integrales que se lleven a cabo en las zonas de atención especial (art. 10 Ley 16/2010). Asimismo, para velar por la efectividad de dicha coordinación, la Junta de Extremadura establece en la legislación en la materia dos organismos de ámbito autonómico y local. En el caso autonómico, se recoge la posterior creación del Comité Regional de Coordinación de Actuaciones en Zonas de Atención Especial; aunque cuyas especificaciones, funciones y régimen de funcionamiento no han sido reguladas desde la aprobación de la Ley 16/2010. Del mismo modo, también se establece la creación en cada uno de los municipios con zonas de atención especial el

Comité Zonal de Coordinación donde quedará representada la entidad local junto con el resto de entidades que intervienen en las mencionadas zonas.

Por otra parte, la Comunitat Valenciana recoge mecanismos de coordinación entre las distintas consejerías competentes en el Decreto BAP, así como la coordinación entre las administraciones públicas y las entidades del tercer sector de acción social. En el caso de la coordinación interdepartamental, se creó una Comisión de Coordinación de BAP integrada por representantes de los departamentos competentes en materia de trabajo y seguridad social, planificación y estudios, servicios sociales, empleo, educación, arquitectura y vivienda y salud, así como por representantes de la FVMP; que posteriormente fue eliminada. Además de esta coordinación en el ámbito autonómico, también se estableció la creación de una Comisión Mixta de Barrio en aquellos BAP declarados por el Decreto 157/1988 para favorecer tanto las actuaciones de coordinación entre el ámbito autonómico, municipal y las entidades del tercer sector de acción social, así como para promover la implementación de las actuaciones, su seguimiento y su evaluación. A diferencia de Extremadura, las funciones y el régimen de funcionamiento quedaron reguladas con la aprobación del Decreto 157/1988.

En lo que respecta a los *mecanismos de seguimiento y evaluación*, gran parte de las CC. AA articulan ambos a través de la creación de un organismo único. En el caso de Andalucía, además de los organismos anteriormente comentados también contempla la creación de la Comisión Local de Impulso Comunitario (CLIC) de carácter local y con el que contará cada entidad local para el desarrollo, el fomento de la participación en el diseño, el seguimiento, dinamización y la evaluación del Plan Local a acometer en la zona. No obstante, si atendemos a los mecanismos de seguimiento y evaluación según el nivel, la comunidad andaluza menciona que se realizará por parte de la consejería competente en materia de inclusión social a través de un Sistema de Seguimiento y Evaluación. En lo relativo a su periodicidad, tanto el seguimiento como la evaluación de la estrategia andaluza en su conjunto se realizará anualmente a través de informes generales o específicos, en su caso.

En el caso de Extremadura señala que la evaluación y el seguimiento del Plan de Actuación Integral en aquellas zonas de atención especial se realizarán por el Comité Regional de Coordinación (conformado por representantes de la AGE, administración autonómica y local) y cuya periodicidad está supeditada a desarrollo reglamentario.

7.2.4. Financiación de las actuaciones

Entre las fuentes de financiación de las actuaciones que plantean las distintas CC. AA, con carácter general se extienden a fórmulas de concurrencia competitiva (Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Illes Balears, Región de Murcia) con presupuestos de carácter anual en cada una de las respectivas convocatorias. En el caso de Cataluña, la financiación de las actuaciones dependerá del Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Villas de Atención Especial, en cuyo caso, no se alude de forma expresa a la concurrencia competitiva de las ayudas, sino que dependerá de la regulación propia de cada una de las convocatorias que se desarrollen a partir de la aprobación de la Ley 11/2022.

Además de la concurrencia competitiva, es necesario diferenciar además el nivel de la financiación. En el caso de Aragón y la Región de Murcia, la financiación de las actuaciones está a cargo de la AGE y de la CA, ambas de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de vivienda, regeneración y renovación urbana.

Por su parte, las CC. AA de Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura e Illes Balears establecen una financiación de las actuaciones de carácter autonómico, aunque con ciertos matices. En Castilla-La Mancha, la cuantía máxima aportada por el gobierno autonómico:

Se determinará atendiendo a la inversión de la actuación, que incluirá, en su caso, los costes desglosados según los tipos de actuaciones subvencionables y no podrá exceder del 40% de la inversión de la actuación en cada tipo de actuación, salvo para el realojo de las familias y para la financiación del coste de gestión y de los equipos y oficinas de información, gestión y acompañamiento social en los que no operará este límite porcentual (art. 6.1 Orden 115/2018).

En el caso de Cataluña, la aportación autonómica oscilará entre el 50% y el 75% como máximo del presupuesto total del proyecto, aunque igualmente se determina que con carácter excepcional, la financiación podrá alcanzar el 90% de conformidad con lo dispuesto en la respectiva convocatoria reguladora.

Illes Balears por su parte, sigue un planteamiento financiero similar al regulado por Cataluña. En este caso, la aportación de la CA representa al menos el 40% y hasta un máximo del 90% sobre el presupuesto global del proyecto en aquellos municipios con

menor población, especialmente los de una población inferior a los 20.000 habitantes. Del mismo modo que en el caso anterior, la aportación podrá ser de carácter económico, material o de prestación de servicios para la ejecución de los proyectos financiados.

Paralelamente, Extremadura no establece porcentajes de aportación, sino que, cada administración pública en el ejercicio de sus competencias en las zonas de atención especial, contemplarán en sus respectivos presupuestos una dotación económica para sufragar los costes derivados de dichas actuaciones. Además de ello, se señala que en los presupuestos anuales de la Junta de Extremadura “se contemplará la creación de un fondo para la financiación de actuaciones en zonas de atención especial con el objeto de desarrollar actuaciones específicas orientadas a la inclusión social en dichas zonas” (art.8 Ley 16/2010). Sin embargo, desde la aprobación de la normativa en la materia, los presupuestos anuales no han contemplado la creación de dicho fondo.

En el caso de Castilla-La Mancha, la financiación de las actuaciones se realizará entre las AAPP competentes y las entidades del tercer sector de acción social y/o sociedad civil organizada. En su caso, la cuantía no superará en ningún caso el 40% de la inversión total de la actuación a acometer, a excepción de aquellos supuestos donde exista necesidad de realojo de familias “y la financiación del coste de gestión y de los equipos y oficinas de información, gestión y acompañamiento social en los que no operará este límite porcentual” (art. 6.1 Orden 115/2018). La normativa en materia de regeneración y renovación urbana que regula este tipo de actuaciones, asimismo determina una serie de cuantías económicas sobre las medidas a desarrollar en las viviendas de acuerdo con la normativa estatal vigente en materia de vivienda (art. 52 Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021).

A diferencia de las anteriores, la Xunta de Galicia establece la financiación entre la comunidad autónoma, las corporaciones locales y las aportaciones de las entidades del tercer sector de acción social y/o sociedad civil organizada, aunque sin la determinación de porcentajes a aportar por cada una de las partes. Las especificaciones reflejadas en la normativa de referencia en la materia declaran que:

La financiación pública habrá de prever necesariamente aportaciones del ayuntamiento que contribuyan a financiar de una forma significativa las actuaciones recogidas en el plan. Las previsiones de aportaciones de fondos de la Comunidad Autónoma que se incluyan en el plan deberán estar amparadas en los diferentes planes o programas de

actuación de los que dispongan los diferentes departamentos de la Xunta de Galicia, para la finalidad establecida en cada una de las acciones propuestas, y podrán estar supeditados a la resolución de las oportunas convocatorias públicas. La inversión privada deberá incluir, al menos, la previsión de las actuaciones a realizar por las personas particulares o entidades como resultado de las medidas de fomento adoptadas y los acuerdos de colaboración que puedan establecerse para actuaciones o medidas singulares (art. 59 Ley 1/2019).

Además de las especificaciones financieras, algunas CC. AA han señalado la compatibilidad con otras subvenciones o fuentes de financiación de las actuaciones a acometer:

Tabla 7.7
Compatibilidad de las ayudas por Comunidades Autónomas

	Compatibilidad	Incompatibilidad	Observaciones
ARAGÓN	✓	Con las ayudas del programa de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, del programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas, del programa de fomento del parque de vivienda en alquiler y del programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad (art. 52.3 del Real Decreto 106/2018).	Compatibles con cualesquiera otras ayudas públicas para el mismo objeto en los términos previstos en el apartado 3 del artículo 52 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo.
MURCIA	✓		Siempre y cuando la financiación percibida no supere su coste total.
CANTABRIA	✓	Con las ayudas del programa de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, del programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas, del programa de fomento del parque de vivienda en alquiler y del programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.	Obligación de comunicación a la administración competente en materia de vivienda la percepción de otras ayudas públicas para la misma finalidad siempre que el importe total de las ayudas recibidas no supere el coste total de las actuaciones.
CASTILLA-LA MANCHA	✓		
COMUNIDAD DE MADRID	✓		Siempre y cuando la financiación percibida no supere su coste total.
CATALUÑA	✓		Compatibilidad con la percepción de otras ayudas públicas siempre y cuando la financiación percibida no supere su coste total.
GALICIA	✓		
ILLES BALEARS	✓		

Fuente: Elaboración propia a partir de Maxqda2020.

No obstante, las CC. AA de la Comunitat Valenciana, Castilla y León y Andalucía no mencionan en sus marcos de actuación la existencia de potenciales incompatibilidades ni la posibilidad de compatibilizar la fuente de financiación principal con la percepción de otras ayudas públicas.

7.2.5. Participación ciudadana

De acuerdo con el planteamiento metodológico de la presente tesis doctoral, los mecanismos de participación ciudadana tanto en el diseño, implementación como en el consiguiente seguimiento y evaluación, se considera esencial en el marco de las políticas públicas.

Sin embargo, el análisis realizado de las políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana ha mostrado una tendencia residual en lo que respecta tanto a las fases de participación ciudadana como en cuanto al nivel de participación. En este caso, las CC. AA que han mencionado la relevancia de incorporar procesos participativos en el contenido de las actuaciones se corresponden con Andalucía, Extremadura, Galicia, Cantabria, Cataluña y la Comunitat Valenciana. En este aspecto, cabe señalar la comunidad andaluza como la única CA que contempla la participación ciudadana en la fase de diseño, implementación y evaluación. En esta línea, la estrategia recoge la necesidad de concretar “canales de participación adecuados a través de los cuales los actores pertenecientes a los cuatro ejes²⁸³ de intervención de esta estrategia se sientan protagonistas y propietarios del proceso de inclusión social e inclusión urbana” (Junta de Andalucía, 2018, p.73). Por otra parte, para velar por la eficiencia de dichos canales de participación, la estrategia andaluza contempla los ya mencionados Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas (PLIZD) al objeto de promover proyectos comunitarios comunes donde la ciudadanía y el resto de agentes intervinientes en el municipio queden representados “como protagonistas de su propio proceso de desarrollo social y de mejora de la convivencia local” (Junta de Andalucía, 2018, p.112). Asimismo, cabe destacar que la participación en la estrategia se considera un proceso fundamental en la consecución de los objetivos en materia de inclusión social.

²⁸³ A saber: 1) Desarrollo económico y comunitario sostenible; 2) Políticas públicas para el bienestar y la cohesión social; 3) Mejora del hábitat y la convivencia; 4) Trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria.

En el caso de la Comunitat Valenciana, el decreto BAP se constituyen las Comisiones Mixtas de Barrio que conjugarán, además de la participación ciudadana, la participación técnica y política en el ámbito local y de proximidad. Dicho órgano, asimismo elevará para su aprobación los planes a acometer en los respectivos barrios, la evaluación de la evolución de los mismos y presentar propuestas de actuación al órgano de coordinación interadministrativo.

7.2.6. Equipos de intervención

En relación con los apartados anteriores, para el despliegue de las actuaciones se ha considerado oportuno la inclusión en el análisis documental de los equipos de intervención en los distintos marcos de actuación. Sin embargo, del análisis realizado en Maxqda 2020 cabe destacar que sólo Andalucía y la Comunitat Valenciana contemplan equipos para el desarrollo de las actuaciones a acometer en espacios urbanos vulnerables.

En el caso andaluz, la estrategia contempla un *grupo de trabajo provincial en zonas desfavorecidas*, de forma que cada provincia dispondrá de un equipo de intervención cuyo objeto será la coordinación de “las personas representantes de los distintos departamentos de la Junta de Andalucía que actúan en las ZD, entre sí y con los agentes públicos y privados, de una forma eficaz y eficiente” (Junta de Andalucía, 2018, p.116). Dicho grupo de trabajo de carácter provincial, es el responsable de impulsar cauces de coordinación, colaboración e implementación de las actuaciones desde la administración autonómica a través de las delegaciones territoriales en materia de igualdad, salud y políticas sociales. Además de este grupo de trabajo, la estrategia también recoge la creación de un *grupo de trabajo autonómico en zonas desfavorecidas* con la finalidad de realizar el seguimiento y la evaluación de la estrategia con, al menos, reuniones de carácter plurianual. No obstante, ni la composición, funciones y régimen de funcionamiento de ambos grupos de trabajo no queda reflejada en la propia estrategia.

Por otra parte, en el caso de la Comunitat Valenciana el Decreto 157/1988 de BAP establece la creación de un equipo de intervención en cada uno de los barrios decretados de acción preferente para “la implantación y extensión de las prestaciones sociales básicas, apoyo a domicilio, ayuda económica, cooperación social e integración familiar” (art.4 Decreto 157/1988). Estos equipos dependientes de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, eran de carácter mixto (personal autonómico y local), pero posteriormente quedaron desarticulados junto con la desarticulación de las actuaciones

en BAP y, en paralelo, se produjo un notable crecimiento de los servicios sociales municipales a partir de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 1105 de 12.07.1989).

En el caso de los equipos, Cataluña es una CC. AA particular ya que, a diferencia de la Comunitat Valenciana y Andalucía, no contempla la regulación de equipos interdisciplinares para la consecución de los objetivos planteados en la normativa. Sin embargo, la normativa catalana destaca la constitución de oficinas técnicas de barrios y villas con la finalidad de orientar y acompañar en el diseño, ejecución y evaluación de los respectivos programas memoria de intervención integral. Para ello, la ley 11/2022 contempla la necesidad de incorporar los recursos humanos y económicos necesarios para cumplir con su cometido. La regulación de estas oficinas, se asemeja al proyecto Opengela del País Vasco para acercar y acompañar a la ciudadanía en los procesos de rehabilitación urbana.

7.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

A lo largo de este capítulo, se ha realizado el análisis de contenido sobre los diferentes marcos de actuación autonómicos (estrategias, leyes y decretos, en su gran mayoría) para hacer frente a la vulnerabilidad urbana.

Los modelos de actuación autonómicos ejemplifican, por un lado, el reconocimiento institucional y la respuesta político-administrativa a las situaciones de vulnerabilidad urbana que tienen lugar en el ámbito local y de proximidad a la ciudadanía y, por otro lado, la heterogeneidad de intervenciones al respecto.

En el primer caso, tan importante resulta conocer la dimensión de la problemática objeto de intervención como su posterior abordaje. Los instrumentos de medición de la vulnerabilidad urbana suponen una piedra angular en el reconocimiento de las situaciones a atajar por parte de las políticas públicas y su conexión con estas, hacen de las herramientas de medición tanto una necesidad como un medio para la consecución de un fin. A este respecto, gran parte de estas políticas, adolecen de esta conexión entre medición-acción y, en algunos casos, dicha medición se remite únicamente a la realización de diagnósticos y estudios de carácter territorializado.

En lo relativo a las denominaciones de los barrios y espacios objeto de intervención, gran parte ha optado por conceptualizaciones basadas en legislación estatal en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (tales como Áreas Urbanas de Regeneración y Renovación Urbanas) ya que, gran parte de sus marcos de actuación en la materia se desprenden de esta norma estatal. Sin embargo, igualmente se han encontrado marcos de actuación que optan por una denominación diferente como Cataluña, Andalucía, Comunitat Valenciana, Extremadura o Illes Balears. En cualquier caso, todas ellas independientemente de su enfoque, optan por una denominación que no trate de discriminar a dichos territorios o de generar una mayor estigmatización, como sucedía con el caso danés.

Otra de las cuestiones a destacar, es el enfoque y el contenido de las actuaciones reguladas a partir de estos marcos normativos. Del mismo modo que las denominaciones que han optado por la vía de la rehabilitación, renovación y regeneración, igualmente las actuaciones establecidas se focalizan en cuestiones exclusivamente de carácter residencial y urbanístico. De forma paralela, las CC. AA que han optado por un enfoque integral (Extremadura, Cataluña, Andalucía, País Vasco y Cataluña) incorporan actuaciones tanto de carácter residencial, urbanístico, social como educativo, entre otras; en coherencia con el contenido de los diagnósticos territoriales a desarrollar en cada caso. Además de ello, cabe destacar que, más allá de los diagnósticos, la disposición de datos a escala local e infra-local como se destacaba con las herramientas de medición, estas son indispensables para la subsiguiente enunciación de medidas de acción y para el seguimiento y evaluación de las mismas.

Por otra parte, en lo que a órgano ejecutor se refiere, la gran mayoría de los marcos de actuación han coincidido con el nivel de la administración más próximo a la ciudadanía, es decir, las entidades locales, seguidas de la sociedad civil organizada, las entidades del tercer sector de acción social, la administración autonómica y las entidades privadas.

Asimismo, ha existido gran heterogeneidad tanto en lo que respecta al tipo y ámbito de coordinación, mecanismos de seguimiento y evaluación según el nivel y la periodicidad. En lo que respecta a la financiación de las actuaciones, la gran mayoría de los marcos de actuación regulan ésta a través de diversas fórmulas de concurrencia competitiva. Paralelamente, también recogen la compatibilidad con otras ayudas afines

para la consecución de los objetivos planteados en los términos del ordenamiento jurídico vigente en la materia.

En lo relativo a la participación ciudadana, casi con carácter residual, únicamente Andalucía y la Comunitat Valenciana regulan organismos para favorecer el protagonismo de la ciudadanía en su proceso de desarrollo y en la transformación del espacio urbano. Por último, de la misma forma que sucede con la participación ciudadana, Andalucía y la Comunitat Valenciana son las únicas CC. AA que contemplan la vertebración de equipos de acción que permitan desarrollar intervenciones en pro de la mejora de las comunidades residentes y, al mismo tiempo, velar por el seguimiento y la evaluación de dichas intervenciones.

A partir de los resultados expuestos sobre el conjunto de las normativas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana, en el siguiente capítulo se procede a presentar los resultados del análisis del fenómeno objeto de estudio en la Comunitat Valenciana. En dicho capítulo, igualmente se procede a identificar las actuaciones acometidas en los distintos barrios vulnerables, las necesidades, problemas y potencialidades, así como las propuestas de actuación desde los distintos agentes comunitarios entrevistados y audicionados.

CAPÍTULO VIII.

EL ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA



Barrio de Miguel Hernández (Alicante).

(...).

Si dic ciutats,
diré un amor en cada cantonada,
diré un record que no vol despenjar-se,
diré places i sols en diferents cels
i nits d'estiu que s'escapen pels vidres de la finestra.

Si dic ciutats,
diré els llocs on m'han de buscar
si em perd i coste de trobar.

Si dic ciutats comprendràs que,
algunes voltes, fugir
també vol dir no voler-se'n anar.

(...)

Àngels Gregori

INTRODUCCIÓN

La trayectoria de las iniciativas comunitarias desarrolladas a través de los fondos FEDER, así como el amplio elenco de las políticas sectoriales desplegadas a nivel nacional a partir de las políticas en materia de vivienda e inclusión social, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana las políticas de barrios se han caracterizado por la diversidad de las actuaciones acometidas en la misma línea que la tradición nacional.

En este capítulo, se aborda el estudio del estado actual de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana a través del análisis comunitario de doce municipios en las tres provincias. Este análisis comunitario ha partido de la realización de entrevistas a personas profesionales de servicios sociales, educación o sanidad, vivienda, entidades del tercer sector de acción social y responsables políticos en el ámbito local y autonómico; y, además, también se han llevado a cabo audiciones con la sociedad civil organizada.

Este análisis de la vulnerabilidad urbana ha supuesto a su vez, el análisis de 300 secciones censales reunidas en un total de 48 Áreas Estadísticas Vulnerables. Este análisis cualitativo se ha estructurado en los siguientes bloques temáticos de acuerdo con el sistema de categorías y subcategorías de análisis: identificación de los barrios vulnerables, características del entorno y perfil de sus residentes, problemas existentes, potencialidades, situación de carácter compartido, evolución de la situación, actuaciones desarrolladas y eficiencia económica, fallos cometidos, propuestas de actuación, liderazgo, equipos y nivel territorial de las intervenciones a acometer y la situación vivida a raíz del coronavirus.

Con el contenido de tales resultados, el siguiente capítulo profundiza en la enunciación de las propuestas de actuación frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana teniendo para ello en consideración, el análisis autonómico del fenómeno objeto de estudio, el análisis documental de las políticas públicas en la materia y la valoración de las personas profesionales, expertas y responsables políticos participantes en los grupos focales.

8.1. LA SITUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Partiendo de la información precedente, en el siguiente apartado se procede a determinar la situación actual de la vulnerabilidad urbana en el conjunto de la Comunitat Valenciana a partir del estudio de los barrios vulnerables identificados por el Atlas con vulnerabilidad media (43), alta (2) y muy alta (3). Resulta necesario destacar que, en ningún caso, se ha tratado de realizar un diagnóstico territorial pormenorizado de cada uno de los barrios vulnerables objeto de estudio sino el análisis de la vulnerabilidad urbana a través de su manifestación en dichos lugares, ahondando en su naturaleza poliédrica, similitudes, particularidades y heterogeneidad.

Para ello y siguiendo el planteamiento del marco metodológico, este capítulo responde al objetivo específico “estudiar la situación de vulnerabilidad urbana a través de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana describiendo las características, problemas y actuaciones desarrolladas en dichos entornos desde la perspectiva ciudadana, profesional y política”.

Para la consecución de dicho objetivo, la información se ha estructurado en los siguientes subapartados: identificación de los barrios vulnerables, características del entorno y perfil de sus residentes, problemas existentes, potencialidades, situación compartida y evolución, actuaciones desarrolladas y eficiencia económica de las mismas, fallos, propuestas y liderazgo, equipos y nivel territorial de las intervenciones. Todo ello, junto con la situación derivada de la pandemia del coronavirus, escenifica el punto de partida de la propuesta de actuación presentada en el siguiente capítulo para afrontar la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana.

Para ello, la información procedente de las entrevistas semiestructuradas realizadas a personas profesionales y personas con responsabilidad política del ámbito local y autonómico, así como la información procedente de la ciudadanía a través de las audiciones grupales e individuales, se ha realizado un análisis de un total de **2527 segmentos**, es decir, fragmentos o párrafos procedentes de las técnicas cualitativas que guardan relación con el mapa de diseño de la investigación y con el sistema de categorías y subcategorías mostrado a continuación:

Figura 8.1*Sistema de categorías y subcategorías de análisis*

▼ Sistema de códigos	2527
▼ IDENTIFICACIÓN ESPACIOS VULNER... + X	43
Barrios de Acción Preferente	10
▼ CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO	1
Origen	31
Suciedad del espacio público	43
Dinámica endogámica	35
▼ Concentración	61
Persistencia	6
Ubicación geográfica	39
Medios de comunicación	10
Concepción del entorno	65
▼ CARACTERÍSTICAS POBLACIONALES	4
Densidad demográfica	13
Embarazos a edades tempranas	18
▼ Perfil sociodemográfico	9
Migración nacional	20
Migración internacional	91
Pueblo gitano	66
▼ Perfil socioeconómico	55
Desempleo	36
▼ Nivel educativo	13
Analfabetismo	12
Nivel formativo	6
▼ PROBLEMAS	6
▼ Residencial y urbanístico	12
Chabolismo	5
Infravivienda	7
Accesibilidad	25
Asequibilidad	52
Ocupación	62
Estado de conservación	68
Hacinamiento	13
Cobertura de necesidades básicas	9
▼ Educación	24
Absentismo	54
Formación	15
Fracaso escolar	4
Brecha digital	19
Civismo	16
Dependencia institucional	7
▼ Seguridad ciudadana	23
Conflictividad	54
Violencia	31
Delincuencia	21
Drogadicción	81
Falta de oportunidades	9
Salud	16
Falta o ausencia de recursos co...	27

▼ ● ☑ POTENCIALIDADES	6
● ☑ Interculturalidad	10
● ☑ Resiliencia	1
● ☑ Sentimiento de pertenencia	16
● ☑ Referentes positivos	13
● ☑ Tejido asociativo y recursos	41
● ☑ Redes de apoyo y ayuda mutua	32
● ☑ SITUACIÓN COMPARTIDA	30
▼ ● ☑ EVOLUCIÓN	0
● ☑ Negativa	23
● ☑ Positiva	9
● ☑ Estable	12
▼ ● ☑ ACTUACIONES DESARROLLADAS	12
● ☑ Estudio	9
● ☑ Abandono institucional	45
● ☑ Asistencialismo	19
● ☑ Ámbito formativo	1
● ☑ Ámbito sanitario	3
● ☑ Ámbito laboral	6
● ☑ Ámbito urbanístico	8
● ☑ Ámbito educativo	29
● ☑ Ámbito social	55
● ☑ Ámbito residencial	59
▼ ● ☑ BALANCE	0
● ☑ Neutro	4
● ☑ Positivo	14
● ☑ Negativo	14
● ☑ EFICIENCIA ECONÓMICA	24
▼ ● ☑ FALLOS	5
● ☑ Evaluación	3
● ☑ Vivienda	23
● ☑ Educación	11
● ☑ Efectividad de las actuaciones	46
● ☑ Inestabilidad o falta de personal	18
● ☑ Ausencia de participación	11
● ☑ Paternalismo institucional	19
● ☑ RVI/IMV	20
● ☑ Mantenimiento de las actuaciones	17
● ☑ Actuaciones sectoriales	37
▼ ● ☑ Coordinación	12
● ☑ Interdepartamental	9
● ☑ Interadministrativa	3
● ☑ Técnica	3

• Actuaciones puntuales	34
▼ • PROPUESTAS	5
• Barreras arquitectónicas	8
• Cobertura de necesidades básicas	1
• Ocio y tiempo libre	4
• Coordinación	13
• Prevención	4
• Diagnóstico territorial	13
• Actuación integral	33
• Participación	21
• Salud	11
• Formación	15
• Ocupación	18
• Educación	28
• Social	26
• Limpieza	6
• Seguridad ciudadana	15
▼ • Vivienda	21
• Rehabilitar	8
• Realojo y desconcentración demográfica	33
• Demolición	16
• Recursos comunitarios	8
• Medioambiente	6
▼ • LIDERAZGO	10
• Presidencia	7
• Educación	1
• Vivienda	7
• Servicios Sociales	11
▼ • EQUIPOS	2
• Personal	14
• NIVEL TERRITORIAL DE LAS ACTUACIONES	19
• COVID-19	30

Fuente: Elaboración propia a partir de Maxqda 2020.

8.1.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS BARRIOS VULNERABLES

Tal y como ha sido destacado en capítulos anteriores, el análisis del fenómeno de la vulnerabilidad urbana en la presente investigación se ha realizado a partir de los barrios con una vulnerabilidad media, alta y muy alta identificados por el Atlas del Ministerio.

Así, barrios identificados por esta herramienta con una vulnerabilidad media, desde la perspectiva de la investigadora, en ningún caso se corresponde con una vulnerabilidad media o inclusive, con un barrio vulnerable desde una mirada cualitativa.

Por otra parte, también resulta significativo que, el nivel de vulnerabilidad bajo o medio atribuido a gran parte de los barrios objeto de estudio (43), en algunos casos se han correspondido con los barrios de la Comunitat Valenciana que, históricamente, han sido identificados en una situación muy crítica, valga el ejemplo de los barrios de Orriols (València), La Coma (Paterna) o El Xenillet (Torrent) identificados con una vulnerabilidad baja. En estos casos, a pesar de que los indicadores sociodemográficos,

socioeconómicos, residenciales y de la vulnerabilidad subjetiva que recoge el Atlas muestren una vulnerabilidad baja, la realidad social, económica y residencial, entre otras cuestiones, difiere del nivel de vulnerabilidad reflejado del Atlas con los datos aportados por el Censo de Población y Viviendas.

De forma paralela, a lo largo del trabajo de campo igualmente se han observado barrios que, identificados con una vulnerabilidad media, no reúnen ni las características propias de la vulnerabilidad urbana ni la definición²⁸⁴ seguida en la presente tesis doctoral al respecto, tal y como sucede, por ejemplo, con el barrio de Altabix en Elche o con el barrio del centro de Torrent. Tanto en un caso como en otro, son barrios populares donde se instaló la población procedente de otras CC. AA y cuya población se dedicó a trabajar en la industria del calzado en Elche y en las fábricas del área metropolitana de València en el caso de Torrent. Ambos barrios populares y, que comúnmente han sido denominados como “barrios de clase obrera”, no reúnen las características de barrios como Las trescientas en Elda o el barrio de Beniopa en Gandia, con una vulnerabilidad igualmente media.

Por otra parte, de conformidad con el marco normativo vigente en la materia que nos ocupa, el Decreto BAP, recoge la identificación de un total de nueve barrios. Pasados más de treinta años de la aprobación del mencionado decreto, los barrios ubicados en los municipios de más de 50.000 habitantes que han sido objeto estudio en esta investigación, continúan siendo identificados como vulnerables salvo el barrio de Zorrilla en Torrent que fue demolido y cuya población fue realojada en el barrio del Xenillet que, actualmente continúa siendo en la práctica vulnerable.

8.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO Y PERFIL DE SUS RESIDENTES

La concepción del entorno comunitario de los barrios objeto de análisis y el perfil de sus residentes, a lo largo de las entrevistas y las audiciones realizadas ha sido un tema ampliamente destacado que requiere de un análisis pormenorizado.

Por un lado, gran parte de las personas entrevistadas han destacado que, la mayoría de los problemas que acontecen en la actualidad y que forman parte de la propia idiosincrasia del entorno, remiten a una cuestión de origen, bien por el propio diseño

²⁸⁴ Véase en la Figura 2.1.

arquitectónico del espacio público y/o del parque residencial, así como por la tendencia inicial – y aún vigente –, de concentrar a población en situación de vulnerabilidad en un mismo espacio urbano:

(...) La Coma de base histórica no se tendría que haber creado (Servicios Sociales – Paterna).

En principi, sí que està clar que sigueren barris creats precisament per l'exclusió. Es nota pel tipus de vivenda, pel tipus d'urbanització, es nota pel tipus de diguem-ne de relació del barri, de les poques vivendes o les moltes que n'hi haja es transmet a la resta dels carrers. Tots els barris a excepció de La Coma estan incorporats en el que seria el casc urbà (Educació – Paterna)

La forma en la que está hecho el barrio con una plaza interna, ya te dice mucho. Ahí quieres cerrar algo. ¿Por qué no me pones los bungalós delante y es un edificio abierto a la carretera? Ya lo estás cerrando desde su propio diseño, se debería de hacer un urbanismo más inclusivo (Barrios Inclusivos – Castelló de la Plana).

En Colonia Requena cuando eran nuevas ya eran asquerosas, ya eran pequeñitas, estrechas, 5º sin ascensor y sin posibilidad de poner ascensores... el espacio público es muy angosto, eran construcciones de los años 60-70 prácticamente (Patronato Municipal de la Vivienda – Alicante).

Al hilo del argumento anterior, la concentración tanto de población en situación de vulnerabilidad como la **concentración** de gran diversidad y cantidad de problemáticas, unido a los déficits urbanísticos y falta de recursos comunitarios, ha sido otra de las cuestiones que más ha sido señalada por las personas entrevistadas. Así, además de la concentración, la **persistencia** a lo largo del tiempo de las diferentes problemáticas es un hecho constatable en la realidad cotidiana de estos lugares:

(...) es la condensación de una situación de vulnerabilidad extrema que lo único que hace es germinar más esa vulnerabilidad, lo que hay es una condensación de la población conflictiva importante que lo que hace es que la gente que está integrada salga (Servicios Sociales – Sagunto)

Se tiraron todas las viviendas y se volvieron a levantar, se realojaron a familias fuera del barrio, y luego se volvió a meter a la misma gente, prácticamente. Entonces es vuelta la mula al trigo, y se olvida, ya está. Hay muchas necesidades, ¿y qué pasa? Que todas esas cuestiones que han estado siempre y van a seguir estando (...) las situaciones van empeorando. Y lo peor de esto es que se está permitiendo... la pobreza. (Arakerando – Alicante)

El barrio José Antonio lo hicieron como un gueto, eso es un gueto porque después les pusieron un colegio solo para ellos. Que yo he estado en ese colegio. El maestro López Soria y todo era para ellos... todo gitanos. No solo para ellos, pero al final tú no los llevas. Al final lo hacen CAES (Educación – Alicante)

Como consecuencia de la propia concentración de población en situación de vulnerabilidad, resulta significativa la reiterada mención a procesos marcados por una **dinámica endogámica** en los propios barrios. Es decir, una retroalimentación continua de permanecer constantemente en el barrio como si de un lugar estanco se tratase y no se permitiera la permeabilidad ni la mezcla social:

Por otra parte, se consideran como guetos ellos mismos, les cuesta mucho salir de su gueto. (...) Es muy endogámico. Tienen reticencias de salir del barrio ¿vale? Incluso las relaciones de los jóvenes que se relacionan con los jóvenes del barrio. Hay una historia de que la gente se tiene que quedar a vivir en el mismo barrio, es muy endogámico (Servicios Sociales – Sagunto)

Perquè ells quan venen a escolaritzar-se ja te demanen escolaritzar-se en un centre en concret perquè coneixen a les famílies i han vingut i no sé què, per a què vagen al col·legi tots junts, al parc tots junts i no se trenca això, és difícil. En l'escola el que mos passa és que aquell alumnat que s'incorpora a l'escola amb eixe tant per cent és molt difícil trencar això, perquè ells continuen relacionant-se de la mateixa manera, en les escoles a on n'hi ha menys però en totes hi ha alumnat de compensació educativa; però allà a on n'hi ha menys és més fàcil de treballar (Educació Vila-real)

Mandarlos a València es como yo qué sé, como si los mandaras a París, hacer cualquier trámite que está fuera del municipio es como que es una barrera muy grande para ellos. Date cuenta que, la mayoría de la población que vive allí, especialmente hablando del Xenillet es la población gitana. Entonces prácticamente allí todos tienen a primos, hermanos, tíos... todos están allí y son al final la gente con la que yo me relaciono, su municipio es Xenillet, no ven más allá (Servicios Sociales – Torrent)

En lo que respecta a las cuestiones de la **fisonomía del entorno urbano**, ésta se ha caracterizado por la falta de limpieza del espacio público y de los espacios comunitarios y la falta de conexión con el municipio de referencia a través de los medios de comunicación y transporte con el municipio de referencia.

En lo que respecta a las **dificultades de movilidad**, otro de los aspectos que ha sido señalado con mayor incidencia ha sido la ubicación geográfica donde se encuentran los barrios objeto de análisis. Con carácter general, los barrios analizados se encuentran ubicados en la periferia, aunque, también se han hallado casos cuya ubicación geográfica es muy próxima al centro del municipio como sucede en Alcoy (Plaça les Xiques), Alicante (barrio Miguel Hernández), Paterna (zona Casco), entre otros. La ubicación geográfica, tanto si se trata de la periferia como de la zona centro, es un factor determinante en la dinámica de dichos barrios ya que, en algunos casos, adolecer de un reclamo social, laboral, educativo, judicial... dificulta en buena medida la permeabilidad

de población no residente en estos entornos. Igualmente, resulta necesario señalar la diferenciación de zonas con una mayor vulnerabilidad que otras dentro de los propios límites de los barrios, con carácter mayoritario asociado a prácticas de tráfico y consumo de droga, ocupación ilegal de vivienda y delincuencia:

Dentro del barrio Santa Isabel hay una zona que llamamos todavía una zona más degradada que se llama Roalet que esa es una zona muy, muy complicada. Está alejada de Santa Isabel y limitando con, está en la misma frontera con Alicante, pero no es Santa Isabel, es una cosa muy curiosa (Servicios Sociales – San Vicente del Raspeig)

Además de lo anterior, en la **concepción del entorno**, la mayoría de las personas entrevistadas han señalado la existencia de cierto estigma y una imagen social negativa tanto en lo relativo a los propios barrios como a sus propios moradores:

El porcentaje de personas conflictivas es muy inferior al porcentaje de personas de familias que quieren vivir tranquilas, que venden en el mercado y que tratan de ganarse la vida como pueden. Las noticias han hecho mucho mal al barrio porque es lo que vende y lo que primero se lleva la gente de fuera del barrio, en plan tiroteos, luchas, clanes... (Asociación Nova Vida – Torrent).

Yo lo primero que haría sería eliminar esa barrera arquitectónica que hay ahí y que separa este barrio del resto de la ciudad. Es que ya, visualmente somos como un gueto, o sea, este barrio apartado de todo lo demás. Una campaña para mostrar que este barrio es normal como cualquier otro de València, que tenemos muchos prejuicios y, nosotras que no somos de Nazaret ya teníamos esos prejuicios antes de venir. (...) Hay un estigma desde antes de que llegáramos y aun hoy lo sigue habiendo también (Educación – València)

Ello, es alentado por el papel de los medios de comunicación en la difusión de noticias y sucesos que tienen lugar en sus límites geográficos y que generan a su alrededor, un clima de inseguridad y rechazo por parte del conjunto de la ciudadanía. En la misma línea, las audiciones realizadas a la población residente han señalado sentirse rechazados por el resto de la ciudadanía e incluso por parte de las instituciones por su lugar de residencia:

El barrio de siempre ha sido marginal porque siempre ha vivido gente obrera pero antes no estábamos tan marginados. La gente antes no quería pasar por aquí. Cuando te cuelgan un san Benito es lo que tiene. Ahora es diferente, parece que hay menos mala fama. Ahora te tienes que mantener en el anonimato para no liarla y que no te digan nada (AAVV Los Grupos – Paterna)

Sobre las **características demográficas de la población residente**, mayoritariamente se ha destacado la diversidad de población con distintos orígenes (migración nacional, e internacional) así como la referencia a la población gitana.

Respecto a la migración de carácter nacional, tal y como fue reflejado en la trayectoria de la política urbana española, en el periodo de los años cincuenta a los setenta, el crecimiento demográfico en las ciudades tuvo un auge sin precedentes como consecuencia de la progresiva industrialización española. Ejemplo de ello son las ciudades de Alcoy, Alicante, Elda, Elche, Sagunto, Gandia, Vila-real y Castelló de la Plana, entre otras ciudades. Este crecimiento exponencial derivó en la construcción de barriadas que permitieran asumir la demanda de la clase trabajadora en la industria procedente de otras CC. AA como Castilla-La Mancha, Murcia y Andalucía, como sucedió en el barrio de Los Palmerales (Elche), la zona de la Plaza Elíptica (Gandia), el barrio de Virgen de la Merced o los Grupos (Paterna).

En este sentido, la población que habitó esos bloques de vivienda construidos en la segunda mitad del siglo pasado, hoy en día reside una minoría. Bien por dificultades de accesibilidad o bien porque han fallecido.

En los barrios marcados por la migración nacional se está produciendo un relevo demográfico de población diversa. Unido al tema de las dificultades de la accesibilidad y la antigüedad de las viviendas, han provocado una disminución en el precio de la vivienda – tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler –, provocando a su vez, un factor determinante en la atracción de población en situación de vulnerabilidad a la hora de residir en un mismo espacio urbano asequible. Tanto el estado de conservación del parque residencial como la asequibilidad de las viviendas son aspectos reiterados en el conjunto de los barrios vulnerables estudiados. Este hecho, ha generado una mayor concentración de población inmigrante de origen extracomunitario²⁸⁵ (norte de África, Sudamérica y Europa del este esencialmente) que presentan bajos recursos y dificultades en el acceso al mundo laboral, así como bajos recursos.

Respecto a la población gitana residente, se han hallado barrios con población mayoritariamente gitana del mismo modo que también se han encontrado barrios con población mayoritariamente extranjera. No obstante, independientemente del origen de la población (migración nacional o internacional) o la pertenencia al pueblo gitano, la

²⁸⁵ Exceptuando también a la población británica.

característica de mayor relevancia en la descripción de la población residente en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana es un **perfil socioeconómico bajo**, caracterizado por la falta de ingresos procedentes de un empleo remunerado y la fragilidad de las economías familiares. Tradicionalmente, estos entornos se han caracterizado a lo largo del tiempo por las elevadas tasas de desempleo de la población activa:

El empleo precario, mal remunerado, de economía sumergida. No llegar a final de mes porque ahora también ha subido todo, los alquileres también están muy caros y han subido últimamente (Cáritas Interparroquial – Gandia)

Hay un factor muy importante que estamos poniendo de manifiesto. A ver, la venta ambulante ha dado para vivir bien y queriendo trabajar 6 días a la semana ha dado para vivir bien. La población gitana tiene poca cabida en el mundo laboral y esa etiqueta, ese racismo ha hecho mucho daño. Lo que pasa, que en los últimos años la venta ambulante no está generando dinero sino muchas deudas porque para ejercer la venta ambulante hay que tener toda la documentación al día. Hay muchas deudas con la seguridad social, proveedores, etcétera. Y, además, las deudas pasan de padres a hijos (Asociación Pueblo Unido – Sagunto)

Luego también, la venta ambulante es uno de sus medios de vida. No contemplan otras opciones porque es lo que han vivido y lo que han mamado en sus casas. Pues trabajo aquí dos días a la semana y ya está. Pero cuando tú les planteas vamos a formarte para que puedas trabajar en un supermercado pues como que no entra en sus planes. Y en la actualidad, sí que es verdad es que la renta valenciana de inclusión está siendo una de las principales medidas que nos está permitiendo trabajar con las familias y poder empezar a desarrollar itinerarios sociales. Sí que es verdad que las familias que se dedican al tráfico a nosotros no vienen. Nosotros conocemos a las familias que no se dedican al tráfico, el resto no (Servicios Sociales – Elda)

Además, también es necesario destacar el **bajo nivel educativo y formativo** de la población, con situaciones de analfabetismo en la población adulta, especialmente de aquellos de edad más avanzada:

(...) hicimos un estudio que abarcó un total de 18.000 personas y lo que me llamó la atención es que 2472 personas eran analfabetas totales, ni papa (Cáritas – Elda).

Y en este colegio, vienen niños pobres con familias socioculturalmente hablando con un nivel bajo y gente que no sabe leer ni escribir. De las TIC ya ni te cuento. Las mamás de todas esas niñas de etnia gitana son todas analfabetas (Educación – San Vicente del Raspeig)

Otra de las cuestiones que resulta necesario señalar, son los **embarazos a edades tempranas**, especialmente entre las jóvenes de etnia gitana. En esta cuestión, algunas

profesionales han referido el crecimiento exponencial de estos casos a raíz de la situación ocasionada por la irrupción de la pandemia del coronavirus:

A vegades tenim xiquetes que no han acabat escola i ja estan pedides com diuen ells o embarassades, es casen o volen viure junts a una edat molt primerenca però pense que és per la cultura perquè només passa amb la població gitana (Educación – Alcoy)

Y aquí ves a mamás muy jóvenes de 15 ó 16 que están aumentando y ves que tienen la misma profesión que los padres, chatarrero, de la venta ambulante... y eso claro, para el mercado laboral pues también fatal. Embarazos a edades tempranas y están subiendo cada vez más. Los rumanos lo cuentan normalísimo, aunque tengan 15 años. Intentamos que esté controlado a través de las matronas con el seguimiento al hospital... pero es complicado (Sanidad – Torrent)

En la població gitana les edats primerenques no són les mateixes que per a nosaltres, entones... jo diria que embarassos no desitjats com està l'accés a la interrupció, sí que pot haver algú però és desitjat, en les primerenques que hem tingut nosaltres (Sanitat – Castelló de la Plana)

8.1.3. PROBLEMAS EXISTENTES

Tanto de forma directa como indirectamente, la enunciación de los problemas existentes en los distintos barrios vulnerables objeto de estudio ha constituido la gran mayoría de los segmentos analizados (642), siendo los más reiterados aquellos relacionados con el ámbito residencial (240), la seguridad ciudadana (125), la educación (95) y la drogadicción (79).

En lo que respecta al ámbito residencial y urbanístico, los problemas asociados a ello han estado relacionados fundamentalmente con el **deterioro y estado de conservación** del parque residencial (público y privado), así como en la degradación del espacio público:

La mayoría de la gente vive en las casas de los que eran los antiguos enterradores, que eso tiene más años que Matusalén. Son casas que tienen prácticamente más de cien años. Solo que aquí en vez de tener favelas como tienen países más pobres pues tenemos ladrillos que están de pie ¿sabes? Pero que no hay mucha diferencia, ya te lo digo yo (Arakerando – Alicante)

En el caso de la vivienda es antigua con mucha carencia y en condiciones sobre todo sin arreglar, ha habido mucha dejadez en el ámbito de la vivienda, también que son fincas muchas de ellas sin ascensor. Las paredes húmedas, las ventanas que les entra el aire y lluvia, los techos... los pisos no se han arreglado y cuando los alquilan siguen estando en las mismas condiciones. Sería necesario coger todas esas viviendas, limpiarlas y dejarlas un poco más dignas la verdad (Sanidad – Torrent)

Jo pense que fonamentalment, visualment la façana de l'edifici ja és suficient per vore el tipo de vulnerabilitat. Perquè son finques velles, molt deteriorades i lo típic de deixar trastos al balcó, i a part de la conservació molt de trasto... (Responsable polític – Gandia)

(...) i després també les condicions en les que es troben estes vivendes perquè estan per dins molt cascaetes... degradaes (La Factoría – Castelló de la Plana)

Por otra parte, además del estado de conservación de las viviendas y del espacio público, otro de los problemas que han sido enunciados con mayor frecuencia ha sido la **ocupación ilegal** de viviendas, especialmente señalado por las personas profesionales y por la propia ciudadanía. Las referencias al respecto, han puesto de manifiesto que ello genera, especialmente si se trata de un tipo de ocupación con conductas ilícitas e incívicas que perturban el descanso, un clima que fomenta una difícil convivencia:

Uno de los mayores problemas que ha habido es la ocupación ilegal, estos años que hemos tenido de mucha ocupación ilegal ha hecho que fincas, comunidades de propietarios que funcionaban y estaban muy bien se han visto degradadas absolutamente pero absolutamente. Porque cuando te entra alguien que no te facilita la convivencia lo siguiente es salir. Y entonces han hecho que a veces te vas a viviendas que literalmente se han comido las fincas, los ladrillos, las barandillas... al final, la degradación urbana, la degradación que tú ves en las fincas cuando entras a estos barrios y tal que están degradadas, es lo que más llama la atención. Es que, si tú no inviertes en eso al final va a más y conforme se vayan degradando pues es coger excavadora y tirar o ver otras posibilidades (Servicios Sociales – Torrent)

Porque la complicación de la vivienda ocupada no es tanto la ocupación por quien la necesita sino por quien la usa de manera, para usos ilegales. El problema no es que se meta una pareja joven con un niño, que también es un problema, pero no genera un problema de convivencia, pero sí que lo genera alguien que se mete a traficar o quien se mete en un narco-piso. Eso es lo que desequilibra un poco más al bloque (Patronato Municipal de la Vivienda – Alicante)

De forma transversal a las cuestiones planteadas el **precio de la vivienda** es un factor determinante en el proceso de concentración de población en situación de vulnerabilidad en un mismo espacio urbano. Las personas con bajos recursos y fragilidad en las economías familiares como consecuencia de la falta de formación y las elevadas tasas de desempleo que tienen lugar en los barrios vulnerables, buscan entornos con precios asequibles a su situación. Generalmente, estos barrios concentran los precios más bajos de la vivienda (tanto en régimen de alquiler como en régimen de propiedad) del conjunto de su municipio:

En Casco podemos hablar de que hay problemas en eso, pero podemos decir que la población puede acceder a cualquier otro piso, pero en el caso de La Coma no. Porque la gente está con pagos de 60 ó 100€ y el resto le cuesta 500/600€ entonces es imposible (Fundación Secretariado Gitano – Paterna)

Un parque de viviendas muy deteriorado y eso se traduce en el precio de la vivienda y en el precio del alquiler y entonces quien quiera ir a vivir allí, son personas con muy bajos niveles económicos y que por desgracia va unido a un bajo nivel cultural, social (Servicios Sociales – València)

Una cuestión asociada al precio de la vivienda y a las dificultades asociadas a su acceso, ha sido la enunciación de situaciones de **hacinamiento**, especialmente en las personas inmigrantes donde, además de las dificultades asociadas a la inserción laboral, igualmente tienen problemas para formalizar contratos de alquiler a un precio asequible. En este sentido, varias entrevistas coinciden en la convivencia de varios núcleos familiares dentro de un mismo alojamiento, lo que conlleva a una mayor densidad demográfica en un espacio reducido y, por ende, a situaciones de hacinamiento.

Vinculado a las personas de edad avanzada que residen en este tipo de barrios, se ha destacado las dificultades derivadas de la existencia de **barreras arquitectónicas y de los problemas de accesibilidad**, esencialmente por la carencia de ascensores en el parque residencial más antiguo.

En otra línea de ideas, a pesar de los significativos programas de erradicación del chabolismo acometidos en nuestro país, las situaciones de **infravivienda y chabolismo** continúan sucediéndose en nuestras ciudades, aunque ha sido enunciado con carácter residual.

En lo que relativo al segundo bloque de problemas asociados a los barrios objeto de estudio más destacados, se han identificado aquellos relacionados con la **seguridad ciudadana**, tales como la conflictividad, la violencia y la delincuencia. La primera de ellas ha sido especialmente destacada en relación al enquistamiento de conflictos vecinales entre grupos heterogéneos y cómo estas circunstancias han derivado en un clima de violencia en los barrios objeto de estudio. En conexión con la violencia, la delincuencia fundamentalmente se ha asociado a la población juvenil:

El tema de la delinqüència, no només del tema derivat de la drogoaddicció perquè també existeixen altres tipus de delinqüència però la violència associada a la delinqüència és una qüestió important. Te diria també la falta d'opcions però podem definir-les en altres espais, ací és que són més evidents (Educación – Paterna)

También hay casos de delincuencia, tráfico y consumo de droga. Nos llegan muchos chavales porque Fiscalía nos envía sus oficios, chavales que no son imputables porque son menores de 14 y de 14 a 18 también, entonces sí que tenemos. Decirte si yo percibo si ha podido aumentar esa delincuencia juvenil o esa predelinencia, no sé decirte, nos siguen llegando a un mismo ritmo que antes (Servicios Sociales – Alicante)

Paralelamente, los problemas relacionados con el **ámbito educativo** fundamentalmente han estado centrados en la existencia de **absentismo** y las dificultades del alumnado en el paso del ciclo de educación primaria al ciclo de educación secundaria. Tanto una cuestión como otra, ha sido destacado en los doce municipios analizados, especialmente con gran relevancia el absentismo a edades tempranas. Este hecho, ha sido motivado, por un lado, por la falta de reconocimiento del papel de los centros educativos en las familias de los/as niños/as y adolescentes como agente socializador primario; y por otro lado, también se han destacado las dificultades entre el nivel educativo adquirido en los Centros de Atención Educativa Singular (CAES) y el nivel educativo exigido en los centros de educación secundaria obligatoria:

Vamos a ponernos en la situación de un niño pequeño del barrio que vive con mucha gente en su casa porque suelen ser familias numerosas y donde hay problemas de adicción. No tiene lugar para estudiar, quizás ni le animen a estudiar. Viene al colegio de aquí al Juan XXIII, pero no tiene una red asistencial que le pueda ayudar. Ese chico, educativamente casi seguro va a fracasar y así lo reflejan las estadísticas de cuántos niños pasan de la educación primaria a la secundaria obligatoria que a lo mejor es el 5, 10%. Hay un salto ahí que no se está trabajando bien (Asociación Nova Vida – Torrent)

Si mi hijo vive allí y son las 22h de la noche y al día siguiente tiene que ir al colegio a las 8h de la mañana al instituto, si está con el resto de los amigos que ninguno va y están allí, al final mi hijo hará lo mismo que los demás porque tiene 12 años y si vive allí y ve a los demás que hacen eso, es muy difícil que cambie ese método de vida. Pero si tú vives en otro barrio con otra normalidad en el que a las 22h de la noche no hay ninguno porque al día siguiente hay que ir al instituto, ¿mi hijo qué haría solo a las 22h de la noche de un invierno? No hace nada, se sube a dormir igual que los demás. Porque no hay nadie y no se retroalimenta pues lo mismo eso, trasladado al empleo (Asociación Pueblo Unido – Sagunto)

Del mismo modo que la cuestión del absentismo se ha reiterado en el conjunto de municipios, igualmente lo ha sido el tema del **tráfico y consumo de droga**. La presencia de este tipo de prácticas tal y como han destacado diferentes informantes es normalizada tanto por parte de la población residente como de quienes ejercen su profesión en dichos contextos y cómo su existencia, determina el surgimiento de otro tipo de prácticas ilícitas:

Em ve molt al cap que està molt present la compravenda i el consum de drogues, també. Això està molt present en els barris però s'amaga molt, sobretot en La Coma, molta gent no parla d'això. La gent del barri per exemple o la gent que treballant allà passa molt desapercebut. Per exemple, en el diagnòstic del PICI no va a eixir com un tema que estiguera molt present i és molt important perquè el determina tot, genera unes situacions molt importants de violència, violència de tot tipus, totes les violències que te pugues imaginar estan ahí presents. Una violència i una situació generada també per l'atur, per la pobresa incorporada, pràcticament imposada, obligatòria. Hi ha gent que tenen molts diners segurament per activitats il·lícites però són pobres igualment, perquè viuen en eixe ambient de pobresa (Educación – Paterna)

Por otra parte, otro de los problemas que han sido destacados con mayor incidencia ha sido la **falta de recursos comunitarios** presentes en los barrios objeto de estudio (bibliotecas, centros de ocio y tiempo libre, espacios de reunión...).

No obstante, a pesar de haber sido una de las cuestiones más destacadas, resulta necesario que esta cuestión, a diferencia del absentismo y el tráfico y consumo de droga, ésta no ha sido un problema extendido en el conjunto de barrios. Algunos de ellos, han referido como se verá posteriormente, la notable dotación de recursos existentes en el barrio, por lo que en este apartado la idiosincrasia de los barrios analizados es diferente.

En la misma línea y, en buena medida condicionado por el nivel educativo de la población residente, **la brecha digital** especialmente agravada con la situación del coronavirus, ha sido destacado como un problema más de las familias y personas residentes, especialmente a la hora de acceder a los trámites de la administración pública y facilitar el seguimiento educativo de los/as menores de edad.

Por su parte y con una menor incidencia también han sido reflejados problemas asociados a la **salud, conductas incívicas en el espacio público y en el mantenimiento de unas condiciones dignas de habitabilidad en el parque residencial, la cobertura de necesidades básicas, falta de oportunidades** y la cronicidad de la pobreza manifestada a través de la **dependencia institucional**, especialmente en este último punto referido a la población beneficiaria de ayudas económicas procedentes de los servicios sociales.

8.1.4. POTENCIALIDADES

A la hora de radiografiar el estado de la cuestión de la vulnerabilidad urbana de la Comunitat Valenciana, tan importante resulta la identificación de aquellas cuestiones que

pueden constituir significativos factores de riesgo como han sido destacados en el apartado anterior, como el reconocimiento de aquellas cuestiones que pueden constituir factores de protección y, en consecuencia, potencialidades. No obstante, cabe destacar que la enunciación de aspectos positivos por parte de las personas profesionales de los distintos ámbitos (tercer sector de acción social, servicios sociales, educación y/o sanidad), especialmente en aquellas con mayor experiencia en terreno, ha supuesto una gran dificultad para la identificación de aspectos positivos tras la enunciación de la amplia diversidad y cantidad de problemáticas que aglutinan sus ámbitos de intervención territorial.

Salir de ahí no es fácil tampoco, pero para mí, no debería de existir en el barrio porque considero que no hay nada positivo en él (Servicios Sociales – Elda).

No hay ningún aspecto positivo en ese barrio. Nunca tenían que haber existido. Porque es la condensación de una situación de vulnerabilidad extrema que lo único que hace es germinar más esa vulnerabilidad, lo que hay es una condensación de la población conflictiva importante que lo que hace es que la gente que está integrada salga (Servicios Sociales – Sagunto).

Las potencialidades que han sido reiteradas con mayor incidencia se han correspondido con la **existencia de redes de apoyo y ayuda mutua**, especialmente en base a la constitución de vínculos sociales y comunitarios consolidados entre el propio vecindario de los barrios, como en la existencia de un notable **tejido asociativo** cuya presencia en el territorio ha sido ampliamente reconocida por parte de profesionales y por parte de la población residente.

Sin embargo, aunque dichas potencialidades han sido las más reiteradas, cabe señalar que no en todos los barrios vulnerables existe un significativo tejido de las entidades del tercer sector de acción social consolidado. Por ejemplo, en el caso del barrio de Tafalera (Elda), tal y como destacó la Federación de Asociaciones de Vecinos de Elda (FAVE), la asociación de vecinos y vecinas de Tafalera fue la primera organización vecinal que se constituyó en el municipio y, en la actualidad, dicho barrio ya no cuenta con la existencia de dicha entidad ni con otras similares que puedan constituir un espacio de reflexión y proposición vecinal:

La primera asociación de vecinos de Elda fue la de Tafalera y ahora no tienen nada solo la convivencia de la silla en la puerta para tomar el fresco (FAVE – Elda)

Además, también ha sido destacado la existencia de **referentes positivos** materializados mayoritariamente en profesionales de la acción social y maestras de los centros educativos de educación primaria que establecen una relación directa con las personas residentes. Además de lo anterior, otra de las cuestiones que están presentes en la caracterización de la vulnerabilidad urbana, es el **sentimiento de pertenencia** al barrio en el que residen, es decir, el sentimiento de formar parte de una comunidad de vecinos y vecinas y sentirse identificado con la denominación de dicho espacio urbano como lugar de residencia:

També hi ha una part que és un arma de doble filo però que sí que pense que és positiu que és el sentiment d'identitat. Es pot treballar bé, costa igual d'entrar però hi ha molta identificació en un sector molt concret perquè també hi ha molts nanos i nanes que no eixen mai del barri. El barri el tenen molt present, tenen un sentiment comunitari molt fort que podria ser una bona basa per jugar amb segons quines coses. I quan aconseguixes tindre referents directes de persones del barri que estan desenvolupant projectes vitals en un valor afegit doncs això pesa moltíssim (CEICE)

A ver, yo creo que en Beniopa el sentimiento de pertenencia yo creo que habría que espaciarlo también al resto de zonas, pero para ello, hay que trabajar muchísimo el sentimiento de pertenencia y de participación y de identidad con el resto de ciudadanos (Servicios Sociales – Gandia)

Por otra parte, la **interculturalidad** ha sido otra de las potencialidades que han sido referidas por parte de las personas entrevistadas y audicionadas. En este caso, la coexistencia de diferentes culturas en un mismo espacio territorial ha sido señalada como una oportunidad de enriquecimiento social por la diversidad y el contenido cultural que supone si se desarrolla una gestión de dicha diversidad en positivo:

Creo que son barrios que tienen una elevada interculturalidad y lo cual es muy interesante y que hay vida de barrio. Por ejemplo, en San Lorenzo hay vida de barrio. Hay mucha red de apoyo, red social ¿sabes? Se conocen, se saludan; en el centro se tiene menos relación con los vecinos, menos relación con el de la tienda... hay muchas entidades también que están presentes, si rascas hay movimiento (Barrios Inclusivos – Castellón de la Plana)

El hecho de que haya muchas culturas conviviendo juntas, es muy enriquecedor si lo trabajas bien, porque es una pasada. Cuando vemos a los nanos aquí jugando en el campo de fútbol nos damos cuenta de que es una pasada que estén todos juntos compartiendo un mismo espacio y una misma pasión como es el fútbol. Hay muchísimas culturas. Tengo, por ejemplo, niñas árabes bailando canciones que hablan de Dios y eso es una pasada y una riqueza cultural muy grande si lo trabajas bien (Asociación Nova Vida – Torrent)

Con carácter residual, a pesar de que la vulnerabilidad urbana está íntimamente conectada con la capacidad de entornos y de su población de hacer frente a las adversidades, es decir, a la **resiliencia**, esta ha sido destacada de forma muy irrelevante. No obstante, aunque no haya sido destacado de forma mayoritaria, el conjunto de barrios vulnerables que han sido objeto de análisis en la presente investigación son ejemplo de disponer de la capacidad de afrontar una amplia diversidad de dificultades, tanto en lo que supone el conjunto de fuerzas que forman parte de la comunidad (administración pública, profesionales y ciudadanía) como a título individual de cada una de estas partes:

Luego también tienen una resiliencia brutal, pero no saben canalizarla en parte porque no tienen recursos y la utilizan para alimentar a sus hijos y para hacer lo que haga falta, pero con todas esas ganas se podrían hacer muchas cosas (Servicios Sociales – Paterna).

8.1.5. SITUACIÓN COMPARTIDA

En otra línea de ideas, en relación a si las situaciones que acontecen en los barrios vulnerables de sus municipios de referencia tienen una traslación similar en otros municipios, la respuesta a esta cuestión es que es ampliamente compartida, destacando que la realidad social, urbanística, económica, laboral y educativa que tiene lugar en los barrios vulnerables de sus municipios de referencia, tienen una imagen y una naturaleza similar en otros municipios:

Las necesidades son compartidas con toda la Comunitat Valenciana. Yo creo que en todos los barrios de todos los municipios nos vamos a encontrar situaciones similares. Situaciones en las que ese municipio ha sido receptor de personas que venían a trabajar a esa ciudad y nos vamos a encontrar también con ciudades donde haya barrios de intervención prioritaria porque en él convivan más personas en situación vulnerable medida por la renta o por otras necesidades. Siempre habrá en otros municipios donde se concentre la máxima pobreza del territorio en un mismo barrio por el nivel de renta o el nivel de vulnerabilidad que puedan presentar sus residentes y que las demandas estén fundamentadas por las propias necesidades que existen en ese barrio. Se pueden repetir los patrones en otros barrios, sí (Responsable político – Elche)

Los espacios vulnerables detectados comparten muchas de las características que les identifican, sin embargo, en función de su ubicación se acentúa una u otra característica; por ejemplo, la zona norte de Alicante concentra un número importante de personas sin hogar (VICIPI)

Muestra de ello, son las similitudes halladas a lo largo del sistema de categorías y subcategorías entre los distintos municipios y barrios analizados. Sin embargo, es necesario destacar que existen elementos divergentes en dicha comparación, tales como:

la configuración y ubicación, el método de actuación y el tipo de actuaciones que se han desarrollado, la existencia o inexistencia del tercer sector de acción social, el contexto socio-histórico, la intensidad de la vulnerabilidad urbana, el volumen de concentración de población en situación de vulnerabilidad y el estado de conservación del parque residencial y de los espacios públicos, entre otras cuestiones.

A pesar de la existencia de elementos comunes y compartidos en los barrios vulnerables objeto de estudio (absentismo, desempleo, falta de oportunidades, cuestiones relativas a la seguridad ciudadana, ausencia de recursos comunitarios...), la realidad de la vulnerabilidad urbana en estos núcleos territoriales ha resultado en gran medida diferente como consecuencia de los clústeres económicos dominantes en cada una de las provincias.

En el caso de Castellón, la amplia presencia de grandes, pequeñas y medianas empresas dedicadas al mundo de la producción y la comercialización de la cerámica y el azulejo, especialmente con gran relevancia en la década de los setenta, ha marcado una realidad diferente en la dinámica económica de los barrios vulnerables de la provincia. Gran parte de este sector productivo fue determinante en la ocupación de muchos puestos de trabajo formales en las décadas sucesivas al boom de la cerámica y, con ello, la estabilidad en la recepción de ingresos por parte de las economías familiares:

Ací la ceràmica són empreses grans que al voltant també n'hi ha xicotetes empreses que depèn absolutament de la gran però genera una indústria més formal, i l'economia submergida es donaria més en el que seria el camp com jornals. I el tema del cuidado a on encara es continua donant (Serveis Socials – Vila-real)

Segons com el miras és o no vulnerable, perquè hi ha cases que són molt grans i molt bé. En eixes zones va vindre gent de la província de Jaen i va vindre gent pobra en un arrastre de família però quan eixes famílies han tingut fills han anat a treballar a la ceràmica i s'han fet cases més asseaes. (...) Quan la gent va vindre, en Vila-real no va haver un pla d'ordenació sinó que els carrers van fer-se com es podia i això ara és un laberinto. En aquell moment, les cases eren d'autoconstrucció, hi ha cases noves però encara queden cases d'autoconstrucció (Federació de Veïns de Vila-real)

En el polo opuesto, la provincia de Alicante ha estado desde mediados del siglo pasado influenciada por la producción y la comercialización del calzado, fundamentalmente en Elche y Elda, y la presencia notable del sector servicios especialmente en las zonas costeras de mayor turismo nacional e internacional (Alicante, San Vicente del Raspeig, Torrevieja y Benidorm). Sin embargo, tal y como se ha reiterado

en diferentes entrevistas y audiciones, la amplia mayoría de los contratos en ambos sectores (calzado y sector servicios) no han sido tradicionalmente de carácter formal en la provincia, sino que la fórmula predominante ha sido la economía sumergida. Tal es así que, por ejemplo, la situación actual de las personas en edad avanzada que durante gran parte de su vida han estado dedicadas al mundo del calzado, hoy en día se encuentran en una situación de gran precariedad económica ya que no disponen de la solvencia económica suficiente para afrontar los pagos de su vida cotidiana:

Nosotros trabajamos en la fábrica y después me voy al tallerico en negro. Me despiden, cobro y me pago el apartamento. Faltó una intervención para arreglar todo eso porque nosotros mismos nos caímos en el hoyo. Aquí se trabajaba muchísimo en la economía sumergida, especialmente en esta zona de la Comunidad Valenciana. No es que favorezca el tema del calzado porque nada tendría que favorecer el tema de la economía sumergida pero la producción del calzado tiene tantos apartados e intervienen tantos compartimentos por decírtelo de alguna manera que eso acaba externalizándose de las fábricas y claro, se genera mucho dinero por allí por donde va pasando, pero sin estar formalizado. Hay muchísimos talleres y mujeres que compaginaban la vida laboral con la familiar y trabajaban en casa sin dar de alta. Mi hermano que colabora en el sindicato, cuando hacen los estudios y demás, se sabe que el 20% de la producción de calzado de Elda es legal, y el 80% no (Cáritas – Elda).

En el caso de la provincia de València, no se ha destacado con tanta relevancia la existencia predominante de un único clúster económico ni de una dinámica económica subyacente como sucede en el caso de Castellón y Alicante, sino que en los municipios analizados de la provincia de Valencia divergen en función de su proximidad con las zonas de costa y con las zonas industrializadas tal y como pueden ser Sagunto, Torrent o Gandia.

8.1.6. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

A raíz de la situación descrita en cada uno de los municipios de análisis, otra de las cuestiones planteadas en las entrevistas a profesionales y a responsables políticos del ámbito local es la evolución de la situación actual en los barrios vulnerables de sus municipios de referencia.

Las razones que motivan las respuestas de las personas profesionales y de los/as responsables políticos por una **evolución negativa** de la situación actual en estos barrios ha girado en torno a la emergencia de la pandemia de coronavirus y al incremento de las necesidades que manifiesta la población; ya que la coyuntura actual de forma general ha afectado directamente a las economías familiares, la tasa de empleo o el estado de

conservación de las viviendas en el caso de no haberse producido con anterioridad una actuación en materia de rehabilitación, renovación o regeneración urbana:

Hay una gran diferencia entre cómo estaba antes y lo que seguimos teniendo ahora, pero siguen siendo barrios muy complicados, en eso no hemos cambiado (Patronato Municipal de la Vivienda – Alicante)

Desde que empecé yo hemos ido en picao. A peor. En cuesta, pero sin frenos. Por el tipo de alumnado, el tipo de alumnado, de población... Ya no son autóctonos de aquí, quedan muy pocos autóctonos del barrio... Antes eran críos hijos de los inmigrantes, ahora ya son todo inmigrantes y la educación se ha tenido que cambiar, unificar totalmente y adaptarse (Educación – Alicante)

En las valoraciones que han mencionado un **estancamiento** de la evolución de las situaciones descritas de vulnerabilidad urbana, resulta considerable la valoración de las profesionales de los servicios sociales de Elda, quienes han referido la traslación de las situaciones que tenían lugar en un barrio determinado a otro barrio, sin una evolución ni positiva ni negativa al respecto:

Se han estancado, aunque se han incrementado en otro barrio, en el barrio de Caliu que ha habido muchas familias de Tafalera que se trasladaron ahí y entonces se están reproduciendo problemas similares que estaban en Tafalera (Servicios Sociales – Elda)

En contraposición, las personas que han referido una **evolución positiva** han coincidido que ello ha sido gracias a las dotaciones de más recursos humanos, especialmente en el ámbito educativo y en el ámbito de los servicios sociales, para hacer frente a las crecientes necesidades que existen en estos entornos.

8.1.7. ACTUACIONES DESARROLLADAS Y EFICIENCIA ECONÓMICA

Ahondando en las actuaciones que se han acometido en los diferentes municipios para mejorar la situación actual de los barrios vulnerables, el conjunto de las valoraciones ha coincidido en adolecer de unos objetivos comunes entre las distintas acciones implementadas a nivel interdepartamental, interadministrativo y técnico, así como la ausencia de una coordinación sólida y eficiente. Con carácter mayoritario, los ámbitos de actuación que han sido destacados con mayor incidencia se han correspondido con el ámbito residencial, social y educativo.

Sobre las **actuaciones relacionadas con el ámbito social**, fundamentalmente han sido destacadas las acciones acometidas por parte de los servicios sociales municipales a

través de la aprobación de la nueva ley de servicios sociales inclusivos²⁸⁶ y de la implementación del contrato-programa²⁸⁷. El desarrollo del denominado ‘nuevo modelo social valenciano’, ha conllevado al incremento de las partidas presupuestarias de las corporaciones locales, tanto en lo que respecta a una mayor dotación económica para las prestaciones vinculadas a la dependencia, prestaciones económicas de urgencia social, la Renta Valenciana de Inclusión (RVI) como en lo que respecta a un incremento en las plantillas de profesionales de los equipos de la zona básica de servicios sociales:

Jo he notat que ha millorat moltíssim però també es treballa diferent perquè des de que està la Renda Valenciana d’Inclusió i tindre les necessitats bàsiques cobertes dona peu a treballar altres coses que abans no podíem treballar. El que no tenia per a menjar, no podies fer res. Gràcies a la renda jo crec que tindre això mínimament cobert pots començar a treballar temes d’habilitats, formació i sí que he notat que la cosa ha millorat però depèn de les zones que tinguem de referència. Crec que ha millorat, mos veuen a serveis socials realment com una ajuda el que passa és que eixa part de control segueixen sense assumir-la. Estan acostumats a què les ajudes siguen per a necessitats bàsiques però clar el seu concepte de necessitats bàsiques no és el mateix que el nostre, i per tant volen continuar estant enganxats d’aigua, llum, no pagar a l’EVha... o siga, eixa ajuda per a sus gastos, supose que per a temes d’alimentació però també costa perquè cal anar darrere per a què paguen material escolar... tot això estan acostumats a tindre-lo cobert o finançat i normalitzar tot això és la faena (Servicios Sociales – Alcoy)

Además de estas actuaciones, desde la Dirección General de Acción Comunitaria y Barrios Inclusivos de la Vicepresidència i Conselleria d’Igualtat i Polítiques Inclusives se han financiado equipos de técnicos dirigidos especialmente a la mejora de la calidad de vida en los barrios vulnerables:

Durante los últimos años se ha desarrollado una línea nominativa de Barrios Inclusivos, para potenciar la intervención profesional, reforzando los equipos de servicios sociales, permitiendo la realización del diagnóstico de los barrios, detectando sus carencias y promoviendo la mejora de estas zonas (Vicepresidència i Conselleria d’Igualtat i Polítiques Inclusives)

El programa de barris inclusius se extiende para todos los barrios y se pretende una mejora integral de los barrios, sin excluir a ninguno. Lo que se ha hecho ha sido revitalizar y unificar las actuaciones del tejido social, se han creado plataformas en los tres barrios y ha habido una unificación de los esfuerzos en cada barrio, una mayor coordinación (Responsable político – València)

²⁸⁶ Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8491 de 21/02/2019).

²⁸⁷ Los contratos-programa son una fórmula de colaboración interadministrativa a través de contratos plurianuales para la financiación de la atención primaria de los servicios sociales en la Comunitat Valenciana.

De forma paralela a las actuaciones de carácter social acometidas por las administraciones públicas, las entidades del tercer sector de acción social, igualmente han desarrollado actuaciones dirigidas a la mejora de la calidad de vida y a la revitalización de dichos entornos, como en el caso del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (PICI) desarrollado en Paterna en los barrios de Santa Rita y La Coma. Sin embargo, a pesar de su protagonismo en el territorio y de las actuaciones acometidas hasta el momento, un hecho constatable de estas cuestiones es la dependencia de fondos para poder disponer de una continuidad sostenida en el tiempo:

Las mismas entidades también han fallado porque nos dejamos arrastrar por el tema subvencionitis y claro, al final esto tiene un riesgo. Es verdad que tenemos que tener personal para esto, pero deberíamos de prestar más atención a cómo realmente se están haciendo estos cambios estructurales o cómo no estamos ayudando a estos cambios estructurales, pues sí. En nuestro caso en concreto es el tema de la participación ciudadana porque sigue siendo, escasísima tanto en las AMPAs como en cualquier otro ámbito. En esto la administración debe potenciarlo, pero nosotras como entidades también tenemos mucho que decir a este respecto, a la ciudadanía le falta este esfuerzo considero yo (Fundación Secretariado Gitano – Paterna).

Desde mi perspectiva, especialmente en Nazaret y Quatre Carreres, las entidades sociales del tercer sector tienen un gran peso y desarrollan una gran labor en estos territorios. No obstante, en muchas ocasiones dependen de inversión privada, de fondos sociales de bancos, empresas varias, etc. O en los últimos años de fondos europeos cuya duración suele ser escasa de un año o incluso de menos, por lo que la labor que se hace en el barrio suele ser temporal o muy variable dependiendo de los fondos. (Fundación Secretariado Gitano - València)

En lo que respecta a las **actuaciones relacionadas con el ámbito residencial**, estas se han fundamentado con carácter general en el desarrollo de acciones de rehabilitación de viviendas por parte de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, así como en la constitución de los equipos de La Factoria en diferentes barrios, cuya experiencia incipiente aún no puede ser valorada en toda su amplitud:

Las rehabilitaciones que se han hecho han sido más hacia fuera (fachadas) que el interior de las viviendas. El tipo de vivienda que te encuentres determina mucho el hogar de esas familias. (Servicios Sociales - València).

Se han desplegado una serie de equipos en colaboración con una contratación externa, con una cooperativa (La Factoria) (...) Son equipos compuestos por trabajadores sociales, educadores sociales, también hay figuras de conserje que es muy importante a la hora de conocer el día a día por si hay roturas, por si no funciona el ascensor... cuestiones que pueden parecer menores pero que para una persona no tener un ascensor,

sobre todo si tiene diversidad funcional pues le puede suponer un gran problema porque le imposibilita salir de su casa. Se está llevando a cabo un trabajo más, por así decirlo, de conocer la realidad social del barrio, conocer si hay economía sumergida, si hay situaciones de conflictividad entre el barrio, muchas situaciones de hecho de violencia machista... que nos da una idea de lo que está pasando en el parque público de vivienda, en los barrios públicos de la Generalitat y cómo actuar sobre ellos, para no matar moscas a cañonazos que también muchas veces hay una intervención constante de dinero para que luego los resultados sean mínimos. Todo eso acompañado de la intervención arquitectónica que se sigue dando. (Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática)

Por otra parte, aunque con carácter residual, también se han identificado actuaciones de demolición por parte de las administraciones públicas. Sin embargo, estas no se han acometido en virtud de disminuir y mejorar la situación del barrio vulnerable en cuestión, sino porque la situación de degradación del bloque de viviendas o la exposición continuada de actividades ilícitas han conllevado a la adopción de esta medida:

La demolición puede ser una opción siempre y cuando, tras un estudio sea mucho más caro rehabilitar vivienda que demolerla. Sobre todo, porque te estás cargando una época desde esa perspectiva de gueto, te estás cargando esa barrera física que luego se traduce en una barrera psicológica, donde todas las construcciones estaban desarrolladas en plan gueto, tienes que cargarte todo lo que no te ayuda a poder progresar en este sentido. Tirarlo abajo y construir con una nueva construcción en el sentido que estamos comentando. Otra cuestión sería también destinarlo a un nuevo uso después de su rehabilitación, puede pasar de vivienda a ser un centro de encuentro social y cambia totalmente el chip porque ya no va a ser una vivienda donde se estaba guetizando parte de los colectivos vulnerables. Modificar lo que es la estructura e incluso la apariencia del mismo para poder convertirlo en otro edificio con otro objetivo social yo estaría a favor. Hay que analizar costes y hay que mirar qué sería más costoso (Responsable político – Elche)

De forma paralela, en lo relativo a las **actuaciones relacionadas con el ámbito educativo**, estas se han identificado con diversas acciones impulsadas desde el nivel autonómico y el local para reducir las tasas de absentismo escolar y promover el seguimiento académico a lo largo del ciclo de educación primaria y secundaria. Una de estas acciones que han sido destacadas con mayor incidencia ha sido el programa Kumpania desarrollado desde la Dirección General de Acción Comunitaria y Barrios Inclusivos para reducir el absentismo escolar y favorecer dicho seguimiento escolar, aunque con algunas cuestiones a considerar en su diseño e implementación:

Jo crec que el Kumpania és un exemple de necessitats i recursos. Nosaltres ja coneguem totes les necessitats i Kumpania ja els definia per a xiquets i xiquetes que tenien

necessitats no extremades, un programa ben dotat econòmicament que, podria o pot ajudar-nos a eixos xiquets a que vagen a escola i a eixe perfil que està abandonant. Em preocupa sobretot el trànsit de 5é i 6é. Però clar, em posen damunt de la taula el pla i és per a xiquets que no siguen absentistes o per a xiquets que no siga absentista en un percentatge no superior al 20%, però açò què és? (Educació – Paterna)

Desde la conselleria hace unos años que se impulsó primero como experiencia piloto y luego más como un proyecto estable el Kumpania de carácter educativo que tiene varias modalidades que son 4 años de proyecto más 2 de prórroga para acompañar en el éxito académico a los niños de etnia gitana, pero, claro. Si me das los recursos para solo un año y cojo a niños que están en 4º o en 5º ¿buscar el éxito académico de qué? ¿de ese curso? No hay expectativas de miras, pero en cambio este programa sí porque puedes llegar hasta la ESO. Que quizás llegas a la ESO y se han enganchado para continuar. Aquí en la entidad solo tenemos contratada a gente gitana porque así cuando la gente las ve, quieren ser un poco como ellos (Asociación Pueblo Unido – Sagunto)

En contraposición a este tipo de actuaciones desarrolladas en los diferentes barrios vulnerables, también es significativo la enunciación de **acciones de carácter asistencial** por parte de los poderes públicos y de las entidades del tercer sector de acción social. A pesar de ello, en algunas de las entrevistas se ha destacado que, aunque dichas prácticas evoquen a una tradición benéfico-asistencial, en ciertos casos resulta necesario para la cobertura de las necesidades básicas de las familias que residen en estos barrios.

Por otro lado, y con una incidencia menor que las actuaciones anteriores, se han llevado a cabo acciones de carácter puntual en el ámbito laboral, formativo, urbanístico, sanitario y de estudio de la realidad social existente en estos barrios. No obstante, a pesar del conjunto de actuaciones destacadas en las distintas entrevistas y audiciones, también han sido enunciadas con especial relevancia prácticas de **abandono institucional** respecto a la situación existente en estos barrios. Especialmente significativa resulta esta cuestión en la provincia de Alicante y, concretamente, en su ciudad capital donde las referencias en torno a la inacción institucional se han manifestado con una mayor incidencia a lo largo de las entrevistas y de las audiciones a la ciudadanía:

(...) abandono de la administración durante los 30 ó 40 años e incluso desde el propio inicio de construcción de estas viviendas (Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática).

Lo que pasa es que yo tengo la sensación de que con la vivienda pública ha habido mucha dejadez con el tema de la vivienda. Entonces yo te doy las llaves, entras a vivir... pero eso son cuestiones que ya cada organismo que se gestione lo suyo (Coordinación de proyectos y servicios sociales – Alicante).

La mayoría de las viviendas de la Zona Norte hay una gran parte que son viviendas sociales donde tienen un abandono por parte de la administración bastante grande... Entonces, si no hay mantenimiento de las cuestiones... eso es como si no te duchas en mucho tiempo y no te cambias la ropa. Pues hay un momento que el aspecto es el que es, y claro, pues las casas son lo mismo (Arakerando – Alicante).

Abandonado, totalmente abandonado en todos los sentidos (AAVV Colonia Requena – Alicante).

Si tomamos como referencia la inversión realizada en el conjunto de acciones que se han llevado a cabo respecto a su **eficiencia**, son diversos los barrios que han sido históricamente receptores de grandes inversiones urbanísticas, sociales y educativas desde finales del siglo pasado hasta la actualidad, como sucede con el barrio de Los Palmerales (Elche), La Coma (Paterna) o el barrio de Tafalera (Elda), entre otros. En este sentido, las valoraciones han destacado la falta de análisis de las inversiones que se han ejecutado, el estudio de los objetivos conseguidos y los resultados logrados a lo largo del tiempo:

No, claro que no. Nadie ha sacado cuentas, empezando por ahí. Eso ya de principio, no lo veo eficaz no tienes un balance de todo lo que estás invirtiendo ahí ¿cómo sabes entonces lo que ha servido y lo que no? Tú suma, de todos los departamentos y luego lo vemos (Edusi – Elche)

Nosotros hacemos inversiones que se tiran a la basura en poco tiempo. (...) si te digo que al cabo del poco tiempo tienes que rehacer lo que ya habías hecho es que algo no funciona y, por tanto, las inversiones no podemos decir que son eficientes y eficaces (EVha)

8.1.8. FALLOS

De la misma forma que han sido destacadas las actuaciones acometidas en los respectivos barrios objeto de estudio, igualmente resulta significativo ahondar en la determinación de los desaciertos y equivocaciones de las medidas llevadas a cabo hasta el momento. Las valoraciones al respecto han focalizado la falta de **efectividad de las actuaciones planteadas**, especialmente en lo que respecta a la consecución de los objetivos que se plantean en cada una de las mismas:

Los que, algunos sin ser expertos consideramos por la situación del barrio que esas inversiones que hubieran sido más productivas de otra forma. Porque con ese dinero que al final no sé si fueron 950.000€, adquisición de vivienda de segunda mano diseminada por el núcleo urbano, por la ciudad y comprada a los bancos, fondos buitres etcétera que puedes adquirirlas por unos precios bastante asequibles y tal por partidas, no sé cuántas

viviendas habrá en Bajo Vías alrededor de unas 48 viviendas si mal no recuerdo, con los 900.000€ no compras todas, pero sí 30. Compro 30 pero el efecto que consigo es el que deseo, que la gente entre unos y otros aprendemos a vivir. Nosotros como entidad estamos en contra de esas inversiones en ese barrio porque no son para prosperar, y lo que habría hecho sería comprar por la ciudad y diseminar a esas familias por el núcleo urbano sin lugar a dudas, pero vamos, por favor. El efecto que consigo es muchísimo y la prosperidad que puedo conseguir es mucha. Que haya mezcla e intercambio para enriquecer. Yo no hubiera hecho esa inversión, pero a lo mejor esos edificios reconvertidos en otra cosa podrían tener otra utilidad, pero de las viviendas que hay allí voy sacando a las familias y así permito, y consigo que la juventud no sean los que se retroalimenten entre ellos constantemente porque ven otras cosas (Asociación Pueblo Unido – Sagunto)

Unido a ello, también son significativas las valoraciones que han señalado entre los fallos cometidos el desarrollo de **actuaciones puntuales y sectoriales**, **la falta de una planificación sostenida en el tiempo** y **la carencia de una coordinación** sólida en una triple vertiente: interdepartamental, interadministrativa y técnica; ante situaciones caracterizadas por su persistencia y complejidad.

Además, también se ha destacado la carencia de una **intervención de carácter integral** que permita aunar los esfuerzos de los diferentes ámbitos (educación, sanidad, vivienda, urbanismo...) para lograr un objetivo común que pueda revertir en el conjunto de la población residente en este tipo de entornos.

Por su parte, las medidas implementadas desde **vivienda** y de la **Renta Valenciana de Inclusión**, de forma reiterada tanto por la parte residencial como por la parte de servicios sociales, se ha manifestado la falta de seguimiento de las medidas implementadas (rehabilitación, renovación y regeneración, seguimiento de ayudas económicas, inserción social...). Tanto en un sistema como en otro, así como en el resto de acciones desarrolladas por los diferentes niveles de la administración, igualmente se ha señalado un elevado nivel de **paternalismo institucional** con respecto al establecimiento de una ayuda asistencial y puntual, en detrimento de una medida eficaz y sostenida en el tiempo que permita promover la autosuficiencia y autonomía social.

Con una incidencia similar, otro de los fallos en el despliegue de intervenciones que permitan mejorar la situación actual de los barrios vulnerables objeto de estudio, ha sido la **inestabilidad o falta de personal**, **así como la falta de mantenimiento de las actuaciones**. Por un lado, dicha inestabilidad de recursos humanos, especialmente asociada al ámbito de los servicios sociales, es debida al incremento de las contrataciones

en el conjunto de las corporaciones locales como consecuencia de la implementación del contrato programa. Este hecho ha resultado en un continuo movimiento de personal en busca de mejores oportunidades en los distintos ayuntamientos, generando al mismo tiempo, una carencia en el mantenimiento de las intervenciones desarrolladas por el mismo equipo de profesionales.

En el **ámbito educativo** los grandes desajustes identificados se han correspondido con las dificultades de un seguimiento óptimo en el ciclo de educación secundaria obligatoria. Gran parte de las aseveraciones relacionadas con el abandono prematuro del alumnado en esta etapa del ciclo educativo, se han correspondido con un bajo nivel educativo procedente de, forma general, de los CAES. Estos centros, disponen de un alto nivel de concentración de alumnado procedente de familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social, en buena medida, retroalimentado por el lugar de residencia y por la falta de reconocimiento del papel educativo por parte de las familias de los/as menores:

Aquí hay colegios donde el perfil del alumnado mayoritariamente es la población gitana y cuando yo estudiaba no era así. Ahora, en un CAES puede haber 97 gitanos y 3 árabes, para que te hagas una idea (Cáritas – Elda)

Colegios segregados, el alumnado es etnia gitana y población migrante; o sea, colegios segregados completamente. Quizás algún alumno puede ser payo porque viene de Almazora, pero la escasa minoría. Y eso es racismo institucional porque se sabe y eso ¿cómo se trabaja? Si precisamente en el colegio es donde nos socializamos principalmente cuando crecemos, pues qué bonito que crezcamos juntos y no con esa separación que hace percibir al otro como diferente. Desde las instituciones se debería de echar mano a eso. La segregación está puesta en la gente que no quiere ir a ese colegio, porque no quiere ir con ese alumnado (Barrios Inclusivos – Castellón)

Además de lo anterior, otra de las deficiencias detectadas en la implementación de las actuaciones llevadas a cabo, ha sido la **falta de participación ciudadana**, no únicamente en su despliegue, sino también en lo que respecta a involucrar a la comunidad-sujeto de intervención en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Ello, se ha señalado como una de las grandes deficiencias ya que la población residente siente que las medidas ejecutadas se han llevado a cabo sin conocer realmente la situación del barrio, es decir, un diagnóstico participativo y participado donde queden reflejadas sus necesidades y pueda obrarse en consecuencia.

Por último, la ausencia de una **evaluación** de las actuaciones desarrolladas con anterioridad a la ejecución de nuevas iniciativas y de la evaluación de las llevadas a cabo tras su finalización, es un aspecto esencial para poner en cuestión los puntos débiles de aquello que se ha realizado, como bien ejemplifica la siguiente aseveración:

Si tú, en un barrio muy consolidado pones vivienda social o pública, arquitectónicamente están bien hechas porque tienes que cumplir la normativa... es muy fácil que salga bien. Pero si haces grandes promociones y metes ahí a todo el mundo con problemas, lo que tienes es un GRAN problema. Y eso, ¿se sigue haciendo! Eso se está haciendo ahora mismo en el ARRU de San Antón y para mí es un error ABSOLUTO. O sea, era un barrio como el que estamos viendo ahora mismo de Porfirio Pascual, pero el doble de grande, con la misma problemática, pero sí que es cierto que parece ser que las viviendas estaban muy mal y dicen que no se podían rehabilitar. Se decide tirar, están tirando y edificando; para hacer TORRES PÚBLICAS y esto lo lleva PIMESA, con unas inversiones tremendas tanto por parte del Ministerio como de la Generalitat como del Ayuntamiento. Entonces, lo que eran unos bloques de viviendas de 3 plantas, ahora son 10 ó 12 plantas en un espacio más reducido y yo creo que eso es un problema que hemos visto casos en Francia de hace años, convertir en altura eso es chabolismo vertical. Ahora todo es muy nuevo, pero alguien de los derechos sociales o bienestar social está viendo eso y ¿alguien está analizando lo que están haciendo? ¿Quién toma esas decisiones? ¿sabes? Creo que puede ser un problema de futuro (Edusi - Elche)

8.1.9. PROPUESTAS

En relación al conjunto de la información presentada anteriormente, las propuestas enunciadas por parte de las personas entrevistadas y audicionadas han sido diversas, aunque fundamentalmente centradas en acometer actuaciones en materia residencial, actuaciones de carácter integral, educativas y sociales.

Dentro de la categoría de vivienda, ha sido necesario establecer tres subcategorías relativas al realojo y desconcentración demográfica de población en situación de vulnerabilidad, la demolición y la rehabilitación. En coherencia con las categorías y subcategorías relativas a la concepción del entorno, la concentración demográfica de población vulnerable ha sido uno de los temas determinantes a la hora de radiografiar la realidad de los barrios objeto de estudio. En este sentido, gran parte de las propuestas enunciadas abogan por el **realojamiento de familias** en otras partes del municipio para favorecer la inclusión social y residencial y promover una mixtura igualitaria:

Yo creo que en La Coma es muy difícil si no hay un desmontaje total transformar la realidad habitacional del núcleo central (Fundación Secretariado Gitano – Paterna).

Sí, però caldria fer un estudi molt molt clar de com tindria que fer-se. Tu tens que mirar ben bé quina família envies a un altre lloc, perquè si no pots rebentar-lo tot. Hi ha famílies il·legals que tenim ací que podem ubicar-les a on siga, perquè no hi ha cap problema amb elles i son famílies completament normalitzades. El reallotjament cal fer-lo amb trellat perquè sinó serà un fracàs per a la família que traus del barri i per al barri a on l'envies als 4 ó 5 anys després. Cal anar molt en compte amb això i sé que les administracions i les institucions en general estan molt ocupades i demés però este projecte de reallotjament seria espectacular i genial (La Factoria – Castelló de la Plana).

(...) la vivienda tiene que ser un elemento de integración. Si la vivienda es un elemento de exclusión no hemos hecho nada. Si yo le doy a alguien una vivienda y como solución residencial, obviamente, pero además esa persona tiene un problema de empleo, si le doy una vivienda en un lugar de exclusión esa persona no va a encontrar nunca el empleo y entonces nunca salimos de eso. Por eso, estamos tratando de trabajar la mezcla social. Yo sé que es difícil, pero yo creo que hay que intentarlo porque solo la mezcla social genera integración, no hay otra manera de generar integración sino es a través de la mezcla social. (Patronato de la Vivienda – Alicante).

Además de ello, diferentes profesionales han enunciado que dicha distribución demográfica no únicamente ha de ser desde el ámbito residencial, sino también en los centros educativos del municipio de referencia:

El tema de fixar quotes en les escoles està bé però no té que anar acompanyat d'un altra mena de recursos. (...) Hi ha moltíssima reticència, perquè hi ha un racisme brutal. (...) És complicat fer-lo i además les escoles busquen les estratègies per a no fer-lo i a demés el considere súper necessari. Trencar la segregació a través d'una política clara de quotes. Jo sí que ho veig, és complicat (Educación – Paterna).

Ho faria amb els ulls tancats, els distribuïria per tot el municipi, en el fons, és un problema urbanístic, és un problema que les cases, de lo que és La Vila, són molt velles i la gent no les habita i la gent se'n va a l'extrarradio, cases unifamiliars i les habita gent que només pot pagar eixes cases (Educación – Vila-real).

Sí que estaríem d'acord en eixa manera de fer sempre que, hi haja un acompanyament. Perquè intentant reduir el centre este segregador que recull a tots els xiquets de València i el porta ahí, ara eixes famílies tenen centres educatius a on poden acudir. I estem parlant d'una minoria molt minoritària d'alumnes i costa que accepten el fet de que vagen al centre del barri o d'enfront. Sí que se podria fer. Però tu penses que algun xiquet de fora veuria atractiu els centres educatius d'estos barris? Perquè clar, jo m'ho pregunte en eixe sentit. O és desmuntar esta escola del barri, la tanquem i hem de buscar escoles fora és l'única solució (CEICE).

Sin embargo, tanto en el ámbito residencial como en el educativo, la principal dificultad de acometer estas actuaciones tendentes a la desconcentración demográfica de población en situación de vulnerabilidad en diferentes entornos urbanos, está determinada y condicionada por la disponibilidad de, por una parte, vivienda asequible al perfil

socioeconómico de las unidades de convivencia que residen en los barrios y, por otro lado, vivienda pública en el municipio. A este hecho además es necesario sumarle las dificultades de formalizar un contrato de arrendamiento con perfiles de población vulnerable (familias monomarentales y monoparentales, personas inmigrantes o personas desempleadas de larga duración, entre otras):

Si una finca está toda mal, no vamos a hacer nada. Yo a lo mejor, sí que diversificaría por el municipio. Es que muchos de ellos están dispuestos, muchos de ellos quieren salir de aquí y no pueden por situación económica, porque los precios de la vivienda tanto de alquiler como de compra es más barato. Luego que a la hora de tú alquilar una casa eres árabe, moro o no sé cuántos y puede que luego no te la alquilen, que eso también pasa (Educación – Sagunto)

En lo relativo a las actuaciones vinculadas a la **demolición**, la mayoría de las valoraciones al respecto han destacado su aplicación en aquellos casos donde el deterioro y el estado de conservación de los bloques de vivienda se encuentre en un estado tan avanzado que obligue a su derribo. Además, otras de las referencias que se han formulado sobre la demolición, es su aplicación como consecuencia del enquistamiento y persistencia de niveles muy altos de vulnerabilidad y la falta de efectividad de las inversiones realizadas hasta el momento:

No se plantea el tema de la demolición y realojamiento de las familias, pero por parte de los políticos. Por parte de los técnicos tenemos claro que el barrio Colonias de Requena hay que echarlo abajo, pero empezando mañana mismo, no hay mucho que hacer (Coordinación de proyectos y Servicios Sociales – Alicante).

Para que haya demoliciones primeramente tienen que haber procesos de reubicación de las familias en todas las viviendas y en estos barrios tiene que haber procesos de transformación (...) Procesos de cambio tienen que darse y procesos de transformación, pero procesos de demolición porque sí, creo que no tienen que darse. Tienen que haber procesos de acompañamiento a integración en vivienda. Porque hay gente normalizada que también vive en estos entornos. Cuando lo haces, la experiencia nos dice que la gente vive acomodadamente en nuevos entornos siempre y cuando tengan ese acompañamiento social y educacional en el nuevo contexto residencial. Derribar sin más está claro que no (Fundación Secretariado Gitano – Paterna).

(...) Otra cuestión sería también destinarlo a un nuevo uso después de su rehabilitación, puede pasar de vivienda a ser un centro de encuentro social y cambia totalmente el chip porque ya no va a ser una vivienda donde se estaba guetizando parte de los colectivos vulnerables (Responsable político – Elche).

En lo que respecta a las actuaciones desarrolladas en materia de **rehabilitación**, se ha destacado la importancia de desarrollarlas desde una **perspectiva integral**, donde

puedan llevarse a cabo junto con actuaciones de acompañamiento social, laboral, educativo, entre otras, especialmente en contextos donde, precisamente, las situaciones implican desarrollar actuaciones desde dicha perspectiva:

(...) entrar en la rehabilitación y no quedarse ahí. Si tú el edificio lo cambias mucho, pero luego no cambias la vida de la gente y esos barrios pues no has hecho nada, de nada salvo los tres primeros días de ¡oh! ¡qué bonito ha quedado! Pero no has cambiado nada en esos barrios. Es tirar el dinero. No se debería de permitir tirar el dinero de esa manera. La administración no debería permitir que las rehabilitaciones se lleven a cabo si no es con una perspectiva integral (...) Quiero hacer hincapié en que debería de ser obligatorio para la obtención de fondos públicos para la rehabilitación que fuera un programa serio, detallado y con recursos porque no vale de boquilla y recursos en el mismo tiempo en el que se desarrolla la rehabilitación no anualidades, ahora rehabilito y luego haré un programa. Eso no debe ser así, porque no se gana nada. Se pierde el dinero. La rehabilitación en estos barrios solo tiene sentido si aprovechamos para hacer una intervención para que saque a la gente de ese bucle en el que están y en esa espiral. (Patronato Municipal de la Vivienda – Alicante).

La apuesta por desarrollar una **actuación integral** ha sido junto con las descritas en materia de vivienda, la más destacada. La opinión generalizada se ha identificado con implicar a los diferentes departamentos del ámbito local y autonómico con competencias que recaen directamente en los barrios, es decir, urbanismo, vivienda, servicios sociales, educación, justicia, seguridad ciudadana, salud y ocio y tiempo libre, entre otros.

Ese proyecto de actuación no puede ser lineal, sino que tiene que ser circular, no es ahora hacemos esto y luego esto, y esto; sino que tiene que ser más haciendo esto y revisando esto tomo medidas para volver a retomar la situación y volver a ejecutar y ha de ser con un mínimo de tres años porque esto forma parte de un proceso. Igualmente, es importante no tensionar exigiendo demasiado a las partes participantes y sobrepasándoles de carga de trabajo, es preciso que haya gente liberada para ello. Tiene que apoyarse en lo ya existente (...) (Fundación Secretariado Gitano – Paterna)

Primero, no cometer los errores del pasado y, segundo, hacer grupos interdisciplinares que aborden los temas de una forma integral. Me estoy refiriendo a equipos, y poniendo especial hincapié no en la vivienda en sí, sino en la infancia y en los jóvenes (Edusi – Elche)

Son situaciones difíciles de solventar porque si no se interviene de una forma integral no haces más que alimentar el bucle y la espiral hacia abajo, siempre al desastre, siempre a incrementar el número de vulnerables en el barrio, a incrementar la vulnerabilidad en el barrio, la marginalidad, la criminalidad, la ausencia de oportunidades en el propio barrio (Patronato de la Vivienda – Alicante)

El conjunto de consellerías participantes en el presente estudio con competencias en materia de servicios sociales, educación y vivienda, así como el resto de responsables políticos del ámbito local que han participado, han manifestado la necesidad de establecer

sinergias de **coordinación** interdepartamental, interadministrativa y técnicas entre los distintos departamentos en pro de acometer una actuación integral en los barrios.

Tal y como ha sido descrito en epígrafes anteriores, la idiosincrasia de cada municipio en general, y de cada barrio en particular, ha de analizarse con carácter previo a la implementación de las potenciales actuaciones integrales, ya que resulta imperativo ahondar tanto en las potencialidades como en las debilidades y en la intensidad de la vulnerabilidad urbana existente.

En este sentido, las valoraciones de profesionales con amplia experiencia en el ámbito que nos ocupa, han manifestado la necesidad de poder adaptar y flexibilizar el transcurso de las actuaciones a los resultados que vayan obteniéndose de forma progresiva. De la misma manera, es preciso que dichas intervenciones tomen como punto de partida aquello que existe en el territorio objeto de intervención, es decir, acometer un **diagnóstico territorial** que permita identificar tanto los recursos humanos como el tejido asociativo y las entidades del tercer sector de acción social con amplia trayectoria en los barrios objeto de actuación, así como el resto de necesidades y demandas de la ciudadanía.

En la misma línea, tanto los diagnósticos territoriales como en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación se ha hecho hincapié en fomentar la **participación** de la ciudadanía y la implicación del conjunto de responsables políticos y de los recursos profesionales presentes en el territorio. En base a ello, se ha valorado muy positivamente implementar actuaciones que fomenten el protagonismo de la comunidad receptora de las medidas a acometer y sea la propia comunidad la protagonista de su propio cambio junto con el acompañamiento de las personas profesionales en los diferentes ámbitos de actuación.

En otra línea de ideas, las propuestas en torno a la **educación** han enfatizado en la necesidad de garantizar un seguimiento y asistencia óptima en las etapas educativas de primaria y secundaria, rompiendo la dinámica absentista especialmente en la ESO. Ligado a ello, las propuestas de **formación**, han destacado que es necesario adaptar estas medidas a la realidad del perfil educativo de la población de forma que pueda permitir una inserción sociolaboral real. Las elevadas tasas de desempleo existentes en estos barrios, junto con la fragilidad de las economías familiares y la falta de oportunidades,

además del abandono escolar a edades tempranas dibujan un escenario donde es necesario vincular el trinomio educación básica, formación y **empleo estable**.

En coherencia con ello, las propuestas de carácter **social** han manifestado la necesidad de implementar itinerarios de acompañamiento a las unidades de convivencia en el proceso de inclusión e inserción sociolaboral, así como el despliegue de la acción comunitaria para favorecer una convivencia positiva. Igualmente, se ha hecho especial mención a la falta de perspectiva social cuando se han acometido actuaciones en materia residencial y urbanística, obviando una perspectiva de acción interdisciplinar que permita mejorar las condiciones y la calidad de vida de la ciudadanía. En la misma línea, las propuestas en torno al ámbito **sanitario**, han destacado la necesidad de implementarlas junto a la perspectiva social, educativa y residencial, especialmente en programas dirigidos a la infancia y la adolescencia, así como para tratar aquellas cuestiones vinculadas a la salud mental.

De forma transversal y en coherencia con los problemas existentes mencionados previamente, tanto la ciudadanía como las personas entrevistadas han apostado por la necesidad de velar por una mayor **seguridad ciudadana** en el entorno barrial, especialmente a través de una policía con funciones de mediación, negociación y prevención de conflictos en lugar del tradicional papel de las fuerzas y cuerpos de seguridad con un carácter más punitivo. El conjunto de problemas enunciados a este respecto (conflictividad, delincuencia y un cúmulo de violencias existentes en el territorio), hacen necesaria la presencia de este tipo de policía para permitir una convivencia adecuada entre sus residentes. Esta propuesta, especialmente incide en frenar los conflictos existentes y en la prevención de que surjan nuevos en el futuro, así como en el mantenimiento del orden público de acuerdo al amparo de la legalidad:

El dinero habría que invertirlo en vivienda social y en seguridad (AAVV Miguel Hernández – Alicante)

Políticamente se tiene que hacer otra actuación. Llega un momento en el que esto es la ciudad sin ley, aquí es la ciudad sin ley. Nosotras hemos visto reyertas. Si aquí se pusieran multas y si se declaran insolventes pues que hagan otra medida, que pinten el barrio, que limpien algún tipo de trabajo que hagan algo que revierta en el barrio (Asociación de Mujeres de Baladre – Sagunto)

Si tú limpias la casa por fuera y le cambias el tejado y no te preocupas por lo de dentro, esto se va al garete y este barrio se irá al garete como sigamos así (Educación – Sant Vicent del Raspeig)

Primer que el treball policial siga el mateix per a tots els barris i si tots sabem a on estan els pisos francos que vagen ahí perquè van a instal·lar uns patrons de vida que venen a quedar-se (Ca Saforaui – Gandia)

La policia de barrio podría estar, pero más como una policia de proximidad, de mediación más que de intervención ¿no? En conflictos y en las cosas que se producen allí. (...) siempre ha habido una exigencia de que necesitamos una policia de barrio, policia de barrio y demás... (Servicios Sociales – Sagunto)

Por otra parte, aunque con menor incidencia también han sido formuladas propuestas relacionadas con la mejora del espacio público (recursos comunitarios, barreras arquitectónicas, limpieza y medioambiente), la prevención, actuaciones de ocio y tiempo libre y la cobertura de las necesidades básicas.

8.1.10. LIDERAZGO, EQUIPOS Y NIVEL TERRITORIAL DE LAS INTERVENCIONES

A raíz del conjunto de propuestas enunciadas en el apartado anterior, una de las preguntas planteadas se identificó con qué nivel de la administración ha de liderar las intervenciones y, al mismo tiempo, qué departamento debiera de hacerse cargo del impulso, seguimiento, ejecución y evaluación de las actuaciones a acometer.

Al respecto, es importante destacar que, aunque mayoritariamente las personas profesionales y los/as responsables políticos han señalado la relevancia del componente social vinculado al ámbito de los servicios sociales, el conjunto de entrevistas realizadas coincide en que, sea como fuere, la perspectiva integral e interdepartamental ha de estar de forma determinante. Este hecho, especialmente entronca con las afirmaciones precedentes respecto a los fallos cometidos en el ámbito de la coordinación en los diferentes niveles (interadministrativo, interdepartamental y técnico). Los ámbitos que han emergido con mayor relevancia a la hora de liderar e impulsar las actuaciones (en el ámbito autonómico y local) se han correspondido con el ámbito de los servicios sociales, vivienda y presidencia.

Las afirmaciones relativas al ámbito de presidencia están relacionadas directamente con la capacidad de este rango, tanto en el ámbito autonómico como su homónimo en el ámbito local, alcaldía, a la hora de establecer los mecanismos de coordinación e integralidad necesarios para definir un marco de actuación liderado por un ente superior con capacidad de coordinar al resto de departamentos y con capacidad de decisión y ejecución de las medidas a acometer.

Unido a esta capacidad de liderazgo y gobernanza entre los diferentes departamentos involucrados en las potenciales actuaciones, parte de las personas entrevistadas han destacado la necesidad de constituir **equipos interdisciplinarios** para acometer las propuestas de actuación. Sin bien se ha considerado necesaria la constitución de estos equipos, igualmente necesaria se ha considerado la necesidad de articular los mismos con la red de profesionales presentes en el territorio, es decir, vertebrar dichos equipos creados *ad hoc* con las estructuras ya existentes de las entidades del tercer sector de acción social, servicios sociales, educación y vivienda, entre otros.

Jo faria equips de barri multidisciplinars d'intervenció comunitària que treballaren amb la infància i l'adolescència perquè eixe és un tema que no es parla com es deuria parlar però és un tema molt potent, perquè a partir d'ahí anem a acabar amb l'exclusió en 10 anys (Responsable política – València)

Jo contaria amb els que n'hi ha, reforçar els que no estan i que tinguen una altra mirada perquè ahi n'hi ha un perill i és que la mirada dels que estem, a vegades està... és miope, però el coneixement del territori ajuda molt, i la participació de les entitats de la societat civil cal escoltar-les perquè estan. Les entitats del tercer sector que estan més vinculades també cal escolar-les perquè també tenen eixe contacte. Faria un mix dels que ja n'hi ha i un equip nou (Servicios Sociales – Vila-real)

En lo que respecta al **nivel territorial de las intervenciones**, no ha habido un criterio homogéneo si desarrollar las actuaciones a escala barrial o municipal, ya que, en buena medida, este hecho depende del nivel de concentración, complejidad y de las actuaciones a acometer. No obstante, a pesar de existir cierta disparidad entre la escala barrial y municipal, la gran mayoría de las afirmaciones se han identificado con la necesidad de implementarlas a escala barrial, especialmente en aquellos municipios con una gran densidad demográfica y donde las características de los barrios, aún estando ubicados en un mismo municipio, divergen tanto en intensidad, trayectoria, recursos humanos como en la relación entre potencialidades y debilidades.

8.1.11. COVID-19

Aunque no ha sido preguntado de forma directa a lo largo de las entrevistas y audiciones, la coyuntura actual atravesada por la crisis del coronavirus ha tenido una incidencia directa en la realidad social existente en los barrios objeto de estudio. La mayoría de las referencias al respecto han destacado el empeoramiento de las condiciones de vida como consecuencia de una mayor crisis económica que ha dificultado aún más si cabe las posibilidades de contratación, ha aumentado la precariedad y la fragilidad de las

economías familiares y, al mismo tiempo, ha producido durante la época del confinamiento, un crecimiento exponencial de las situaciones de absentismo por parte de la infancia y la adolescencia:

El tema de la COVID també l'han viscut amb molta angoixa a diferència d'altres famílies perquè tenien molta por, són famílies molt, molt, molt protectores amb els seus fills i filles i consideraven que els fills i filles no tenien que anar a escola en temps de COVID, sobretot perquè ha hagut una difusió del risc que podien morir a l'inici de la pandèmia en una situació crítica i n'hi hagué un absentisme pràcticament total de l'alumnat a l'inici de la pandèmia (CEICE).

Ahora, por ejemplo, hemos pasado una crisis financiera muy grave y se ha unido ahora con el COVID, donde se han agravado las situaciones todavía más. Yo creo que eso es lo que está sucediendo ahora, los perdedores son siempre los mismos (Edusi – Elche)

Otra de las cuestiones que han tenido una afectación significativa con la llegada de la pandemia, ha sido la paralización de los procesos participativos de los proyectos ya en curso, bien aquellos implementados por parte de la administración pública como aquellos desarrollados desde las entidades del tercer sector:

La pandemia nos ha imposibilitado desarrollar bien nuestro trabajo para muchas cosas, no solo durante el confinamiento sino también después a la hora de poder reunirnos, poder visitar asociaciones y poder estar en la calle y poder hacer ese diagnóstico porque no podías reunir gente (Barrios Inclusivos – Castellón de la Plana).

Imagina després la frustració que l'administració que se suposa que anava a impulsar el procés participatiu de veritat és l'administració que menys comissions mixtes ha convocat, de fet que pandèmia pel mig i tal no s'ha convocat, fa més de dos anys i mig que no convoquen comissions mixtes. La qüestió del covid ha vingut per a amplificar fins a lo insuportable moltíssimes necessitats que existien antes (Educación – Paterna).

8.2. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

El análisis de la vulnerabilidad urbana a través de los barrios vulnerables de las ciudades de más de 50.000 habitantes de la Comunitat Valenciana presentado en este capítulo, ha escenificado la pluralidad de contextos, efectos y actuaciones desarrolladas desde diferentes departamentos y niveles de la administración pública.

La idiosincrasia de los barrios vulnerables analizados comparte aspectos comunes al conjunto de los mismos, tales como la concentración de población en situación de vulnerabilidad, la persistencia de determinados déficits de diversa índole (social, económica, educativa, económica, residencial y urbanística, entre otras), así como la concentración de determinados problemas que tienen lugar en dichos entornos

convivenciales. Sin embargo, el análisis cualitativo realizado a partir de las entrevistas y de las audiciones, igualmente ha ejemplificado las diferenciaciones contextuales en conexión con los clústeres económicos propios de las provincias de referencia. Así, la vulnerabilidad urbana existente en Castellón es particularmente diferente a la de la provincia de Alicante, esta última, donde la situación de vulnerabilidad urbana ha presentado barrios con una vulnerabilidad de gran intensidad y complejidad de intervención.

En consecuencia, las medidas de actuación desarrolladas tanto desde las administraciones públicas desde sus diferentes ámbitos de acción, como las intervenciones implementadas desde las entidades del tercer sector de acción social, ejemplifican, por un lado, la sectorialización y fragmentación de las acciones en estos territorios; y, por otro lado, la carencia de una perspectiva integral, holística y global a largo plazo que permita situar tanto al barrio como a las personas residentes en el centro de la atención pública e institucional.

De la misma forma, gran parte de los fallos identificados giran alrededor de las actuaciones puntuales, sectoriales, a la inestabilidad de las intervenciones, así como a la ausencia de efectividad por parte de las mismas, entre otras cuestiones a corregir.

Con todo ello, las propuestas de acción por parte de las personas entrevistadas y audicionadas fundamentalmente se han orientado a acometer intervenciones de carácter integral de forma que, el conjunto de actuaciones desarrolladas hasta el momento de forma inconexa y sectorial, avancen hacia un modelo de acción compartido, común e implementado desde los poderes públicos.

CAPÍTULO IX.

PROPUESTAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA



Barrio de Los Palmerales (Elche).

Tenemos sueños que no se cumplen
pero seguimos soñando.

Asociación de Vecinos y Vecinas de Natzaret

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el objeto de esta investigación materializado en el objetivo específico 4, “elaborar propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana a través de la participación activa de personas profesionales, responsables políticos y personas expertas en la materia”, en este capítulo se presentan las principales aportaciones y aspectos esenciales en coherencia con los resultados presentados en los capítulos precedentes de esta investigación.

Para la consecución de dicho objetivo específico, se desarrollaron tres grupos focales conformados por personas profesionales, responsables políticos y personas expertas de otras CC. AA quienes debatieron a partir del documento técnico de trabajo²⁸⁸. Estos grupos debatieron sobre la pertinencia de los diferentes apartados que componen la guía discursiva de este capítulo: identificación, declaración y reconocimiento institucional, planes de barrio y enfoque integral de las intervenciones, mecanismos de gobernanza colaborativa, los equipos de barrio como elemento motor de gobernanza, estudio, participación ciudadana, competencias de las administraciones públicas y financiación de las actuaciones e inclusión demográfica de nuevos perfiles en los barrios vulnerables.

Por su parte, tal y como se enunció en el marco metodológico, la inclusión en la agenda de gobierno de dicho marco de actuación, suponía una cuestión ajena a la investigadora ya que ello únicamente puede ser abordado desde la administración pública competente. No obstante, la coyuntura económica derivada de los fondos Next Generation en el año 2022 puso en escena la relevancia de aprobar una ley de barrios de la Comunitat Valenciana impulsada desde la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática y desde la Vicepresidència i Conselleria d’Igualtat i Polítiques Inclusive.

En la consulta pública previa, la investigadora realizó alegaciones al borrador disponible en base al contenido de los resultados arrojados en el presente estudio. Como consecuencia de ello, ambos departamentos contactaron con la investigadora para la incorporación de dichas alegaciones y para el seguimiento de la normativa a lo largo del proceso de aprobación. De esta forma, el contenido del presente capítulo, más allá de

²⁸⁸ Adjunto en el anexo 11 y la versión final en el anexo 12.

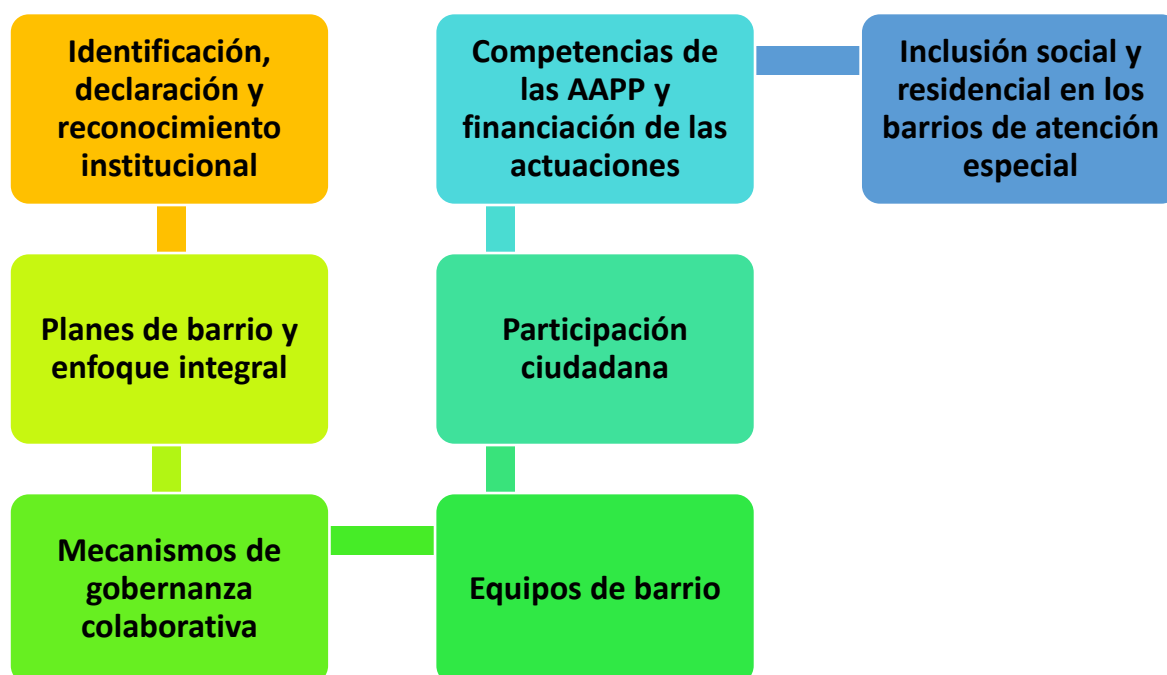
limitarse al ámbito académico, ha contribuido al diseño de la política pública en materia vulnerabilidad urbana en el ámbito de la Comunitat Valenciana²⁸⁹. De esta forma, el contenido de la propuesta de actuación alude directamente a una propuesta de ley de barrios coherente con los resultados de los capítulos precedentes y desde el criterio técnico de las personas expertas, profesionales y responsables políticos participantes.

9.1. LA APUESTA POR UNA POLÍTICA INTEGRAL FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA

Para la enunciación de las propuestas de actuación para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, a partir del marco teórico y de los resultados de los objetivos específicos precedentes se ha seguido el siguiente guion de contenidos:

Figura 9.1.

Síntesis del contenido del documento técnico de trabajo del seminario



Fuente: Elaboración propia.

²⁸⁹ Tal y como fue destacado en la sección segunda del capítulo IV, el proyecto de ley de barrios se encuentra en Les Corts a la espera de lo que sucederá en la legislatura 2023-2027 con el nuevo gobierno.

9.1.1. Identificación, declaración y reconocimiento institucional de los espacios objeto de intervención

La naturaleza poliédrica del fenómeno de la vulnerabilidad urbana con efectos y consecuencias a escala multidimensional, obligan necesariamente a adoptar medidas estructurales que permitan atajar sus efectos perniciosos en el corto, medio y largo plazo, así como las causas que determinaron su existencia en las ciudades.

Las apreciaciones realizadas por parte de las personas participantes en los grupos focales, destacaron que la denominación de los barrios objeto de actuación ha de realizarse en positivo (barrios inclusivos, barrios de actuación, barrios con proyectos, barrios con necesidad de intervención, barrios de especial atención...) al objeto de no incurrir en denominaciones que puedan conllevar a un incremento de la estigmatización social dirigida a estos entornos o a sus propios moradores. Desde el análisis realizado en las CC. AA, ninguno de los marcos normativos opta por denominaciones peyorativas o discriminatorias en la definición de los barrios objeto de intervención tal y como se observó en el caso danés con la denominación de *ghettos* o *sociedades paralelas*.

Por su parte, los marcos de actuación autonómicos optan por denominaciones tales como: áreas de regeneración y renovación urbana o rural (Aragón, Murcia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y Comunidad de Madrid siguiendo la estela de la ley estatal en la materia); áreas de atención especial (Cataluña); Espacios Urbanos Vulnerables (Castilla y León); Zonas Urbanas Desfavorecidas y Deficitarias en equipamientos (País Vasco); Zona de Atención Especial (Extremadura) y Zonas Desfavorecidas o Zonas con Necesidades de Transformación Social (Andalucía); y barrios con carácter de atención especial (Illes Balears).

En lo que respecta al reconocimiento institucional de dichos barrios, tal y como se produjo en el Decreto BAP, esta identificación, conlleva en cierta medida a la *personificación* del espacio urbano y a la gente que la habita como entorno vulnerable, con nombres y apellidos (denominación del espacio en cuestión) a diferencia de lo que pueda suceder con datos relativos a las situaciones de pobreza o situaciones de riesgo y/o exclusión social, donde los datos cuantitativos en ningún caso hacen referencia ni a territorios ni a personas a título individual: se conoce el conjunto del fenómeno (pobreza,

situaciones de riesgo, violencia de género), pero se desconocen las personas que sufren esta serie de fenómenos a título individual.

Así, su reconocimiento institucional con determinadas acepciones, conlleva a una serie de efectos colaterales, especialmente en lo relativo al imaginario social y a la identificación de dicho espacio y a las personas que en él residen con un halo de estigmatización e, igualmente, con una incidencia directa sobre los precios del suelo y la vivienda. Pero, adolecer, por otra parte, de herramientas y bases de datos suficientes para su identificación y representación geográfica, escenifica al mismo tiempo la necesidad de actuación por parte de los gobiernos.

En el primer caso, carecer de un instrumento que permita radiografiar el territorio y conocer aquellos espacios de las ciudades con determinados niveles de vulnerabilidad, puede suponer una evasiva de los poderes públicos para eludir su realidad, la magnitud del fenómeno y la existencia de tales entornos en sus límites competenciales.

En el segundo caso, tan relevante resulta acometer actuaciones ante la detección de situaciones de vulnerabilidad como la evaluación empírica de las actuaciones acometidas a lo largo de su implementación, especialmente para observar su potencial evolución o involución y establecer mecanismos de corrección si fueran necesarios para lograr los efectos deseados tras su ejecución.

A pesar de los efectos colaterales que supone el reconocimiento y la denominación, las conclusiones de los tres grupos de trabajo coincidieron en apostar por el reconocimiento institucional de los mismos, identificándolos en términos positivos objetivamente con herramientas y bases de datos a partir de una serie de indicadores ya que, ello conllevará ineludiblemente la recepción de financiación y a la obligación de desplegar actuaciones desde los poderes públicos para mejorar y mitigar su situación de vulnerabilidad.

- **Índice de Vulnerabilidad Urbana y diagnóstico territorial**

La radiografía de la vulnerabilidad urbana requiere que la identificación de este fenómeno en el territorio se realice a partir de herramientas cartográficas que permitan medir su alcance de forma continuada en el territorio y de forma sensible al territorio. La afectación de la vulnerabilidad urbana con distintos niveles de intensidad y complejidad,

precisa de una adecuada contextualización desde la perspectiva *people-based* y *area-based*.

La vulnerabilidad urbana de los municipios analizados ha compartido características, pero con diferentes intensidades y contextualizaciones que requieren de un análisis empírico más detallado. Así, la vulnerabilidad urbana existente en Castellón es particularmente diferente a la analizada en Alicante, ya que los clústeres económicos (cerámica y calzado respectivamente) en una y otra provincia, igualmente han condicionado de forma significativa el alcance, intensidad y la realidad de la vulnerabilidad urbana en los barrios objeto de estudio. Este hecho pasa ineludiblemente por la creación y consolidación de un índice de vulnerabilidad urbana que permita identificar cuantitativa y geográficamente, la delimitación, existencia, tipología e intensidades de los barrios que requieren de una intervención por parte de los poderes públicos.

En el caso de la Comunitat Valenciana la disponibilidad exclusiva del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana y del VEUS para la identificación de los territorios susceptibles de intervención, presenta dificultades operativas y metodológicas para un adecuado, periódico y preciso análisis del fenómeno en los términos que se plantean en la presente investigación, de forma que pueda observarse de forma óptima la variación del fenómeno. En el caso que nos ocupa, la identificación de los barrios objeto de estudio se ha realizado a partir de los datos aportados por el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana. Sin embargo, en la información procedente de las entrevistas y las audiciones en la Comunitat Valenciana, se ha observado, por un lado, la identificación de lugares igualmente vulnerables y no identificados por el Atlas.

Por otro lado, la identificación de barrios que, históricamente han sido vulnerables (La Coma, Baladre y el Xenillet, entre otros) han sido categorizados por el Atlas como barrios con vulnerabilidad baja pero, sin embargo, las personas entrevistadas han manifestado que dichos barrios presentan una elevada vulnerabilidad.

En el debate de los grupos focales, se hizo mención especial a las dificultades de obtención de datos desagregados a escala infra-local y a partir de diversos indicadores en los que poder clasificar el conjunto de la información. Por otra parte, fue significativo en el debate de las personas expertas las dificultades de incorporar en los instrumentos y

herramientas de medición, información de carácter cualitativo para la identificación de la vulnerabilidad urbana en las ciudades. Si bien es cierto, que las dificultades cuantitativas de los índices son diversas (tanto en su diseño como en su seguimiento y periodicidad), las personas profesionales que integran los distintos sistemas de protección social, disponen de un conocimiento cualitativo sobre el estado de la cuestión de la vulnerabilidad urbana en su contexto profesional de referencia.

Cuestión que puede enriquecer la fuente de información de los índices y herramientas del fenómeno objeto de estudio. En todo caso, fue compartida la opinión de que la aplicación de un hipotético índice en una escala superior a un municipio (área metropolitana, provincia, Comunidad Autónoma o incluso a nivel estatal), las dificultades añadidas de incorporar la parte cualitativa y su consecuente cuantificación resulta una tarea de gran complejidad:

Si enfocamos el análisis desde la perspectiva de estudios de caso, de territorios o ámbitos urbanos limitados en los que tú puedas llegar a contrastar los datos cuantitativos de los que tú dispones con datos cualitativos de la gente que trabaja en el terreno eso es magnífico porque es lo que se debería hacer. El problema es si tú lo que quieres es una mirada general de la vulnerabilidad poniendo por caso como el área o región metropolitana de Barcelona, llevar a cabo ese contraste, es altamente difícil (Experto – Institut Metròpolis).

Los distintos grupos focales realizaron una serie de propuestas a incorporar en los ítems propuestos para la identificación de los barrios vulnerables, tales como:

- I. El modelo de ciudad que se pretende, especialmente relacionado con la idea de ciudad de proximidad a la ciudadanía
- II. La salud pública de la población como aspecto determinante de la calidad de vida de las personas en estos entornos
- III. Cuestiones residenciales y al espacio urbano
- IV. Limitación física con respecto al resto de la ciudad en términos de movilidad
- V. Económicos y sociales
- VI. Aspectos de género
- VII. En el criterio sobre dinámicas regresivas igualmente cabría considerar lo contrario reflejando el crecimiento acelerado o de población extranjera.
- VIII. Accesibilidad.

Igualmente, también se destacó que los criterios de identificación de un barrio objeto de actuación podrían ser objeto de desarrollo reglamentario donde los diferentes componentes de la vulnerabilidad (económicos, sociales, demográficos, residenciales y urbanísticos) quedaran mayor detallados.

De forma paralela, varias personas profesionales de distintos ámbitos destacaron en las entrevistas, por un lado, la necesidad de estudiar el fenómeno objeto de estudio, y, por otro lado, actuar en consecuencia evaluando las medidas llevadas a cabo, tal y como destacaba la siguiente entrevistada:

Se siguen cometiendo errores porque no se estudia lo que se ha hecho antes de ver cuáles han sido los problemas, por qué surgen los problemas y en el futuro, para planificar qué debes evitar cuando el principal problema es la concentración, lo hemos visto en horizontal y ahora lo estamos viendo en vertical (Edusi – Elche).

A partir del análisis de la información procedente de las entrevistas semiestructuradas y de las audiciones realizadas en los municipios de la Comunitat Valenciana, ha sido manifiesta la pluralidad de formas de expresión del fenómeno objeto de estudio. Aunque, tal y como se ha podido observar en el capítulo VIII, han existido ciertas similitudes entre los distintos barrios objeto de estudio (características y necesidades, especialmente), es necesario matizar que el fenómeno de la vulnerabilidad urbana se presenta en el marco de las ciudades de forma heterogénea.

En este sentido, una de las cuestiones que se consideran esenciales en la enunciación de una política pública dirigida a los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, además de disponer de un índice de la vulnerabilidad urbana que permita identificar las dimensiones y el alcance del fenómeno en el territorio, es la realización de un diagnóstico territorial donde sean observadas tanto las debilidades como las potencialidades (endógenas y exógenas).

La realización del diagnóstico territorial ha sido destacada de forma residual en las propuestas de actuación enunciadas por parte de las personas entrevistadas y audicionadas (13 veces). Sin embargo, de acuerdo con el análisis documental realizado en el capítulo sobre las políticas autonómicas, gran parte de los cuerpos normativos analizados planteaban la realización de un diagnóstico territorial con carácter previo a la ejecución de las actuaciones (Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Extremadura y Galicia).

Por su parte, en los grupos focales fue destacado ampliamente la necesidad de desarrollar los diagnósticos territoriales de forma participada y colaborativa con la ciudadanía y con las personas profesionales del contexto objeto de intervención. Asimismo, se subrayó que el mencionado diagnóstico no constituye un medio aislado sino una herramienta que permite identificar las necesidades de la población y del territorio objeto de intervención para el planteamiento posterior de los objetivos y actuaciones pertinentes.

9.1.2. Planes de barrio y enfoque integral de las intervenciones

El diagnóstico territorial constituye el primer aspecto para velar por la coherencia y viabilidad de los subsiguientes planes de barrio que se proponen en la propuesta de actuación. Se ha optado por la propuesta de planes, del mismo modo que sucede con Andalucía, Galicia y la Comunitat Valenciana en el Decreto BAP.

Sin embargo, aunque el resto de normativa analizada (Cataluña, Illes Balears o Extremadura) optó por una denominación diferente (proyectos y programas), de forma sustancial todas las denominaciones abogan por regular instrumentos operativos para abordar los distintos déficits sociales, económicos, urbanísticos, residenciales, sanitarios, educativos y demográficos de un barrio vulnerable con la finalidad de configurar un marco de actuación integral estable para garantizar la integración urbana (social y residencial) de dicho barrio.

A diferencia de las políticas autonómicas analizadas, la política antigueto danesa plantea un plan de actuación con el mismo paquete de actuaciones para el conjunto de las denominadas sociedades paralelas, independientemente de las necesidades y potencialidades existentes en las mismas y, en consecuencia, adoleciendo de un diagnóstico territorial de cada uno de los territorios de actuación.

Por su parte, partiendo de la multidimensionalidad del fenómeno objeto de estudio, la caracterización de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana y los problemas reflejados en el análisis cualitativo, resulta indispensable que dichos Planes de barrio actúen bajo la premisa de una perspectiva integral. Por su parte, este enfoque integral también es compartido por las políticas autonómicas de Cataluña, Andalucía y Extremadura, así como por las iniciativas comunitarias europeas.

La interconexión de distintas dimensiones que configuran la vulnerabilidad urbana (social, residencial, urbanística y geográfica, educativa y formativa, política e

institucional, económica y laboral y sanitaria) implica necesariamente un planteamiento integral de las diferentes actuaciones a acometer.

Considerando la multicausalidad y multidimensionalidad de la vulnerabilidad urbana, las propuestas que se plantean de forma subsiguiente igualmente abordan dicha multicausalidad y multidimensionalidad. La conexión de las distintas dimensiones y la incidencia de múltiples efectos requiere taxativamente una actuación integral en aquellos ámbitos que fueron destacados por la teoría anteriormente y, que consecuentemente, se han correspondido con las necesidades y características de los barrios objeto de estudio.

Asimismo, se considera pertinente que los planes de barrio aborden de forma operativa y pragmática objetivos (medibles en el corto, medio y largo plazo) en cada uno de los ámbitos de actuación (urbanismo, vivienda, servicios sociales, educación, seguridad ciudadana, medioambiente, formación, empleo y economía, participación ciudadana, cultura, ocio y tiempo libre) que sean susceptibles de mejora de acuerdo con el diagnóstico territorial.

Sin embargo, además de la adopción del enfoque integrado, los grupos focales destacaron la necesaria conexión de las actuaciones contempladas en los planes de barrios con otros pilares fundamentales de nuestro Estado de Bienestar tales como la política de vivienda, urbanismo y/o empleo en aras de lograr resultados óptimos en las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad urbana.

Asimismo, el contenido de los planes de barrio fue objeto de consenso respecto a la necesidad de contemplarlo en el marco normativo y consenso respecto a la flexibilidad de su contenido. Si bien las situaciones que tienen lugar en los barrios vulnerables se caracterizan esencialmente por compartir aspectos tales como la concentración, la persistencia y la falta de mezcla social unido a la estigmatización social de estos entornos, en los grupos focales se subrayó la necesidad de que el contenido de los planes de barrio ha de adaptarse a la singularidad de cada barrio en particular y constituirse como camino y herramienta de actuación contando para ello con la pluralidad de actores existentes en el territorio.

Por otra parte, se destacó la necesidad de definir de forma adecuada el papel de las entidades del tercer sector de acción social. En la actualidad, se ha destacado su papel protagónico en la gestión de recursos como receptores de financiación y, en este sentido,

se considera necesario que se contemplen en la implementación de los planes junto con los diferentes departamentos de la administración pública ya que son fuente de conocimiento y de acción junto con la administración local.

Además de ello, en los planes de barrio se consideró relevante incluir en su contenido favorecer y potenciar la organización y el empoderamiento de la ciudadanía residente. Igualmente, en el contenido de los planes de barrio cabría considerar la inclusión de los antecedentes de cada espacio objeto de intervención para conocer en el presente las actuaciones que se han llevado a cabo con anterioridad.

En lo referido a los ámbitos de actuación, se consideró que el contenido establecido en el marco normativo de la ley de barrios de la Comunitat Valenciana ha de ser lo suficientemente flexible como para poder adaptar los objetivos de actuación propuestos a las diversas situaciones que puedan presentar los potenciales barrios de actuación.

El contenido de los objetivos de actuación que pueden desarrollarse en los planes de barrios no indican, necesariamente, el desarrollo del conjunto de los mismos, sino aquellos objetivos que se consideran necesarios en coherencia con la naturaleza del diagnóstico territorial de los planes. Por otra parte, se ha destacado que el nivel de especificación es relevante para contemplar actuaciones concretas a desarrollar desde diferentes departamentos, pero, asimismo, debería incluirse un apartado residual donde tengan cabida nuevas propuestas de innovación y de actuación que no estén contempladas en las temáticas reguladas en el articulado. Igualmente, se considera necesaria la priorización de los ámbitos de actuación integral especialmente sobre la infancia y adolescencia, especialmente porque se consideran el futuro de los barrios objeto de actuación.

9.1.3. Mecanismos de gobernanza colaborativa

La arquitectura de los pilares del Estado del Bienestar y de los diferentes sistemas de protección social que lo componen, deberían nutrirse de una adecuada interrelación, interconexión y coordinación interdepartamental, interadministrativa y técnica, reduciendo procesos burocráticos, adoptando una mayor flexibilidad a las múltiples situaciones de necesidad social y proporcionando una respuesta eficiente ante las demandas existentes. Esta interrelación no está exenta de dificultades operativas como

producto de una administración weberiana donde son relevantes los sendos entramados burocráticos (ahora también con burocracia electrónica) para acceder a las ayudas de la administración pública en sus diferentes niveles.

Por todo ello, y ante los fallos de coordinación enunciados en las entrevistas y audiciones y el desarrollo de actuaciones sectoriales y puntuales, en la propuesta de actuación frente a la vulnerabilidad urbana resulta ineludible velar por una adecuada coordinación interdepartamental, interadministrativa y técnica. En este caso, la coordinación puede hacerse efectiva a través de diferentes mecanismos como protocolos, instrucciones e incluso, a partir de organismos constituidos a tal efecto.

En el análisis de las CC. AA, gran parte de la normativa hace especial hincapié a la necesidad de coordinarse de forma eficiente y eficaz en la exposición de motivos a través de diferentes órganos de gobernanza. Sin embargo, únicamente las CC. AA que recogen la regulación de organismos creados a tal efecto son: Andalucía, Comunitat Valenciana y Extremadura. No obstante, otras CC. AA suplen estos organismos de coordinación con la regulación de organismos de seguimiento (Extremadura y Andalucía) en aras de favorecer la adecuada implementación de las actuaciones en los respectivos territorios objeto de intervención entre las diferentes administraciones públicas y entidades participantes.

En el caso que nos ocupa, en la segunda mesa redonda²⁹⁰ sobre políticas públicas frente a la vulnerabilidad urbana se destacó la necesidad de apostar por organismos específicos de gobernanza donde vehicular el seguimiento, la coordinación (interdepartamental, interadministrativa y técnica) entre actores y la consiguiente evaluación de las actuaciones. La regulación de estos órganos específicos de coordinación, seguimiento y evaluación en distintos niveles territoriales e integrados por diversos perfiles (técnicos, políticos y ciudadanos) fue valorado muy positivamente por los tres grupos focales.

En este sentido, en primer lugar, en el documento técnico de trabajo se propone la creación de una nueva dirección general en la materia que nos ocupa como organismo desde el que vehicular la gobernanza multinivel. Este hecho es fundamental en la consolidación de un proyecto común entre los diferentes departamentos involucrados en

²⁹⁰ Del seminario cuyo programa se encuentra en el anexo 14.

los territorios objeto de intervención de manera que pueda conjugarse una visión territorial compartida y aspirar al establecimiento de unos objetivos compartidos amparados en el principio de unidad de acción. Por este motivo, la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana se propone como organismo institucional y público de la Generalitat desde el que garantizar dicha gobernanza a escala multinivel entre los distintos actores encargado de la identificación, declaración y calificación de los barrios vulnerables en el territorio de la Comunitat Valenciana, prestar asistencia y asesoramiento técnico en materia de vulnerabilidad urbana a los entes locales, constituyendo en este sentido, un servicio de referencia en la materia.

Para ello, será necesario que dicho órgano administrativo cuente a su vez con un equipo interdisciplinar conformado por personas con titulación universitaria en las disciplinas o áreas de conocimiento de geografía, trabajo social, derecho, economía, arquitectura y sociología, de forma que puedan desarrollar de forma efectiva las funciones que les sean atribuidas en coherencia con las competencias reguladas en el reglamento orgánico y funcional de Presidencia. La idoneidad de que la mencionada dirección general dependa jerárquicamente de Presidencia responde de forma inequívoca a la arquitectura administrativa inspirada en criterios weberianos y, con la voluntad de velar por el principio de unidad de acción entre los diferentes departamentos a través de un órgano superior a estos, es decir, la aspiración de proyectar una política común en el territorio a través de la coordinación efectiva de las distintas actuaciones sectoriales. Cabe señalar que, actualmente, las competencias en materia de barrios en la Comunitat Valenciana se encuentran compartidas entre la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives y la Vicepresidencia Segunda y la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática. Sin embargo, el debate de los grupos focales se centró en que el rango de dirección general para el volumen de trabajo que presenta el marco normativo propuesto es insuficiente, por lo que debería de regularse desde un rango superior a la dirección general, tales como el de Secretaría Autonómica e incluso una conselleria propia.

Igualmente, en los grupos focales hubo un posicionamiento unánime respecto a que el liderazgo en la Generalitat Valenciana resida en Presidencia y, su homónimo en los ayuntamientos (alcaldía), adaptándose, en todo caso, a la realidad de cada entidad local y pueda derivar en otro departamento como coordinación de proyectos, como sucedía en el ayuntamiento de Alicante.

De acuerdo con el análisis de las CC. AA, el ámbito impulsor no ha seguido criterios homogéneos en los distintos territorios. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la gran mayoría ha apostado por un liderazgo desde servicios sociales (11), seguido de vivienda (7) y presidencia (7). No obstante, cabe matizar que, independientemente del liderazgo en dichos departamentos, el análisis de contenido de las entrevistas destaca la necesidad de unificar esfuerzos desde la conselleria con competencias en materia de vivienda con la conselleria con competencias en materia de servicios sociales, ya que, en los barrios objeto de intervención tan importante resultan las actuaciones acometidas en el ámbito residencial y urbanístico como las intervenciones sociales necesarias para lograr la inclusión urbana de sus residentes y de los propios barrios.

Por otra parte, para garantizar la coordinación interdepartamental en el ámbito autonómico, además de la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana, en el documento técnico de trabajo se propuso la creación de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad dependiente de la mencionada dirección general y que supondrá aquel órgano donde queden representadas todos los departamentos (consellerias) para el abordaje holístico e integral de las actuaciones desarrolladas en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana.

Su composición estará integrada por representantes políticos de las diferentes consellerias y, entre sus funciones, especialmente se destaca la de establecer cauces formales para garantizar la transversalidad e integralidad de las políticas públicas con los territorios objeto de intervención, analizar los recursos económicos y organizativos disponibles y proponer la asignación suficiente para la adecuada ejecución de los planes de barrio, así como acordar las medidas específicas a acometer en los respectivos planes de barrio que sean competencia de los departamentos autonómicos.

Al respecto, en los grupos de discusión se comentó que la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad dependiente de Presidencia donde estén representadas todas las consellerias, puede ser una vía idónea para lograr la transversalidad de las actuaciones. Sin embargo, tal y como se ha recogido en diferentes apartados del documento técnico de trabajo, es vital que la Generalitat, en el ámbito que se estime conveniente, sea Presidencia u otro departamento, cuente con un equipo técnico

interdisciplinar que pueda llevar a cabo el conjunto de actuaciones derivadas del despliegue de las actuaciones contempladas en este marco legislativo.

De forma paralela, en el documento técnico de trabajo se propuso un organismo semejante a este órgano, correspondiente con las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad que, supondrán en el ámbito local y de proximidad, el homónimo de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la ciudad de ámbito autonómico. Estas comisiones creadas en el seno de las corporaciones locales, garantizarán la adecuada coordinación interdepartamental, interadministrativa y técnica para el desarrollo de los planes de barrio, así como la sostenibilidad de los equipos que se detallarán posteriormente. Estas, dependerán jerárquicamente de alcaldía donde quedarán representados el conjunto de concejalías en materia de servicios sociales, igualdad, vivienda, urbanismo y movilidad, educación, cultura y deporte, sanidad y salud pública, formación y empleo, medioambiente y participación ciudadana. La dependencia institucional de estas comisiones de alcaldía, fue consensuada y aceptada por el conjunto de participantes en los grupos focales, quienes observaron la necesidad de vehicular la gobernanza en el ámbito municipal y donde la representación del conjunto de departamentos mencionados se consideró esencial en la consecución de acometer una actuación integral.

Esto ha de tener una gobernanza clara. Mi experiencia en la estrategia es que (...) una consejería ha de tener un equipo que hable para esto exclusivamente y esto va muchas veces de personas. Pongamos encima de la mesa aquello que estamos dispuestos desde nuestra consejería, qué estamos dispuestos a hacer para sumar a aquello que hace la consejería de al lado por estos barrios. Es decir, un efecto multiplicador. Estas comisiones han de estar lideradas por personas que pueden hacer cosas y que se puedan comprometer y establecer relaciones cooperativas. Tanto en el nivel autonómico y local (Experta – Junta de Andalucía).

Entre las funciones asociadas a estas comisiones, se encuentran aquellas asociadas a determinar las medidas específicas a adoptar en los respectivos planes de barrio y el subsiguiente acuerdo municipal, la proposición de dicho plan a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad, la identificación de los barrios vulnerables objeto de intervención en el ámbito municipal de referencia y la constitución de las Comisiones Mixtas de participación, entre otras funciones que se les pudieran atribuir reglamentariamente.

Para sostenibilidad de los planes de barrio, en el documento técnico de trabajo se propone la creación de una comisión interadministrativa que permita formalizar acuerdos de colaboración financiera entre la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos, donde queden representados por parte de la Generalitat, servicios sociales, educación, sanidad y salud pública, formación y empleo, vivienda, urbanismo y movilidad, fuerzas y cuerpos de seguridad, las comisiones locales de barrio y derecho a la ciudad, la persona coordinadora del equipo de barrio y el departamento con competencias en materia de vulnerabilidad urbana.

Esta comisión, más allá de la formalización de los acuerdos de colaboración financiera entre administraciones, supone un cauce de comunicación y de sinergias entre administraciones públicas al objeto de garantizar la sostenibilidad de las actuaciones en el ámbito local y de proximidad y de velar, por el adecuado despliegue de las políticas autonómicas en coherencia con la idiosincrasia territorial de los barrios objeto de actuación. Asimismo, esta comisión emitirá un informe preceptivo a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad donde quedarán reflejadas las cuantías de los respectivos departamentos y niveles de la administración a aportar en los respectivos planes de barrio para su aprobación en el Consell de la Generalitat.

A raíz de estas cuestiones, en el debate de los grupos focales se señaló que, de acuerdo con la arquitectura competencial de nuestro Estado social y democrático de derecho, determinadas actuaciones a acometer en estos barrios requieren de la implicación y del ejercicio de competencias de diferentes niveles de la administración. Como consecuencia de ello, la comisión interadministrativa ha sido un organismo valorado positivamente ya que permite aunar sinergias entre el ámbito local y de proximidad y la capacidad de los departamentos autonómicos para implementar y financiar políticas de actuación en cooperación, colaboración y coordinación con las entidades locales.

De forma transversal a las comisiones enunciadas anteriormente, para la coordinación técnica, unido al seguimiento y evaluación de las actuaciones desarrolladas, se consideró adecuado por parte de los distintos grupos focales la creación de un comité de coordinación, seguimiento y evaluación en el seno de los respectivos barrios objeto de intervención. Este comité, en el documento técnico de trabajo se propone que esté integrado por representantes técnicos del territorio de la Administración de la Generalitat

del ámbito de educación, sanidad y salud pública, formación y empleo, de la Administración Local del ámbito de servicios sociales, vivienda, urbanismo, movilidad, formación y empleo, fuerzas y cuerpos de seguridad; entidades del tercer sector de acción social y los agentes económicos y sociales más representativos del barrio en cuestión, así como por representantes del Equipo de Barrio.

En los grupos focales se debatió sobre la necesidad de que estuvieran representados el conjunto de profesionales (por parte de las administraciones públicas como por parte de las entidades privadas), cuyo ámbito de actuación sea el barrio objeto de intervención. Así, desde las fuerzas y cuerpos de seguridad se subrayó la necesidad de colaborar con el resto de profesionales en el desarrollo de intervenciones, especialmente para llevar a cabo una actuación de carácter integral donde la suma de las partes pueda contribuir al bien común y al trabajo en red.

9.1.4. Los equipos de barrio como elemento motor de gobernanza, estudio, planificación e intervención en, con, por y para la comunidad

Además del establecimiento de sinergias entre departamentos y entre administraciones públicas y agentes implicados, en la propuesta de actuación se establece la constitución de equipos de barrio específicos con objetivos y funciones detalladas para impulsar dicha gobernanza multinivel en los distintos departamentos y niveles de la administración. El recorrido de la política urbana española en ningún caso, ha apostado por la constitución de equipos específicos en el ámbito de la vulnerabilidad urbana ya que, fundamentalmente esta política ha estado asociada al despliegue de los reiterados planes estatales y autonómicos de vivienda.

En el caso de las políticas autonómicas, únicamente Andalucía y la Comunitat Valenciana apuestan por equipos de intervención social desde donde impulsar los cauces de coordinación, colaboración y cooperación, así como la implementación de las actuaciones desde los diferentes departamentos (Junta de Andalucía, 2018; Decreto 157/1988). Por su parte, las entrevistas realizadas a informantes clave del Decreto BAP manifestaron la idoneidad de estos equipos para hacer posible la consecución de los objetivos que planteaba el Plan Conjunto de BAP y, además, establecer vínculos entre las comunidades objeto de intervención y el resto de departamentos implicados. Asimismo, los equipos de intervención regulados en el mencionado decreto, supusieron el inicio de la gobernanza colaborativa entre actores y, al mismo tiempo, implicaron hacer que las

actuaciones a acometer fomentaran la participación activa de los agentes comunitarios, considerando el sentimiento de pertenencia, la identidad y la participación ciudadana.

Por su parte, el resto de entrevistas realizadas en diferentes ámbitos de actuación (servicios sociales, educación, sanidad, vivienda, entidades del tercer sector de acción social y responsables políticos del ámbito local y autonómico) igualmente manifestaron la necesidad de proponer la constitución de equipos de intervención social que contaran con los recursos profesionales existentes en el territorio y, que al mismo tiempo, tuvieran un conjunto de funciones que permitieran hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad urbana de los barrios objeto de estudio con la conjunción de esfuerzos entre los distintos departamentos involucrados:

Contaría con la experiencia de la gente que conoce los barrios porque esto es muy diferente y a veces te puede fallar no conocerlo bien, pero una mirada externa puede ser muy refrescante. Es importantísimo e indispensable la experiencia en terreno, es bueno que venga gente de fuera, pero contando con los que ya hay en todas las áreas, con técnicos que ya estén y que pueda haber nuevos. Que haya sinergias entre los nuevos que entren y los que ya están en cada barrio trabajando. La sobrecarga de trabajo que tienen en servicios sociales no es ni normal (Barrios Inclusivos – Castellón).

De esta forma, en la propuesta de actuación se enuncia la constitución de equipos de barrio, entendidos como núcleos de intervención interdepartamentales y de proximidad a la ciudadanía que, junto con el resto de ámbitos de actuación, sociedad civil organizada y entidades del tercer sector de acción social presentes en el territorio objeto de intervención, se orienten a favorecer la desconcentración demográfica de población en situación de vulnerabilidad residente en un barrio vulnerable, garantizar el realojo de las familias y/o unidades de convivencia en condiciones óptimas, favorecer los procesos de mezcla social y permeabilidad urbana, así como favorecer la transformación y mejora del propio barrio.

En este sentido, en la segunda mesa redonda *¿qué hacemos con la vulnerabilidad urbana en España?* del seminario donde tuvieron lugar los grupos focales, varias experiencias constatadas por personas expertas de otras CC. AA destacaron la necesidad de apostar por equipos interdisciplinares como los reflejados en el documento técnico de trabajo. Además de la interdisciplinariedad, los equipos de barrio tal y como destacó una de las ponentes, son el principio y el vehículo de la gobernanza territorial multinivel. No

obstante, tanto las personas profesionales de los distintos departamentos como del resto de entidades del tercer sector de acción social que actúan en los barrios objeto de actuación, son parte activa del proceso de intervención y fieles conocedores de la realidad social y urbana de dichos barrios por lo que han de formar parte del diseño, intervención, seguimiento y evaluación de los planes de barrios y, por ende, de las actuaciones desarrolladas a lo largo del proceso.

Por otra parte, se realizaron varios apuntes relativos a no determinar perfiles concretos que compongan los equipos de barrio ya que existen personas con experiencia reconocida en el terreno en cuestiones vinculadas a la dinamización comunitaria que son referentes positivos y que, podrían suponer un aporte de gran relevancia en el desarrollo de las actuaciones a acometer y, que, en consecuencia, quedarían fuera de dichos equipos. Sin embargo, tal y como se encuentra redactado en el documento técnico de trabajo existe una cláusula abierta donde se establecen unos perfiles mínimos de los equipos y, además, se contempla la posibilidad de incorporar otros perfiles no regulados. A este respecto, una persona experta del grupo focal 3 destacó la necesidad de incorporar la perspectiva del bienestar psicosocial a través de garantizar programas y servicios de salud pública en materia de adicciones, salud mental y otras patologías vinculadas en la materia que tienen una gran afectación, especialmente entre la población más vulnerable.

En lo que respecta a las funciones, el documento técnico de trabajo proponía de forma detallada la enunciación de una serie de funciones de acuerdo con los siguientes bloques temáticos: a) estudio social y territorial del ámbito de actuación; b) planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones; c) intervención en, con, por y para la comunidad de los barrios objeto de actuación. En el caso de las funciones asociadas al estudio social y territorial del ámbito de actuación, tal y como fue enunciado previamente con la creación de un índice de vulnerabilidad urbana, resulta de gran relevancia conocer las dimensiones del problema (intensidad, necesidades, demandas, carencias, potencialidades, capacidades...) para transformar la realidad existente. En este sentido, las funciones que se desprenden de este bloque, están orientadas al conocimiento empírico de la realidad social y territorial del entorno a intervenir con el desarrollo de mapa de recursos, realización del diagnóstico territorial y estudio del estado de conservación del parque residencial, entre otras. Este tipo de funciones de los equipos de barrio se consideran esenciales para la interrelación entre sociedad-investigación y las respuestas político-administrativas que se enuncien posteriormente.

A partir de la realización de dichas funciones, el segundo bloque temático donde se concentran aquellas acciones relacionadas con la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones, surgen precisamente de ese desiderátum de conectar estudio con respuestas administrativas. De esta forma, se propone un conjunto de funciones relacionadas con la planificación en el corto, medio y largo plazo, el establecimiento de mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación y el seguimiento y evaluación de las actuaciones a acometer. El conjunto de estas acciones asociadas a la planificación, entroncan directamente con el último bloque de funciones relacionadas con la intervención en, con, por y para la comunidad. Así, las funciones de los equipos de barrio están orientadas igualmente al empoderamiento de las comunidades tendentes a su autonomía social y vida independiente.

De acuerdo con todo ello, en este amplio bloque de funciones no existió un posicionamiento unánime en los distintos grupos focales ya que, por un lado, se reflexionó acerca de la idoneidad de regular normativamente sus funciones en coherencia con el planteamiento de los objetivos de la política de barrios descrita en el documento técnico de trabajo y el papel impulsor de las actuaciones y de la gobernanza de esta política. Por otro lado, se reflexionó sobre la idoneidad de reducir las funciones reguladas en el documento técnico de trabajo para facilitar la flexibilidad de estos equipos de barrio ante las situaciones que puedan surgir en los contextos de intervención.

En lo que respecta a las funciones de los equipos de barrios, los grupos focales manifestaron que resulta necesaria su regulación en un marco normativo, aunque, su desarrollo podría ser objeto de desarrollo reglamentario en lugar de regularse en el marco legislativo y, asimismo, remarcar, que dichos objetivos de actuación integral con los que se conectan las funciones de los equipos de barrios sean una posibilidad (de acuerdo con el diagnóstico territorial del barrio objeto de intervención) y no una obligatoriedad.

Paralelamente a estas temáticas, igualmente se destacó en el grupo focal 2 la importancia de la estabilidad de los equipos de barrio y de la copresidencia de las comisiones técnicas, con personas específicas del ayuntamiento que puedan igualmente impulsar el adecuado desarrollo de las comisiones. Del mismo modo que en el caso andaluz, el caso catalán de la ley de barrios y de la experiencia del Pla de Barris del Ayuntamiento de Barcelona, destacaron la importancia de la copresidencia en los denominados *equipos impulsores*, involucrando al mismo tiempo a los vecinos y vecinas

del barrio, a la administración de la Generalitat y a la administración local; cuestión, que, tanto en Andalucía como en Cataluña ha tenido una buena acogida en el proceso de implementación de las actuaciones en barrios. En este sentido, existió una opinión unánime entre establecer un liderazgo local y autonómico donde ambas administraciones actúen con el compromiso, la voluntad y el aporte financiero suficiente para lograr la sostenibilidad de las actuaciones a lo largo del tiempo.

Por otra parte, especialmente considerando los municipios más grandes, desde la experiencia del Pla de Barris se comentó la idoneidad de incorporar una figura directiva o de coordinación que pudiera velar por la comunicación y la coordinación de los diferentes equipos de barrios que existen en cada una de las ciudades, esencialmente para a compartir experiencias y retroalimentar las buenas prácticas que se lleven a cabo.

9.1.5. Participación ciudadana

La participación ciudadana en la coproducción de las políticas públicas como sujeto protagónico de la propia intervención, ha sido destacado ampliamente en el marco teórico y metodológico de la presente investigación, así como en las propuestas enunciadas en las entrevistas y en las audiciones realizadas en Dinamarca y en la Comunitat Valenciana. En el análisis documental de las políticas autonómicas se muestra de forma muy residual que, únicamente Andalucía y la Comunitat Valenciana²⁹¹ contemplan organismos específicos para garantizar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las actuaciones a acometer.

Por su parte, a diferencia del análisis documental sobre las políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana, el contenido de las entrevistas y de las audiciones ha señalado de forma significativa que, uno de los fallos en las actuaciones desarrolladas se ha identificado, entre otras cuestiones, por adolecer de mecanismos de participación ciudadana desde una lógica *bottom-up* que permita, vincular necesidades y demandas con actuaciones en el corto, medio y largo plazo.

En coherencia con ello, en la enunciación de las propuestas, velar por la participación –no únicamente de la ciudadanía, sino también del resto de agentes comunitarios implicados en el ámbito objeto de intervención– ha sido una de las

²⁹¹ En el caso de la Comunitat Valenciana, las comisiones mixtas donde se vehicula la participación ciudadana, únicamente permanece activa en el barrio de La Coma, aunque con menor protagonismo que en la década de los ochenta cuando fue aprobado el Decreto BAP.

cuestiones que más incidencia ha tenido junto con la de acometer actuaciones integrales y con las referencias al realojamiento y desconcentración de la población en situación de vulnerabilidad de los barrios en cuestión.

A este respecto, la investigadora estimó conveniente la consideración de la ciudadanía como sujeto activo en la política barrios estableciendo en el documento técnico de trabajo un espacio de diálogo, reflexión y proposición de la ciudadanía habilitado a tal efecto donde poder plantear sus necesidades, demandas y proposiciones de forma adecuada y eficaz, donde queden representadas las personas residentes y dispongan de un espacio de comunicación e interlocución directa con la administración pública. Este espacio de diálogo, reflexión y proposición se ha materializado en las Comisiones Mixtas. Asimismo, se propone que el ámbito de representación de estas comisiones tendrá como referencia con carácter preferente, la escala barrial sin perjuicio de otras escalas territoriales que resulten pertinentes para su constitución. Además de ello, igualmente los equipos de barrio también contarán con representación en estas comisiones a través de la persona coordinadora de los mismos. Por su parte, entre las funciones asociadas a estas Comisiones, se encuentran aquellas relacionadas con la presentación de propuestas a la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad, a participar en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los respectivos planes de barrio, colaborar con el Equipo de Barrio y con los respectivos departamentos y entidades participantes, entre otras.

Desde los grupos focales, se consideró conveniente la regulación de la representación de diferentes perfiles (ciudadanos, políticos y técnicos) que converjan en un mismo espacio como son las Comisiones Mixtas donde se reúna administración autonómica, local, agentes de intermediación y ciudadanía. Por otra parte, se ha destacado la importancia de aprovechar comisiones ya constituidas en el seno de los ayuntamientos que son cauces efectivos de participación ciudadana en la actualidad y que no requieren de la constitución de un nuevo organismo de participación.

Asimismo, también se destacó que la experiencia de otras iniciativas comunitarias (URBAN, Edusi...), han logrado significativos resultados contemplando la participación ciudadana desde el inicio del proceso de intervención.

Por otra parte, en el grupo focal 3 se comentó que, de acuerdo con su experiencia la participación ciudadana no siempre está representada en las asociaciones de vecinos y vecinas constituidas por lo que cabría considerar igualmente la participación de la ciudadanía sobre los liderazgos y referentes positivos de cada momento y lugar.

También, se remarcó la importancia de dinamizar este tipo de comisiones y de involucrar a un nivel superior como son los diferentes departamentos de la Generalitat con capacidad para poder ejecutar actuaciones y que estas, dispongan del presupuesto necesario para poder implementarlas.

9.1.6. Competencias de las administraciones públicas y financiación de las actuaciones

A colación del conjunto de propuestas enunciadas hasta el momento, una pieza esencial en la arquitectura de la propuesta enunciada en anexos 12 se corresponde con la asignación de competencias y atribuciones a las administraciones públicas competentes. A diferencia del resto de apartados con mención expresa en parte de los resultados de las CC. AA y de la situación existente en la Comunitat Valenciana, la referencia a las competencias de las administraciones públicas está limitada a las competencias ya asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, es decir, la aplicación de competencias en materia de servicios sociales, vivienda y urbanismo, entre otras, respecto a los barrios vulnerables.

Tal y como fue destacado en el capítulo IV sobre la política urbana española, la estructura competencial de nuestro Estado, configura un marco de actuación en la escala local y de proximidad donde es indispensable la retroalimentación, reciprocidad y la coordinación interadministrativa, interdepartamental y técnica. La tradición de la administración en sus diferentes ámbitos competenciales, ha estado marcada por la sectorialización y fragmentación de políticas de actuación en diferentes materias. Sin embargo, la situación que acontece en los barrios objeto de estudio presentada en el capítulo anterior, ha escenificado la falta de eficiencia y de sostenibilidad de los resultados logrados tras la implementación sectorial de las distintas políticas públicas. Los objetivos prefijados de forma independiente y, adoleciendo del principio de unidad de acción con objetivos compartidos y simbióticos no han logrado superar la multidimensionalidad y la multicausalidad de la vulnerabilidad urbana en nuestras ciudades.

En el caso del análisis documental de las políticas autonómicas, la práctica totalidad de las normativas analizadas plantea la ejecución de proyectos, planes o proyectos con una duración específica y asociados a la recepción de financiación, esencialmente por la vía de la percepción de subvenciones. A pesar de ello, desde el punto de vista de la investigadora se considera fundamental, por un lado, el ejercicio de competencias del conjunto de administraciones públicas en aquello ya regulado por el ordenamiento jurídico vigente (servicios sociales, educación, sanidad, vivienda, urbanismo, ordenación del territorio...); y, por otro lado, la asunción de competencias en materia de vulnerabilidad urbana. La naturaleza y múltiples efectos derivados del propio fenómeno de la vulnerabilidad urbana conllevan ineludiblemente a la enunciación de diversas políticas públicas que permitan corregir su avance y prevenir su agravamiento.

La multidimensionalidad y multicausalidad de la vulnerabilidad urbana requiere de actuaciones integrales sostenidas en el corto, medio y largo plazo, con objetivos evaluables y con actuaciones desarrolladas desde la escala local y de proximidad –en este caso, desde los equipos de barrio– que permitan afrontar el fenómeno de la vulnerabilidad urbana desde la asunción de competencias y desde el principio de responsabilidad pública.

La tradición francesa, inglesa y danesa al respecto ejemplifican la vía de la asunción del principio de responsabilidad pública a la hora de desarrollar intervenciones que permitan transformar la realidad social y urbana de los barrios objeto de intervención con una mirada temporal más allá de una legislatura. Tal y como fue descrito en el análisis de las entrevistas y audiciones de la Comunitat Valenciana, la situación de gran enquistamiento, intensidad y extensión de la vulnerabilidad urbana, requiere de una actuación integral más allá de la colaboración financiera entre administraciones públicas a través de la fórmula de la subvención.

A este respecto, el poder de lo público es insoslayable en la enunciación y garantía del conjunto de derechos que dan sentido al concepto lefebvriano del derecho a la ciudad. Las situaciones carenciales y de necesidad existentes en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, son un claro ejemplo de la falta de reconocimiento y de garantía de los derechos de ciudadanía. En este sentido, la Comunitat Valenciana tras los primeros años de implementación del Decreto BAP perdió protagonismo institucional en la consecución de actuaciones de gran relevancia e impacto en el entorno de los barrios vulnerables cuyo papel fue asumido por parte de las entidades del tercer sector de acción

social desarrollando actuaciones en diferentes ámbitos (laboral, social, económico, educativo y el sanitario, entre otros). El papel de las entidades del tercer sector de acción social ha sido y es determinante en el conocimiento de la realidad social y urbana de estos barrios, así como en haber desarrollado actuaciones ante la falta de “políticas de barrio”. Sin embargo, estas últimas han de ser abordadas desde los principios de responsabilidad pública, universalidad y equidad territorial ya que es la administración pública en sus diferentes niveles, la única capaz y competente de garantizar dichos principios y de garantizar el conjunto de derechos que nutren y retroalimentan la aspiración lefebvriana.

En el documento técnico de trabajo se ha contemplado un conjunto de competencias y atribuciones a la Generalitat, Entidades Locales y Diputaciones Provinciales, respectivamente. En el debate de los grupos focales, se valoró positivamente la distribución de competencias entre dichas administraciones públicas, especialmente subrayando el compromiso que conlleva su ejercicio al regularse en el marco normativo propuesto.

En consecuencia, se contemplan las siguientes competencias para la Generalitat: identificación y declaración de los barrios vulnerables en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la coordinación de los equipos de barrio y su formación en materia de vulnerabilidad urbana, el aseguramiento de la sostenibilidad y garantía financiera de los Planes de barrio, el estudio, investigación, divulgación y evaluación de las situaciones de vulnerabilidad urbana que tienen lugar en el ámbito de la Comunitat Valenciana y el diseño de los instrumentos de planificación, análisis e implementación de los planes de barrio.

Por su parte, los municipios, por sí solos o agrupados, tendrán las competencias vinculadas con la detección e identificación de los barrios vulnerables de su ámbito territorial de referencia y la proposición de la calificación como tal al departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana, la constitución de las Comisiones Mixtas y la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad, la proposición de los planes de barrio a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad, el diseño, implementación y seguimiento de los planes de barrio, favoreciendo, en todo caso, la participación ciudadana y del resto de agentes implicados, el aseguramiento de la sostenibilidad y la garantía financiera que comporte la ejecución de los planes de barrio en lo relativo a la financiación de equipos y de recursos materiales pertinentes que sean

objeto de su competencia para su adecuado desarrollo y la dotación de espacios, equipamientos y personal suficiente y adecuado para el desarrollo de las actuaciones previstas.

En lo que respecta a las atribuciones a las Diputaciones provinciales, estas prestarán la asistencia técnica y económica a los ayuntamientos que soliciten el desarrollo de un plan de Barrio, especialmente aquellos de menor población y capacidad económica, de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente sobre régimen local que resulte de aplicación. En cualquier caso, se propone que el conjunto de administraciones públicas de la Comunitat Valenciana actuarán bajo el principio de coordinación, colaboración y cooperación entre ellas con la finalidad de dotar de una eficiencia y eficacia óptima de las actuaciones desarrolladas, sin perjuicio de la autonomía que cada una de ellas posea en su respectivo ámbito competencial.

Además de lo anterior, en determinados barrios objeto de intervención resulta precisa la intervención de la Administración General del Estado, como resultado de determinadas competencias con afectación directa sobre estos barrios, como sucede con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, inmigración, extranjería y derecho de asilo, entre otras.

De forma paralela a la estructura competencial en materia de vulnerabilidad urbana, la regulación de la financiación es esencial para dotar de estabilidad tanto las actuaciones en los respectivos barrios como la lucha contra la desigualdad urbana. En este caso, se considera pertinente la regulación de determinados compromisos y/o obligaciones financieras a las respectivas administraciones públicas para hacer frente a las necesidades y demandas de la ciudadanía, así como para atender las situaciones de vulnerabilidad urbana en los barrios objeto de intervención.

Para ello, del mismo modo que la ley de barrios catalana propone la creación de un Fondo de Garantía para Barrios como herramienta financiera de carácter interdepartamental para la garantía y sostenibilidad de las actuaciones, igualmente se ha propuesto en el documento técnico de trabajo. La idoneidad de optar por este instrumento financiero radica en involucrar económicamente a los diferentes departamentos implicados para el adecuado desarrollo de las actuaciones contempladas en los respectivos planes de barrio. En este sentido, la dotación económica de dicho Fondo se

estimaré anualmente en los presupuestos de la Generalitat para la financiación total o parcial de la elaboración de los planes de barrio, el mantenimiento de los equipos de barrio y la ejecución de las actuaciones integrales, en coordinación, colaboración y cooperación con las partidas presupuestarias de las respectivas corporaciones locales.

En relación a la financiación, varios participantes de los grupos focales advirtieron la dificultad de reservar un porcentaje mínimo de los presupuestos generales de la Generalitat para esta política pública. A este respecto y con la finalidad de prestar una atención integral entre el conjunto de departamentos competentes en la materia, se propone que las distintas consellerias que integran la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad, reservarán en sus respectivos presupuestos anuales una línea presupuestaria suficiente y adecuada para la consecución de los objetivos planteados en la propuesta de actuación legislativa y para el desarrollo de las medidas específicas contempladas en los respectivos planes de barrio que sean objeto de su competencia, sin perjuicio de las fórmulas que puedan regularse reglamentariamente.

9.1.7. Inclusión demográfica de nuevos perfiles en los barrios vulnerables

Una de las características esenciales que ha sido destacada en el conjunto de las entrevistas y audiciones realizadas en el ámbito de la Comunitat Valenciana ha remitido directamente a la concentración de déficits propios del lugar de residencia (estado del parque residencial, espacio público, recursos comunitarios, infraestructura y vías de transporte público...), así como a la concentración de una elevada proporción de población en situación de vulnerabilidad. Al respecto, cabe destacar que, en el análisis de la Comunitat Valenciana, los resultados han manifestado hasta en 61 ocasiones la concentración de población en situación de vulnerabilidad como característica esencial en la descripción de los barrios vulnerables.

Tal y como se observó en la política danesa antigueto, la desconcentración supone la piedra angular de esta política junto con actuaciones centradas en la población no occidental en los denominados *guetos* fijando cuotas de alumnado vulnerable en las escuelas y de población *no occidental* en las áreas residenciales de vivienda pública entre otras medidas. No obstante, este planteamiento en los grupos focales, ha supuesto dilemas éticos en su planteamiento entre diferentes participantes.

Además del caso danés, en este planteamiento de actuación en barrios a través de la unificación de esfuerzos desde la política de vivienda y las políticas sociales, cabe señalar la experiencia del municipio de Alcoy. Desde la concejalía de vivienda de dicho municipio, desde hace varios años se constituyó un equipo de intervención social con la finalidad de acometer actuaciones en las viviendas públicas de mayor complejidad. En este sentido, se ha llevado a cabo un cambio en la priorización de los perfiles adjudicatarios de vivienda pública municipal a través de una comisión técnica entre las profesionales de este equipo y las profesionales de servicios sociales municipales con resultados positivos²⁹², diversificando los perfiles de inquilinos de las viviendas municipales y actuando para velar por el derecho a la vivienda, la convivencia y la cohesión social del entorno residencial.

Así, siguiendo el modelo alcoyano y danés en el que se inspira el capítulo de la propuesta en materia de desconcentración en la propuesta de actuación, se considera complejo aspirar a una limitación porcentual de la población en situación de vulnerabilidad de acuerdo con los datos existentes en la Comunitat Valenciana en materia de pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, sí que se considera esencial que las nuevas promociones de vivienda libre dispongan de una reserva de, al menos, un 20% del parque edificado a destinar a vivienda pública asequible y, de este modo, favorecer el crecimiento del parque público. Ello supone, al mismo tiempo, disponer en las próximas décadas a lo largo y ancho de las ciudades de viviendas públicas asequibles dispersas en el territorio en detrimento de la concentración o de las grandes promociones de vivienda pública en bloque como se ha venido desarrollando en la política de vivienda en la Comunitat Valenciana de las últimas décadas de forma general con la adjudicación íntegra a población en situación de vulnerabilidad.

En base a lo anterior, en el documento técnico de trabajo se propuso dicha desconcentración demográfica, haciendo hincapié en la participación activa de la ciudadanía y velando en todo momento, por su derecho a elegir el lugar de residencia junto con la intervención profesional y el acompañamiento de los equipos de barrio, a diferencia de lo que sucedía en el modelo danés.

²⁹² Cuestión que no ha sido objeto de análisis en profundidad en la presente investigación, pero que fue remarcada en las entrevistas de este municipio.

Las reflexiones de los grupos focales sobre la desconcentración de población en situación de vulnerabilidad en áreas de vivienda pública y privada suscitaron un debate extenso desde diferentes miradas analíticas que requieren de mayor profundidad, ya que el posicionamiento de los grupos se ha basado tanto en posiciones a favor como en contra de favorecer la desconcentración, sin llegar a un posicionamiento homogéneo.

Entre los posicionamientos a favor de esta política, se argumentó la conveniencia y la evidente necesidad de reducir la concentración de la población en situación de vulnerabilidad como vía idónea para poder lograr la garantía del conjunto de derechos que se encuentran en estos barrios (derecho a la educación, sanidad, servicios sociales, vivienda...) y, al mismo tiempo, romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Las profesionales de servicios sociales, educación y vivienda manifestaron en este sentido las grandes dificultades de llevar a cabo estos derechos ante el elevado volumen de personas en situación de vulnerabilidad conviviendo en un mismo espacio urbano. Por su parte, las profesionales de Alcoy que participaron en los tres grupos focales defendieron que esta apuesta realizada con el adecuado acompañamiento e intervención social, comporta resultados significativos en el medio y largo plazo.

De forma paralela, otra persona abogó por que esta política no ha de desarrollarse desde la política de barrios, sino que ha de estar vinculada exclusivamente a la política de vivienda cuyos efectos tendrán un impacto directo a largo plazo en la configuración de estos barrios. En cualquier caso, se apostó por denominar a esta política en clave positiva, es decir, no como desconcentración sino como inclusión demográfica en otros lugares del municipio.

En contraposición, otras personas expertas manifestaron las dificultades de llevar a cabo esta medida en el conjunto de ciudades, especialmente remarcando la actual falta de vivienda asequible en los municipios y los resultados de otras experiencias similares como la danesa o la francesa. Así, la política de la desconcentración fue observada como una práctica antidemocrática en nuestro Estado, en la forma en la que la administración pública determina imperativamente el lugar de residencia de las personas. No obstante, a diferencia del caso danés o francés, en el documento técnico de trabajo se propone que dicha medida será adoptada en todo caso con la conformidad de la unidad de convivencia y velando por el interés superior de la persona a elegir su lugar de residencia.

Si bien la ley de barrios de la Comunitat Valenciana propuesta no entronca exclusivamente la política de vivienda, la política de barrios no tendrá razón de ser si no se encuentra bien articulada con esta última y con las políticas sociales. Así, los equipos de barrio velarán por el adecuado acompañamiento social y por la incorporación de la perspectiva interdepartamental e interadministrativa en el desarrollo del realojamiento de las unidades familiares poniendo el foco de las intervenciones tanto en las personas/unidades de convivencia como en los barrios objeto de intervención, logrando la aspiración de barrios con proyectos de la tradición catalana y de personas/unidades de convivencia con proyectos de vida. En todo caso, los objetivos y actuaciones acometidas en los respectivos planes de barrio velarán por el interés superior de la persona de elección del lugar de residencia, atendiendo igualmente, a las potenciales opciones disponibles.

Por otra parte, cabe destacar que la vía de actuación en los barrios de vivienda de promoción pública y en barrios de vivienda de promoción privada es significativamente diferente. Por un lado, en los barrios de vivienda de promoción pública que sean titularidad de la Generalitat, se recomienda aplicar la diversificación residencial de los perfiles demográficos beneficiarios de dichas viviendas en régimen de alquiler asequible y cuyo alquiler será de carácter temporal. Además de ello, en este tipo de barrios se propone que desde los equipos acompañen en los procesos de realojo de las unidades familiares en situación de vulnerabilidad residentes en otras viviendas públicas en régimen de alquiler asequible que sean de titularidad de la Generalitat o de los ayuntamientos que así lo deseen, velando en todo caso por la garantía del derecho a la vivienda y por el interés superior de la unidad familiar inquilina de dicho realojo.

De forma paralela, en los barrios de vivienda de promoción privada las medidas están limitadas a la adquisición de viviendas por medio del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto que se encuentren en un barrio vulnerable identificado por la Generalitat con el futuro índice de vulnerabilidad urbana. En este caso, igual que en los barrios de vivienda pública se contempla la necesidad de tratar de diversificar la población en situación de vulnerabilidad inquilina en el conjunto de viviendas promoviendo, en su caso, la diversificación de usos del parque residencial al objeto de promover la mezcla social.

La finalidad de la medida de la desconcentración tanto en los barrios de vivienda de promoción pública como privada es tratar de diversificar socialmente el espacio urbano

de nuestras ciudades, luchando contra la segregación urbana, residencial, educativa, económica y social a partir de políticas integrales de actuación como por medidas estructurales que permitan frenar la desigualdad entre los barrios de las ciudades.

Asimismo, tanto en las viviendas de titularidad pública como en los barrios de promoción privada, se propone que la Generalitat aplique el derecho de cesión temporal para las entidades del tercer sector de acción social con una trayectoria reconocida en el barrio vulnerable de referencia, así como para las personas profesionales del equipo de barrio. Esta última cuestión, remite necesariamente a la constitución de espacios de transición en el seno de los barrios vulnerables durante la ejecución de los planes de barrio a través de la ubicación de referentes positivos en el barrio, en este caso, profesionales de las entidades del tercer sector de acción social, para lograr una convivencia pacífica entre sus residentes.

9.2. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

De acuerdo con el contenido del presente capítulo, se considera significativo remarcar que la existencia de los barrios vulnerables en las ciudades no es ajena a las dinámicas de desigualdad estructural, segregación urbana y residencial y a los efectos perniciosos del modelo capitalista imperante.

La lucha contra la vulnerabilidad urbana como fenómeno objeto de estudio en la presente investigación a través de su materialización en los barrios vulnerables de las ciudades, obliga necesariamente a una reconfiguración de la estructura competencial y funcional de nuestro Estado y al papel que han de jugar las políticas públicas de las próximas décadas.

La múltiple afectación de las dinámicas supramunicipales en las dimensiones y esferas de la vida cotidiana de las personas y de los barrios vulnerables y la multicausalidad de las situaciones de vulnerabilidad urbana que acontecen en las sociedades contemporáneas, requiere de un abordaje integral y estructural que permita combatir la creciente desigualdad social, económica, residencial y urbanística. Para ello, por un lado, se aboga por la creación de índices de medición del fenómeno de la vulnerabilidad urbana que permitan identificar, representar y cartografiar en el ámbito de la Comunitat Valenciana la dimensión del problema, su intensidad, extensión y variación en el tiempo y en el territorio para poder atajarlo con medidas y actuaciones

institucionales creadas a tal efecto. Actualmente, las herramientas y bases de datos disponibles en el territorio de estudio, presentan un escenario parcial del fenómeno objeto de estudio por lo que se considera imperativo la constitución de una herramienta institucional que permita diagnosticar empíricamente la realidad social y urbana existente.

Por otro lado, en sintonía con la creación de dicho índice, la elaboración de diagnósticos territoriales a escala local e infra-local que permitan identificar tanto las debilidades como potencialidades existentes en el territorio, igualmente supone un paso previo indispensable a la subsiguiente planificación de las actuaciones a acometer. En este sentido, el caso danés ejemplifica la aplicación del mismo paquete de medidas al conjunto de barrios identificados como *guetos*.

Sin embargo, la experiencia y los resultados procedentes de los modelos de actuación autonómicos y del trabajo de campo llevado a cabo en la Comunitat Valenciana manifiestan la necesidad de adoptar medidas específicas coherentes con la idiosincrasia de cada barrio y de conformidad con el diagnóstico territorial de cada uno de los ámbitos territoriales de actuación. De esta forma, la propuesta de actuación se caracteriza por la amplia flexibilidad tanto de ámbitos de actuación como de los objetivos a acometer en cada uno de los mismos a través de los Planes de barrio y de la adopción de la perspectiva integral.

En conexión con esto último, la propuesta de los equipos de barrio y de los mecanismos de gobernanza relativos a la coordinación, seguimiento, evaluación y vías de financiación son indispensables en la implementación del enfoque integral de las intervenciones y en la gobernanza de las actuaciones desde el ámbito local al autonómico.

Con todo ello, en el siguiente bloque de contenidos se presenta la discusión de los resultados expuestos en este segundo bloque y su relación con los capítulos que componían los fundamentos teóricos.

PARTE CUARTA: DISCUSIÓN DE RESULTADOS

CAPÍTULO X.

LA DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS



Atardecer desde el barrio de Roquetes (Barcelona).

Durante años el acceso a la vivienda era considerado como el acceso a la ciudad, y sin duda es condición necesaria, pero cada vez más se ve que ni con mucho es suficiente. La remodelación da buenos motivos para reflexionar sobre ello. Se han hecho no sólo viviendas sino auténticos barrios, con vocación de hacer ciudad, con independencia de que se consiguiera en mayor o menor grado. Y sin embargo estos barrios con unos estándares que superan con mucho los habituales en su entorno metropolitano no han terminado por ser, en una buena parte de los casos, periferias de rostro urbanom confortables guetos para la marginalidad periférica de los 90.

Retrato de chabolista con piso

Tomás Rodríguez Villasante, Concha Denche, Agustín Hernández-Aja, Concha León e Isabel Velázquez (1989, p. 21-22).

INTRODUCCIÓN

El análisis de la vulnerabilidad urbana tal y como ha sido definido en los fundamentos teóricos y, como ha sido presentado en los resultados, es un fenómeno complejo, multidimensional y poliédrico allá donde tiene lugar.

En este capítulo, se procede a la discusión de los resultados que han sido presentados en los capítulos precedentes, respondiendo a las preguntas de investigación y a los diferentes objetivos específicos enunciados en el mapa de diseño de la investigación (Tabla I) y su interrelación con los fundamentos teóricos introducidos en la parte primera de la tesis doctoral.

Para facilitar la estructura de los contenidos de este capítulo, se ha seguido como guion discursivo los distintos objetivos específicos. Para ello, en primer lugar, la discusión de los resultados se inicia respondiendo a los interrogantes de la investigación relacionados con el caso danés que, por su singularidad y especificidad se ha estimado conveniente para el objeto de estudio planteado en el objetivo general “estudiar el fenómeno de la vulnerabilidad urbana a partir de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana desde la perspectiva ciudadana, profesional y política al objeto de diseñar una propuesta de política urbana en la materia desde un enfoque interdisciplinar”.

En este sentido, a diferencia de la política francesa, británica o la propia danesa de carácter estatal y extendida a las diferentes corporaciones locales, el análisis documental de las políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana ha ofrecido un escenario marcado por la heterogeneidad y la diversidad en la lucha contra el fenómeno objeto de estudio. Ello, hunde sus raíces en la propia arquitectura competencial y en el recorrido de la política urbana en España destacado en el capítulo IV.

En tercer lugar, el estado de la cuestión de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana presentado en el capítulo VIII a través del contenido de las entrevistas y las audiciones a los agentes comunitarios, entronca directamente con los planteamientos teóricos que caracterizan la vulnerabilidad urbana en sus diferentes dimensiones, variables y factores que determinan su existencia. Este hecho, igualmente entronca con la afectación sobre el conjunto de derechos de ciudadanía que nutren y retroalimentan el derecho a la ciudad planteado por Lefebvre, tal y como se detallará posteriormente.

Por último y en coherencia con el propósito y aspiración última de esta tesis doctoral materializado en el objetivo general, la enunciación de las propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, se ha desarrollado a partir de los fundamentos teóricos, metodológicos y de los resultados de los objetivos de investigación específicos 1, 2 y 3.

Tal y como ha sido destacado en el capítulo anterior sobre la aportación de las personas profesionales, responsables políticos y personas expertas en los grupos focales constituidos para el debate, reflexión y proposición, esta política pública no está exenta de dificultades de diversa índole (presupuestarias, competenciales, reconocimiento y de ejecución). A pesar de ello, desde los inicios de esta investigación se ha pretendido contribuir a la enunciación de propuestas que permitan conectar sociedad, investigación y potenciales respuestas político-administrativas en la materia a partir de los resultados obtenidos en el marco de esta tesis doctoral.

10.1. LA POLÍTICA DANESA ANTIGUETO

De acuerdo con el primer objetivo específico relativo a “explorar y analizar experiencias internacionales singulares frente a la vulnerabilidad urbana que, por su trayectoria y especificidad se consideran pertinentes para la consecución del objeto de estudio, con especial atención al caso danés”, los resultados hallados en el marco de este objetivo se corresponden en buena medida con parte de los fundamentos teóricos en la materia.

Como fue mostrado en el capítulo sexto, anualmente el gobierno nacional destaca públicamente cuáles son los guetos severos del país y realiza un balance anual sobre el descenso del número de guetos en el país de acuerdo con las medidas implementadas en cada una de las municipalidades. Este acto público e institucional de máximo nivel de la administración (gobierno central), lejos de quedarse en un reconocimiento institucional que pueda alimentar positivamente a dichos entornos, ha contribuido año tras año al conocimiento por parte de la sociedad danesa en general de dichos barrios como *ghettos* o como *Parallelsamfund* (sociedades paralelas), terminología empleada para referir estos entornos desde la propia denominación de la política pública.

Otro ejemplo más próximo al objeto de estudio de las implicaciones derivadas del reconocimiento institucional es el Decreto BAP de la Comunitat Valenciana. Como ha

sido señalado en la presente tesis doctoral, dicho decreto reconocido por su gran carácter innovador y por la transversalidad e integralidad de su planteamiento, recogió un listado de aquellos barrios donde debía actuarse de forma preferente. Si bien, a diferencia del caso danés este marco normativo interpela a la administración para su actuación denominándolos “de acción preferente” y obviando terminologías discriminatorias como pudiera ser la concepción danesa, ello igualmente ha contribuido negativamente en la sociedad a la identificación y reconocimiento de tales lugares como sinónimos de lugares con elevados niveles de vulnerabilidad.

A pesar de que, en este último caso, la conceptualización de *Barrios de Acción Preferente*, lejos de estigmatizar a dichos entornos convivenciales, su intencionalidad inicial fue señalar el reconocimiento institucional de la existencia de tales lugares en pro de actuar con carácter prioritario sobre el resto de barrios, los aprendizajes derivados treinta años después de su aprobación nos muestran los efectos colaterales de su identificación por parte de los poderes públicos en estos entornos.

A este respecto, la literatura muestra cómo la concentración de determinados grupos sociales con características similares en el espacio urbano, lleva aparejado la construcción del imaginario social marcado por el desprestigio social y la estigmatización (López-Simón, 2022). Este proceso de estigmatización, igualmente ha de entenderse desde la lógica de quienes son segregados (personas de origen no occidental) y quienes segregan (Rodríguez Merkel, 2014): “importantes actores institucionales, gubernamentales o del mercado estereotipan negativamente a todos los residentes de un lugar y/o reducen los flujos de recursos destinados al lugar como consecuencia de la composición social” (Galster, 2007, p.20).

Además de lo anterior, el reconocimiento institucional de las áreas residenciales de vivienda pública que siguen una serie de indicadores tendentes a la definición pública de *gueto o sociedad paralela*, conlleva implícita una estigmatización interna y externa del barrio (Garrido & Jaraíz, 2017) asociando una imagen negativa en la opinión pública que, de acuerdo con los estudios de Schimdt (2022; 2002) implica: a) una posición de superioridad e inferioridad con respecto a un colectivo localizado territorialmente en un área urbana, generalmente, asociado a temas religiosos; b) el perfil socioeconómico de una parte de la población y otra, esto es, las clases sociales que habitan el espacio; c) el peligro, como resultado de prácticas que las personas inmigrantes llevan consigo o el

resultado del crimen; y, d) *guetos* como espacio urbano específico y particular identificado como la antítesis al resto de la sociedad.

La denominación de estas áreas como tal por parte del gobierno danés, asimismo ha implicado una especie de *estado de excepción* tal y como referían Agamben (2005) y Murray (2017), donde tiene lugar una aplicación normativa diferente a la aplicada en el resto del territorio. La aplicación normativa diferente refiere, entre otras cuestiones, aspectos tales como: la aplicación de una pena superior por la comisión de delitos en un *gueto* que, en el resto de la ciudad, la matriculación obligatoria para menores no occidentales centros educativos para el aprendizaje de la lengua danesa y la adquisición de valores daneses, penalización de los viajes de reeducación o realojamientos forzados, entre otras (Regeringen, 2018).

Tal y como fue abordado en los resultados, dicho estado de excepción lejos de redundar en una discriminación de carácter positivo que contraviene los preceptos básicos amparados en la propia DUDDHH. Las medidas contempladas en la tercera estrategia antigueto, han sido denunciadas por organismos de justicia internacionales, entidades sociales en defensa de los derechos humanos y denunciada por las propias personas entrevistadas en esta investigación.

En esta misma línea, las personas residentes y profesionales entrevistadas han reclamado una mayor participación y escucha activa por parte de las municipalidades y del propio gobierno danés en la aplicación de estas medidas. Cuestión, que ya fue remarcada en los estudios realizados por Strandholdt-Bach (2019a; 2019).

De forma paralela a estas cuestiones, por otro lado, si bien las situaciones que tienen lugar en los denominados *guetos daneses* no siguen una morfología homogénea, las medidas institucionales al respecto han focalizado en aplicar de forma idéntica las mismas actuaciones en el conjunto de las áreas residenciales de vivienda pública donde convergen el conjunto de requisitos que determinan la existencia de un *gueto*. Las fuentes teóricas en materia de políticas públicas y vulnerabilidad urbana, refieren con considerable contundencia la necesidad de regular marcos de actuación flexibles que permitan un margen de actuación suficiente en coherencia con los diagnósticos territoriales de los espacios urbanos objeto de actuación (Aparicio & di Nanni, 2011;

OECD, 2017; Pugalis & Townsend, 2012). Esta cuestión, igualmente ha sido señalada por las personas expertas entrevistadas en Dinamarca, refiriendo que:

Talking about general problems it's impossible in the sense that they're different. That's the reason why the solution or the measures involved should be open in the legislation. In some areas make sense but in other areas not so much (EXP15).

Sin embargo, la aplicación de estas medidas no le precede un diagnóstico de la situación que tiene lugar en los entornos urbanos sujetos de actuación que pueda determinar, en consecuencia, las actuaciones a acometer con mayor grado de afinidad y coherencia a su singularidad.

En esta materia, únicamente resulta de aplicación los indicadores institucionales que determinan la existencia de un *gueto* (Regeringen, 2018) y cuya actuación recaerá sobre las municipalidades. Sin embargo, la aplicación en exclusiva de estos indicadores no permite prever aquellos entornos urbanos donde existe un potencial riesgo de vulnerabilidad urbana y donde resulta imperativo actuar para frenar un posible agravamiento o deterioro de la situación. La inexistencia de herramientas cartográficas accesibles públicamente del gobierno danés (a diferencia de lo que sucede en Francia), únicamente permite observar la realidad de este fenómeno a través de los datos cuantitativos facilitados desde el ministerio competente en materia de vivienda año tras año con la *ghettolisten*.

Asimismo, cabe destacar que la aplicación de la política danesa antigüeto está altamente relacionada con las políticas de integración de carácter asimilacionista que se han desarrollado en Dinamarca tanto por partidos políticos de izquierda como de derecha (Chatzopoulos, 2022; Hedetoft, 2006). De la misma manera, el enfoque de la política danesa antigüeto ha sido observada igualmente por las personas entrevistadas como una política focalizada en grupos étnicos específicos, especialmente sobre aquellos de origen no occidental.

10.2. LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA

Continuando con la discusión de resultados, en el marco metodológico de la investigación se introdujo un segundo objetivo relativo a identificar y comparar las distintas políticas públicas de las CC. AA sobre vulnerabilidad urbana. Este objetivo

materializado en “recopilar y comparar el marco normativo autonómico sobre espacios urbanos vulnerables con la finalidad de observar los métodos y ámbitos de actuación, así como el abordaje de la propia vulnerabilidad urbana por parte de las distintas Comunidades Autónomas”, pretendía dibujar en el escenario nacional, las distintas formas de abordar el fenómeno objeto de estudio desde el prisma de un problema público.

Dicho problema público, tal y como ha podido apreciarse en el capítulo VII, ha presentado diferentes conceptualizaciones y, en consecuencia, distintas actuaciones para su aminoración. Al respecto, Harguindéguy (2015) y Subirats (1992) destacaron que la definición de un problema público es determinante en la justificación de las políticas públicas, especialmente porque “se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados” (Dunn, 1981, p.98). En esta cuestión, cabe referir la apreciación de Arias (2001) sobre la inadecuada aplicación de políticas públicas en barrios vulnerables:

Todo tipo de ciudades en que se hayan hecho operaciones públicas para resolver problemas de alojamiento (...) representan una parte muy significativa del conjunto de barrios problemas, al igual que está sucediendo en el resto de países industrializados, lo que da idea de que ciertos planteamientos de la acción pública debieran ser reconsiderados.

Por ello, de la misma manera que ha sido comentado en la discusión de resultados del caso danés, es necesario señalar que igual de relevante resulta quién formula dicha identificación en términos de vulnerabilidad, el cómo se realiza dicha identificación (pública o privada), así como la propia denominación empleada para referirse a entornos convivenciales como sujetos de acción e intervención dadas las situaciones que en él acontecen.

En consecuencia, las denominaciones de los entornos urbanos de actuación en las distintas normativas autonómicas han seguido la influencia de la ley estatal en materia de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas en el caso de Aragón, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Cantabria, Castilla-La Mancha y Galicia. Todas ellas, comparten la misma definición operativa de las áreas urbanas susceptibles de actuación en estas materias.

Sin embargo, las CC. AA de Catalunya, Illes Balears, Extremadura, Andalucía y la Comunitat Valenciana disponen de normativa específica en materia de vulnerabilidad urbana con denominaciones propias y conceptualizaciones amparadas en la propia multidimensionalidad del fenómeno objeto de estudio refiriendo problemáticas de índole residencial, urbanístico, social, educativo y sanitario, entre otras. En este sentido, tal y como fue referido en la literatura sobre Ciencia Política, la propia definición del problema público deriva, en consecuencia, en distintas decisiones que conllevan la aplicación de una o varias políticas públicas en la materia.

Igualmente, cabe señalar que la interdependencia del problema público objeto de estudio junto con otros problemas públicos existentes (Harguindéguy, 2015; Peters, 1998; Subirats, 1992) como la exclusión social y residencial, déficit de infraestructuras y recursos comunitarios, absentismo escolar, tráfico y consumo de drogas, entre otros, requieren de determinadas decisiones en el ámbito de las políticas públicas; ya que, cada decisión emerge “casi como un suceso fruto de la coincidencia casual entre problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas para resolver intereses que satisfacer o alianza que crear” (Dente, 1987, p.21).

De esta forma, la interdependencia de la vulnerabilidad urbana con otros problemas públicos existentes, ha sido remarcada en gran parte de las políticas autonómicas analizadas. Siguiendo los resultados del análisis documental de las políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana, se han hallado diferentes conceptualizaciones de este problema público, especialmente derivado de la influencia de la normativa estatal en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; y, también, de los intereses del conjunto de actores que operan en el marco de estas políticas públicas. Las características definatorias de las áreas susceptibles de actuación en las distintas CC. AA describen su conexión con las características sociodemográficas y el perfil socioeconómico de sus residentes, características residenciales, urbanísticas, de seguridad, educativas, ambientales, sanitarias y de la participación ciudadana (gráfico 7.5).

En coherencia con tales definiciones, el enfoque de las actuaciones a acometer en dichas áreas ha radicado en conectar los propios déficits observados en su definición con su potencial solución (Dente, 1987). Por su parte, las normativas autonómicas amparadas en la legislación estatal en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

sus actuaciones han estado centradas, con carácter general, en acometer acciones de carácter residencial y urbanístico.

El enfoque integrado que fuera promulgado en los proyectos de la iniciativa comunitaria procedentes de los fondos FEDER (De Gregorio, 2012) y en la propia Declaración de Toledo de 2010 únicamente ha sido recogido en las CC. AA de Extremadura, Illes Balears, Cantabria, Cataluña, Andalucía y la Comunitat Valenciana. Dicho enfoque integrado implica contemplar de forma conjunta “las actuaciones urbanas sobre las que se pretende intervenir; y después, por la adopción de una perspectiva integral para adoptar las soluciones, es decir, proponiendo actuaciones o proyectos transversales interviniendo sobre todos los aspectos de manera simultánea” (Merinero-Rodríguez, Huete & Muñoz-Moreno, 2013, p.66). Esta última cuestión es determinante especialmente para luchar contra la sectorialización de las políticas públicas que refería en su estudio Arias (2001).

Dicho enfoque integrado de las actuaciones a desarrollar en los barrios vulnerables de las ciudades ha sido uno de los grandes aprendizajes de la implementación del método URBAN en las ciudades de nuestro país (Nel-lo, 2008), especialmente para abandonar los análisis y actuaciones parciales de un problema público complejo, poliédrico y multidimensional.

En cualquier caso, gran parte de las políticas públicas analizadas (8) establecen en su contenido normativo el desarrollo de diagnósticos que determinen la realidad social y territorial de las áreas susceptibles de actuación con la consiguiente propuesta de actuación (7). Para el adecuado desarrollo de los diagnósticos planteados en las normativas, son necesarios indicadores que permitan observar e informar sobre el fenómeno en cuestión, el contexto y la propia situación sobre la que pretende incidirse (Bas Cerdá, 2014; Kitchin, Lauriault & McArdle, 2015). En el capítulo II de los fundamentos teóricos, se remarcó la necesidad de apostar por indicadores que permitan, en diferentes escalas, tipos de medida, unidades de análisis y variables observar los factores que determinan la existencia de la vulnerabilidad urbana. Actualmente, en España existen distintos instrumentos de medición de la vulnerabilidad urbana en distintas escalas de aplicación y de organismos muy diversos. Sin embargo, a pesar de la existencia de estos instrumentos, las políticas públicas analizadas no vehiculan la utilización de dichos instrumentos y herramientas de medición específicas con la

ejecución de los diagnósticos y las potenciales actuaciones en consecuencia. Únicamente, el proyecto de ley de barrios de la Comunitat Valenciana regula la transitoriedad de desarrollar un índice de vulnerabilidad urbana que permita nutrir el conocimiento del alcance del fenómeno observando aquellos lugares que presentan una situación crítica y aquellos que son potencialmente susceptibles de un agravamiento.

Unido a esta cuestión, los resultados procedentes de las entrevistas y de las audiciones presentados en el capítulo del análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, han evidenciado la necesidad de aplicar indicadores periódicos y objetivos capaces de radiografiar el escenario de la vulnerabilidad urbana. Los potenciales datos que pudieran obtenerse de la aplicación de estos indicadores, en buena medida, nutrirían la definición del fenómeno objeto de estudio en cada territorio; y, en consecuencia, a la adopción de medidas que permitan atajar los valores mostrados en dichos indicadores.

Cabe considerar que, la literatura al respecto y los resultados obtenidos sobre la Comunitat Valenciana, han identificado que, a pesar de la aplicación de índices e indicadores en la materia, existen límites en la medición del fenómeno de la vulnerabilidad urbana ya que ésta, puede pasar inadvertida en determinados espacios de las ciudades. Esta cuestión puede depender del método o variables aplicadas, la propia ponderación que se asigna o incluso puede depender de la periodicidad en la que se apliquen dichos indicadores (García-Araque & García-Cuesta, 2020). Este hecho, además, es constatado en el conjunto de CC. AA por la falta de datos suficientes en la escala territorial de actuación, así como a la propia accesibilidad y disponibilidad de los datos en una frecuencia temporal que permita escenificar la vulnerabilidad urbana ante las constantes variaciones del contexto social y territorial.

En la misma línea, los indicadores que conforman las distintas herramientas de medición de la vulnerabilidad urbana suelen asociarse de forma compartida en características relativas a la población residente (*enfoque people based*). No obstante, el análisis de las variables que componen las herramientas de medición mostradas en el capítulo II, carecen igualmente de un enfoque *area based*, donde existan indicadores asociadas a las características propias del ámbito territorial de referencia. La adopción de uno y otro enfoque, desde la teoría de las políticas urbanas de Anthony Downs (1968) es indispensable en el contexto de actuación de los barrios vulnerables. Tan importante

resultan las políticas tendentes a la mejora de una zona o espacio urbano determinado como aquellas tendentes a la mejora de la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía (Matesanz, 2016).

La remisión a este doble enfoque de las actuaciones igualmente es compartida por aquellas CC. AA que apostaban por el enfoque integrado. A este respecto y en coherencia con el contenido de los diagnósticos desarrollados, el planteamiento de las actuaciones supone en cada caso de actuación, del desarrollo de un conjunto de políticas públicas en diferentes materias (residencial, urbanística, social, educativa...). En este escenario de política amparada en un enfoque integrado, no puede obviarse la estructura competencial de nuestro Estado. La distribución de competencias entre diferentes administraciones públicas y departamentos competentes obligan, en el marco de estas políticas, a establecer mecanismos de gobernanza urbana, de forma que, el territorio sea “el eje básico de un proyecto económico, donde actores públicos, privados y asociativos confluyan en un horizonte estratégico” (Brugué & Gomà, 1998, p.576).

El conjunto de actores que intervienen en la propia definición del problema público de la vulnerabilidad urbana como en su potencial solución y/o soluciones, requieren de un proceso de participación, cooperación y colaboración donde sea elaborada una visión territorial compartida (Farinós, 2011). En este sentido, gobernar el proceso de cambio, implica necesariamente órganos de representación del conjunto de actores y, a su vez, mecanismos óptimos para la adopción de las decisiones.

En las normativas analizadas, se han identificado tanto mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, observando para cada una de las políticas públicas los actores y niveles de la administración que participan en cada uno de ellos. De acuerdo con los resultados obtenidos del análisis documental, la gran mayoría de las políticas autonómicas adolece de estos mecanismos, dejando únicamente a las CC. AA de Andalucía, Comunitat Valenciana y Extremadura con la regulación de mecanismos y órganos específicos a tal efecto.

A pesar de que gran parte de las normativas adolecen de organismos y mecanismos donde puedan desarrollarse actuaciones en materia de gobernanza, los órganos ejecutores de las actuaciones a desarrollar en los barrios vulnerables han sido muy dispares. Con carácter mayoritario (10), serán las entidades locales quienes asuman

el liderazgo y la implementación de las actuaciones a acometer. No obstante, los marcos normativos de actuación en la materia también contemplan la posibilidad de que, sociedad civil organizada, entidades del tercer sector de acción social, gobierno autonómico y entidades privadas, puedan asumirse como órganos ejecutores y/o colaboradores de las acciones a implementar. En este sentido, tanto los actores públicos y privados (Knoepfel et al., 2007), juegan un papel crucial en el proceso de toma de decisiones y en la posterior aplicación de las políticas públicas (Dente & Subirats, 2014).

El protagonismo de la ciudadanía en las políticas autonómicas, cabe señalar que únicamente Andalucía y la Comunitat Valenciana contemplan la participación de la ciudadanía en la fase de diseño, implementación y evaluación, ya que, es necesario concretar “canales de participación adecuados a través de los cuales los actores (...) se sientan protagonistas y propietarios del proceso de inclusión social e inclusión urbana” (Junta de Andalucía, 2018, p.73). De la misma manera, Subirats (2016) destaca que la participación ciudadana no únicamente radica en su potencial incidencia en la configuración de las políticas públicas, sino también en la capacidad de la propia ciudadanía de disentir al respecto.

De esta forma, la gobernanza igualmente refiere tejer puentes para promover la participación de los distintos actores en la resolución compartida de un problema público. Esta cuestión de gobernanza colaborativa en el ámbito local y de proximidad, fue introducida en la Agenda Local 21 de 1992 (Bengochea, 2017), cuestión que, fue incorporada de forma progresiva en las distintas ediciones de los proyectos de la iniciativa comunitaria que se sucedieron en los siguientes años. Del mismo modo que el enfoque integrado de la regeneración urbana fue uno de los grandes aprendizajes de los proyectos de la iniciativa comunitaria, igualmente lo fue la participación de la ciudadanía como pilar esencial (Acuerdo de Asociación de España 2014-2020).

10.3. LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

De acuerdo con el objetivo específico 3 “estudiar la situación de vulnerabilidad urbana a través de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana describiendo las características, problemas y actuaciones desarrolladas en dichos entornos desde la perspectiva ciudadana, profesional y política”, tal y como fue presentado en el capítulo VIII, han existido diferentes características tanto convergentes como divergentes en la identificación del fenómeno objeto de estudio en los municipios analizados.

Con carácter general, los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, representan aquellos espacios urbanos donde impera una elevada concentración de “problemas personales-familiares, unida a la insuficiencia de recursos y servicios, provoca una inercia de deterioro progresivo del hábitat y sus pobladores” (Garrido & Jaraíz, 2017, p.143) y donde además, existe una notable acumulación de carencias y desventajas (Hernández-Aja & Díez-Bermejo, 2020) unido a elevados índices de delincuencia, estigmatización interna y externa (Garrido & Jaraíz, 2017).

Si bien el análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana no ha pretendido llevar a cabo un estudio pormenorizado de cada uno de los barrios vulnerables existentes en los municipios objeto de estudio, el fenómeno objeto de estudio desde el punto de vista autonómico ha presentado elementos convergentes y divergentes en su naturaleza, contextualización e intensidad. En lo referido a los elementos convergentes, destaca la multidimensionalidad (González-García, 2021), la concentración, la persistencia y la complejidad (Antón-Alonso et al., 2020), la confluencia de múltiples factores de desventaja (Hernández-Aja, 2007) y el arraigo territorial del fenómeno (de Santiago, 2010), independientemente de si tiene lugar en un barrio vulnerable (Hernández-Aja et al., 2018), zona desfavorecida (Egea et al., 2008), en una finca, calle o en cualquier otra delimitación.

En este sentido, tal y como puede observarse en el sistema de categorías y subcategorías de análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana (Figura 8.1), la concentración ha sido una cuestión reiterada hasta en 61 ocasiones, junto con una ubicación geográfica determinada (39). En lo que respecta a la propia multidimensionalidad, la diversidad de las problemáticas y la caracterización de los barrios vulnerables desde distintas dimensiones, remiten igualmente a un planteamiento multidimensional donde abordar la extensibilidad y complejidad del fenómeno objeto de estudio.

Respecto a la **caracterización sociodemográfica** de la población residente en los barrios vulnerables de los municipios objeto de análisis, ésta ha estado determinada, con carácter general, por la pertenencia de la misma a la etnia gitana y a la identificación de personas de origen extranjero. Independientemente de su origen y/o pertenencia, un hecho enunciado en el conjunto de entrevistas y audiciones ha sido la reiteración de residentes en situación de riesgo y/o exclusión social donde existen conflictos sociales y

convivenciales (53) entre diferentes culturas (Hernández-Aja & Díez-Bermejo, 2020; Garrido & Jaraíz, 2017). Dichos conflictos, igualmente han sido identificados por las personas entrevistadas y audicionadas como una problemática enquistada en los barrios vulnerables conllevando a la inseguridad ciudadana (23) (Fernández-Aragón, Ochoa & Ruiz, 2021), a la violencia (28) (Jiménez Ramírez, 2008) y a la delincuencia (21) (Garrido & Jaraíz, 2017).

En lo referido al **perfil socioeconómico** de la población, los agentes comunitarios manifestaron tanto las elevadas tasas de desempleo (Subirats et al., 2004), como la falta de oportunidades (Egea et al., 2009). Este hecho, conecta directamente con el **nivel educativo** de la población residente en los barrios vulnerables donde ha sido señalado, aunque, con menor incidencia que el desempleo, que, con carácter general, se corresponde con un nivel bajo o muy bajo de estudios (Moriña Díez, 2007) como consecuencia de las elevadas tasas de abandono escolar (Garrido & Jaraíz, 2017), enunciado hasta en un total de 52 ocasiones.

En lo que respecta a los problemas de **ámbito residencial y urbanístico**, de forma significativa estos fueron remarcados en las entrevistas y audiciones, especialmente sobre el estado de conservación de las viviendas (67), la ocupación ilegal (61) y la asequibilidad de las viviendas (51) como elementos más destacados de esta dimensión. De forma mayoritaria, los barrios vulnerables de las ciudades vulnerables han representado aquellos espacios urbanos donde se encuentran los alquileres más asequibles (Fernández-Aragón, Ochoa & Ruiz, 2021), donde impera la falta de acceso a la vivienda (tanto en régimen de alquiler como de propiedad) (Egea et al., 2009; Jiménez Ramírez, 2008) y donde tienen lugar situaciones de hacinamiento (Buades & Giménez, 2013). Además de ello, cabe destacar que el hecho de residir en un barrio vulnerable, determina una situación de mayor vulnerabilidad ya que “habitar ahora en un ambiente en el que la elevada densidad de problemas personales-familiares, unida a la insuficiencia de recursos y servicios, provoca una inercia de deterioro progresivo del hábitat y sus pobladores” (Garrido & Jaraíz, 2017, p.143).

A diferencia de las cuestiones anteriores, la **dimensión sanitaria** de la vulnerabilidad urbana ha sido destacada hasta en 42 ocasiones, fundamentalmente en los términos que reflejaban Canet et al., (2018) sobre las escasas condiciones de salubridad,

la falta de limpieza y, por ende, de la suciedad y la falta de condiciones de higiene óptimas en el espacio público y sobre la existencia de embarazos a edades tempranas (18).

A pesar de la enunciación de estos aspectos, con mayor o menor reiteración en los distintos municipios, la vulnerabilidad urbana se presenta de forma diversa y con expresiones igualmente diversas y plurales. En este sentido, existen múltiples vulnerabilidades, es decir, “muchas y muy variadas geografías de la vulnerabilidad atendiendo a la amplia diversidad de la experiencia humana respecto a su medio y a la multitud de factores de todo tipo que facilitan o condicionan esta experiencia” (Ribas & Saurí, 2006, p.297).

De este modo, las situaciones que tienen lugar en los barrios vulnerables analizados no remiten a aspectos de carácter exclusivamente de causa y efecto, sino que derivan de condicionantes estructurales, contextuales e históricos de ámbito social, económico político y cultural (Marcuse et al., 2009; López-Simón, 2022) que remiten de forma ineludible a la existencia creciente de sociedades marcadas por la desigualdad (Blanco & Nel-lo, 2018; Moreno Jiménez & Vinuesa, 2012). Como consecuencia de dichas situaciones, es compartida la opinión de desplegar actuaciones por parte de las administraciones públicas en aras de evitar un potencial agravamiento (Alguacil, Camacho & Hernández-Aja, 2014; Arias, 2001; Bruquetas, Moreno & Walliser, 2005). Entre las propuestas de actuación enunciadas en el marco de análisis de la Comunitat Valenciana, estas han estado caracterizadas de forma significativa en acometer acciones en materia residencial, actuaciones de carácter integral, educativo y social.

En materia residencial, las actuaciones que han sido enunciadas con mayor relevancia han sido las de realojar y desconcentrar demográficamente los barrios vulnerables (33), llevar a cabo actuaciones de demolición de aquellos edificios donde las posibilidades de actuación son escasas o nulas (16); y, además de lo anterior, acometer actuaciones de rehabilitación (8). La interdependencia de la dimensión residencial de la vulnerabilidad urbana con el resto de dimensiones del fenómeno objeto de estudio, requiere de actuaciones que, igualmente, tengan un impacto directo sobre fenómenos asociados a la propia vulnerabilidad, tales como la segregación residencial y urbana, la gentrificación, la fragmentación urbana, así como la propia polarización urbana.

En este contexto de interdependencia de la dimensión residencial de la vulnerabilidad urbana con el resto de dimensiones y fenómenos urbanos que tienen lugar en las ciudades, el planteamiento de acometer una actuación integral que permita superar los desequilibrios y desigualdades a los que se ven abocados los barrios vulnerables, adquiere progresivamente mayor protagonismo.

Así, entre las propuestas enunciadas por parte de las personas entrevistadas en el ámbito de la Comunitat Valenciana, acometer una actuación integral en barrios ha sido reiterada un total de 33 veces. Además de ello, en los grupos focales de personas expertas y profesionales se reforzó dicho planteamiento de conformidad con la multidimensionalidad y heterogeneidad que presentan actualmente los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana. La interdependencia del problema público de la vulnerabilidad urbana con el resto de problemas públicos existentes, ha derivado, tal y como mencionaba Arias (2001) en su estudio sobre la desigualdad urbana, en una superposición de políticas sectoriales en distintos ámbitos de actuación sin que ello haya redundado en una apuesta común y coordinada por mejorar la situación de los barrios y la calidad de vida de sus residentes.

A este respecto, tal y como fue observado en el objetivo específico 2, son diversas las fuentes teóricas que remarcan la consecución de este tipo de actuaciones amparadas en la integralidad y en la transversalidad de las medidas a desarrollar, tal y como se planteó en el Decreto BAP.

Además de lo anterior, otras de las propuestas que han sido enunciadas con mayor hincapié han sido aquellas relacionadas con el ámbito educativo (28), social (25) y de participación de la comunidad (20). Gran parte de estas propuestas se han correspondido con los fundamentos teóricos que señalan que, tan importante resulta desarrollar políticas públicas en materia de vivienda como desarrollar actuaciones relacionadas con los derechos sociales de la ciudadanía (Aparicio & di Nanni, 2011; De Gregorio, 2012; Porcel, 2016). Un ejemplo paradigmático de esta conjunción de políticas públicas en barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana es el representado por el caso del municipio de Alcoy, cuya experiencia ha sido abordada en esta tesis doctoral en el objetivo específico 4 a través de los grupos focales.

10.4. PROPUESTAS FRENTE A LA VULNERABILIDAD URBANA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

De acuerdo con el objeto de la presente tesis doctoral materializado en el objetivo específico 4 “elaborar propuestas para una política pública frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana a través de la participación activa de personas profesionales, responsables políticos y personas expertas en la materia” presentado en el capítulo noveno, este ha estado retroalimentado por el conjunto de objetivos y de los propios fundamentos teóricos de esta tesis doctoral.

Si bien en el último objetivo específico no se enunciaron en el marco metodológico preguntas de investigación dado el carácter propositivo del mismo, no obstante, cabe señalar la sintonía de los resultados obtenidos con respecto a los fundamentos teóricos tal y como se mostrará a continuación.

En primer lugar, la conformación de los grupos focales a través de personas profesionales, responsables políticos y personas expertas radicó en la conexión con los actores y con la fase de formulación de alternativas y estrategias del propio ciclo de una política pública (Harguindéguy, 2006; Knoepfel et al., (2008). Por una parte, de acuerdo con la clasificación que establecen Dente y Subirats (2014), fueron seleccionados estos perfiles para conformar los distintos grupos focales de acuerdo con su rol (actores políticos y actores que representan un interés general como sucede en el caso de las personas profesionales y las personas expertas). Estas últimas, fueron seleccionadas por su reconocimiento nacional en la materia objeto de estudio y cuyas opiniones fueron de gran relevancia en los distintos grupos focales y en el subsiguiente proceso de *policy making* (Aguilar Villanueva, 1993).

Así, los grupos focales conformados a partir de personas profesionales, expertas y responsables políticos estuvo orientada a la consecución de lo que Dente y Subirats (2014) han denominado objetivos de contenido, es decir, al tratamiento y debate de la problemática de la vulnerabilidad urbana en cuestión y a la respectiva política pública a adoptar. En este caso, la redacción de la propuesta de actuación materializada en el documento técnico de trabajo, ha estado conformada por aquellas cuestiones que han sido identificadas a lo largo de la presente tesis doctoral como pilares esenciales de actuación:

a) Identificación, declaración y planificación

En lo que respecta a la detección e identificación del fenómeno de la vulnerabilidad urbana en las ciudades, en el documento técnico de trabajo se establece la necesidad de configurar y vertebrar un índice de vulnerabilidad urbana para el ámbito de la Comunitat Valenciana. De acuerdo con las herramientas cartográficas disponibles para la identificación de la vulnerabilidad urbana en el ámbito territorial que nos ocupa, las dificultades que se observaron de la utilización del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana como del VEUS en el capítulo II y en el marco metodológico, han determinado la necesidad de apostar por una nueva herramienta de identificación del fenómeno objeto de estudio.

Tal y como mostraban otras herramientas de medición del fenómeno objeto de estudio, su actualización periódica, transparencia y permeabilidad para radiografiar las distintas situaciones que acontecen de vulnerabilidad urbana, permiten dibujar el fenómeno objeto de estudio a modo de laboratorio social (Park, 1999). La disponibilidad de ésta y otras herramientas de medición resultan indispensables para proponer actuaciones en consecuencia, así como para observar el impacto de estas.

Asimismo, igualmente que resulta necesaria su medición, también es necesaria su representación cartográfica con los Sistemas de Información Geográfica que permiten reflejar la información en un soporte gráfico (Rodríguez Jaume, 2000), cuya adopción metodológica ha permitido a lo largo del tiempo un mejor conocimiento del conjunto de fenómenos urbanos (Porcel, 2016). Por ello, en el documento técnico de trabajo fue especificado de forma literal, que tan importante resultaba el desarrollo de una herramienta de medición de la vulnerabilidad urbana como su posterior representación cartográfica para observar la dimensión, alcance y concentración del fenómeno en las distintas ciudades donde tiene lugar.

En cualquier caso, a pesar de la relevancia de su necesidad en la relación detección-acción, gran parte de los estudios en la materia han señalado las múltiples limitaciones de su cuantificación y estudio en profundidad como consecuencia de su complejidad, extensibilidad y naturaleza poliédrica (Blanco & Nel·lo, 2018; García-Araque & García-Cuesta, 2020; Nel·lo, 2016; Nel·lo & Donat, 2014).

De forma complementaria a estas cuestiones, fue debatido en los grupos focales si una vez detectados e identificados los barrios vulnerables por los medios e instrumentos objetivos habilitados a tal efecto, resulta necesario su reconocimiento y declaración como tal por parte de las administraciones públicas. A este respecto, la valoración de las personas participantes en los grupos focales se correspondió con el hecho de que estas herramientas de medición, actúan a modo de barómetro sobre el estado y la variación que puede experimentar un fenómeno en concreto e igualmente, observar cómo se desenvuelve este en los distintos lugares y tiempos de análisis (Godin, 2003). Además de ello, la literatura remarca que el empleo de indicadores por parte de las administraciones públicas ha ido progresivamente normalizándose en su utilización (Kitchin, Lauriault & McArdle, 2015) de forma que, tal y como señala la propia European Commission (2018) permita diagnosticar problemas e identificar áreas de actuación desde la buena gobernanza y las respuestas basadas en la ciencia.

En coherencia con dicho planteamiento, en el documento técnico de trabajo fue unánime la necesidad de apostar por este tipo de herramientas, especialmente en lo que respecta a la posterior planificación de actuaciones en consecuencia a través de un diagnóstico territorial. En este sentido, Sorribes y Perelló (2003) destacaron la integración de los indicadores urbanos en la estrategia de actuación política de forma que puedan reflejarse tanto las necesidades de la población como los grados de eficiencia de las propias políticas públicas desarrolladas.

b) Planes de barrio y enfoque integral de las intervenciones

De acuerdo con la multidimensionalidad de la vulnerabilidad urbana tal y como fue señalado en el capítulo noveno, la apuesta por el enfoque integrado, transversal y la flexibilidad de las actuaciones, son las máximas que han de imperar en cada contexto de intervención. La amplia diversidad de situaciones que tienen lugar en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, igualmente requieren de actuaciones concretas y específicas que sean coherentes con el contenido de los diagnósticos territoriales y de los datos procedentes de los instrumentos y herramientas de medición.

En este caso, de la misma manera que fue remarcado en la discusión de resultados del objetivo específico 2, la orientación hacia el enfoque integrado y la transversalidad de las actuaciones resulta imperativa tanto por las múltiples dimensiones y factores del

fenómeno objeto de estudio (Tabla 2.1) como por el propio contenido de los resultados observados en el capítulo del estado de la cuestión de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana.

En este sentido, la trayectoria de los proyectos de la iniciativa comunitaria (URBAN I y II, Iniciativa Comunitaria y Edusi), el recorrido de la política urbana española como el resto de normativa autonómica en la materia analizada en la presente tesis doctoral, aboga por un planteamiento integrado de las intervenciones en detrimento de la parcialización y sectorialización de las intervenciones. Dicho enfoque en el ámbito de la Comunitat Valenciana, fue introducido a finales de los ochenta en el Decreto BAP, aunque las dificultades su sostenibilidad en el tiempo como resultado de la derogación de los organismos responsables de su implementación pronto dejaron sin el efecto esperado el desarrollo de esta normativa.

A pesar de ello, la integralidad, transversalidad y la gobernanza colaborativa que se desprende propiamente de los antecedentes de las políticas de intervención en barrios son los grandes retos que se presentan en los marcos de actuación de los próximos años (Entrena-Durán, 2005; Díaz-Orueta, 2012; Ribera-Fumaz, 2007). De esta forma, el enfoque integrado de las intervenciones cuya posición entre los/as integrantes de los grupos focales ha sido unánime, igualmente cabe señalar que la experiencia internacional de otras políticas públicas en materia de vulnerabilidad urbana como la Politique de la Ville o los ya enunciados proyectos de la iniciativa comunitaria, sugieren la conjunción de un enfoque amparado en la población y también en el territorio (Matesanz, 2016). Este planteamiento responde, concretamente a la reducción, por un lado, de las desigualdades sociales, y, por otro lado, a las desigualdades de carácter territorial (Blanco & Subirats, 2008; Parkinson, 1998).

En esta misma línea, el planteamiento del enfoque integrado que referían las políticas de regeneración urbana, igualmente ha de consolidarse con mecanismos de gobernanza colaborativa como se describen a continuación.

c) Mecanismos de gobernanza colaborativa y competencias de las administraciones públicas

Del mismo modo que fue comentado en los resultados procedentes del análisis documental de las políticas autonómicas en materia de vulnerabilidad urbana, la

gobernanza es el principal método para afrontar los grandes retos territoriales y urbanos que tienen lugar en los barrios de nuestras ciudades. La gobernanza, en este sentido, hace especial hincapié en el buen gobierno y en la participación, cooperación y coordinación con el conjunto de actores a la hora de elaborar una visión territorial compartida (Romero & Farinós, 2008; 2011; Farinós, 2011).

De este modo, la adopción de políticas públicas horizontales y territorializadas (Matesanz, 2016) pasa necesariamente por replantear el papel de las administraciones públicas en el diseño de las propias políticas y, especialmente, en el papel que han de protagonizar las corporaciones locales.

En este sentido, la propuesta de actuación refleja en buena medida, gran protagonismo de las administraciones públicas en la intervención en barrios vulnerables, pero especialmente, poniendo el énfasis en el papel protagónico de los ayuntamientos. Tal y como señalan Blanco y Subirats (2012), Brugué y Gomà (1998); Filipe Araújo y Varela (2009), la relevancia de los propios gobiernos locales y su interdependencia con otros niveles de la administración u otras escalas de implementación de las políticas urbanas, escenifican uno de los grandes retos a acometer en la agenda pública. Esta articulación de la política urbana en materia de vulnerabilidad urbana con la integración de diferentes escalas (local, metropolitana, regional y estatal) (Matesanz, 2016) igualmente alude a la interdependencia de distintos tipos de intervención y a la interrelación de políticas públicas de distinto nivel competencial.

La propuesta recogida en el documento técnico de trabajo, articula esta gobernanza no únicamente desde el planteamiento de los distintos niveles competenciales, sino también con la pluralidad de actores que han de intervenir a lo largo del proceso de ejecución de la propia política pública.

De un lado, la gobernanza tal y como ha sido descrita en los distintos organismos y mecanismos requiere, además, de conjugar la representación de la pluralidad de actores, intereses y roles para la proposición de estrategias y alternativas (Berthelot, 1990) que permitan enriquecer el proceso de elaboración de los respectivos planes de barrio y, de este modo, contribuir a “mejorar la decisión final en interés de la colectividad” (Dente & Subirats, 2014, p.74). La vertebración de estos organismos y mecanismos de gobernanza urbana colaborativa, del mismo modo se corresponden con el planteamiento

metodológico de hacer protagonistas de su propio cambio a los agentes comunitarios (Marchioni, 2007), especialmente en lo que respecta a la “capacitación de los gobiernos locales, la ciudadanía y los distintos actores (económicos, sociales, etc.) para mejorar su situación presente y afrontar desafíos futuros” (De Gregorio, 2012, p.25).

d) Equipos de barrio

En coherencia con el apartado anterior, gobernar las actuaciones más allá de la regulación de mecanismos y organismos creados a tal efecto, igualmente implica la vertebración de equipos humanos que garanticen la gobernanza al ámbito local y de proximidad.

En las normativas vinculadas a los Planes Estatales de Vivienda (2005-2008, 2009-2012) se contempla parte de la financiación dirigida a la constitución de equipos que puedan implementar los distintos programas de erradicación del chabolismo, ARUS y ARIS. En lo relativo a los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, de la misma forma se subraya la necesidad de constituir equipos a la hora de desarrollar programas integrales que permitan asegurar la complementariedad de las acciones “que inciden en las condiciones de las viviendas, la capacitación y el acompañamiento al empleo, el refuerzo y orientación educativa y la capacitación para la participación de las personas” (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014).

Por otra parte, en las normativas autonómicas analizadas en el capítulo séptimo, únicamente la política andaluza de las ERACIS y la política valenciana de BAP contemplaban la existencia de equipos profesionales. En la propuesta de actuación fue unánime el posicionamiento respecto a, por un lado, vehicular la gobernanza a través de equipos interdisciplinares que actuaran en el seno de los territorios objeto de intervención; y, por otro lado, lograr la consecución de los objetivos planteados en la propia propuesta y en la materialización de las actuaciones que se desprenden de los distintos ámbitos de actuación desde el enfoque integrado.

De esta forma, en el documento técnico de trabajo se han planteado los equipos de forma interdisciplinar y, a su vez, se ha propuesto la regulación de las funciones a acometer por parte de este equipo en materia de investigación, planificación e intervención. Equipos que, igualmente, acompañen desde el inicio a la población y al propio territorio objeto de intervención en el proceso de potenciación de las capacidades,

en la promoción de su autonomía y de su protagonismo como actores esenciales en el proceso de cambio (Marchioni, 2007).

Por todo ello, el planteamiento de los equipos interdisciplinares, su papel y sus funciones tal y como señalaba Paul Davidoff (1965) asumen el rol del *advocate planner*. Este equipo de profesionales está igualmente orientado a un urbanismo al servicio de la justicia social (Arias-Sans & Martí-Costa, 2013) en la forma en la que coadyuvan a la ciudadanía y al resto de actores intervinientes en la relación con las administraciones competentes al objeto de hallar una situación ante una problemática determinada.

e) Participación ciudadana

De la misma manera que sucedía con el planteamiento del enfoque integrado, la participación ciudadana en la propuesta del documento técnico de trabajo, ha sido identificada como otro de los grandes retos de la política de barrios en la Comunitat Valenciana. La ciudadanía ha de tener un papel esencial en la coproducción de la política de barrios, especialmente en un contexto recíproco y de interdependencia (Subirats, 2016).

En este sentido, el proceso seguido en esta tesis doctoral junto con el planteamiento de la propuesta de actuación en barrios de la Comunitat Valenciana se corresponde con el abordaje de la política pública en la materia a partir de la implicación, el protagonismo y la participación ciudadana orientada a la enunciación de posibles soluciones (Parés, 2017). De esta forma, la vertebración de la participación ciudadana en las comisiones mixtas además de favorecer y promover mecanismos que faciliten dicha participación, igualmente apuesta porque “la gente tenga protagonismo y que sea sujeto de decisiones; (...) del hacer tuyo, asumir, comprometerse; apoderarse” (Heras i Trias, 2008, p.23).

Este protagonismo de la propia ciudadanía residente en los barrios objeto de intervención, es indispensable en el proceso de intervención y, al mismo tiempo, es coadyuvado por los propios equipos interdisciplinares de barrio.

f) Inclusión social y residencial en los barrios de atención especial

La concentración de lugares con problemas (Muñoz-Moreno, 2017) o de “problemáticas de diferente naturaleza en el territorio” (Antón-Alonso et al., 2016) y de

la propia concentración de población en situación de vulnerabilidad ha sido una de las cuestiones más remarcadas en el análisis de las entrevistas y de las audiciones realizadas en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Este rasgo característico del conjunto de los barrios vulnerables refiere aspectos de carácter estructural especialmente conectados con fenómenos urbanos vinculados a la vulnerabilidad urbana como la desigualdad y la segregación residencial y social (Donat, 2018; López-Simón, 2022), entre otros. Este hecho, ha sido significativo en el análisis de la Comunitat Valenciana no únicamente por su dimensión en el conjunto de las entrevistas y audiciones reiterado hasta en 61 ocasiones, sino también por los estudios relativos a la vulnerabilidad urbana en la materia.

A este respecto, son diversas y plurales las fuentes teóricas que han referido la cuestión de la concentración en el espacio urbano de determinadas clases desfavorecidas (Aparicio & di Nanni, 2011; Borja & Castells, 2004; Subirats, 2016) como de la propia concentración de fenómenos como la pobreza (Donald et al., 2016; Musterd, Murie & Kestelook, 2006; Musterd et al., 2017; Harding, Harloe & Rees, 2012).

En consecuencia, en el documento técnico de trabajo se pretende abogar por la reducción de esta doble concentración: tanto aquella que implica un componente territorial respecto a un conjunto de déficits de índole muy diversa (económica, social, sanitaria, urbanística...), como aquella que alude al componente social referido a la concentración residencial de población caracterizada por una situación de vulnerabilidad y/o exclusión social. Tal y como fue debatido en los grupos focales, no existió una posición unánime respecto a la adopción de esta medida de carácter estructural en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana.

La experiencia internacional mostrada con la *Politique de la Ville* o el propio análisis del caso danés, ejemplifican modelos de actuación diferentes amparados igualmente en la reducción de las desigualdades territoriales y sociales a través de una actuación sobre la composición demográfica de los barrios vulnerables.

De esta forma, ya han sido mencionadas las críticas a este modelo antidemocrático y focalizado especialmente sobre la concentración demográfica de personas procedentes de países no occidentales.

En contraposición a ello, los resultados arrojados en el marco de la Comunitat Valenciana, especialmente por parte de las personas profesionales, señalan las dificultades de abordar cualquier tipo de intervención cuando el grado de concentración es tal, en el que desarrollar una intervención de carácter social, educativo, sanitario, etcétera o una intervención de carácter integral, encuentra nulas o limitadas expectativas de éxito.

Independientemente de las actuaciones que se pretendan desarrollar, inclusive en el marco de la inclusión demográfica de otros perfiles poblacionales junto con la reubicación y acompañamiento de distintas unidades de convivencia a otros lugares, la política de barrios, en todo caso, ha de tender a facilitar la capacidad de resiliencia urbana. Esta cuestión, que no ha sido reflejada con especial incidencia a lo largo de los distintos capítulos de resultados de forma literal por parte de las personas entrevistadas, audicionadas y personas expertas, es una de las grandes características endógenas de los barrios vulnerables (de Balanzó, 2015). A pesar de no haber existido referencia expresa al respecto en el trabajo de campo, los propios resultados con la identificación de las necesidades y de las propias características de los barrios vulnerables, aluden de forma indirecta a la existencia de mecanismos de adaptación y transformación (Magrinyà & de Balanzó, 2015; Galderisi, 2014).

De este modo, las propuestas enunciadas en el documento técnico de trabajo en conjunto, hacen referencia a esa máxima de construir y fomentar “capacidades colectivas que resistan alteraciones, manteniendo los equilibrios entre las exigencias ambientales, económicas y sociales de sus comunidades” (Blanco & Subirats, 2012). En definitiva, el conjunto de propuestas sigue esta línea teórica en la forma en la que se orienta a apostar por la resiliencia urbana es abogar por la sostenibilidad de las ciudades, por la autonomía de los barrios y por la potenciación de las capacidades colectivas.

10.5. EL DERECHO A LA CIUDAD ¿UN DERECHO REALIZABLE?

Con el contenido de los apartados precedentes, cabe señalar que, al inicio de los fundamentos teóricos de esta investigación, se abordaba el recorrido generacional de la formulación de los derechos humanos y, la conexión de estos con la aspiración lefebvriana del derecho a la ciudad. No es pues, casual, la conexión del conjunto de medidas recogidas en las propuestas de actuación descritas en este capítulo con el desiderátum filosófico del derecho a la ciudad que planteaba Henri Lefebvre en su obra.

La múltiple afectación de la vulnerabilidad urbana en las diversas esferas de la vida cotidiana de las personas, provocan en la escala territorial y de proximidad dinámicas de injusticia socioespacial (Bret et al., 2016) que impiden tanto la garantía del reconocimiento de los derechos humanos como de su pleno ejercicio por parte de la población residente en los barrios vulnerables. Tal y como fuera señalado en el capítulo de la Comunitat Valenciana, los barrios vulnerables son un claro ejemplo de injusticia socio-espacial respecto al ejercicio de los derechos humanos como a la ausencia de un “reparto equitativo en el espacio de los recursos socialmente valorados, así como también las oportunidades o posibilidades de utilizarlos o no” (Salamanca & Astudillo, 2016, p.13).

La conexión del derecho a la ciudad y la situación de vulnerabilidad urbana más allá de remitir a la exigibilidad del conjunto de derechos humanos para la consecución del derecho lefebvriano, alude igualmente a la capacidad de la población de su ejercicio, más allá de la garantía de la protección social, la vivienda, la educación, el urbanismo, la sanidad...

En el conjunto de barrios vulnerables analizados, el reconocimiento y garantía de dichos derechos está presente en las medidas de discriminación positiva por parte de los equipos de servicios sociales para garantizar el derecho a la protección social, en las medidas de carácter residencial para hacer efectivo el derecho a la vivienda, centros educativos con medidas igualmente de discriminación positiva para garantizar el derecho a la educación en la infancia y la adolescencia... no obstante, la situación actual no remite a una problema asociado a adolecer de la garantía del conjunto de derechos que nutren y retroalimentan el derecho a la ciudad, sino en la capacidad de la ciudadanía residente de hacer efectivos dichos derechos.

Gran parte de los barrios vulnerables concentran gran parte de recursos de carácter público (centros de servicios sociales, centros educativos, recursos comunitarios como bibliotecas o centros de ocio y tiempo libre...) que permiten, en el ámbito local y de proximidad establecer una aproximación del conjunto de dichos derechos a la población residente. A pesar de ello, son frecuentes las elevadas tasas de absentismo y fracaso escolar, el bajo nivel educativo, la creciente demanda de prestaciones económicas para la cobertura de necesidades básicas, las escasas oportunidades de desarrollo laboral, las elevadas tasas de desempleo... Por otra parte, también se han hallado barrios donde la

carencia de este tipo de recursos ha sido una característica significativa unida al conjunto de vulnerabilidades derivadas de las distintas dimensiones de la vida diaria de las personas a título individual y de la vida urbana a título colectivo. A este respecto, Bret et al., (2016) remarcaba que, las discriminaciones ligadas a espacios urbanos concretos eran igualmente medidas y aspectos esenciales precisamente en la producción de injusticia de carácter espacial.

Tanto una tipología de barrios con una amplia presencia de recursos públicos con cuantiosas inversiones como la otra tipología donde carecer de dichos recursos supone un rasgo característico de éstos, conlleva a la reflexión de que no únicamente se trata de la garantía de dichos derechos por parte de la administración pública con la dotación de servicios y recursos para su ejercicio, sino en cuestiones de carácter estructural que van más allá de la política integral de intervención frente a la vulnerabilidad urbana.

De este modo, tal y como ha sido destacado con anterioridad, el origen de la vulnerabilidad urbana encuentra su razón de ser en aspectos de carácter estructural, tales como la desigualdad, el sistema capitalista o las propias dinámicas de segregación urbana y residencial presentes en el conjunto de territorios, con independencia de sus límites geográficos. Por ello, además del conjunto de aspectos esenciales de la propuesta mencionados hasta el momento, han de acompañarse de la redefinición del espacio urbano en su conjunto con las relaciones de producción que en él tienen lugar, de forma que, el cambio en dichas relaciones y en las cuestiones de la propiedad tiene un efecto directo en la configuración de las ciudades.

Siguiendo la teoría lefebvriana, el derecho a la ciudad puede tener dos lecturas posibles: como derecho complementario al resto de derechos recogidos por el ordenamiento jurídico vigente o como derecho superior al resto de derechos. Tal y como ha sido considerado en la presente tesis doctoral, garantizar el derecho a la ciudad en los barrios vulnerables implica, necesariamente, la garantía del reconocimiento y del ejercicio del resto de derechos humanos. De este modo, la propuesta de actuación con la que culmina la tercera parte de la investigación, es una reivindicación en definitiva no únicamente por el derecho a la ciudad, sino como el derecho a la vida transformada y renovada (Lefebvre, 1969), es decir, como un derecho de la ciudadanía a la propia vida urbana (Fauth, 2015).

Si bien para su consecución, el propio autor destacaba las dificultades de hacerlo posible, la centralidad de su teoría en el espacio urbano y la política fue clave en la enunciación de dos proposiciones de carácter político para convertir *su materialización utópica* en una realidad.

De la misma forma que sucede con los distintos instrumentos y medidas de actuación que han sido recogidas en el documento técnico de trabajo sobre la idoneidad de desarrollar una herramienta de medición, la realización de diagnósticos territoriales, así como la enunciación de los propios planes de barrio; Lefebvre planteaba un programa político de reforma urbana amparado precisamente en la especial atención a la singularidad y especificidad de este y del territorio en cuestión, donde queden representados los intereses de la clase obrera (Lefebvre, 1969). Estos intereses de la clase obrera junto con el resto de intereses de los actores contemplados a lo largo de la propuesta, se vehiculan precisamente en los mecanismos de gobernanza colaborativa y en los distintos organismos de representación, reflexión, coordinación y proposición de las actuaciones a acometer desde el ámbito local y de proximidad al ámbito autonómico.

Además de este programa de reforma urbana, Lefebvre plantea la realización de proyectos urbanos donde trascienda el mero carácter urbanístico de las ciudades y existan proyectos donde queden contempladas las aspiraciones de sus residentes a la vida urbana.

En coherencia con este planteamiento de carácter político, la propuesta de la política de barrios de la Comunitat Valenciana igualmente está orientada a definir determinadas actuaciones que permitan favorecer el desarrollo de *lo urbano* y mejorar la calidad de vida urbana, especialmente a través del papel protagónico de la ciudadanía como sujeto clave en la revolución urbana y sin cuya existencia ésta, no podría tener lugar.

10.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Tal y como ha sido presentado en este capítulo, gran parte de los resultados de los objetivos específicos y de las propias preguntas de investigación, se han correspondido con los fundamentos teóricos abordados inicialmente en esta tesis doctoral.

La situación que acontece en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, permite comprender su naturaleza de carácter estructural, poliédrica y su

multidimensionalidad, cuestiones que son aspectos esenciales a considerar en su abordaje y en la definición de las políticas públicas en consecuencia.

De acuerdo con el contenido de este capítulo, los resultados abordados en la parte tercera guardan cierta correspondencia con los fundamentos teóricos de la presente investigación.

Asimismo, las propuestas para una política de barrios en la Comunitat Valenciana en todo caso remarcar la necesidad de adecuar las medidas a acometer a la propia singularidad y especificidad de los propios contextos de intervención. Tal y como fue reflejado en el capítulo VIII, la heterogeneidad de cada uno de los contextos observados requiere igualmente de medidas heterogéneas y adecuadas a cada realidad social y territorial.

De este modo, el énfasis en los distintos bloques que componen las propuestas reflejadas en el anexo 12, han de tomarse desde la flexibilidad, la coherencia con los diagnósticos territoriales desarrollados y, asimismo, con una óptima adecuación de las medidas a implementar.

Tal y como se ha apreciado en el último apartado, la consecución del derecho a la ciudad implica al mismo tiempo el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y, además, de las capacidades y garantías para su adecuado ejercicio en el territorio. La interseccionalidad de las actuaciones en pro del reconocimiento y garantía del derecho a la ciudad igualmente suscita retos que la propia administración debe resolver en las próximas décadas, tales como la integralidad, la transversalidad y la interdependencia entre los distintos departamentos competentes.

En síntesis, a raíz de lo descrito en este capítulo conjuntamente con el contenido de los resultados, en el siguiente capítulo se esbozan algunas cuestiones clave para construir un modelo de actuación amparado en la aspiración del derecho a la ciudad y en la idiosincrasia de cada barrio en particular.

PARTE QUINTA: CONCLUSIONES

CAPÍTULO XI.

CONCLUSIONES PRINCIPALES DE LA INVESTIGACIÓN



Telefonillo en el Barrio de Bajo Vías (Sagunto).

Los barrios bajos operan como círculos viciosos. Con el tiempo, estos círculos viciosos enredan el funcionamiento de entero de una ciudad. (...) Para vencer a los barrios bajos hay que considerar ante todo a sus moradores como personas capaces de comprender y actuar según su propio interés, que es lo que son. Necesitamos distinguir, respetar y construir sobre la potencia regeneradora que ya existe en los barrios bajos y que operan también con eficacia en las ciudades reales. Esto es muy distinto que condescender a dar una vida mejor a la gente, y no se parece nada a lo que se hace hoy. Los círculos viciosos son difíciles de rastrear. Causas y efectos se confunden, precisamente porque se anudan y reanudan recíprocamente de forma muy complicada.

Jane Jacobs (2013, p.307-308).

INTRODUCCIÓN

A la luz de los resultados expuestos en la presente tesis y la discusión de los mismos con el contenido del marco teórico y metodológico, a continuación, se presentan las conclusiones principales que se derivan de la investigación.

Los hallazgos más significativos que se desprenden del estudio, conllevan a la reflexión tanto en lo que respecta a los aprendizajes derivados del análisis de la vulnerabilidad urbana (medición, límites, reconocimiento institucional y las dinámicas supramunicipales a considerar), como al papel de las políticas públicas en la prevención, mitigación y aminoración del fenómeno objeto de estudio.

En conexión con las bases teóricas utilizadas, en este capítulo se introduce un último apartado de consideraciones principales donde replantear, recuperar y reparar el derecho a la ciudad en un contexto de desigualdad estructural en aras de alcanzar el desiderátum lefebvriano de dicho derecho.

Por otro lado, en la última parte se sintetizan las aportaciones más relevantes de la investigación y, además, se enuncian las propuestas y vías futuras de investigación con las que continuar abordando de forma empírica la vulnerabilidad urbana.

11.1. CONSIDERACIONES PRINCIPALES

A continuación, se procede a subrayar los principales hallazgos y aprendizajes derivados de la presente tesis doctoral, invitando a quien lea estas páginas a la reflexión de cara a la realización de futuras investigaciones en la materia.

11.1.1. Los aprendizajes derivados del análisis de la vulnerabilidad urbana

De acuerdo con el análisis del fenómeno objeto de estudio, la situación actualmente existente en los barrios vulnerables valencianos requiere de un replanteamiento que permita reducir los crecientes niveles de vulnerabilidad urbana. Dicho replanteamiento implica, por un lado, reorientar cómo desde las administraciones públicas en sus diferentes niveles competenciales observan e identifican las dimensiones, extensión e intensidades del fenómeno; y, por otro lado, el replanteamiento de las propias fórmulas de acción para abordar la vulnerabilidad urbana. En este último caso, el abordaje de la vulnerabilidad urbana en buena medida irá precedido por la definición y el análisis

que se realice sobre ésta y, en consecuencia, establecer las vías y los mecanismos oportunos para incidir sobre su prevención y aminoración.

Los aprendizajes derivados del análisis de la vulnerabilidad urbana existente en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana manifiestan, por sí mismos, una definición parcializada y sectorial. Esta definición procedente de un análisis fragmentado entre los distintos departamentos que intervienen en el ámbito de los barrios vulnerables (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda...), ha sido una de las principales deficiencias que han sido observadas en la pluralidad de actuaciones inconexas que tienen lugar en estos territorios. En este caso, adolecer de una visión compartida y del enfoque integrado entre las distintas administraciones públicas y el resto de actores que tienen cabida en los barrios vulnerables, igualmente escenifica uno de los grandes retos que las políticas en la materia deberían acometer en las próximas décadas.

Desde el punto de vista de quien firma estas páginas, no existe una definición y análisis inequívoco de la vulnerabilidad urbana. Sin embargo, uno de los grandes aprendizajes de esta investigación es que, en su definición, ha de contemplarse su multidimensionalidad, su naturaleza poliédrica y las distintas intensidades que pueden observarse de su existencia en los distintos lugares donde se manifiesta.

Así, la multidimensionalidad, no exenta de complejidad en su operacionalización empírica, requiere que el fenómeno de la vulnerabilidad urbana sea reconocido desde los distintos departamentos intervinientes y, a su vez, se establezcan las sinergias interdepartamentales pertinentes para lograr, en consecuencia, una visión compartida de una actuación integrada.

Además de esta cuestión, en lo que respecta a la naturaleza poliédrica, tal y como ha sido observado tanto en el caso danés como en el análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, este fenómeno presenta efectos dispares y es mostrado con incidencia igualmente diversa en función de cada caso en particular. Ello, obliga asimismo a adecuar el análisis de la vulnerabilidad urbana considerando inicialmente los distintos contextos donde tiene lugar e identificando las potenciales situaciones surgidas a raíz de su existencia en las ciudades.

En lo que respecta a las intensidades, el análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana ha escenificado cómo su incidencia ha sido disparmente diferente

entre los barrios vulnerables de los municipios del norte y del sur de la Comunidad Autónoma. Esta cuestión junto con la idiosincrasia de los propios barrios, requiere replantear, al menos, dos cuestiones: la primera de ellas, la adaptación de las políticas públicas a las necesidades, demandas, carencias y potencialidades de sus moradores y del propio territorio. Es decir, conectar la definición de los actores asociados al problema público de la vulnerabilidad urbana con la potencial política pública. Y, la segunda de ellas, a la medición del fenómeno de la vulnerabilidad urbana con instrumentos capaces de radiografiar los diferentes niveles e intensidades y, así, observar las posibles evoluciones o involuciones del fenómeno.

Medición empírica e identificación geográfica y temporal de la vulnerabilidad urbana

A pesar de las dificultades de medición derivadas de su propia complejidad y naturaleza multidimensional y multifactorial, su medición empírica y su identificación geográfica y temporal escenifica uno de los grandes retos de las próximas décadas.

Aunque en la presente investigación la vulnerabilidad urbana haya sido analizada a través de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, igualmente dicho fenómeno tiene lugar en otros niveles territoriales siendo espacios, zonas, distritos e incluso calles o fincas donde puede manifestarse en toda su amplitud. En cualquiera de dichos escenarios –todos ellos, espacios urbanos vulnerables–, resulta indispensable tanto medir para conocer la extensión y amplitud del fenómeno, como medir para transformar.

A pesar de que en la presente tesis doctoral haya sido empleado el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana como punto de partida para desarrollar un análisis cualitativo del territorio objeto de estudio, el análisis de la vulnerabilidad urbana en las CC. AA y, por ende, en el conjunto de España, adolece de un índice público que permita anualmente conocer las dimensiones de la vulnerabilidad urbana. La carencia de datos en las administraciones públicas y del acceso a los mismos por parte de la academia y equipos de investigación, así como por parte de la ciudadanía en general, es uno de los grandes lastres y déficits de nuestro país. Especialmente en lo que concierne a la transparencia, la enunciación de políticas públicas coherentes con la realidad existente en cada contexto territorial y el seguimiento y evaluación de las mismas durante su implementación.

Vulnerabilidad urbana desapercibida

En sintonía con el apartado anterior y en relación al empleo del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana como punto de partida en la identificación de los barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana, se han observado considerables deficiencias en la identificación del nivel de vulnerabilidad de dichos entornos.

Esta cuestión no únicamente ha tenido lugar con la aplicación del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana, sino que también supuso un criterio determinante para refutar la utilización del VEUS de la Vicepresidencia y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática. Por parte del VEUS, la identificación de gran parte de los municipios como territorio vulnerable y de varias secciones censales como espacio urbano sensible (830) impedían su operacionalización para desarrollar la presente investigación en los términos recogidos en el marco metodológico.

Estas limitaciones de medición e identificación fueron superadas gracias al conocimiento de las personas profesionales de los diferentes sistemas de protección en el contexto municipal.

A este respecto, cabría reflexionar sobre el papel que dicho conocimiento puede jugar en la mejora de los índices de vulnerabilidad urbana actual, superando los límites de su medición y la escasez de datos.

Si bien en el análisis de la vulnerabilidad urbana desde el punto de vista cualitativo, ha sido manifiesto un discurso similar por parte de los informantes clave sobre el conjunto de características y aspectos definitorios de dichos barrios, resultaría significativo enriquecer los procesos de medición cuantitativa con el valor añadido del conocimiento cualitativo.

La incorporación de la perspectiva cualitativa en la identificación de la vulnerabilidad urbana, igualmente permite observar aquellos espacios que comienzan a deteriorarse y degradarse, sirviendo también de elemento de prevención de situaciones de una mayor vulnerabilidad en el entorno de nuestras ciudades. Tan importante resulta la identificación y representación cartográfica de los barrios que se encuentran en una situación crítica, es decir, con un elevado nivel de vulnerabilidad urbana como de aquellos que se encuentran a medio camino entre la inclusión urbana y la exclusión. En otros

términos, tan relevante resultan las actuaciones en aquellos entornos con una vulnerabilidad muy alta como acometer actuaciones de prevención en lugares con una vulnerabilidad media y baja para que no se tornen en alta y media.

Como fue señalado en el apartado anterior, la disponibilidad de índices periódicos en materia de vulnerabilidad urbana por parte de los poderes públicos es una necesidad urgente en lo que respecta a la identificación, actuación, prevención, seguimiento y evaluación de las actuaciones cometidas en dichos espacios. A este respecto, la medición empírica del fenómeno objeto de estudio, debería de conjugar las siguientes tres vertientes: discurso (población y profesionales), datos (espacio territorial y características de la población) y periodicidad (espacio temporal).

Las luces y sombras del reconocimiento institucional de la vulnerabilidad urbana

En relación a los apartados anteriores sobre el análisis e índices de medición del fenómeno objeto de estudio, cabe detenerse en los efectos que su identificación empírica e institucional implica para dichos barrios y para el conjunto de municipios donde se ubican.

Desde el punto de vista de la investigadora, se desconoce si el alcance del reconocimiento institucional de las situaciones de vulnerabilidad urbana que tienen lugar en nuestras ciudades genera mayores beneficios que el hecho de carecer del mismo. Esta identificación conlleva, en cierta medida, a la *personificación* del espacio urbano y a la gente que la habita como entorno vulnerable, a diferencia de lo que pueda suceder con datos relativos a las situaciones de pobreza o situaciones de riesgo y/o exclusión social, donde los datos cuantitativos en ningún caso hacen referencia ni a territorios ni a personas a título individual: se conoce el conjunto del fenómeno (pobreza, situaciones de riesgo, violencia de género), pero se desconocen las personas que son afectadas por esta serie de fenómenos a título individual.

Así, su reconocimiento institucional con determinadas acepciones, conlleva a una serie de efectos colaterales, especialmente en lo relativo al imaginario social y a la identificación de dicho espacio y a las personas que en él residen con un halo de estigmatización. Dicho reconocimiento, además, tiene una incidencia directa sobre los precios del suelo y la vivienda de dicho espacio territorial.

Sin embargo, adolecer de herramientas y bases de datos suficientes para su identificación y representación geográfica, escenifica al mismo tiempo la existencia de una realidad invisibilizada por parte de la administración. Dicho de otro modo, carecer de un instrumento que permita reconocer institucionalmente, radiografiar el territorio y conocer aquellos espacios de las ciudades con determinados niveles de vulnerabilidad que requieren de una actuación pública, puede suponer una evasiva de las administraciones públicas quienes pueden eludir su responsabilidad de hacer frente a la magnitud del fenómeno y a la existencia de tales entornos en sus límites competenciales.

Así, tan relevante resulta acometer actuaciones ante la detección de situaciones de vulnerabilidad como la evaluación de dichas actuaciones a lo largo de su implementación, especialmente para observar su potencial evolución o involución y establecer mecanismos de corrección si fueran necesarios para lograr los efectos deseados tras su ejecución.

A colación de su medición y su reconocimiento institucional, la visibilización de la realidad de la vulnerabilidad urbana es imperativa para la aprobación de medidas tendentes a mejorar su situación. El reconocimiento objetivo de los múltiples espacios urbanos vulnerables en la Comunitat Valenciana es preciso para actuar en consecuencia. Más allá de la publicidad y de su *personificación* como barrios con necesidad de intervención, su reconocimiento institucional implica reconocer una situación considerada como insatisfactoria e implementar políticas públicas que mejoren las causas y consecuencias que determinaron su situación.

El horizonte de las dinámicas supramunicipales

La realidad del fenómeno objeto de estudio a través de los barrios vulnerables ineludiblemente debe contextualizarse en dinámicas que exceden y superan los límites municipales. La desigualdad, la segregación urbana y la propia vulnerabilidad en su conjunto, es preciso observarla con una mirada *glocal*, donde los efectos son percibidos tanto en el contexto global (continente, estado, comunidad autónoma, región y área metropolitana) como en el contexto local e infra-local (municipio, distrito, barrio, espacio). La interconexión entre los límites territoriales y las dinámicas derivadas de los efectos de los fenómenos sociales y urbanos sentidos en diferentes escalas territoriales, de igual manera, cabe considerarse en su análisis y abordaje.

Las diferencias apreciadas en la Comunitat Valenciana respecto a la capacidad de los ayuntamientos en el abordaje de la vulnerabilidad urbana, requieren de contemplar lógicas supramunicipales que permitan aunar esfuerzos y contemplar vías de actuación intermunicipales.

La superación de la vulnerabilidad urbana, únicamente tiene sentido en una lógica supramunicipal, donde se vislumbren las posibilidades y oportunidades que brinda la autonomía local, conjugando y nutriendo las posibilidades y oportunidades de cada uno de los municipios en pro de la calidad de vida en los barrios objeto de estudio.

11.1.2. El papel de las políticas públicas en la gestión de la vulnerabilidad urbana

Las políticas públicas frente a la vulnerabilidad urbana como segundo componente que vertebra la estructura de la presente investigación, merece una reflexión en profundidad respecto a los aprendizajes que se derivan de las mismas.

Tal y como ha sido reflejado a lo largo de la investigación, las políticas públicas tienen un papel protagónico en la gestión, la aminoración, la cobertura y el abordaje integral de la vulnerabilidad urbana. Por ello, a continuación, se realizan algunas consideraciones sobre las políticas de vivienda, servicios sociales, sanidad, empleo y educación, remarcando que el conjunto de políticas públicas dirigidas a los espacios urbanos vulnerables han de velar por la consolidación de espacios de transición entre la exclusión y la inclusión urbana, contemplando las fuerzas y potencialidades de las comunidades objeto de intervención y abogando por procesos tendentes al fomento de las capacidades individuales y colectivas, especialmente en referencia a la generación de la resiliencia urbana.

¿Sociedad vulnerable o sociedad vulnerada? El derecho a la vivienda como vía de inclusión y exclusión social

Las actuaciones frente a la vulnerabilidad urbana tradicionalmente en nuestro país, así como en el resto de países de nuestro entorno, han sido desarrolladas desde las administraciones públicas, con mayor o menor protagonismo, en su caso, por parte de los gobiernos centrales, autonómicos y locales. Es innegable que el papel de las políticas públicas en la gestión de la vulnerabilidad urbana es determinante en su aminoración y también en su resolución. Sin embargo, tal y como se ha mostrado a lo largo de los

capítulos de resultados, el modelo de *ciudad consolidada* está regida a lo largo y ancho de las ciudades del mundo por desequilibrios, desigualdad(es) y una fuerte ligazón al modelo capitalista donde sus efectos depredadores y el binomio “ganadores-perdedores” se hace palpable en la realidad urbana y social de los barrios objeto de estudio.

El modelo urbano actual, con lógicas evidentes e insalvables de centro-periferia, adolece de un criterio de sostenibilidad urbana en lo que respecta al ejercicio y garantía del derecho a la ciudad lefebvriano. Aquellos barrios de grandes promociones de vivienda pública de protección creados para la clase obrera en el siglo pasado o para el realojamiento de familias en situación de vulnerabilidad, desde sus inicios fueron el resultado del fenómeno de la segregación residencial originado desde la administración pública. Consecuentemente, supusieron y, suponen en la actualidad, un foco de concentración geográfica y social de personas en situación de vulnerabilidad y de déficits físicos y urbanísticos de diversa índole.

Por una parte, la construcción de grandes promociones de vivienda pública de protección en las ciudades españolas desarrolladas con políticas, aparentemente, bienintencionadas dirigidas a la población vulnerable, lejos de garantizar la inclusión social de las mismas a través de facilitar una vivienda pública, han generado espacios al margen de la ciudad, donde su vulnerabilidad se ha tornado crónica en el tiempo y con escasas expectativas de movilidad social.

Los errores cometidos en el pasado continúan siendo los errores del presente. Continúan emergiendo desde las administraciones públicas dinámicas de concentración de población en situación de vulnerabilidad en las viviendas públicas de protección sin contemplar en los criterios de adjudicación cuestiones de mixtura social, permeabilidad y/o sostenibilidad urbana en términos sociodemográficos y socioeconómicos.

De acuerdo con los resultados ofrecidos en el capítulo VIII, el conjunto de los municipios analizados con barrios vulnerables presenta elevados índices de vulnerabilidad residencial tanto por las deficientes condiciones residenciales como por la situación de vulnerabilidad existente desde sus orígenes (Alicante, Elche, Sagunto, Paterna y Torrent, entre otros). Ello, a su vez, implica dos consideraciones relevantes a repensar:

Por una parte, la concentración de vivienda pública asequible en bloques de vivienda en barrios periféricos en detrimento de disponer de vivienda pública asequible en el resto de los municipios, es una de las características principales de la radiografía de la política de vivienda en la Comunitat Valenciana.

Tanto nuestra CC. AA como a nivel estatal, todavía persiste el modelo Arrese como el *país de propietarios y no de proletarios*. Ello ha escenificado en la realidad autonómica y local de la Comunitat Valenciana, la falta de disponibilidad de vivienda pública y en régimen de alquiler.

Además de la falta de disponibilidad de vivienda pública en la actualidad, el mercado inmobiliario genera efectos de expulsión a quienes no disponen de la cuantía suficiente para acceder al mercado de la vivienda (tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler). Gran parte de los resultados en la Comunitat Valenciana, concluían un peso significativo de problemáticas asociadas a la cuestión residencial. Cuestión, no únicamente traducida en el deterioro y degradación del parque residencial, sino también en los fenómenos asociados a los desahucios, la falta de ingresos para el pago de los gastos derivados de la vivienda o la propia ocupación ilegal, entre los más relevantes.

Este fenómeno expulsivo determinado por el nivel de ingresos, también puede apreciarse en las lógicas urbanas de centro-periferia. Con carácter general, las zonas que disponen de unos precios de vivienda más bajos suelen estar alejados de los recursos comunitarios, suelen tener mayores dificultades de accesibilidad en las distintas vías y formas de transporte público.

Este hecho, además, genera una dinámica de atracción a la población con menores ingresos y con mayores dificultades para formalizar un contrato de arrendamiento (personas inmigrantes, madres solteras, familias numerosas) donde, incluso, se llegan a producir situaciones de ocupación irregular o de subalquileres. Ejemplo de ello son los barrios de El Xenillet (Torrent), La Coma (Paterna), Beniopa (Gandía) y los seis barrios que conforman la Zona Norte de Alicante, entre otros.

Si bien es cierto que la cuestión residencial es una piedra angular en la realidad de los barrios, también lo son las políticas públicas en la materia. Sin embargo, la experiencia nos muestra que la tradición histórica de acometer actuaciones públicas en materia de

vivienda y en el espacio público no tiene razón de ser si estas adolecen de la perspectiva social tal y como muestra la propia naturaleza del fenómeno objeto de estudio.

La dispersión de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda ha condicionado en buena medida la trayectoria dispar que han seguido las distintas autonomías en sus respectivos marcos normativos y, asimismo, las actuaciones protagonizadas desde las corporaciones locales. Esta configuración competencial que nos precede, requiere igualmente de la regulación de sinergias y mecanismos de colaboración, coordinación y cooperación interadministrativa en lo que respecta a la materialización de esta política en el ámbito local y de proximidad al conjunto de la ciudadanía.

Regresando al encabezado de este apartado, puede afirmarse que en los barrios vulnerables objeto de análisis tiene lugar de forma simultánea la existencia de lo que podría denominarse sociedad vulnerable y sociedad vulnerada.

De un lado, las personas y las ciudades, por definición son máquina de posibilidades, pero también de vulnerabilidades. Si extrapolamos este hecho a los barrios objeto de estudio, hemos de aludir que el conjunto de ellos (y el resto de barrios de nuestras ciudades), son vulnerables desde sus orígenes, en tanto en cuanto se encuentran expuestos a las dinámicas supramunicipales de la desigualdad, la polarización, la segregación urbana y otros efectos adversos a los que, diariamente su población hace frente a ello de forma resiliente.

A este hecho, se agrega el condicionante de los efectos derivados de los deficientes resultados de la política urbanística y de vivienda en España dirigida a la población en situación de vulnerabilidad con la construcción y concentración de grandes promociones de vivienda pública de protección social habitadas desde sus inicios, en el caso de la Comunitat Valenciana, por personas caracterizadas por la fragilidad de sus economías familiares y con bajos niveles educativos y formativos.

Entre la dependencia institucional y la autonomía social: el derecho a los servicios sociales

En el caso que nos ocupa y en conexión con el apartado anterior, no puede entenderse la política de vivienda sin el componente y las finalidades de las políticas sociales. El nuevo modelo de servicios sociales valenciano, en continua revisión y

reflexión ante las situaciones acaecidas en los últimos años tiene, junto con la política de vivienda, sanidad, empleo y educación, un papel esencial en el marco de las políticas públicas desarrolladas en estos barrios.

En este tipo de entornos, los servicios sociales valencianos (públicos y privados) desarrollan una actuación asistencial determinante en la cobertura de las necesidades básicas como consecuencia de la falta generalizada de ingresos regulares de las personas residentes en los barrios vulnerables.

Sin embargo, las reiteradas afirmaciones sobre la cronicidad de las situaciones de pobreza y las atenciones realizadas a las familias generación tras generación, alientan la necesidad de apostar por intervenciones de carácter integral tendentes a la ruptura de la dependencia institucional con los servicios sociales. Con el nuevo Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, más allá de la cobertura de las necesidades básicas que caracterizaban el modelo anterior, éste aspira a garantizar la inclusión y el bienestar social, la igualdad de oportunidades, el desarrollo personal, la vida independiente y la autonomía social junto con el resto de sistemas de protección.

No obstante, más allá de ello, la realidad de los equipos de atención primaria en los barrios objeto de estudio no está exenta de dificultades y limitaciones para hacer de esta utópica aspiración una operativa realidad. El volumen de demanda en los barrios caracterizados por una elevada concentración de población en situación de vulnerabilidad supone, para los equipos profesionales, una limitación al marco de actuación de este sistema de protección social donde la tendencia general de las intervenciones llevadas a cabo está determinada por las situaciones de urgencia social.

Acciones para garantizar el derecho a la educación ¿causa o consecuencia de la desigualdad?

De acuerdo con los elevados índices de absentismo y abandono escolar a edades tempranas, especialmente en el segundo ciclo de educación secundaria obligatoria en los entornos objeto de estudio, asalta la duda de si las fórmulas para garantizar el derecho a la educación son causa o consecuencia de la desigualdad existente en los barrios vulnerables.

El absentismo y abandono escolar en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana es significativamente menor a las tasas registradas hace tres décadas, tal y

como han manifestado las docentes entrevistadas. Sin embargo, aunque menores, las tasas actuales de absentismo y abandono escolar a edades tempranas, auguran un futuro laboral marcado por la falta de oportunidades, especialmente por el abandono escolar previo a la obtención del graduado escolar.

En los barrios objeto de estudio donde la extensa mayoría del alumnado procede del entorno residencial próximo al centro educativo, la obtención del graduado generaciones tras generaciones supone una excepcionalidad y una novedad. Del mismo modo que sucede con la concentración de población vulnerable en los barrios vulnerables objeto de estudio, los centros educativos en estos barrios están igualmente determinados por niveles tan elevados de alumnado con necesidades de compensación educativa que su seguimiento escolar y el ejercicio del derecho a la educación resulta más bien una aspiración utópica que una realidad.

En los escritos de Lefebvre se destaca que no se trata únicamente del reconocimiento del conjunto de derechos que nutren y retroalimentan *le droit à la ville*, sino de garantizar las capacidades y oportunidades para que la gente pueda ejercerlos en condiciones óptimas. Siguiendo la estela de la tradición lefebvriana, las generaciones presentes y futuras de dichos barrios se encuentran condenadas al ostracismo. Las elevadas tasas de absentismo año tras año requiere de un cambio urgente en el modelo educativo ya que son imprescindibles actuaciones que permitan romper la segregación educativa vivida en los CAES para que la educación no caiga en la redundancia de convertirse en causa y consecuencia de la desigualdad.

El derecho a un trabajo digno y de calidad: las políticas activas de empleo

Otro de los ejes fundamentales a considera en la política de barrios en la Comunitat Valenciana es la garantía del derecho a un trabajo digno y de calidad como freno al desempleo estructural que impera en los barrios objeto de estudio.

De acuerdo con el contenido abordado en los grupos focales, la igualdad de oportunidades en el acceso a un empleo como vía para la realización profesional y la independencia económica de las personas residentes es un aspecto clave en la consecución de la autonomía social y de la vida independiente a título individual, pero también del conjunto de los/as residentes de un barrio.

Si bien las políticas activas de empleo están altamente vinculadas con el nivel formativo de la población, en el caso de los barrios vulnerables cabe considerar los bajos niveles educativos y formativos de la población a la hora de promover este tipo de políticas de acuerdo con el perfil de sus residentes.

Las tasas y otros indicadores relacionados con el desempleo, que componen parte de los índices en materia de vulnerabilidad urbana en nuestro país, determinan al mismo tiempo una cuestión *glocal* que excede cualquier escala barrial: el capitalismo y la globalización.

En coherencia con el apartado anterior sobre las políticas de educación, estas junto con las formativas y laborales, han de reforzar el principio de igualdad de oportunidades desde la equidad y desde los proyectos vitales de la población activa.

A este respecto, las políticas activas de empleo han de contemplar los perfiles socioeducativos de la población residente en el acompañamiento y en la enunciación de itinerarios de inserción sociolaboral que permitan garantizar ingresos procedentes del trabajo y velar por la promoción de su independencia económica.

El derecho a la salud pública y a la sanidad universal

Una de las cuestiones que subyacen al resto de derechos comentados hasta el momento es el derecho a la salud pública y a la sanidad universal.

En materia de salud pública, los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana y otros que han sido visitados en el marco del trabajo de campo de esta tesis doctoral, en primer lugar, se caracterizan por ser espacios públicos afectados por la suciedad y por la falta de condiciones de higiene y salubridad pública. Más allá de las infraestructuras relativas al propio Sistema Valenciano de Salud (ambulatorios, consultorios auxiliares, hospitales...) garantizadas al conjunto de la ciudadanía como resultado del derecho subjetivo a la sanidad universal, implica un trabajo comunitario en materia de salud pública.

En el caso que nos ocupa, han sido destacadas diferentes cuestiones relacionadas con la salud pública, especialmente remarcando la incidencia creciente de trastornos mentales, adicciones y obesidad. La presencia del tráfico y consumo de drogas, especialmente iniciadas en la juventud, es uno de los principales factores de riesgo de la

cronicidad de las situaciones de vulnerabilidad y de exclusión social. El tráfico y consumo de drogas ha sido observado desde dos perspectivas diferenciadas: por una parte, en lo relativo a la necesidad de reforzar la seguridad ciudadana con las fuerzas y cuerpos de seguridad; y, por otra parte, en lo que respecta al impacto en la salud del consumo de estupefacientes.

Estas cuestiones que fueron remarcadas en el marco teórico y que posteriormente han tenido lugar en los resultados obtenidos en la Comunitat Valenciana, han de contemplarse en las medidas a implementar en materia de salud pública y sanidad universal. La ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza requiere de un esfuerzo unificado entre salud, educación, vivienda, empleo y servicios sociales.

Además de las anteriores, igualmente los resultados han mostrado la necesidad de apostar por actuaciones tendentes a la prevención de los potenciales factores de riesgo y sobre la potenciación de los factores de protección de las comunidades objeto de intervención.

Las políticas de salud pública y de salud comunitaria son esenciales para mejorar la esperanza de vida de la población. Para ello, tan necesaria resulta la intervención dirigida a reducir las enfermedades derivadas del consumo de estupefacientes, aquellas relacionadas con las condiciones de higiene y salubridad, como aquellas que permitan mejorar y avanzar en una alimentación sostenible.

Acción con, por, para y en la comunidad: los retos y desafíos de la participación ciudadana

La comunidad, en los términos seguidos en esta investigación, ha ocupado un papel de máxima relevancia tanto en la identificación de la situación existente de vulnerabilidad urbana en los barrios analizados como en la enunciación de propuestas de actuación. Sin el protagonismo de las personas que residen en las distintas comunidades (barrios), la acción política propuesta en el capítulo IX, no tendría razón de ser.

El papel de la comunidad y, más concretamente, el papel de la participación ciudadana abre nuevos horizontes y nuevos interrogantes respecto a: *¿qué tipo de participación ciudadana es necesaria?, ¿cómo promover y sostener en el tiempo procesos*

eficaces de participación ciudadana?, ¿cuánta participación ciudadana es suficiente?, ¿quién debe, puede y quiere participar?

Algunas de estas preguntas, ya abordadas en otros estudios empíricos, son de gran relevancia especialmente en entornos marcados por una elevada vulnerabilidad donde la desafección de los poderes públicos y la falta de confianza en los mismos, son hechos constatables. Gran parte de los estudios desarrollados en los barrios objeto de estudio han sido un foco de ensayo y error donde la población residente, profesionales e, incluso, responsables políticos han *participado* y *(re)participado* en el desarrollo de las actuaciones. La promoción de la participación ciudadana desde la administración pública como desde las entidades del tercer sector de acción social en la ejecución de diversos y múltiples proyectos de acción comunitaria, ha generado una amplia tradición de estrategias y dinámicas de proximidad donde la participación es tanto una vía como un pilar esencial en la sostenibilidad de las actuaciones a largo plazo.

Sin embargo, las lógicas administrativas e institucionales de las medidas implementadas no son coherentes con las realidades temporales de las personas ni con las realidades existentes en los barrios objeto de intervención. Las lógicas institucionales de intervención en barrios requieren adaptarse a los ritmos y dinámicas de los entornos objeto de intervención con la finalidad de lograr unos resultados óptimos y adecuarse, igualmente, a su población.

De este modo, los retos y desafíos de la participación ciudadana se orientan hacia la vertebración de procesos proactivos donde todas y todos tengan cabida y cuya contribución a la mejora de los problemas públicos se torne indispensable, ineludible y esencial. Es decir, hacer que las intervenciones institucionales se sientan como propias por parte de la ciudadanía para velar por su estabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

Transversalidad, integralidad y coordinación: las asignaturas pendientes

Como ha sido señalado a lo largo de los distintos capítulos, la naturaleza y múltiples efectos derivados del propio fenómeno de la vulnerabilidad urbana conllevan a la enunciación de diversas políticas públicas que permitan corregir su avance y prevenir su agravamiento.

La estructura competencial de nuestro Estado social y democrático de derecho configura un marco de actuación en la escala local y de proximidad donde es

indispensable la retroalimentación, la reciprocidad y la coordinación interadministrativa, interdepartamental y técnica. La tradición de la administración en sus diferentes ámbitos competenciales ha estado marcada por la sectorialización y fragmentación de políticas de actuación en diferentes materias. Sin embargo, la situación que acontece en los barrios objeto de estudio ha escenificado la falta de eficiencia y de sostenibilidad de los resultados logrados tras la implementación de las distintas políticas públicas (sociales, educativas, residenciales, urbanísticas...). Los objetivos prefijados de forma independiente y, adoleciendo del principio de unidad de acción con objetivos compartidos y simbióticos, no han logrado alcanzar la multidimensionalidad y la multicausalidad que caracteriza la vulnerabilidad urbana en nuestras ciudades.

El planteamiento de integralidad de las políticas públicas y de su transversalidad en el territorio objeto de intervención y en los distintos niveles de la administración pública pasa por repensar las nuevas formas de gestión, gobernanza y actuación.

Ligado a estas nuevas formas de gestión de las actuaciones públicas, emerge la idea de la gobernanza multinivel y de la gobernanza territorial. Las nuevas formas de gestión y la pluralidad de actores, implican pasar del *qué hay de lo mío* para hablar de *qué hay de lo nuestro*. La *personificación* comentada anteriormente, también tiene lugar en el escenario de los gobiernos locales y autonómicos donde las necesidades sentidas por la ciudadanía también forman parte del sentir colectivo del conjunto de profesionales y de responsables políticos en la búsqueda por nuevas soluciones.

De esta manera, son necesarios mecanismos de gobernanza que permitan establecer sinergias recíprocas y retroalimentadas entre los diferentes niveles de gobierno, así como la configuración de nuevas formas de gobernanza con, por, para y en la comunidad. Tan necesaria resulta la transversalidad y la integralidad de las actuaciones en los entornos que nos ocupan como la mejora de las voluntades políticas para hacer de ello una realidad inmediata.

El poder de lo público frente a la vulnerabilidad urbana

El poder de lo público es insoslayable en la enunciación y garantía del conjunto de derechos que dan sentido al concepto lefebvriano del derecho a la ciudad.

Las situaciones carenciales y de necesidad descritas en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana son un claro ejemplo de los déficits en las vías tendentes a

garantizar el reconocimiento de los derechos de ciudadanía. De esta forma, en la Comunitat Valenciana, tras los primeros años de implementación del Decreto de Barrios de Acción Preferente, la pérdida del protagonismo institucional en la consecución de actuaciones de gran relevancia e impacto en el entorno de los barrios vulnerables fue suplido por parte de las entidades del tercer sector de acción social quienes desarrollaron actuaciones en diferentes ámbitos (laboral, social, económico, educativo y sanitario, entre otros).

El papel de las entidades del tercer sector de acción social ha sido y es determinante en el conocimiento de la realidad social y urbana de estos barrios, así como en el desarrollo de actuaciones ante la falta de “políticas de barrio”. Sin embargo, estas últimas han de ser abordadas desde los principios de responsabilidad pública, universalidad y equidad territorial, ya que es la administración pública, en sus diferentes niveles, la única capaz y competente de garantizar dichos principios y el conjunto de derechos que nutren y retroalimentan la aspiración lefebvriana. Por ello, las entidades del tercer sector de acción social suponen un valor añadido como actores, cuya trayectoria y reconocimiento por parte de la comunidad ha de ser contemplado en las futuras acciones a desarrollar en los barrios vulnerables.

11.1.3. Repensar, reparar y recuperar el derecho a la ciudad en un contexto de desigualdad estructural

Tras lo expuesto en los apartados anteriores, es de gran relevancia subrayar la importancia de repensar los modelos de actuación actuales y pasados, reparar y enmendar los errores cometidos y recuperar espacios de transición que promuevan las condiciones necesarias para favorecer la vida urbana en los barrios de nuestras ciudades. Repensar, reparar y recuperar el derecho a la ciudad, es al mismo tiempo, repensar, reparar y recuperar el derecho a la vida urbana.

En lo que respecta a *repensar* los modelos de actuación actuales y pasados, ahondar en los fallos cometidos desde las distintas esferas de los sistemas de protección social permite observar los motivos por los que no han logrado revertir las situaciones de enquistamiento territorial y temporal. Hoy en día continúa haciéndose mención a la existencia de barrios vulnerables tras más de tres décadas desde que se considerasen vulnerables desde el punto de vista ciudadano y técnico.

Los resultados obtenidos en el marco de la Comunitat Valenciana han escenificado las múltiples intervenciones en barrios vulnerables a lo largo de las distintas épocas. Intervenciones que no únicamente han sido impulsadas desde las administraciones públicas, sino también desde las entidades privadas con y sin ánimo de lucro. La falta de integralidad y transversalidad del conjunto de actuaciones es uno de los grandes desafíos de las intervenciones dirigidas a mejorar las situaciones de los barrios vulnerables donde la suma de muchos pocos redunde en el beneficio colectivo y en un mayor impacto para el conjunto de la ciudadanía.

Por otra parte, en lo relativo al escenario de la *reparación*, existen determinadas situaciones que cabría considerar a largo plazo. Por un lado, cabría reparar la concentración demográfica de perfiles con elevados índices de vulnerabilidad social, educativa, económica y residencial. Como se ha podido observar, este hecho, creado desde el propio nacimiento de los barrios o por situaciones emergentes derivadas del bajo precio del suelo y de la vivienda, entre otras situaciones, ha conllevado a la cronicidad de las situaciones de vulnerabilidad en el tiempo, forma y espacio.

La experiencia de la academia y la trayectoria de las políticas públicas en materia de vulnerabilidad urbana en las CC. AA, en Francia y Dinamarca, muestran la necesidad de promover espacios de transición en el proceso de transformación urbana y social. El recorrido de las distintas políticas públicas²⁹³ escenifica la importancia de actuar en el corto, medio y largo plazo.

Dada la ontología de la vulnerabilidad urbana, el enquistamiento crónico de las situaciones de pobreza, desigualdad y desequilibrios de muy diversa índole apela a la urgencia de acometer actuaciones planificadas en ese triple espacio temporal, actuando sobre lo urgente (corto y medio plazo) para la resolución de lo importante (largo plazo).

11.2. VÍAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

La presente tesis doctoral da respuesta a las preguntas de investigación de la Tabla I, pero, al mismo tiempo, abre nuevos interrogantes en torno al fenómeno objeto de estudio en lo que respecta a su análisis, medición y a las vías de actuación.

²⁹³ Durante la estancia en el IGOP-UAB, cuyos resultados no han sido reflejados en la presente tesis doctoral, se observó la importancia de financiar *barrios con proyectos* en lugar de *barrios con problemas*.

Por una parte, la reflexión sobre la necesidad de disponer de herramientas y bases de datos cartográficas que permitan radiografiar la realidad urbana de los municipios de la Comunitat Valenciana es una vía de investigación futura. La identificación (cuantitativa, objetiva y geográfica), el diseño de un índice de vulnerabilidad urbana para la Comunidad Autónoma ha de contemplar las limitaciones de medición observadas en la presente investigación, así como considerar el conocimiento cualitativo de las personas profesionales en torno a los espacios urbanos vulnerables de las ciudades para la superación de dichas limitaciones.

Asimismo, resulta necesario que el mencionado índice sea configurado desde un planteamiento integral e interdisciplinar y, además, contemple la representación de la vulnerabilidad urbana con una gradación suficiente como para determinar aquellos barrios que se encuentran con un nivel de vulnerabilidad urbana muy elevado, medio y bajo y poder actuar en consecuencia. Así, esta vía de investigación reivindica que los indicadores urbanos han de estar al servicio de anticipar el deterioro y/o agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad urbana más allá del diagnóstico de la realidad social de cada territorio.

Por otro lado, esta tesis doctoral abre dos nuevos escenarios de estudio, especialmente en lo relativo a desarrollar estudios de panel de las políticas públicas y de los datos ofrecidos por el futuro índice de vulnerabilidad urbana. Tanto en un caso como en otro, resulta indispensable ahondar empíricamente en el análisis de la evolución o involución de la vulnerabilidad urbana y del marco de actuación al respecto, permitiendo flexibilizar y adaptar las intervenciones a las nuevas realidades sociales y a las demandas de la ciudadanía.

Además de lo anterior, otra de las posibles vías de investigación futura sería el estudio pormenorizado de cada uno de los barrios objeto de estudio siguiendo la estela de la metodología aplicada y empleada en esta investigación desde una mirada transversal, integral y comunitaria tanto de los actores como de las actuaciones a implementar en cada caso.

Por otra parte, de acuerdo con el análisis sustantivo de las políticas autonómicas presentado en los resultados, resultaría interesante desde el punto de vista de la eficiencia de las actuaciones, analizar el impacto que ha supuesto la implementación de dichos

marcos de actuación. Un análisis que permita profundizar en las principales oportunidades, debilidades y aprendizajes que se derivan de su aplicación en el ámbito local y de proximidad a la ciudadanía.

11.3. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

A lo largo de esta investigación, se ha tratado de hallar una vía óptima para conjugar sociedad-academia-administración y aspirar así, al desiderátum de conocer para transformar.

Desde la perspectiva de la investigadora, esta tesis doctoral ha tratado de subrayar el potencial del trabajo social comunitario como buena praxis de investigación y de intervención profesional en el diseño y propuesta de las políticas públicas frente a la vulnerabilidad urbana.

De forma recurrente, el diseño de las políticas públicas suele estar precedido por una arquitectura vertical *up-bottom* donde las personas a las que van dirigidas obtienen el resultado. No obstante, en muchas ocasiones, en esa arquitectura vertical, se carece de las vías y las estrategias adecuadas para que las personas puedan formar parte del diseño y de la propia solución a los problemas públicos.

Desde la humilde opinión de quien firma estas páginas, las investigaciones sociales han de ser aplicadas para revertir en una mejora para la ciudadanía y para el propio territorio. Las Ciencias Sociales, requieren de un planteamiento contextual y cooperativo con los actores existentes en el espacio y tiempo, escuchando las necesidades y las inquietudes de las personas.

En el ámbito de las Ciencias Políticas sucede del mismo modo. Por un lado, es posible apostar por el diseño de un marco normativo participativo y participado, arraigado a las necesidades que la ciudadanía manifiesta y padece; o, por otra parte, desde la mejor de las voluntades políticas, legislando aquello que se considera más conveniente para la población, pero sin una escucha proactiva.

Otra de las principales contribuciones que se derivan de este estudio, es el análisis de la vulnerabilidad urbana desde la perspectiva cualitativa, apostando por la comunidad y sus agentes comunitarios como sujetos protagónicos del proceso de investigación y, si

la propuesta de actuación resultara de aplicación, igualmente como protagonistas de su propio cambio.

Por todo ello, la principal contribución de esta investigación es conectar el trinomio sociedad-academia-administración velando por la resolución de los denominados *problemas públicos* y apostando por la coproducción de políticas públicas que permitan conectar la realidad con respuestas político-administrativas.

CHAPTER XI(A). MAIN RESEARCH FINDINGS



Telefonillo en el Barrio de Bajo Vías (Sagunto).

Los barrios bajos operan como círculos viciosos. Con el tiempo, estos círculos viciosos enredan el funcionamiento de entero de una ciudad. (...) Para vencer a los barrios bajos hay que considerar ante todo a sus moradores como personas capaces de comprender y actuar según su propio interés, que es lo que son. Necesitamos distinguir, respetar y construir sobre la potencia regeneradora que ya existe en los barrios bajos y que operan también con eficacia en las ciudades reales. Esto es muy distinto que condescender a dar una vida mejor a la gente, y no se parece nada a lo que se hace hoy. Los círculos viciosos son difíciles de rastrear. Causas y efectos se confunden, precisamente porque se anudan y reanudan recíprocamente de forma muy complicada.

Jane Jacobs (2013, p.307-308).

INTRODUCTION

In light of the results presented in this thesis and their discussion in relation to the theoretical and methodological framework, the main conclusions derived from the research are presented below. The most significant findings of the study lead to a reflection on the lessons learned from the analysis of urban vulnerability (measurement, limits, institutional recognition and supra-municipal dynamics to be considered), and on the role of public policies in the prevention, mitigation and amelioration of the phenomenon under study.

In connection with the theoretical bases used, this chapter introduces a final section of main considerations in which the right to the city in a context of structural inequality can be rethought, recovered and repaired, in order to achieve the Lefebvrian desideratum of this right. This final part also summarizes the most relevant contributions of the research and, in addition, sets out the proposals and future avenues of research through which urban vulnerability can continue to be empirically addressed.

11.1. MAIN CONSIDERATIONS

The main findings and lessons learned from this doctoral thesis are highlighted below, and readers of these pages are invited to reflect on future research in this area.

11.1.1. Lessons learned from the analysis of urban vulnerability

According to the analysis of the phenomenon under study, the current situation in vulnerable neighborhoods in Valencia requires rethinking to reduce the growing levels of urban vulnerability. This rethinking implies, on the one hand, reorienting how government at different levels observes and identifies the dimensions, extension and intensity of the phenomenon; and, on the other hand, rethinking the formulas for action to address urban vulnerability. In the latter case, the approach to urban vulnerability will to a large extent be preceded by the definition and analysis of the latter and, consequently, the establishment of appropriate ways and mechanisms to influence its prevention and reduction.

The lessons learned from the analysis of existing urban vulnerability in vulnerable neighborhoods of the Valencian Community show that this has suffered from a partial and sectorial definition, arising from a fragmented analysis by the different departments

involved in the field of vulnerable neighborhoods (education, health, social services, housing...). This has been one of the main deficiencies that have been observed in the plurality of disconnected actions that take place in these territories. In this case, the lack of a shared vision and an integrated approach between the various public administrations and the other actors involved in vulnerable neighborhoods is also one of the major challenges that policies in this area need to address in the coming decades.

From the point of view of the author of this thesis, there is no unequivocal definition and analysis of urban vulnerability. However, one of the main lessons learned from this research is that, in its definition, its multidimensionality, its multifaceted nature and the different intensities in which it is expressed in the different places where it appears must be considered. Thus, multidimensionality, which is not without complexity in its empirical operationalization, requires that the phenomenon of urban vulnerability be recognized by the different government departments involved and, in turn, that the relevant interdepartmental synergies be established to achieve, as a result, a shared vision of integrated action.

In addition to this issue, regarding the polyhedral nature of urban vulnerability, as has been observed both in the Danish case and in the analysis of urban vulnerability in the Valencian Community, this phenomenon presents disparate effects and appears with an equally diverse incidence depending on each particular case. This also makes it necessary to adapt the analysis of urban vulnerability by initially considering the different contexts in which it takes place and identifying the potential situations arising from its existence in cities.

Concerning intensities, the analysis of urban vulnerability in the Valencian Community has shown how its incidence has been disparately different between the vulnerable neighborhoods of the municipalities in the north and south of the Autonomous Community. This issue, together with the idiosyncrasy of the neighborhoods themselves, requires rethinking at least two issues: first, the adaptation of public policies to the needs, demands, shortcomings and potentials of their inhabitants and the territory itself. That is, there is a need to connect the definition of the actors associated with the public problem of urban vulnerability with the potential public policy. Secondly, the phenomenon of urban vulnerability needs to be measured with instruments that are capable of identifying

the different levels and intensities and, in this sense, observing the possible evolution or involution of the phenomenon.

Empirical measurement and geographic and temporal identification of urban vulnerability

Despite the difficulties of measurement derived from its complexity and multidimensional and multifactorial nature, its empirical measurement and its geographic and temporal identification represent one of the great challenges of the coming decades.

Although in this research urban vulnerability has been analyzed through the vulnerable neighborhoods of the Valencian Community, this phenomenon also takes place at other territorial levels, such as spaces, areas, districts and even streets where it can manifest itself in all its amplitude. In any of these scenarios – all of them vulnerable urban spaces – it is essential to measure in order to know the extent and amplitude of the phenomenon, as well as in order to transform.

Although the Atlas of Urban Vulnerability has been used in this doctoral thesis as a starting point to develop a qualitative analysis of the territory under study, the analysis of urban vulnerability in the Autonomous Communities and, therefore, in Spain as a whole, lacks a public index that allows the dimensions of urban vulnerability to be known on an annual basis. The lack of data in public administrations and the lack of access to them by academia and research teams, as well as by the general public, is one of the great problems and deficits of our country. This is especially true with regard to transparency, the lack of formulation of public policies that are consistent with the reality in each territorial context, and the monitoring and evaluation of such policies during their implementation.

Unnoticed urban vulnerability

In accordance with the previous section and in relation to the use of the Atlas of Urban Vulnerability as a starting point for the identification of vulnerable neighborhoods in the Valencian Community, considerable deficiencies have been observed in the identification of the level of vulnerability of these environments.

This issue has not only occurred with the application of the Atlas but was also a determining criterion for rejecting the use of the VEUS (Sensitive Urban Spaces Viewer)

by the *Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática (Department of Housing and Bioclimatic Architecture)*. From the VEUS analysis, the identification of many of the municipalities as vulnerable territory and of several census sections as sensitive urban spaces (830) prevented its operationalization to develop the present research in the terms set out in the methodological framework. These measurement and identification limitations were overcome thanks to the knowledge of the professionals of the different protection systems in the municipal context. In this regard, it would be worth reflecting on the role that such knowledge can play in improving current urban vulnerability indexes, overcoming the limits of their measurement and the scarcity of data. Although in the analysis of urban vulnerability from a qualitative point of view, a similar discourse has been evident on the part of key informants on the set of characteristics and defining aspects of these neighborhoods, it would be a significant step to enrich the quantitative measurement processes with the added value of qualitative knowledge.

The inclusion of the qualitative perspective in the identification of urban vulnerability also makes it possible to observe those spaces that are beginning to deteriorate and degrade, which can help prevent the emergence of situations of greater vulnerability in the environment of our cities. The identification and cartographic representation of neighborhoods that are in a critical situation, i.e. with a high level of urban vulnerability, as well as those that are halfway between urban inclusion and exclusion, is as important as the identification and cartographic representation of neighborhoods that are in a critical situation, i.e. with a high level of urban vulnerability. In other words, it is just as important to take action in environments with very high vulnerability as it is to undertake preventive actions in places with medium and low vulnerability, so that they do not become high and medium.

As has been pointed out in the previous section, the availability of periodic indexes on urban vulnerability by public authorities is an urgent need in terms of identification, action, prevention, monitoring and evaluation of actions carried out in these spaces. In this regard, the empirical measurement of the phenomenon under study should combine the following three aspects: discourse (population and professionals), data (territorial space and characteristics of the population) and periodicity (temporal space).

The positive and negative aspects of institutional recognition of urban vulnerability

Regarding the previous sections on the analysis and measurement indexes of the phenomenon under study, it is worth considering the effects that its empirical and institutional identification implies for these neighborhoods and for the municipalities where they are located.

From the researcher's point of view, it is not known whether the scope of institutional recognition of the situations of urban vulnerability that take place in our cities generates greater benefits than the lack of it. This identification leads, to a certain extent, to the *personification* of the urban space and the people who inhabit it as a vulnerable environment, unlike what may happen with data relating to situations of poverty or situations of risk and/or social exclusion, where quantitative data never refer either to territories or to individual people. The phenomenon as a whole is known (poverty, situations of risk, gender violence), but people who are affected by this series of phenomena are unknown on an individual basis.

Thus, its institutional recognition with certain meanings leads to a series of collateral effects, especially with regard to the social imaginary and the identification of this space and the people who reside in it with an aura of stigmatization. Such recognition also has a direct impact on land and housing prices in this territorial space. However, the lack of sufficient tools and databases for their identification and geographic representation creates, at the same time, the existence of a reality invisible to the administration.

In other words, the lack of an instrument that allows for institutional recognition and knowledge of those areas of the cities with certain levels of vulnerability that require public action may mean that public administrations are evading their responsibility to address the magnitude of the phenomenon and the existence of such environments within their jurisdictional limits.

Thus, it is just as important to undertake actions when situations of vulnerability are detected as it is to evaluate these actions throughout their implementation, especially to observe their potential evolutions or involutions and to establish correction mechanisms if necessary to achieve the desired effects after their execution. Because of its measurement and institutional recognition, the visibility of the reality of urban

vulnerability is imperative for the approval of measures to improve the situation. The objective recognition of the multiple vulnerable urban spaces in the Valencian Community is necessary in order to act accordingly. Beyond publicity and their *personification* as neighborhoods in need of intervention, their institutional recognition implies acknowledging a situation considered unsatisfactory and implementing public policies to improve the causes and consequences of the situation.

The horizon of supra-municipal dynamics

The reality of the phenomenon under study through vulnerable neighborhoods must inevitably be contextualized in dynamics that exceed and go beyond municipal boundaries. Inequality, urban segregation and vulnerability itself as a whole must be observed with a *glocal* view, where the effects are perceived both in the global context (continent, state, autonomous community, region and metropolitan area) and in the local and infra-local context (municipality, district, neighborhood, space). The interconnection between territorial boundaries and the dynamics derived from the effects of social and urban phenomena felt at different territorial scales should likewise be considered in terms of their analysis and approach.

The differences observed in the capacity of local councils in the Valencian Community to address urban vulnerability require the consideration of supra-municipal logics that allow for the joining of efforts and the contemplation of inter-municipal courses of action. Overcoming urban vulnerability only makes sense in a supra-municipal logic, where the possibilities and opportunities offered by local autonomy can be seen, by combining and nurturing the possibilities and opportunities of each of the municipalities to improve the quality of life in the neighborhoods under study.

11.1.2. The Role of Public Policies in the Management of Urban Vulnerability

Public policies for addressing urban vulnerability, as the second component that underpins the structure of this research, merits an in-depth reflection on the lessons learned from them.

As has been shown throughout the research, public policies play a leading role in the management, reduction, coverage and comprehensive approach to urban vulnerability. Therefore, some considerations on housing, social services, health, employment and education policies are made below, highlighting the fact that the set of

public policies aimed at vulnerable urban spaces must ensure the consolidation of transition spaces between urban exclusion and inclusion. This approach takes account of the strengths and potentials of the communities targeted for intervention and advocates the implementation of processes aimed at developing individual and collective capacities, especially in relation to the generation of urban resilience.

Vulnerable society or wounded society? The right to housing as a means of social inclusion and exclusion.

Actions to address urban vulnerability have traditionally been carried out by public administrations in Spain, as well as in neighboring countries, whether by central, regional or local governments, with varying degrees of initiative. It is undeniable that the role of public policies in the management of urban vulnerability is a determining factor in its reduction and also in its solution.

However, as has been shown throughout the chapters on results, the *consolidated city* model which prevails throughout the world's cities is characterized by imbalances, inequality(ies), and a strong link to the capitalist model where its predatory effects and the "winners-losers" binomial are palpable in the urban and social reality of the neighborhoods under study.

The current urban model, with an evident and insurmountable center-periphery logic, lacks a criterion of urban sustainability in terms of the exercise and guarantee of the Lefebvrian right to the city. Those neighborhoods of large public housing developments created for the working class in the last century or for the rehousing of families in vulnerable situations, have been from the outset the result of the phenomenon of residential segregation originated by the public administration. Consequently, they were, and still are, a focus of geographical and social concentration of people in situations of vulnerability and physical and urban deficits of various kinds.

On the one hand, the construction of large public housing developments in Spanish cities, which were developed with apparently well-intentioned policies aimed at the vulnerable population, far from guaranteeing their social inclusion through the provision of public housing, have generated spaces on the margins of the city, where their vulnerability has become chronic over time and with little expectation of social mobility. The mistakes made in the past continue to be the mistakes of the present. The public

administrations continue to concentrate vulnerable populations in public subsidized housing without taking into account social mix, permeability, and/or urban sustainability in socio-demographic and socio-economic terms in the award criteria.

According to the results presented in Chapter VIII, the set of municipalities with vulnerable neighborhoods that have been analyzed present high rates of residential vulnerability due to both deficient residential conditions and the situation of vulnerability that has existed since their beginnings (Alicante, Elche, Sagunto, Paterna and Torrent, among others). This, in turn, implies two relevant considerations that need to be rethought:

On the one hand, the concentration of affordable public housing in housing blocks in peripheral neighborhoods to the detriment of the availability of affordable public housing in the rest of the municipalities is one of the main characteristics that can be seen from a detailed analysis of housing policy in the Valencian Community. In our Autonomous Community, as well as at national level, the Arrese model of *a country of proprietors, not proletarians* still persists. This has set the stage, in the regional and local reality of the Valencian Community, for a lack of availability of public housing and rental housing.

In addition to the lack of availability of public housing at present, the real estate market generates expulsion effects for those who do not have enough money to access the housing market (both in terms of ownership and rental). Most of the results in the Valencian Community showed a significant weight of problems associated with the residential issue. This issue not only translated into a deterioration and degradation of the housing stock, but also into phenomena associated with evictions, lack of income to pay housing costs, or squatting, among the most important factors.

This expulsion phenomenon, determined by income level, can also be seen in the urban center-periphery logic. Generally speaking, areas with lower housing prices tend to be far from community resources and tend to have greater difficulties in terms of accessibility of the various roads and forms of public transport.

This fact also generates a dynamic of attraction for populations with lower incomes and greater difficulties for entering into formal rental agreements (immigrants, single mothers, large families), where situations of irregular occupation or subletting also

occur. Examples of this are the neighborhoods of El Xenillet (Torrent), La Coma (Paterna), Beniopa (Gandía) and the six neighborhoods that make up the North Zone of Alicante, among others.

While it is true that the residential issue is a key element in the reality of neighborhoods, so are public policies in this area. However, experience shows that the historical tradition of undertaking public actions on housing and public space is not effective unless there is a social perspective, as shown by the very nature of the phenomenon under study.

The dispersion of powers in matters of land planning, urban planning and housing has resulted to a large extent in the disparate trajectory followed by the different autonomous regions in their respective regulatory frameworks, as well as the actions undertaken by local authorities. This pre-existing configuration of powers also requires the regulation of synergies and mechanisms for collaboration, coordination and inter-administrative cooperation in order to implement this policy at the local level and bring it closer to the citizenry as a whole.

Returning to the heading of this section, it can be affirmed that in the vulnerable neighborhoods under analysis there is simultaneously the existence of what could be called a vulnerable society and a wounded society.

On the one hand, people and cities, by definition, are generators of possibilities, but also of vulnerabilities. If we extrapolate this fact to the neighborhoods under study, we must conclude that all of them (and the other neighborhoods in our cities) have been vulnerable since their origins, insofar as they are exposed to the supra-municipal dynamics of inequality, polarization, urban segregation and other adverse effects which their populations deal with in a resilient way on a daily basis.

Added to this fact is the conditioning factor of the effects derived from the deficient results of the urban planning and housing policy in Spain aimed at the population in a situation of vulnerability, with the construction and concentration of large public social housing developments that are inhabited from the outset, in the case of the Valencian Community, by people characterized by the fragility of their family economies and with low levels of education and training.

Between institutional dependency and social autonomy: the right to social services

In the case at hand and in connection with the previous section, housing policy cannot be understood without the component and purposes of social policies. The new model of Valencian social services, which is subject to continuous review and reflection given the situations that have arisen in recent years, has, together with housing, health, employment and education policies, an essential role to play in the framework of the public policies developed in these neighborhoods.

In this type of environment, Valencian social services (public and private) pursue a decisive assistance action to cover basic needs as a result of the widespread lack of regular income of people living in vulnerable neighborhoods.

However, the repeated statements on the chronic nature of poverty situations and the care provided to families generation after generation, emphasize the need to advocate comprehensive interventions aimed at breaking the institutional dependence on social services. Thus, the new Valencian Public System of Social Services, while continuing to cover basic needs like the previous model, aspires to guarantee social inclusion and welfare, equal opportunities, personal development, independent living and social autonomy, alongside existing protection systems.

Beyond this, however, the situation of primary care teams in the neighborhoods under study is not free of difficulties and limitations preventing this utopian aspiration from becoming an operational reality. The volume of demand in neighborhoods characterized by a high concentration of population in a situation of vulnerability implies, for the professional teams, a limitation to the framework of action of this social protection system, where the general trend of the interventions carried out is determined by situations of social urgency.

Examining ways to guarantee the right to education. Cause or consequence of inequality?

Following the high rates of truancy and school dropout at early ages, especially in the second cycle of compulsory secondary education in the environments under study, the question arises as to whether the formulas for guaranteeing the right to education are a cause or a consequence of the existing inequality in vulnerable neighborhoods.

Truancy and school dropout rates in vulnerable neighborhoods of the Valencian Community are significantly lower than the rates recorded three decades ago, as the teachers interviewed stated. However, although lower, the current rates of truancy at early ages portend a working future marked by the lack of opportunities, especially by young people who drop out of school before graduation.

In the neighborhoods under study, where the vast majority of students come from a residential environment close to their educational center, the achievement of graduation generation after generation is an unusual exception. As is the case with the concentration of the vulnerable population in the vulnerable neighborhoods under study, the educational centers in these neighborhoods are also characterized by such high levels of students who need to make up for a deficient education that their school attendance and the exercise of the right to education is more of a utopian aspiration than a reality.

Lefebvre's writings emphasize that it is not only a question of recognizing the set of rights that nourish and feed back into *the droit à la ville*, but also of guaranteeing the capacities and opportunities for people to exercise them in optimal conditions. Following in the wake of the Lefebvrian tradition, the present and future generations of these neighborhoods find themselves ostracized.

The high rates of truancy year after year require an urgent change in the educational model, since actions are essential to break the educational segregation experienced in the CAES (Centers for Special Educational Action), so that education does not fall into the redundancy of becoming the cause and consequence of inequality.

The right to a decent and quality job: active employment policies

Another of the fundamental elements to be considered in the policy of neighborhoods in the Valencian Community is the guarantee of the right to a decent and quality job as a brake on the structural unemployment that prevails in the neighborhoods under study.

According to the content addressed in the focus groups, equal opportunities in access to employment as a path to professional fulfilment and economic independence of residents is a key aspect in achieving social autonomy and independent living for individuals, but also for the residents of a neighborhood as a whole.

Although active employment policies are closely linked to the educational level of the population, in the case of vulnerable neighborhoods the low educational and training levels of the population should be taken into account when promoting this type of policy by the profile of their residents.

The rates and other indicators related to unemployment, which make up part of the indices of urban vulnerability in our country, determine at the same time a *glocal* issue that exceeds any neighborhood scale: capitalism and globalization.

Following on from the previous section on education policies, these, together with training and labor policies, must reinforce the principle of equal opportunities based on equity and the life plans of the active population.

In this regard, active employment policies must take into account the socio-educational profiles of the resident population when developing and enunciating socio-labor inclusion itineraries that make it possible to guarantee income from work and ensure the promotion of their economic independence.

The right to public health and universal health care

One of the issues underlying the other rights discussed so far is the right to public health and universal health care.

In terms of public health, the vulnerable neighborhoods of the Valencian Community and others that have been visited in the framework of the fieldwork of this doctoral thesis are, in the first place, characterized by being public spaces affected by dirt and a lack of hygiene and public health conditions. Beyond the infrastructures related to the Valencian Health System itself (outpatient clinics, auxiliary clinics, hospitals...), which are guaranteed to all citizens as a result of the subjective right to universal health care, this implies community work on public health.

In the case at hand, different issues related to public health have been highlighted, especially emphasizing the growing incidence of mental disorders, addictions and obesity. The presence of drug trafficking and consumption, especially among young people, is one of the main risk factors for the chronicity of situations of vulnerability and social exclusion. Drug trafficking and consumption have been observed from two

different perspectives: on the one hand, the need to reinforce public safety with law enforcement agencies; and, on the other hand, the impact of drug consumption on health.

These issues, which were highlighted in the theoretical framework and have subsequently shown up in the results obtained in the Valencian Community, must be taken into account in the measures to be implemented in terms of public health and universal health care. Breaking the intergenerational cycle of poverty requires a unified effort between health, education, housing, employment and social services.

In addition to the above, the results have also shown the need to focus on actions aimed at the prevention of potential risk factors and on the strengthening of protective factors in the communities targeted for intervention.

Public health and community health policies are essential to improve the life expectancy of the population. To this end, interventions aimed at reducing diseases derived from drug use, those related to hygiene and sanitation conditions, as well as those aimed at improving and advancing sustainable nutrition, are just as necessary.

Action with, by, for and in the community: the challenges of citizen participation

The community, in the terms considered in this research, has played an extremely important role both in the identification of the existing situation of urban vulnerability in the analyzed neighborhoods and in the enunciation of proposals for action. Without the active involvement of the people residing in the different communities (neighborhoods), the political action proposed in Chapter IX would have no logical foundation.

The role of the community and, more specifically, the role of citizen participation, open up new horizons and new questions: *What type of citizen participation is necessary? How to promote and sustain effective processes of citizen participation over time? How much citizen participation is enough? Who should, can and will participate?*

Some of these questions, already addressed in other empirical studies, are of great relevance, especially in environments marked by high vulnerability where disaffection with public authorities and lack of trust in them, are facts. Most of the studies carried out in the neighborhoods under study have been a focus of trial and error where the resident population, professionals and even politicians have *participated* and *(re)participated* in the implementation of the actions. The promotion of citizen participation by the public

administration as well as by third-sector organizations in the execution of diverse and multiple community action projects has generated a broad tradition of strategies and dynamics of proximity where participation is both a means and an essential pillar in the sustainability of long-term actions.

However, the administrative and institutional logics of the measures implemented are not consistent with the temporal realities of the people or with the existing realities in the neighborhoods targeted for intervention. In this sense, the institutional logic of intervention in neighborhoods needs to be adapted to the rhythms and dynamics of the target environments to achieve optimal results and also adapt to their populations.

Thus, the challenges of citizen participation are oriented towards the structuring of proactive processes in which everyone has a place and which are indispensable, unavoidable and essential in the contribution they make to the improvement of public problems. In other words, citizens need to feel that institutional interventions are their own to ensure their stability and sustainability over time.

Transversality, comprehensiveness and coordination: unfinished business

As has been pointed out throughout the different chapters, the nature and multiple effects derived from the phenomenon of urban vulnerability itself lead to the enunciation of various public policies to correct its direction and prevent its aggravation.

The competency structure of our social and democratic rule of law creates a framework for action at the local and proximity level where feedback, reciprocity and inter-administrative, interdepartmental and technical coordination are indispensable. The tradition of the administration in its different spheres of competence has been marked by the sectorial and fragmented policies in different areas. However, the situation in the neighborhoods under study has shown up the lack of efficiency and sustainability of the results achieved after the implementation of the different public policies (social, educational, residential and urban planning, among others).

The independently set objectives, lacking the principle of unity of action with shared and symbiotic objectives, have failed to achieve the multidimensionality and multicausality that characterizes urban vulnerability in our cities.

The approach of the integrality of public policies and their transversality in the territory being acted upon, and at the different levels of public administration, involves envisioning new forms of management, governance and action.

Linked to these new forms of public action management is the idea of multilevel governance and territorial governance. The new forms of management and the plurality of actors imply a shift from "*what's mine*" to "*what's ours*". This *personalization* also occurs in the scenario of local and regional governments where the needs felt by citizens are also part of the collective feeling of all professionals and policy-makers in the search for new solutions.

Thus, governance mechanisms are needed to establish reciprocal and feedback synergies between the different levels of government, as well as the configuration of new forms of governance with, by, for and in the community. The transversality and integrality of actions in the environments we are dealing with are just as necessary as the improvement of political will to make this an immediate reality.

The power of the public with regard to urban vulnerability

The power of the public is an inescapable factor in the enunciation and guarantee of the set of rights that give meaning to the Lefebvrian concept of the right to the city. The situations of deprivation and need that have been described in the vulnerable neighborhoods of the Valencian Community are clear examples of deficits in ensuring the recognition of citizenship rights.

In this sense, after the first years of implementation of the BAP Decree in the Valencian Community, the loss of institutional leadership in the accomplishment of significant actions with a great impact on the environment of vulnerable neighborhoods was made up for by third sector organizations which implemented actions in different areas (labor, social, economic, educational and health, among others).

The role of third sector organizations has been and continues to be decisive in understanding the social and urban reality of these neighborhoods, as well as in implementing actions in the absence of "neighborhood policies".

However, the latter must be approached from the principles of public responsibility, universality and territorial equity, since it is only the public administration,

at its different levels, that is able and has the power to guarantee these principles and the set of rights that support and reinforce the Lefebvrian aspiration. Therefore, third sector social action organizations represent an added value as actors, whose trajectory and recognition by the community must be taken into account in any future actions to be carried out in vulnerable neighborhoods.

11.1.3. Rethinking, repairing and recovering the right to the city in the context of structural inequality

After what has been presented in the previous sections, it is of great relevance to underline the importance of rethinking the current and past models of action, repairing and correcting the mistakes made, and recovering transitional spaces that promote the necessary conditions to favor urban life in the neighborhoods of our cities. To rethink, repair and recover the right to the city is, at the same time, to rethink, repair and recover the right to urban life.

In terms of *rethinking* current and past models of action, an examination of failures in the different spheres of social protection systems allows us to analyze the reasons why they have failed to reverse situations of territorial and temporal entrenchment. Today, the existence of vulnerable neighborhoods continues to be mentioned, more than three decades after they were considered vulnerable from a civic and technical point of view.

The results obtained in the framework of the Valencian Community have shown the multiple interventions in vulnerable neighborhoods throughout the different periods. These interventions have not only been promoted by public administrations but also by private for-profit and not-for-profit organizations. The lack of integrality and transversality of the set of actions is one of the great challenges of the interventions aimed at improving the situations of vulnerable neighborhoods, where the sum of many small actions results in the collective benefit and a greater impact for the citizens as a whole.

In terms of the *reparation* scenario, certain situations should be considered in the long term. On the one hand, the demographic concentration of profiles with high levels of social, educational, economic and residential vulnerability could be repaired. As we have been able to observe, this fact, which came into being at the very origins of the neighborhoods or was caused by emerging situations derived from the low price of land

and housing, among other situations, has led to the chronicity of situations of vulnerability in time, form and space.

The experience of academia and the trajectory of public policies on urban vulnerability in the Autonomous Communities, and in France and Denmark, highlight the need to promote transitional spaces in the process of urban and social transformation. The trajectory of the different public policies shows the importance of acting in the short, medium and long term. Given the ontology of urban vulnerability, the chronic entrenchment of situations of poverty, inequality and imbalances of various kinds calls for the urgent undertaking of planned actions in this triple time frame, acting on the urgent (short and medium term) needs in order to resolve the important (long term) issues.

11.2. FUTURE AVENUES OF RESEARCH

This doctoral thesis answers the research questions in Table I, but at the same time opens up new questions about the phenomenon under study in terms of its analysis, measurement and ways of addressing it.

On the one hand, reflection on the need for tools and cartographic databases to make it possible to identify the urban reality of the municipalities of the Valencian Community is an avenue for future research. The identification (quantitative, objective and geographical) of the design of an index of urban vulnerability for the Autonomous Community has to take into account the limitations of measurement observed in this research, as well as to consider the qualitative knowledge of professionals around the vulnerable urban spaces of cities, if these limitations are to be overcome.

Likewise, the aforementioned index must be configured on the basis of an integral and interdisciplinary approach and, in addition, must find ways to represent urban vulnerability with a sufficient gradation to determine those neighborhoods with a very high, medium and low level of urban vulnerability and to be able to act accordingly. Thus, this research path claims that urban indicators must serve to anticipate the deterioration and/or aggravation of situations of urban vulnerability, beyond the diagnosis of the social reality of each territory.

On the other hand, this doctoral thesis opens up two new avenues of research, in the development of panel studies of public policies, and in the data provided by the future

urban vulnerability index. In both cases, it is essential to carry out an empirical analysis of the evolution or involution of urban vulnerability and the framework for action in this regard, allowing flexibility and adapting interventions to new social realities and the demands of citizens. In addition to the above, another possible avenue for future research would be the detailed study of each of the neighborhoods under study following the methodology applied and used in this research from a cross-sectional, comprehensive and community perspective of both the actors and the actions to be implemented in each case.

On the other hand, following the substantive analysis of the regional policies presented in the results, it would be interesting, from the point of view of the efficiency of the actions, to analyze the impact of the implementation of these frameworks. This would allow for an in-depth analysis of the main opportunities, weaknesses and lessons learned from their application in the local sphere and in proximity to the citizenry.

11.3. SUMMARY OF THE CHAPTER

Throughout this research, we have tried to find an optimal way to combine society-academia-administration and thus aspire to the desideratum of knowing in order to transform. From the researcher's perspective, this doctoral thesis has tried to highlight the potential of community social work as a good praxis for research and professional intervention in the design and proposal of public policies to address urban vulnerability. The design of public policies is usually preceded by a vertical *bottom-up* architecture where the people to whom they are addressed obtain the result. However, on many occasions, in this vertical architecture, there is a lack of adequate ways and strategies for people to be part of the design and the solution to public problems.

In the opinion of the author of this thesis, social research must be applied to improve citizenship and the territory itself. Social sciences require a contextual and cooperative approach with the existing actors in space and time, listening to the needs and concerns of the people. The same thing happens in the field of political science. On the one hand, it is possible to opt for the design of a participatory and participative regulatory framework, rooted in the needs that citizens express and experience; or, on the other hand, with the best of political will, to legislate in a way that is considered most appropriate for the population, but without proactive listening.

Another of the main contributions derived from this study is the analysis of urban vulnerability from a qualitative perspective, focusing on the community and its stakeholders as protagonists of the research process and, if the action proposal is applicable, also as protagonists of their own change. Therefore, the main contribution of this research is to connect the society-academia-administration trinomial, ensuring the resolution of the so-called *public problems* and advocating the co-production of public policies, enabling political-administrative responses to be connected with reality.

REFERENCIAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Addams, Jane (1892). El valor objetivo de un centro social. En A. Lima y C. Verde (Eds.), *Hull House: el valor de un centro social*, (pp. 61-74). Paraninfo.
- Addams, J. (1910). *Twenty Years at Hull-House*. Signet Classics.
- Addams, J. (1912). A Modern Lear. In C. Lasch (Ed.), *The social thought of Jane Addams* (pp. 105-121). Bobbs Merrill Comp.
- Agamben, G. (2005). *State of exception*. University of Chicago Press.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Agustín-Lacruz, M. C. & Clavero-Galofré, M. (2010). *Indicadores sociales de inclusión digital: brecha y participación ciudadana*. En *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento* (pp. 143-166). *Prensas Universitarias de Zaragoza*.
- Agost-Felip, R., Soto, G., Caravantes, G. M. & Agut-Nieto, S. (20, 21 y 22 de noviembre de 2020). *Inclusión social y vulnerabilidad territorial en la Comarca de la Plana Baixa*. [Ponencia]. International Conference on Regional Science, Castelló de la Plana, España.
- Albertos, J. M. & Sánchez-Hernández, J. K. (2014). *Geografía de la crisis económica en España*. Servei de Publicacions.
- Alfonso, O. & Jaramillo, S. (2001). Un análisis de las relaciones de metropolización entre Bogotá y la Sabana a partir de los movimientos migratorios. En O. Alfonso (Ed.), *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial* (pp. 197-217). Universidad Externado de Colombia.
- Alguacil, J. (2006). Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española. En Vidal Fernández, F. (Dir.), *V Informe FUEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España* (pp. 155-168). FUEM.

- Alguacil, J., Camacho, J. & 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. <https://doi.org/10.5944/empiria.27.10863>
- Alonso Ibáñez, M. R. (2016). La vulnerabilidad y su concentración espacial: barrios vulnerables y zonas desfavorecidas. En M. Valvidares Suárez (coord.). *Derechos y garantías frente a las situaciones de vulnerabilidad* (pp. 327-344). Ediciones de la Universidad de Oviedo.
- Allison, T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. MA: Little, Brown.
- Ander-Egg, E. (2003). *Repensando la investigación-acción participativa*. Lumen.
- Ander-Egg, E. (1987). *Técnicas de investigación social*. Humanitas.
- Andersen, N. Å. (2003). *Discursive analytical strategies: Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t898nd>
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. Holt Reinhart and Winston Inc.
- Antón, A. (1996). Mary Richmond y el Trabajo Social. *Página Abierta*, 174, 26-41. <https://doi.org/10.12960/TSH.2015.0002>
- Antón-Alonso, F., Cortés-Alcalá, L., Martínez, C. & Navarrete, J. (2009). La exclusión residencial en España. En V. Renes Ayala (coord.). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* (pp. 348 – 368).
- Antón-Alonso, F., Porcel, S., Cruz, I. & Coll, F. (2020). La vulnerabilitat urbana a Barcelona: persistència, concentració i complexitat. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 63, 50-67.
- Antón-Alonso, F., Cónsola, A., Donat, C. & Porcel, S. (2016). *Elaboració del mapa de barris i àrees estadístiques de referència*. Bellaterra: AMB i IERMB.

- Antón-Alonso, F. & Porcel, S. (2018). La vulnerabilitat urbana a la Barcelona metropolitana: la dinàmica de la persistència. En J. Clapés (coord.). *El dret a la metròpoli. Anuari Metropolità de Barcelona 2017* (pp. 23-48).
- Aparicio, A. & di Nanni, R. (2011). *Modelos de gestión de regeneración urbana*. SEPES (Entidad Estatal de Suelo).
- Ara, I. (1990). *Las transformaciones de los derechos humanos*. Tecnos.
- Arias, F. (20 de octubre de 2000). La desigualdad urbana en España. Ministerio de Fomento (Centro de Publicaciones). <http://habitat.aq.upm.es/du/>
- Arias, F. (2005). El estudio de la desigualdad urbana. *Urbano*, 77-83. <https://www.redalyc.org/pdf/198/19801110.pdf>
- Arias-Sans, A. & Martí-Costa, M. (2013). Advocacy planning: Urbanismo al servicio de la justicia social. *Paisaje Transversal*. <https://bit.ly/3eLaIoD>
- Arrese, J. L. (1959). *Política de vivienda*. Ministerio de la Vivienda.
- Arriazu, R. (2015). La incidencia de la brecha digital y la exclusión social tecnológica: el impacto de las competencias digitales en los colectivos vulnerables. *Praxis sociológica*, 19, 225-240.
- Atkinson, A. B. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 3, 244-263. [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(70\)90039-6](https://doi.org/10.1016/0022-0531(70)90039-6)
- Álvarez Mora, A., & Roch Peña, F. (1980). *Los centros urbanos: hacia la recuperación popular de la ciudad*. Nuestra Cultura.
- Bachtler, J. & Taylor, S. (1999). *Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications*. Final Report to the European Commission.
- Bachrach, P. S. & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56, 1947-1952. <https://doi.org/10.1017/S0003055406222561>
- Ballesteros, J., Fernández, E. & Garibo, A. P. (2007). *Derechos Humanos*. PUV.
- Banfield, E. C. (1963). *The Moral Basis of a Backward Society*. Free Press.

- Barnés, J. (2007). La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 79(2), 83-143. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.79.2007.2.04>
- Barranco, M. C. (1996). *El discurso de los derechos humanos. Del problema terminológico al debate conceptual*. Dykinson.
- Bas Cerdà, M. C. (2014). *Estrategias metodológicas para la construcción de indicadores compuestos en la gestión universitaria* [Tesis Doctoral, Universitat Politècnica de València]. <https://bit.ly/3cr56iI>
- Bauman, Z. (2013). *Vigilancia líquida*. Paidós.
- Bayona, J. & Rubiales, M. (2015). La inmigración internacional en Barcelona, Madrid y sus respectivas metrópolis. En M. Domínguez y C. López (Eds.), *Barcelona y Madrid. Procesos urbanos y dinámicas sociales* (pp. 107-129). Editorial Síntesis.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Beel, D., Jones, M. & Jones, I. R. (2016). Regulation, governance and agglomeration: making links in city-region research. *Regional Studies, Regional Science*, 3(1), 509-530. <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1255564>
- Béhar, D. (2018). La metropolización pone a prueba el modelo francés de igualdad de los territorios. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, Vol. L, 198*, 671-678.
- Bell, W. (1954). A Probability Model for the Measurement of Ecological Segregation. *Social Forces*, 32(4), 357-364. <https://doi.org/10.2307/2574118>
- Belmessous, F. (2002). *Le temps des réhabilitations des Grands ensembles: pratique architecturale et/ou mode de production urbaine* [Tesis doctoral, Université Lumière Lyon].
- Belis, V. (1997). Coordinación socio-sanitaria ubicación: barrio de acción preferente (B.A.P) de Baladre (Sagunto-Valencia). *Trabajo social y salud*, 28, 301-310.

- Bengochea, A. (2017). *Programas y proyectos internacionales para la mejora de las ciudades*. Editorial Académica Española.
- Bénit C., Didier S., Dorier-Apprill E. & Gervais-Lambony, P. (2007). Fragmentations. En E. Dorier-Apprill y P. Gervais-Lambony (Dir.), *Vies citadines* (pp. 15-38). Belin.
- Berrios Navarra, P. & Zapata, L. (2015). Participación ciudadana y políticas públicas para garantizar los derechos humanos y erradicar la discriminación de las personas con discapacidad en el Distrito. *Revista Espacios Transnacionales*, 4, 48-60. https://espaciostransnacionales.xoc.uam.mx/wp-content/uploads/2023/01/ET_04_Berrios.pdf
- Betegón, J., Laporta, F. J., Prieto-Sanchis, L. & de Páramo, J. R. (2004). *Constitución y Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Berthelot, J. M. (1990). *L'intelligence du social. Le pluralisme explicative en sociologie*. Presses universitaires de France.
- Bidart Campos, G. J. (1989). *Teoría general de los Derechos Humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Blanc, M. (1999). Politique de la ville et démocratie locale. La participation: une transaction le plus souvent différée. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69, 99-106. https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1995_num_68_1_1902
- Blanco, I. (2009). Gobernanza urbana y políticas de regeneración: El caso de Barcelona. *Revista Española de Ciencia Política*, 20, 125-146.
- Blanco, I. & Nel-lo, O. (2018). *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. València: Tirant lo Blanch.
- Blanco, I. & Gomà, R. (2022). *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. València: Tirant lo Blanch.
- Blanco, I. & Subirats, J. (2012). Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Geopolítica(s)*, vol. 3(1), 15-33. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n1.39304

- Blanco, I. & Subirats, J. (2008). ¿Existen territorios socialmente excluyentes? En S. Fleury, J. Subirats e I. Blanco (Eds.). *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España* (pp. 119-139). Fundació CIDOB.
- Bobylev, N. (2016). Underground space as an urban indicator: Measuring use of subsurface. *Tunnelling and Underground Space Technology*, 55, 40-51. <https://doi.org/10.1016/j.tust.2015.10.024>
- Bohle, H. (2001). Vulnerability and Criticality: Perspectives from Social Geography. *IHDP Update*, 2(1), 1-5. https://link.springer.com/chapter/10.1007/3-540-26590-2_7
- Boira i Maiques, J. V. (1995). La rehabilitación urbana en los centros históricos valencianos. El caso de Valencia, Alicante y Alcoi. *Cuadernos de Geografía*, 58, 1-18. <https://ojs.uv.es/index.php/CGUV/article/view/14723>
- Borja, J. (28 de diciembre de 2016). La vivienda popular, de la marginación a la ciudadanía. *Geograficando*, 12(2). <https://bit.ly/30p8e9V>
- Borja, J. (1 de diciembre de 2012a). Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. [Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona]. <https://bit.ly/348O58n>
- Borja, J. (1 de diciembre de 2012b). Espacio público y conquista del derecho a la ciudad. *Revista digital del programa en gestión de la ciudad*. <https://bit.ly/36a3x6k>
- Borja, J. (2006). Miedos urbanos y demanda de seguridad: la represión preventiva. *Revista catalana de seguretat pública*, 16, 83-90. <https://core.ac.uk/download/pdf/39102473.pdf>
- Borja, J. (2005). La ciudad actual. El desafío del espacio público. *Revista anual de pensamiento*, 5, 25-46. <https://bit.ly/2NapASS>
- Borja, J. (2004). Barcelona y su urbanismo: éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras. En J. Borja y Z. Muxí (Coords.). *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona* (pp. 171-181). Edicions UPC.

- Borja, J. (2003). *La Ciudad Conquistada*. Alianza Editorial.
- Borja, J. & Castells, M. (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Borja, J. & Muxí, Z. (coords.). (2004). *Urbanismo en el siglo XXI: una visión crítica: Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Edicions UPC.
- Brandsen, T. & Pestoff, V. (2006), Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction. *Public Management Review*, vol. 8(4), 493-501. <https://doi.org/10.1080/14719030601022874>
- Bret, B., Gervais-Lambony, P., Hancock, C. & Landy, F. (2016). *Justicia e injusticias espaciales*. UNR Editora.
- Brewer, G. (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239-244. <https://doi.org/10.1007/BF00144283>
- Briggs, A. (1968). *Victorian Cities*. Penguin.
- Brugué, J. & Gomà, R. (1998). Gobierno local, ciudad y política urbana. *Estudios demográficos y urbanos*, 13(3), 561-583. <https://www.jstor.org/stable/40314997>
- Bruquetas, M., Moreno, F. J. & Walliser, A. (2005). *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Fundación Alternativas. <https://bit.ly/3fwWedo>
- Brown, G. (2012). City Deals. *Bulletin*. Centre for Local Economic Strategies. <https://bit.ly/37qCdkx>
- Buades, J. & Giménez, C. (2013). *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable. Manual de intervención comunitaria en barrios*. <https://bit.ly/3eKdeLU>
- Buckingham, S. (2011). Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género. *Revista de derechos humanos*, 4, 6-11. <https://corteidh.or.cr/tablas/r26773.pdf>
- Bulkeley, H. & Tuts, R. (2013). Understanding urban vulnerability, adaptation and resilience in the context of climate change. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 18(6), 646-662. <https://doi.org/10.1080/13549839.2013.788479>

- Burgers, J. & 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. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00387>
- Burriel, E. L. (1 de agosto de 2008). La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova*, vol. XII, núm. 270(64). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-64.htm>
- Burriel, E. L. (2000). Claves de la rehabilitación urbana. El caso del centro histórico de Valencia. *Cuadernos de Geografía*, 67/68, 329-350.
- Bustos-Mendoza, B. (2006). El protagonismo femenino en las asociaciones vecinales de Alicante durante los años sesenta. *Pasado y memoria*, 5, 289-294. <http://dx.doi.org/10.14198/PASADO2006.5.14>
- Busquet, G. & Garnier, J. P. (2011). Un pensamiento urbano todavía contemporáneo. Las vicisitudes de la herencia lefebvriana. *Urban*, 2, 41-57. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/viewFile/1490/1986>
- Cabrerizo, C., Sequera, J. & Bachiller, P. G. (2016). Entre la turistificación y los espacios de resistencia en el centro de Madrid: Algunas claves para (re)pensar la ciudad turística. *Ecología política*, 52, 78-82. <https://www.jstor.org/stable/26333515>
- Cabo, A. & Romero-Maza, C. (2014). Intervención socioeducativa interdisciplinar con jóvenes en riesgo de exclusión social: el centro socioeducativo Díaz-Pintado de Burjassot. *Edetania: estudios y propuestas socio-educativas*, 45, 219-234. <https://riucv.ucv.es/bitstream/handle/20.500.12466/663/184-Texto%20del%20art%C3%ADculo-501-1-10-20171118.pdf?sequence=1>
- Cadenas, H. (2012). La desigualdad de la sociedad. Diferenciación y desigualdad en la sociedad moderna. *Persona y sociedad*, Vol. XXVI, núm. 2, 51-77. <https://cepa.info/fulltexts/874.pdf>
- Callejo, J. (2001). *El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación*. Ariel.

- Candela-Sevila, V. F. (2015). “La ciudad de los colores”: una experiencia de integración juvenil en el marco local de un barrio marginal en Alicante. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 19, 225-237. <https://bit.ly/3jOIMWZ>
- Canet, E., Uceda-Maza, F. X., Caravantes, G. M., Martínez-Martínez, L. (2018). El análisis de la vulnerabilidad y la exclusión social en el Sur y en el Norte: un estudio de casos comparado a partir del barrio El Gallito (Guatemala) y el barrio de La Coma (España). *Documentos de Trabajo Social*, 61, 45-80.
- Canet, E. (2017). *El discurs de les professionals i la representació de la premsa sobre la violència de gènere al País Valencià* [Tesis doctoral, Universitat de València]. <https://bit.ly/2v9yXLU>
- Candel, F. (1965). El amazacotamiento. Suburbios I. *Cuadernos de arquitectura*, 60, 3-8. <https://raco.cat/index.php/CuadernosArquitectura/article/view/109996/170683>
- Cañas, J. (2015). *Marginación socio-espacial. Programas de rehabilitación de patologías estructurales en el polígono de viviendas del barrio Besòs de Barcelona* [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/67647>
- Cañizares, M. C. (2010). Bases teóricas de la Agenda 21 Local y su aplicación a Castilla-La Mancha (España). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 52, 313-339. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1174/1097>
- Cañizares, M. C. (2002). La planificación ambiental urbana: argumento básico para la sostenibilidad en las ciudades. *Ciudades Saludables*, 8, 157-163.
- Court, C. (2016). *La mezcla social: su origen, el debate actual y su eficiencia económica, social y cultural* [Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona]. <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/104750>
- Capel, H. (2016). Pensar en ciudades habitables para el futuro. *Finisterra: Revista portuguesa de geografia*, 51(101), 25-43. <https://doi.org/10.18055/Finis8876>
- Capel, H. (2011). Derecho a la ciudad en una sociedad democrática. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XIV, núm. 353(2). <https://bit.ly/345ubLD>

- Capel, H. (2010). Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XIV, núm. 331 (7). <https://bit.ly/2pQtveq>
- Capel, H. (2003). A modo de introducción: los problemas de las ciudades. *Urbs, civitas y polis. Mediterráneo Económico*, 3, 9-22. <https://publicacionescajamar.es/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/mediterraneo-economico-3-ciudades-arquitectura-y-espacio-urbano/18>
- Capel, H. (2002). *La morfología de las ciudades*. Ediciones del Serbal, Barcelona, España.
- Caravantes, G. M. (2021). La vulnerabilidad urbana desde el corazón de una comunidad desfavorecida de Reino Unido. *Encrucijadas*, 21(1), <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/81963>
- Caravantes, G. M. (2020). El derecho de participación en las políticas sociales: el proceso participativo para la elaboración de la Ley valenciana de Servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 33(1), 99-113. <https://doi.org/10.5209/cuts.65682>
- Caravantes, G. M. (2019). Barrios vulnerables: ¿derecho a la vivienda o vulnerabilidad de derechos? Una aproximación desde la exclusión residencial. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 39, 356-376. <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/13920>
- Caravantes, G. M. & Botija-Yagüe, M. M. (2022). MAXQDA y su aplicación a las Ciencias Sociales: un estudio de caso comparado sobre vulnerabilidad territorial. Alternativas. *Cuadernos de Trabajo Social*, 29(1), 48-83. <https://doi.org/10.14198/ALTERN.19435>
- Caravantes, G. M., Bueno-Sánchez, L. & Masiá, R. (2017). Una visión comparada del barrio del Xenillet (Torrent) y La Coma (Paterna) desde la exclusión residencial: el caso de la Comunidad Valenciana. *Servicios sociales y política social*, 113, 69-85.

- Caravantes, G. M., Climent, M. & Masiá, R. (2017). Los efectos de barrio en la adolescencia: una comparativa entre el barrio del Xenillet y el barrio de La Coma desde la perspectiva comunitaria. *AZARBE Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 6, 5-15. <https://revistas.um.es/azarbe/article/view/266351>
- Caravantes, G. M. & Serrano, A. I. (2016). Los Servicios Sociales para la exclusión social. Barrios de Acción Preferente. En L. Martínez-Martínez y F. X. Uceda-Maza (coords.). *Los Servicios Sociales en la provincia de Valencia: análisis territorial, estado de la cuestión* (pp. 271-286). PUV: IIDL Colección Desarrollo Territorial.
- Carballo, C. T. & Batalla, M. R. (2012). Ciudad vulnerable: desigualdad urbana y cementerios privados en el Aglomerado Metropolitano de Buenos Aires. En B. Varela, & J. Vinuesa (coord.), *Metrópolis. Dinámicas urbanas* (pp. 49-96). <https://bit.ly/2UbRosl>
- Carbonero, M. A. & Caro, F. (2013). Huellas, principios y propuestas para el Sistema Público de Servicios Sociales en un contexto de crisis. *Documentación social*, 170, 121-142.
- Cardona, O. D. (29-30 de junio de 2001). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: “una crítica y una revisión necesaria para la gestión”* [Ponencia]. *International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice*, Wageningen, Holanda.
- Carreras, I. & Farré, A. (2006). Los nuevos retos de la lucha contra la pobreza. En J. Nogué y J. Romero (Eds.), *Las nuevas geografías* (pp. 53-80). Tirant lo Blanch.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.
- Castel, R. (1991). Los desafiados: precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional. *Revista Topía*, 3, 28-35.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Siglo XXI Editores.

- Castells, M. & Mollenkopf, J. (1991). *Conclusion: Is New York a dual city*. In J. Mollenkopf y M. Castells. *Dual City: Restructuring New York* (pp. 399-418). The Russell Sage Foundation.
- Castrillo, M^a Á., Matesanz, Á., Sánchez-Fuentes, D. & Sevilla, Á. (2014). ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 126, 129-139.
- Cazau, P. (2006). *Introducción a la investigación en Ciencias Sociales*. <https://bit.ly/3JMYNaU>
- Cea D'Ancona, M. A. (2012). *Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa*. Editorial Síntesis.
- Champagne, P. (1993). La vision médiatique. En P. Bourdieu (Dir.), *La misère du monde* (pp. 95-123). Seuil.
- Chasco, C. & Hernández, I. (2003). *Medición del bienestar social provincial a través de indicadores objetivos*. *Anales de Economía Aplicada*. <http://bit.ly/2mvBhX7>
- Chatzopoulos, I. (2022). Sport, migration and integration in Denmark: local political responses and policies in Copenhagen. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 14(1), 53-69. <https://doi.org/10.1080/19406940.2021.1996436>
- Choay, F. (1969). *The Modern City: Planning in the 19th Century*. George Braziller Inc.
- Choay, F. & Urrieta García, S. (2009). El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 6(12), 157-187. <https://www.redalyc.org/pdf/628/62815957008.pdf>
- Chorianopoulos, I. (2002). Urban Restructuring and Governance: North–South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative. *Urban Studies*, 39(4), 705-726. <https://www.jstor.org/stable/43196883>
- Cobb, R. & Elder, C. (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*. Johns Hopkins University Press.

- Cochrane, A. (2007). *Understanding Urban Policy: A Critical Approach*. Blackwell Publishing.
- Coing, H. (1966). *Rénovation urbaine et changement social*. Les éditions ouvrières.
- Colini, L., Czischke, D. K., Günther, S., Tosics, I. & Ramsden, P. (2013). *Agains Divided Cities in Europe*. URBACT.
- Contreras, F. J. (1994). *Derechos sociales: teoría e ideología*. Tecnos.
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill.
- Córdoba, R. & Hernández-Aja, A. (2008). Barrios vulnerables en el corazón de Madrid. *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*, 32, 319-339.
- Costes, L. (2011). Del "derecho a la ciudad" de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. *Urban*, 2, 89-100.
<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1495/1990>
- Costes, L. (2009). *Henri Lefebvre: Le Droit a la ville, vers la sociologie de l'urbain*. Ellipses.
- Cowgill, D. O. & Cowgill, M. S. (1951). An Index of Segregation Based on Block Statistics. *American Sociological Review*, 16(6), 825-831.
- Cruz Petit, B. (2014). Las relaciones entre sociedad, espacio y medio ambiente en las distintas conceptualizaciones de la ciudad. *Estudios demográficos y urbanos*, 29(1), 181-205.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102014000100183
- Cuellar, C. R. (2015) Movimientos barriales: reivindicación del derecho a la ciudad. *Panorama*, 9(16), 66-76.
- Da Cunha, A. (2006). Lien social, insertion et politique des villes: introduction. *Urbia*, 2, 3-8.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.

- DANE (2005). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*. Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística. <https://bit.ly/3bipTUh>
- Daneke, G. A. & Steiss, A. W. (1979). Policy Analysis: The Undisciplined Discipline. *International Journal of Public Administration*, 1(1), 79-113. <https://doi.org/10.1080/01900697908524356>
- Dávila, J. M., Ramos, A. & Ponce, G. (1995). *Renovación o rehabilitación: políticas de intervención en centros históricos de la provincia de Alicante* [Ponencia]. II *Jornadas de Geografía Urbana: Recuperación de centros históricos: utopía, negocio o necesidad social*. Universidad de Alicante, España.
- Davis, M. (2004). Plantea de ciudades-miseria. Involución urbana y proletariado informal. *New Left Review*, 26, 5-34.
- Davis, M. (1998). *Ecology of fear: Los Angeles and the imagination of disaster*. Metropolitan Books.
- Durkheim, É. (1995) [1893]. *La división del trabajo social*. Akal.
- De Balanzó, J. (2015). Barcelona, caminando hacia la resiliencia urbana en el barrio de Vallcarca, *Hàbitat y Sociedad*, 8, 75-95. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2015.i8.04>
- De la Cruz-Mera, Á. (2019). La Agenda Urbana Española. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. LI (202), 675-686. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/extracto_cytet_202-invierno2019.pdf
- De la Fuente, R. & Velasco, M. (2012). La política urbana en Madrid: un relato provisional. *Geopolítica(s)*, 3(1), 11-14. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/70295/1/39251-Texto%20del%20art%C3%ADculo-52618-2-10-20121107.pdf>
- Della Porta, D. (2013). *Enfoques y metodologías de las Ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Akal.

- De Gregorio, S. (2019). El enfoque y la participación en la política urbana de la Unión Europea. El caso de la Iniciativa Urbana (2007-2013) en España. *ACE: Architecture, City and Environment*, 14(41), 35-60. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/172533>
- De Gregorio, S. (2017a). Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa URBANA (2007-2013). *Cities*, 60, 402-414. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.10.015>
- De Gregorio, S. (2017b). La Política Urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las EDUSI. *TRIA – Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente*, 18, 47-74.
- De Gregorio, S. (2017c). Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018). *WPSReview International on Sustainable*, 6(2), 54-80.
- De Gregorio, S. (2014). La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 180, 253-276. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76309>
- De Gregorio, S. (2012). *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España* [Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. <https://bit.ly/3vZp7sC>
- De Gregorio, S. (2010). El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN 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. <https://doi.org/10.24197/ciudades.13.2010.39-59>
- De Gregorio, S. & González Medina, M. (2017). Las EDUSI en el contexto de las políticas de regeneración urbana en España (1994-2018). *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, 6, 54-80.

- De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 5-17.
- Del Valle, T. (2000). La organización del tiempo y del espacio: análisis feminista de la ciudad. *Zainak*, 69, 53-60.
<https://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2014/03/del-valle-teresa-la-organizacic3b3n-del-tiempo-y-del-espacio-anc3a1lisis-feminista-de-la-ciudad.pdf>
- De Robertis, C. (2012). Evoluciones metodológicas del trabajo social en los nuevos contextos. *AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 1, 39-48. <https://revistas.um.es/azarbe/article/view/151121>
- Delgado Barrio, J. (1993). *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Cívitas.
- Dente, B. (1987). L'analisi delle decisioni politico-amministrative. En B. Dente (Ed.). *I processi Decisionali nelle aziende municipalizzate di trasporto* (pp. 1-38). Giuffré.
- Dente, B. & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Dery, D. (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*. University Press of Kansas.
- De Terán, F. (1982). *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*. Alianza Editorial. <http://oa.upm.es/11086/>
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.
- Díaz-Orueta, F. (2012). Periferias urbanas y reconfiguración de las políticas urbanas en España. *Gestión y Política Pública*, 41-81.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000300002

- Dodson, J., Ali, J. Dalton, T. & Horne, R. (2015). Consolidated report of regional National Urban Policies. RMIT University.
- Donat, C. (2018). La segregación urbana: marco teórico-conceptual y estado de la cuestión. En I. Blanco y O. Nel-lo (Eds.). *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 27-50). Tirant lo Blanch.
- Doré, E. (2008). La marginalidad urbana en su contexto: modernización truncada y conductas de los marginales. *Sociológica*, 23(67), 81-105. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732008000200005
- Doyal, L. & Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria-Fuhem.
- Downs, A. (1968). Alternative Futures for the American Ghetto. *Daedalus*, 97(4), 87-114.
- Dukes, T. (2008). *Negotiating Constructions of Place and Scale in European Urban Policy Discourse: The Case of the Netherlands* [Tesis doctoral, University of Amsterdam].
- Duncan, O. & Duncan, B. (1955). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review*, 20(2), 210-217. <https://www.jstor.org/stable/2088328>
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis: an introduction*. Prentice-Hall, Inc.
- Dye, T. R. (1975). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons.
- Elden, S. (2004). *Understanding Henri Lefebvre*. AC Black.
- El-Habib Draoui, B., Jiménez-Delgado, M., Ruiz Callado, R. & Jareño, D. (2016). Composición escolar y expectativas del alumnado por origen y etnia. Una aproximación a la segregación escolar extraoficial. *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, 9(1), 59-77. <https://bit.ly/393GzUj>

- Elías, N. (1977). Zur Grundlegung einer Theorie sozialer Prozesse. *Zeitschrift für Soziologie*, 27(2), 127-149.
- Egea, C., Nieto, J. A., Domínguez, J. & González, R. A. (2008). *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potencialidades*. Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia. <https://bit.ly/2yOuQqJ>
- Engels, F. (1976). *La condición de la clase obrera en Inglaterra*. Akal.
- Entrena-Durán, F. (2005). Problemas y retos de las actuales políticas urbanas en el contexto de las presentes tendencias hacia formas difusas de ciudad. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 1, 87-116.
- Erlanson, D. A., Harris, E. L., Skipper, B. L., & Allen, S. D. (1993). *Doing naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Eseverri, C. (2007). La “revuelta urbana” de los hijos de los inmigrantes en Francia. *Migraciones Internacionales*, 4(2), 189-200. <https://www.redalyc.org/pdf/151/15140207.pdf>
- Epstein, R. (2005). Gouverner a distance. Quand l'État de retire des territoires, *Esprit*, 11, 96-111. <https://www.jstor.org/stable/24256234>
- Estebe, R. (2004). Question urbaine: quelle es la question?. *VEI enjeux*, 124, 24-39. https://www.persee.fr/doc/diver_1299-085x_2001_num_124_1_1180
- Esteban-Maluenda, A. (16 y 17 de marzo de 2000). *Madrid, años 50: la investigación en torno a la vivienda social. Los poblados dirigidos*. [Comunicación]. En actas del II congreso internacional “historia de la arquitectura moderna española”: los años 50: la arquitectura española y su compromiso con la historia. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Navarra, España.
- Fabado, E. & Serrano-Vidal, V. (2015). Educación social en barrios de acción preferente. En J. Sánchez-Santamaría y F. J. Ramos-Pardo (Coord.). *La educación social como acción transformadora: reflexiones y experiencias desde distintos ámbitos de intervención profesional* (pp. 61-72). Ediciones de Castilla-La Mancha.

- Farinós, J. (2011). Inteligencia Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios. *Workshop Mendoza: Red Iberoamericana de Observación Territorial*, 5, 45-69.
- Farinós, J. & Romero, J. (2008). La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 5-9. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/667>
- Fauth, G. (2015). *Crisis urbana y derecho a la ciudad: El espacio urbano en el litoral de Barcelona* [Tesis Doctoral, Tarragona: Universitat Rovira i Virgili]. <https://bit.ly/3bWGyDc>
- Fernández-Aragón, I, Ochoa, O. & Ruiz, I. (2021). Análisis de la desigualdad urbana: propuesta de un Índice Sintético de Vulnerabilidad Urbana Integral (ISVUI) en Bilbao. *ACE Architecture, City and Environment*, vol. 15, núm. 45. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/340609>
- Fernández-Casadevante, J.L., Morán, N. & Prats, F. (2018). *Ciudades en movimiento: avances y contradicciones en las políticas municipalistas ante las transiciones ecosociales*. Foro Transiciones, Tiempo de Transiciones.
- Fernández-Maroto, M. & Rodrigo González, E. (2018). La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL). *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 196, 375-383. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76668>
- Fernández Peychaux, D. A. (2011). El concepto de Derecho en Locke. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 26, 26-45. <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1372>
- Fernández Salgado, C. (2012). Lewis Mumford: La ciudad en la historia. sus orígenes, transformaciones y perspectivas. *Progreso, Proyecto y Arquitectura*, 6, 134-135. <https://doi.org/10.12795/ppa.2012.i6.09>
- Ferrajoli, L. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Trotta.

- Ferreira, F. H. G. & Walton, M. (2004). *La desigualdad en América Latina ¿Rompiendo con la historia?* Banco Mundial – Alfaomega Colombiana. <https://bit.ly/3a3lF3k>
- Filipe Araújo, J. & Varela, E. J. (2009). La modernización Administrativa y la Gobernanza en los Concellos del Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. *Biblioteca dos Estudos Estrategicos*.
- Flores Delgado, L. (2015). *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for socioecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16, 253-267. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002>
- Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., & Rockström, J. (2010). Resilience Thinking: integrating Resilience, Adaptability and Transformability. *Ecology and Society*, 15(4). <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
- Formiga, N. E. (2000). *La diferenciación socioespacial y los espacios subjetivos de los bahienses. Relación global-local en la estructuración del espacio urbano* [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/2529/>
- Frank, S., Holm, A., Kreinsen, H. & Birkholz, T. (2006). *The European URBAN Experience. Seen from the academia perspective*. URBACT-Institute of Social Sciences.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas CUC*, 38(2), 43-60. <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Gacitúa, E., Sojo, C. & Davis, S. H. (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y Caribe*. FLACSO. <https://bit.ly/2zp1Ndw>
- Galderisi, A. (2014). Urban resilience: A framework for empowering cities in face of heterogeneous risk factors. *ITU Journal of the Faculty of Architecture*, 11(1), 36-58. <https://www.az.itu.edu.tr/index.php/jfa/article/view/476>

- Galderisi A., Ferrara F. F. & Ceudech A. (2010). *Resilience and/or Vulnerability? Relationships and Roles in Risk Mitigation Strategies*. En P. Ache P., M. Ilmonen. *Space is Luxury*. Selected Proceedings 24th Annual AESOP Conference.
- Galster, G. (2007). Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis. *International Journal of Housing Policy*, vol. 7(1), 19-43. <https://doi.org/10.1080/14616710601132526>
- García-Catalá, R. (2017). El Programa de Barrios de Catalunya. *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, 10.
- García Dauder, S. & Pérez Sedeño, E. (2015). Los inicios de la sociología del trabajo: Jane Addams, la Hull House y las mujeres de la Escuela de Chicago. *Sociología del Trabajo*, 83, 50-67. <https://revistas.ucm.es/index.php/STRA/article/view/60408>
- García-Marsilla, A. T. (2012). Modelo de intervención social con menores en riesgo de exclusión social en la ciudad de Torrent (València). *RES Revista de Educación Social*, 15, 1-12. https://www.eduso.net/res/pdf/15/Torrent_res_15.pdf
- García-Moscardó, E. (2014). Justicia social y desigualdad. La vieja y la nueva cuestión social, una mirada histórica. *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, núm. 45, 32-49. <http://hdl.handle.net/10550/48903>
- García Vázquez, C. (2015). La obsolescencia de las tipologías de vivienda de los polígonos residenciales construidos entre 1950 y 1976. Desajustes con la realidad sociocultural contemporánea. *Informes de la construcción*, 67(1), 1-9. <https://bit.ly/3dxUa2U>
- Garnier, J. P. (5 de febrero de 2011). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: ¿de qué derechos hablamos... y con qué derecho? *Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XVI, núm. 909. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-909.htm>
- Garrido, M. & Jaraíz, G. (2017). Políticas inclusivas en barrios urbanos vulnerables. *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 141-151. <https://revistas.um.es/areas/article/view/308141>

- Gasca-Salas, J. (2017) Henri Lefebvre y el derecho a la ciudad. Exégesis desde sus "Tesis sobre la ciudad". *Bitácora Urbano Territorial*, 27(2), 19-26. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/61728/63039-329192-2-PB.pdf>
- Gaviria, M. (1968). Prólogo. En H. Lefebvre, *El derecho a la ciudad* (pp.5-14). Península.
- Gehl, J. (2014). *Ciudades para la gente*. Infinito.
- Gifreu i Font, J. (2009). Problemes actuals del dret urbanístic a Anglaterra: referència especial al dret a l'habitatge, la cohesió social i el medi ambiente. *Revista catalana de dret públic*, 38, 167-196. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2179>
- Giddens, A. (2003). *La Constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores.
- Gil-Gómez de Liaño, B. & Pascual-Ezama, D. (2012). La metodología Delphi como técnica de estudio de la validez de contenido. *Anales de Psicología*, 28(3), 1011-1020. <http://dx.doi.org/10.6018/analesps.28.3.156211>
- Giménez-Bertomeu, V.M. (dir.). (2020). *Vulnerabilidad territorial: indicadores para su medición desde los servicios sociales*. Limencop, S.L.
- Giménez-Urraco, E. (2014). *Práctica pedagógica en un centro de atención educativa singular de un barrio de acción preferente. Aproximación desde la teoría de Basil Bernstein* [Tesis Doctoral, Universitat de València]. <https://bit.ly/3SIWOZh>
- Glass, R. (1964). *London: aspects of change*. Centre for Urban Studies, MacGibbon & Kees.
- Goerlich, F. J. (1998). *Desigualdad, diversidad y convergencia: (algunos) instrumentos de medida*. IVIE. <https://bit.ly/3duYvER>
- Godin, B. (2003). The emergence of S&T indicators: why did governments supplement statistics with indicators? *Research Policy*, 32, 679-691. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00032-X](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00032-X)

- Gómez-Quintero, J. D., Eito-Mateo, A., Domínguez-Sans, J. & Martínez-Molina, M. C. (2018). El trabajo social comunitario ante la vulnerabilidad urbana: un estudio documental de regeneración de barrios. *Comunitania: International Journal of Social Work and Social Sciences*, 16, 59-79. <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.16.3>
- González, S. & Hodkinson, S. (2014). Gentrificación como política pública en una ciudad provincial. El caso de la ciudad de Leeds en el Reino Unido. *Revista de geografía Norte Grande*, 58, 93-109. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000200006>
- Goñi, B. (22 de mayo de 2008). Identificación, localización y caracterización de las secciones censales desfavorecidas de la Región Metropolitana de Barcelona. *Scripta Nova*, vol. XII, núm. 272. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-272.htm>
- Guénola, C. & Esquivel, M. T. (2016). El enclave urbano, lógica socioespacial de la periferia urbanizada y sus efectos sobre la segregación residencial y la fragmentación urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25 (2), 125-149. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.54720>
- Gutiérrez Palomero, A. (2010). La iniciativa comunitaria URBAN como ejemplo de intervención integral en barrios periféricos con dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-Sous-Bois / Montfermeil (Île-de-France). *Ciudades*, 13, 61-82. <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/10313/CIUDADES-2010-13-INICIATIVA.pdf;sequence=1>
- Gutiérrez Palomero, A. (2009). El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 53, 47-67. <https://repositori.udl.cat/server/api/core/bitstreams/f8f8dffc-3fca-4446-9491-78e256ad9774/content>
- Guzmán, A. & Hernández-Sainz, K. M. (2013). La fragmentación urbana y la segregación social una aproximación conceptual. *Revista Legado de Arquitectura y Diseño*, 14, 41-55. <https://www.redalyc.org/journal/3768/376868446003/html/>
- González Álvarez, R. (2007). Aproximaciones a los Derechos Humanos de Cuarta Generación. <https://bit.ly/388P4aT>

- González-González, G. (1994). Orientación familiar en un colegio público de un barrio de acción preferente. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 5(8), 109-116.
- Grünenberg, K y von Freieleben, M. (2016). Right kind of mixing? Promoting cohesion in a Copenhagen neighborhood. *Nordic Journal of Migration Research*, 6(1), 49-57. <https://doi.org/10.1515/njmr-2016-0001>
- Haarscher, G. (1991). *Philosophie des droits de l'homme*. Editions de l'Université de Bruxelles.
- Hall, P. (1998). *Cities in civilisation: Culture, innovation, and urban order*. Weidenfeld & Nicolson.
- Hamui-Sutton, A. & Varela-Ruiz, M. (2012). La técnica de grupos focales. *Metodología de Investigación en Educación Médica*, 2(1), 55-60. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000100009
- Harding, A., Harloe, M. & Rees, J. (2012). El 'modelo de Mánchester' en apuros: ¿continuidad, colapso o reajuste? Gobernanza metropolitana. En J. M. Montaner y J. Subirats (Coord.). *Repensar las políticas urbanas* (pp. 271-290). Diputació de Barcelona.
- Harguindéguy, J. B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Tecnos.
- Harguindéguy, J. B. (2006). Cycle (Policy Cicle). En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Eds.). *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 148-152). Presses de Sciences Po.
- Harrison, J. & Growe, A. (2014). When regions collide : In what sense a new 'regional problem' ? *Environment and Planning A*, 46, 2332-2352. <https://doi.org/10.1068/a130341p>
- Hamnett, C. (1994). Social Polarisation in Global Cities: Theory and Evidence. *Urban Studies*, 31(3), 401-424. <https://www.jstor.org/stable/43196109>

- Harloe, M. & Fainstein, S. S. (1992). *Conclusion: The divided cities*. En S. S. Fainstein, I. Gordon y M. Harloe, *Divided Cities: New York & London in the Contemporary World* (pp. 236-268). Blackwell.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la Ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Harvey, D. (2012). *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*. Akal.
- Harvey, D. (1992). Social Justice, Postmodernism and the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 588-601. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1992.tb00198.x>
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. The University of Georgia Press.
- Hayden, D. (1981). What Would a Non-Sexist City Be Like? Speculations on Housing, Urban Design and Human. *Signs*, 5, 170-187. <https://www.jstor.org/stable/3173814>
- Hecló, H. & Wildavsky, A. (1974). The private government of public money. *Journal of Public Economics*, 5(1-2), 185-187. <https://doi.org/10.1017/S0008423900044176>
- Hedetoft, U. (2006). *Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State*. Migration Policy Institute <https://www.migrationpolicy.org/article/denmark-integrating-immigrants-homogeneous-welfare-state/>
- Heras i Trias, P. (2008). *La acción política desde la comunidad. Análisis y propuestas*. Editorial GRAÓ.
- Henríquez, C. (2004). Reflexiones sobre la Ciudad Sostenible, Modelos e Indicadores Urbanos. *Revista de Historia y Geografía*, 18.
- Hernández, A. (2015). *En transformación... Gentrificación en el casc antic de Barcelona* [Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://bit.ly/3K4KwXn>

- Hernández, G. (1999). El análisis de políticas públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.06>
- Hernández-Aja, A., Díez-Bermejo, A., Matesanz, Á., Córdoba, R., Rodríguez, I., Sánchez-Toscano, G. & Álvarez del Valle, L. *Informe sobre otros Observatorios de la Vulnerabilidad Urbana y su vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios en Europa y España*. https://oa.upm.es/66041/8/03.TOMO%20III_Casos%20de%20Estudio.pdf
- Hernández-Aja, A., Rodríguez-Alonso, R., Rodríguez-Suárez, I., Gómez-Giménez, J. M., González-García, I., Córdoba, R., Alguacil, J., Camacho, J., Carmona, F. & Jaramillo, S. (2018). Panorama estatal de la vulnerabilidad urbana. <https://bit.ly/2y3OhLN>
- Hernández-Aja, A., Matesanz, Á., García-Madruga, C., Alguacil, J., Camacho, J. & Fernández-Ramírez, C. (2015). *Atlas de barrios vulnerables de España: 12 ciudades, 1991, 2001, 2006*. <https://oa.upm.es/34999/>
- Hernández-Aja, A., Matesanz, Á., García-Madruga, C. y Rodríguez-Suárez, I. (2014). Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 179, 182-183. <https://oa.upm.es/37427/>
- Hernández-Aja, A., Vázquez, M., García-Madruga, C., Matesanz, Á., Moreno, E., Alguacil, J. & Camacho, J. (2013). Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables. *Ciudades para un futuro más sostenible*. <http://habitat.aq.upm.es/bbv/>
- Hernández-Aja, A. (2009). Calidad de vida y medio ambiente urbano. Indicadores locales de sostenibilidad y calidad de vida urbana. *Revista INVI*, 24(65). <https://bit.ly/2SP420p>
- Hernández-Aja, A. (2007). Áreas vulnerables en el centro de Madrid. *Cuadernos de investigación urbanística*, 53, 3-99. <https://bit.ly/3cYFQkv>

- Hernández-Aja, A. (1997). Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo de áreas vulnerables españolas. *Cuadernos de Investigación Urbanística*. <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/233/229>
- Hernández-Aja, A. & Rodríguez-Suárez, I. (2017). De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada. *Ciudades*, 20, 1-20. <https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.20>
- Herrera Ortiz, M. (2003). *Manual de derechos humanos*. Porrúa.
- Hérin, R. (1 de agosto de 2008). Violencias en las periferias urbanas francesas. Los disturbios del otoño de 2005. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 270(96). <https://bit.ly/37eiDXU>
- Hervik, P. Ending tolerance as a solution to incompatibility: the Danish “crisis of multiculturalism”. *European Journal of Cultural Studies*, vol. 15(2), 211-225. <https://doi.org/10.1177/1367549411432024>
- Hidalgo Sanchís, P. (2009). Vulnerabilidad territorial. Hacia una definición desde el contexto de la cooperación internacional. *Anales de Geografía*, 29(2), 155-171. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC0909220155A>
- Hiernaux, D. & González, C. I. (2014). Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de Geografía Norte Grande*, 58, 55-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30031739004>
- Houllind (2016). *Håndbog om almene boliger*. KAB.
- House of Commons Library (2016). *City Deals*. Briefing Paper, No. 715. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07158/SN07158.pdf>
- Huete, M^a A., Merinero-Rodríguez y Muñoz, R. (2016). Urban Regeneration Policy from the Integrated Urban Development Model in the European Union: An Analytical Approach Based on the Study of Spanish Cities. *Local Government Studies*, 42, 267-286. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1110520>
- Hunt, T. (2004). *Building Jerusalem*. Weidenfeld and Nicolson.

- Hugony, C. & Roca Cladera, J. (2008). Indicadores para la evaluación de las ciudades históricas. *ACE: Architecture, City and Environment*, 8, 219-238. <https://bit.ly/33QR6v8>
- Ibáñez, J. (1979). *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: Técnica y crítica*. Siglo XXI.
- Iglesias, M., Martí-Costa, M., Subirats, J. & Tomàs, M. (2011). *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Icaria.
- Instituto Universitario de Urbanística (2010). *Regeneración urbana integrada en Europa. Documento de Síntesis*. Universidad de Valladolid. <https://bit.ly/38oKyoE>
- Jacobs, J. (1961). *Death and Life of Great American Cities*. Random House.
- Jahn, J. (1950). The Measurement of Ecological Segregation: Deprivation of an Index Based on the Criterion of Reproducibility. *American Sociological Review*, 15, 100-104. <https://doi.org/10.2307/2086519>
- Janoschka, M. & Glasze, G. (2003). Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico. *Ciudades*, 59, 9-20.
- Jaraíz, G. (2012). *Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios*. Fundación FOESSA.
- Jarrett, R. L. (1993). Focus group interviewing with low-income minority populations: a research experience. En D. L. Morgan (Ed.). *Successful focus groups: advancing the state of the art* (pp. 184-201). SAGE.
- Jaquier, C. (1991). *Voyage dans dix quartiers européens en crise*. L'Hartmman. Objective ville.
- Jiménez-Romera, C. & Martín-Piaggio, J. (2020). Sistema de indicadores para una caracterización multidimensional de los municipios de Colombia. *Cuadernos Geográficos*, 59(1), 147-170. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.8143>
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Wadsworth.

- Kasperson, R. E., Kasperson, J. X., Dow, K. (2001). Vulnerability, Equity and Global Change. En R. E. Kasperson y J. X. Kasperson (Eds.). *Global Environmental Risks. Tokio y Londres* (pp. 247-272). United Nations University Press-Earthscan.
- Kitchin, R., Lauriault, T. P. & McArdle, G. (2015). Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 6-28. <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.983149>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel España.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29. <https://doi.org/10.15446/cp>
- Kosselleck, R. (2004). *Futures past: On the semantics of historical time*. Columbia University Press.
- Koskela, H. (1999). 'Gendered exclusions': Women's fear of violence and changing relations to space. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, 81(2), 111-124. <https://www.jstor.org/stable/491020>
- Kirszbaum, T. (2011). Le logement social dans l'impensé de la ville multi-ethnique. Loger l'Europe. *Le logement social dans tous ses États, La Documentation française*. <https://shs.hal.science/halshs-01100711/file/17-KIRSZBAUM-libre.pdf>
- Kron, T. (2014). Soziale Hybridiät – Simmel und die Differenzierungstheorie. En S. Farzin y H. Laux (Eds.), *Gründungsszenen soziologischer Theorie* (pp. 109-120). Springer.
- Landeta, J. (1999). *El método Delphi*. Ariel.
- Laporta, F. J. (1987). Sobre el concepto de derechos humanos. *Doxa*, 4, 23-46. <https://doi.org/10.14198/DOXA1987.4.01>
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Bureau of Governmental Research/University of Maryland Press.

- Lazarsfeld, P. F. (1958). Evidence and inference in social research. *Daedalus*, 87, 99-130.
- Lazarsfeld, P. F. (1971). Una introducción conceptual al análisis de la estructura latente. En M. Mora y Araujo, P. F. Lazarsfeld, W. S. Torgerson, J. Coleman, A. H., Barton, R. F. Curtis, E. F. Jackson y G. Germani. *Medición y construcción de índices* (pp. 29-82). Ediciones Nueva Visión.
- Lazarsfeld, P. F. (1973). De los conceptos a los índices empíricos. En R. Bouden y P. F. Lazarsfeld, *Metodología de las ciencias sociales. I Conceptos e índices* (pp. 35-46). Laia.
- Leal, J. (2002). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *RES. Revista Española de Sociología*, 2, 59-75.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/64866>
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Península.
- Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política: el Derecho a la Ciudad II*. Península.
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Anthropos.
- Lefebvre, H. (1973). *El pensamiento marxista y la ciudad*. Extemporáneos.
- Lefebvre, H. (1970). *La revolución urbana*. Alianza.
- Lees, L., Annunziata, S. & Rivas-Alonso, C. (2018). Resisting Planetary Gentrification: The Value of Survivability in the Fight to Stay Put. *Annals of the American Association of Geographers*, 108(2), 346-355.
<https://doi.org/10.1080/24694452.2017.1365587>
- Lees, L., Slater, T. & Wyly, E. (2008). *Gentrification*. Routledge.
- León, O. G. & Montero, I. (2003). *Métodos de investigación en psicología y educación*. McGraw-Hill.
- Lillo, N. & Roselló, E. (2014). *Manual para el Trabajo Social Comunitario*. Narcea.

- Link, F. (2016). El derecho a la ciudad. ¿Un programa de acción política? En C. Mathivet (Coord.). *Develando el derecho a la ciudad. Representaciones, usos e instrumentalización del derecho a la ciudad* (pp. 36-44). Passerelle.
- Lope, A., Rodríguez-Soler, J. & Castelló, L. (2009). De la ley de Barrios al diseño de políticas locales de empleo: estudio de caso en Cataluña. *Arxius de sociologia*, 21, 49-64. <https://ddd.uab.cat/record/128949>
- López Estrada, R. & Deslauriers, J. P. (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social. *Margen*, 61, 1-19. <https://margen.org/suscri/margen61/lopez.pdf>
- López-Gay, A. (2018). Cambio en la composición social y gentrificación en Barcelona: una mirada a través de los flujos migratorios y residenciales. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 60, 80-93. <https://ddd.uab.cat/record/194957>
- López-Jiménez, J. (26-27 de marzo de 2015). *El desarrollo local integral de la ciudad de Alicante desde la perspectiva de la vulnerabilidad urbana* [Ponencia]. V Jornadas de Investigación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Alicante, España. <https://bit.ly/37vzFt>
- López-Pagán, J. (2019). La Agenda 2030 en Iberoamérica: visión y misión desde el ámbito local. *Comillas Journal of International Relations*, 16, 138-153. <https://doi.org/10.14422/cir.i16.y2019.010>
- López-Simón, I. (2022). *Los olvidados. Marginalidad urbana y fenómeno quinquí en España (1959-1982)*. Marcial Pons.
- Lorena Zárata, M. (2011). El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir. *El derecho a la ciudad*. Institut de Drets Humans de Catalunya.
- Luhmann, N. (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt. Suhrkamp.
- Lutters, W. & Ackerman, M. (1996). *An introduction to the Chicago School of Sociology*. Interval Research Proprietary.

- Maclaren, V. W. (1996). Urban sustainability reporting. *Journal of the American Planning Association*, 62(2), 184-203.
<https://doi.org/10.1080/01944369608975684>
- Malgrat, P. (24-26 de octubre de 2017). La resiliencia de Barcelona frente al cambio climático: el Proyecto RESCCUE [Ponencia]. *V Jornadas de Ingeniería del Agua*, A Coruña, España.
- Maloutas, T. (2012). Introduction: Residential Segregation in Context. In T. Maloutas, & K. Fujita, (Eds.), *Residential Segregation in Comparative Perspective. Making Sense of Contextual Diversity*, (pp. 1-36). Ashgate.
- Magrinyà F. & de Balanzó, R. (2015). Innovación social, innovación urbana y resiliencia desde una perspectiva crítica: el caso de la autoorganización en el espacio urbano de Barcelona. En J. Subirats y A. García-Bernardos (Eds.). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades* (pp. 59-94). Icaria.
- Manley, D., van Ham, M., Bailey, N., Simpson, L. & Maclennan, D. (2013). *Neighbourhood Effects or Neighbourhood Based Problems? A Policy Context*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-6695-2>
- Marchioni, M. (2007). *Planificación social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis*. Popular.
- Marchioni, M. (2002). Organización y desarrollo de la comunidad: la intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales. En M. L. Sarrate (coord.). *Programas de animación sociocultural* (pp. 455-482). UNED.
- Marcuse, P. (2009). From Critical Urban Theory to the Right to the City. *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 13(2-3), 185-197.
<https://bit.ly/3ehm2M1>
- Marcuse, P. (2010). ¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad? *Global Hoy*, 23.

- Marcuse, P. (2011). ¿Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre? *Urban Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, 2, 17-21.
<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1482>
- Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C. & Steil, J. (2009). *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*. Routledge.
- Marcuse, P. (2004). ¿Qué es exactamente una ciudad? *Revista de Occidente*, 275, 7-23.
- Marcuse, P. (1997). The Enclave, the Citadel, and the Guetto: What has Changed in the Post-Fordist U.S. *City: Urban Affairs Review*, 33(2), 228-708.
<https://doi.org/10.1177/107808749703300206>
- Marcuse, P. (1989). ‘Dual City’: a muddy metaphor for a quartered city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 13(4), 697-708.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1989.tb00142.x>
- Marí-Dell’Olmo, M., Gotsens, M., Pasarín, M^a I., Rodríguez-Sanz, M., Artazcoz, L., García de Olalla, P., Rius, C. & Borrell, C. (2021). Socioeconomic Inequalities in COVID-19 in a European Urban Area: Two Waves, Two Patterns. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(3).
<http://dx.doi.org/10.3390/ijerph18031256>
- Martí-Costa, M. & Parés, M. (2009). *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Generalitat de Catalunya.
- Martín-Consuegra, F., Alonso, C. & Frutos, B. (2015). La regeneración urbana integrada y la Declaración de Toledo. *Informes de la Construcción*, 67(1), 1-6.
<https://doi.org/10.3989/ic.14.084>
- Martínez, G. (2004). El barrio, un ser de otro planeta. *Bifurcaciones: revista de estudios culturales urbanos*, 1. <https://bit.ly/2PkD5gn>
- Martínez de Pisón, J. M^a. (2004). Las generaciones de Derechos Humanos. En J. Betegón, F. J. Laporta, L. Prieto y J. R. de Páramo (coords.), *Constitución y derechos fundamentales* (pp. 409-435). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Martínez-Martínez, L. (2017). *Definición de las necesidades sociales para un nuevo desarrollo del sistema de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, desde una metodología participativa* [Tesis Doctoral, Universitat de València]. <https://bit.ly/3JTrAuj>
- Martínez Mauri, M. (2015). Una mirada sobre la turistificación de la antropología del desarrollo en el Estado español. *Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 13(2), 347-358. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2015.13.025>
- Matesanz, Á. (2016). *Políticas urbanas y vulnerabilidad* [Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. <https://oa.upm.es/44893/>
- Matesanz, Á. (8 de abril de 2015). Breves apuntes sobre la Politique de la ville en Francia (I). *re-hab, crisis urbana, rehabilitación y regeneración*. <http://vps181.cesvima.upm.es/re-hab/2015/04/08/rui-europa-apuntes-caso-fr/>
- Matesanz, Á. (14 de abril de 2015a). Breves apuntes sobre la Politique de la ville en Francia (II). *re-hab, crisis urbana, rehabilitación y regeneración*. <http://vps181.cesvima.upm.es/re-hab/2015/04/14/rui-europa-caso-frances-ii/>
- Matesanz, Á. & Hernández-Aja, A. (2018). Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 20, 82-99. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10488>
- Mathivet, C. (2011). *Ciudades para tod@s: por el Derecho a la Ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition (HIC).
- McCormick, N. (1988). Los derechos de los niños: una prueba de fuego para las teorías de los derechos. *Anuario de filosofía del derecho*, 5, 293-306.
- McDowell, L. (2000). *Género, identidad y lugar*. Cátedra.
- McGarvey, D. (2019). *Safari en la pobreza. Entender la ira de los marginados en Gran Bretaña*. Capitán Swing.

- Mechlenborg, M. (2019). Reintegrating Ghettos into society-lessons learned from the Danish Ghetto Strategy. *Nordic Journal of Architectural Research*, 1, 59-88. <http://arkitekturforskning.net/na/article/view/1170>
- Méndez, R. (2017). De la hipoteca al desahucio: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, 9-31. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022017000200002>
- Méndez, R. Abad, L. D. & Echaves, C. (2015). *Atlas de la crisis. Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España*. Tirant lo Blanch.
- Méndez-López, J. (2012). *El autodesarrollo comunitario como método para potenciar la cohesión social en territorios excluidos. El caso del Barrio "La Coma"* [Tesis Doctoral, Universitat de València].
- Méndez-López, J. (2016). *Paterna. Una comunidad sujeto en gestación: procesos de autodesarrollo* [Tesis Doctoral, Universitat de València]. <https://bit.ly/3zPkm6c>
- Méndez-López, J., Pérez-Cosín, J.V. & Uceda-Maza, F. X. (2013). Planteamiento metodológico para contribuir al fomento de la cohesión social en el barrio de La Coma. *Revista Iberoamericana de autogestión y acción comunal*, 61-62, 247-270.
- Méndez-López, J., Pérez-Cosín, J.V. & Uceda-Maza, F.X. (2013). Propuesta de cambio para el desarrollo comunitario del barrio de "La Coma". *TS Nova: trabajo social y servicios sociales*, 8, 45-56.
- Merinero-Rodríguez, R., Huete, M. Á. & Muñoz-Moreno, R. (2013). Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, 9, 65-78.
- Merrifield, D. (2011). El Derecho a la Ciudad y más allá: notas sobre una reconceptualización lefebvriana. *Urban Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, 2, 101-110. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1496>
- Mikkelsen, F. (2008). *Indvandring og integration*. Akademisk Forlag.

- Miller, C. A. (2005). New civic epistemologies of quantification: Making sense of indicators of local and global sustainability. *Science, Technology and Human Values*, 30(3), 403-432. <https://doi.org/10.1177/0162243904273448>
- Mira-Perceval Pastor, M.T., Alfonseti, N. & Giménez-Bertomeu, V. (2007). *Servicios Sociales. Estructura, dinámica, políticas y estrategias en España y la Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante.
- Miranda, M. (2015). La importancia de la historia del trabajo social para construir una identidad profesional aceptada internacionalmente. *Revista Tendencias & Retos*, 20(1), 21-34. <https://ciencia.lasalle.edu.co/te/vol20/iss1/2/>
- Módenes, J. A. (2007). Una visión demográfica de la movilidad residencial reciente en España, en J. M. Fería (Ed.), *La vivienda y el espacio residencial en las áreas metropolitanas* (pp.15-32). Centro de Estudios Andaluces Consejería de la Presidencia.
- Mollinedo, C. L. (2013). El Índice de Gini: la desigualdad a la palestra. *eXtoikos*, 10, 67-69. <https://isidore.science/document/10670/1.3ums4d>
- Moncusí, A. (2020). De malestares, iniciativas y expectativas en barrios periféricos multiculturales: Reflexiones a partir del caso de Els Orriols (Valencia). *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 51-57. https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2020/20200325_res_moncusi_ferre_a_es_o.pdf
- Monfort, R. (2015). *Transformación hacia la sostenibilidad de barrios consolidados a través de su espacio público. Propuesta de indicadores urbanos sostenibles: la Civilidad ciudadana como parte de ellos* [Tesis Doctoral, Universitat Politècnica de València]. <https://riunet.upv.es/handle/10251/61305>
- Montañés, M. (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Mora-Castro, A. (2022). La política de rechazo a la inmigración en Dinamarca. En Á. Solanes (dir.), *Dinámicas racistas y prácticas discriminatorias. La realidad en*

- España, Francia, Italia, Dinamarca y Finlandia* (pp. 243-266). Thomson Reuters Aranzadi.
- Mora-Castro, A. (2020). *Conocer para transformar. Métodos y técnicas de investigación en Trabajo Social*. Tirant Humanidades.
- Moreno Jiménez, A. & Vinuesa, J. (2012). Desequilibrios y reequilibrios intraurbanos en Madrid. Diagnóstico con indicadores socio-demográficos. En B. Varela y J. Vinuesa (Coord.), *Metrópolis. Dinámicas urbanas* (pp. 49-96). <https://bit.ly/2UbRosl>
- Muñoz-Moreno, R. (2017). *La regeneración urbana en España (2007-2013): Hacia un modelo que aborde el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar* [Tesis Doctoral, Universidad Pablo de Olavide]. <https://bit.ly/3vZxx3o>
- Muñoz-Moreno, R. & Huete, M^a. A. (2018). La iniciativa Urbana en España (2007-2013): Diseño e implementación de políticas públicas de regeneración urbana en Alicante, Cádiz, Córdoba, y Coslada. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 100-123.
- Müller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. En A. Faure, A. G. Pollet y P. Warin (Eds.). *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (pp. 153-179). L'Harmattan.
- Müller, P. (1990). *Les politiques publiques*. PUF.
- Müller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 35(2), 165-188.
- Müller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien.
- Murray, M. J. (2017). *The urbanism of exception: The dynamics of global city building in the twenty-first century*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316718438>
- Musterd, S., Marcinczak, S., van Ham, M. Tammaru, T. (2017). Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and

rich. *Urban Geography*, 38(7), 1062-1083.
<https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1228371>

Musterd, S. & Murie, A. (2004). Social Exclusion and Opportunity Structures in European Cities and Neighbourhoods, *Urban Studies*, 41(8), 1141-1459.
<https://www.jstor.org/stable/43197173>

Musterd, S., Murie, A. & Kesteloot, C. (eds.) (2006). *Neighbourhoods of poverty: Urban social exclusion and integration in Europe*. Palgrave.

Muxí, Z., Casanovas, R., Ciocoletto, A., Fonseca, M. & Gutiérrez-Valdivia, B. (2011). ¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo? *Feminismo/s*, 17, 105-129.

Muxí, Z. (2009). El espacio no es neutro: reflexiones en torno a vivienda y ciudad desde una perspectiva de género. *ARQA*. <https://bit.ly/2QTAf69>

Muxí, Z. (2006). La ciudad dual o el reto de la globalización sobre las ciudades. *Ide@ Sostenible*, 14, 1-12. <http://hdl.handle.net/2099/1360>

Muxí, Z. & Ciocoletto, A. (2011). La Ley de Barrios en Cataluña: la perspectiva de género como herramienta de planificación. *Feminismo/s*, 17, 131-153.

Lewkow, L. (2018). Diferenciación y desigualdad. El problema de las clases sociales en la obra de Georg Simmel. *Estudios sociológicos*, 36(107), 257-282.
<https://doi.org/10.24201/es.2018v36n107.1583>

Nakamura, R. (1987). The Textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, 7(1), 142-154. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00034.x>

Navarro-Pérez, J. J. (2014). *Estilos de socialización en adolescentes en conflicto con la ley con perfil de ajuste. Riesgos asociados a su comportamiento* [Tesis Doctoral, Universitat de València]. <https://bit.ly/3JO6GNf>

Nel-lo, O. (2018). 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. (2016). Desigualdad social y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona. En D. Brandis, M. I. del Río Lafuente y G. Morales (Coord.). *Estudios de geografía urbana en tiempos de crisis: Territorios inconclusos y sociedades rotas en España* (pp. 95-120). Biblioteca Nueva.
- Nel·lo, O. (2008). Contra la segregación urbana y por la cohesión social. La Ley de Barrios de Cataluña. *Ciudades – Comunidades e Terrítòrios*, 17, 33-46.
- Nel·lo, O. (2004). Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, 42, 9-62.
- Nel·lo, O. & Donat, C. (2014). Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona. En J. M. Albertos Puebla y J. L. Sánchez-Hernández (coord.). *Geografía de la crisis económica en España* (pp. 565-609). Servei de Publicacions de la Universitat de València.
- Newton, P. (2001). Urban indicators and the management of cities. En M. S. Westfall y V. A. de Villa (Eds.), *Cities data book: Urban indicators for managing cities* (pp. 15-36). Asian Development Bank.
- Nogué, J. & Romero, J. (2006). *Las otras geografías*. Tirant lo Blanch.
- Norman, B. (2018). *Sustainable Pathways for our Cities and Regions*. Routledge. <https://bit.ly/2OoSw9Z>
- Nualart, J. (1965). Concepto de ciudad. *Cuadernos de arquitectura*, 60, 12-16.
- ONPV (2022). *Fiches thématiques, Rapport 2021*. <https://bit.ly/3VF9vEJ>
- Observatoire national de la politique de la ville (2018). *Le devenir des quartiers Habitat Vie Sociale (HVS). Diversité des trajectoires de 1977 à nos jours*. Commissariat général à l'égalité des territoires. <https://bit.ly/3BY5k0n>
- O'Laughlin, J. V. (1973). *Spatial Justice for the Black American Voter: The Territorial Dimension of Urban Politics* [Tesis Doctoral, Pennsylvania State University]. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvnb7rfm>

- Olivera, A. (1997). Indicadores en geografía social. *Estudios geográficos*, 58(229), 689-709. <https://doi.org/10.3989/egeogr.1997.i229.650>
- Olsen, S. (2019). *A Place Outside Danish Society. Territorial Stigmatisation and Extraordinary Policy Measures in the Danish 'Ghetto'* [Trabajo Fin de Máster, Lunds Universitet]. <https://bit.ly/2SWFuT6>
- Ortí, A. (1989). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta y la discusión de grupo. En M. García Ferrando, F. R. Alvira, L. E. Alonso-Benito y M. E. Mercado. (Coords.). *El análisis de la realidad social* (pp. 171-203). Alianza.
- Ortiz, M^a D. (2017). Modelos de desarrollo de las estrategias de desarrollo urbano sostenible integradas EDUSI. *Revista de Obras Públicas* 164, 105-114.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Otto, C. (2019). Agenda 2030, el gran reto de las ciudades. *Cercha: revista de los aparejadores y arquitectos*, 140, 72-75.
- Pain, J. (2010). Terrains sensibles: stratégies et projects d'intervention. *Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 9, 29-98.
- Paquot, T. (2011). *Le quotidien urbain. Essais sur les temps des villes*. La Découvert & Syros.
- Pareja-Eastaway, M. & Winston, N. (2017). *Sustainable Communities and Urban Housing: A Comparative European Perspective*. Routledge Taylor & Francis Group. <https://bit.ly/3b8xRjX>
- Pahl, R. E. (1975). *Whose City? and further essays on urban society*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Parés, M. (2017). *Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local*. Diputació de Barcelona. <https://bit.ly/31wQTMQ>

- Park, R. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Ediciones del Serbal.
- Park, R. Burgess, E. (1992). *The city, Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment*. The University of Chicago Press.
- Parkinson, M. (1998). *Combating social exclusion. Lessons from area-based programmes in Europe*. Policy Press.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Edward Elgar.
- Parsons, T. (1976) [1951]. *El sistema social*. Madrid, España: Alianza.
- Pastor, E. (2004). La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 12, 103-137.
<http://dx.doi.org/10.14198/ALTERN2004.12.6>
- Peces-Barba, G. (1991). *Curso de Derechos Fundamentales (I)*. Eudema.
- Peces-Barba, G. (1995). *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Universidad Carlos III.
- Pereira, M. (2013). *Modelos de construcción de indicadores para la evaluación de los servicios públicos: definición y funcionamiento del Índice de Cobertura de Servicios* [Tesis Doctoral, Universidade de Santiago de Compostela].
https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/9575/rep_557.pdf
- Pérez-Andrés, C. (2002). Sobre la metodología cualitativa. *Revista Española de Salud Pública*, 76(5), 373-380. <https://bit.ly/2XvQCb2>
- Pérez-Campuzano, E. & Santos, C. (2011). Diferenciación socioespacial en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, 74, 92-106.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112011000100008
- Pérez-Cosín, J. V. & Valero, D. (2017). Territorio y exclusión social: la lógica pública en el desarrollo de barrios frágiles o sensibles. En M. D. Pitarch (coord.). *Estructura*,

vida y gobierno en territorios complejos: el área metropolitana de València (pp. 475-490). Tirant Humanidades.

Pérez-Enciso, H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, 83, 247-273. <https://www.redalyc.org/pdf/791/79149756011.pdf>

Pérez Luño, A. E. (1996). Estado constitucional y derechos de la tercera generación. *Anuario de filosofía del derecho*, 13-14, 545-570.

Pérez Luño, A. E. (1995). *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*. Tecnos.

Pérez Luño, A. E. (1991). *Los derechos fundamentales*. Tecnos.

Pérez-Pérez, J. A. (2007). De la comunidad nacional a la comunidad de propietarios. Los límites del nacional sindicalismo. En L. Castells, A. Cajal y F. Molina (eds.), *El País Vasco y España: identidades, nacionalismos y Estado (siglos XIX y XX)* (pp. 215-240). UPV-EHU <http://hdl.handle.net/10810/53014>

Pérez-Sanz, P. (2013). Reformulando la noción de “Derecho a la ciudad” desde una perspectiva feminista. *Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 5, 92-105. <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/78893>

Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(1), 295-311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>

Petsimeris, P. (1995). Une méthode pour l'analyse de la division ethnique et sociale de l'espace intra-métropolitain du Grand Londres. *L'Espace Géographique*, 2, 139-153. <https://www.jstor.org/stable/44380634>

Piazzoli, E. (2005). Un colegio en el barrio La Coma de Paterna. En M. A. Ortiz-Molina y A. Ocaña-Fernández (Coord.). *Estudios sobre cultura gitana: aspectos históricos, sociológicos, educativos y folklórico-musicales* (pp. 231-236). s/e.

Picó, J. & Serra, I. (2010). *La escuela de Chicago de Sociología*. España Siglo XXI.

- Pike, A., Marlow, D., McCarthy, A., O'Brien, P. & Tomaney, J. (2015). Local institutions and local economic development: The local enterprise partnerships in England, 2010. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8, 185-204. <http://dx.doi.org/10.1093/cjres/rsu030>
- Pirie, G. (1983). On spatial justice. *Environment and Planning*, 15(4), 465-473. <https://doi.org/10.1068/a150465>
- Pisarello, G. (2009). El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals. *Revista catalana de dret públic*, 38, 43-66. <https://doaj.org/article/5675b5e23c1e417a85481fb4f68205e1>
- Pitarch-Garrido, M. D., Salom, J. & Fajardo, F. (2018). Detección de barrios vulnerables a partir de la accesibilidad a los servicios públicos de proximidad. El caso de la ciudad de Valencia. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 38(1), 61-85. <https://core.ac.uk/download/pdf/158648139.pdf>
- Pizzorusso, A. (2001). Las “generaciones” de derechos. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 5, 291-308.
- Ponce Solé, J. (2013). Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 41-42, 11-70. <http://agora.edu.es/servlet/articulo?codigo=4486176>
- Ponce Solé, J. (5-6 de febrero de 2004). *Solidaridad, cohesión social y derecho público: vivienda social* [Ponencia]. II Seminario “Pensando lo local en un nuevo siglo”. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, España.
- Porcel, S. (2016). *Dinámicas de estructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana postindustrial ¿hacia una ciudad dual o cuarteada?* [Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://bit.ly/3C2nKxk>
- Prada-Trigo, J. (1 de abril de 2018). Vulnerabilidad territorial, crisis y “post-crisis económica”: trayectoria y persistencia a escala intraurbana. *Scripta Nova*, 22(587), 1-23. <https://doi.org/10.1344/sn2018.22.19710>

- Prévôt, M. F. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, 19, 33-56. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11501903>
- Pugalis, L. & Townsend, A. R. (2012). Rebalancing England: Sub-national development (once again) at the crossroads, *Urban Research & Practice*, 5, 157-174. <https://doi.org/10.1080/17535069.2012.656461>
- Purcell, M. (2013). Possible Worlds: Henri Lefebvre and the right to the city. *Journal of Urban Affairs*, 36(1), 141-154. <https://bit.ly/2pi1psl>
- Purcell, M. (2003). Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 564-590. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00467>
- Purcell, M. (2002). Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal*, 58, 99-108. <https://doi.org/10.1023/B:GEJO.0000010829.62237.8f>
- Rae, A., Hamilton, R., Crisp, R. & Powell, R. (2018). *Overcoming deprivation and disconnection in UK cities*. Joseph Rowntree Foundation. <https://bit.ly/3Gk6gOt>
- Ramallo López, F. E. (2016). El derecho a la ciudad: buen gobierno y buena administración. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal: RI-SHUR*, 4, 8-36.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 1-28.
- Rallings, C. & Thrasher, M. (2006). Just another expensive talking shop: Public attitudes and the 2004 regional assembly referendum in the North East of England. *Regional Studies*, 40, 927-936. <https://doi.org/10.1080/00343400600929069>
- Regeringen (2022). *Ghettolisten eller Parallelsamfundslisterne*. <https://bl.dk/politik-og-analyser/temaer/her-er-listen-over-parallelsamfund/>
- Regeringen (2020). *Ny aftale sikrer minimumsnormeringer, et styrket tilsyn og mere uddannet pædagogisk personale*. Børne og undervisningsministeriet.

- Regeringen (2018). *Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030.*
<https://bit.ly/3WdfmvF>
- Regeringen (2018a). *De 16 "hårdeste ghettoområder" Dokumentation af de konkrete virkninger af parallelsamfundspakken.* Danmarks Almene Boliger.
<https://bl.dk/media/1491/ghettorapport-oktober-2018-web.pdf>
- Regeringen (2019). Liste over ghettoområder pr. 1. december 2019. Transport og Boligministeriet. <https://www.regeringen.dk/media/7698/ghettolisten-2019-007.pdf>
- Regeringen (2010). *The ghetto back into society. A revolt against parallel society.* København: Socialministeriet.
- Regeringen (2004). *Regeringens strategi mod ghettoisering.*
- Reichl, A. (2007). Rethinking the dual city. *Urban Affairs Review*, 42(5), 659-687.
<https://doi.org/10.1177/1078087406298118>
- Reiter, R. (2008). The "European City" in the European Union. Comparing the implementation conditions for the EUs urban development agenda in Germany and France. En R. Atkinson y C. Rossignolo (Eds.), *The Re-creation of the European City* (pp.17-38). Governance, Territory & Policentricity Techne Press.
<https://doi.org/10.20868/ciur.2015.98.3090>
- Reynaud, A. (1981). *Société, espace et justice: Inégalités régionales et justice sociospatiale.* Presses Universitaires de France.
- Ribas, A. & Saurí, D. (2006). De la geografía de los riesgos a las geografías de la vulnerabilidad. En J. Nogué y J. Romero (Eds.). *Las otras geografías* (pp. 285-300). Tirant lo Blanch.
- Ribera-Fumaz, R. (13-15 de septiembre de 2007). *Urbanización neoliberal y nuevas formas de modernidad* [Ponencia]. IX Congreso Español de Sociología, Barcelona, España. <https://bit.ly/3pyqniZ>
- Robson, B. (2014). Does England no longer have an urban policy?, *TPR*, 85(1), 1-5.

- Rodé, P. (1991). Montevideo. Involución y esperanza. *Nueva Sociedad* Nro., 114, 94-104. <https://bit.ly/2G2dcCW>
- Rodríguez-Alonso, R. (2005). La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos. *Boletín CF+S*, 39/40, 189-207.
- Rodríguez Merkel, G. M. (2014). Qué es y qué no es segregación residencial. Contribuciones para un debate pendiente. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIX, (1079). <https://bit.ly/2J17nUR>
- Rodríguez Jaume, M. J. (2000). *Modelos socio-demográficos. Atlas Social de la ciudad de Alicante* [Tesis doctoral, Universitat d'Alacant]. <https://bit.ly/3JTZiQn>
- Rodríguez Villasante, T. (1994). De los movimientos sociales a las metodologías participativas. En J. M. Delgado y J. Gutiérrez (Coords.). *Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 399-426). Síntesis.
- Rodríguez Villasante, T., Montañés, M. & Martí, J. (2009). *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*. El Viejo Topo. <https://bit.ly/2Zzdppd>
- Roitman, S. (1 de agosto de 2003). Barrios cerrados y segregación social urbana. *Scripta nova*, vol. VII, 146(118). [https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(118\).htm](https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(118).htm)
- Roldán, A. (2019). *Planificación urbana y desarrollo sostenible de Alicante. Actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana en los espacios más vulnerables* [Trabajo Fin de Grado, Universitat d'Alacant]. <https://bit.ly/3QeuZq1>
- Romero, J. (2012). España inacabada: organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'anàlisi geogràfica*, Vol. 58(1), 13-14.
- Romero, J. & Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1354>

- Romero Lankao, P. & Qin, H. (2011). Conceptualizing urban vulnerability to global climate and environmental change. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 3(3), 142-149. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2010.12.016>
- Romero-Maza, C. & García-Muñoz, M. (2014). Passat, present i futur. 20 anys d'intervenció comunitària a través de l'esport base: associació escoles esportives 613 vivendes. *TS Nova: Trabajo Social y Servicios Sociales*, 10, 81-90. <https://core.ac.uk/download/pdf/71054689.pdf>
- Romero-Salord, F. (2013). Dualidad urbana e inmigración. En M. Alcaraz, et al. *Pensando en Alicante: ideas para otro modelo de ciudad* (pp. 161-173). Editorial Club Universitario.
- Rojas Arias, J. C. (1 de agosto de 2010). La política de la demolición: renovación urbana y hábitat social en Francia y en Colombia. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. XIV, 331(72). <https://bit.ly/3SLP6xv>
- Rojas, E. (2009). *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, R. (1991). *Guía para realizar investigaciones sociales*. Plaza y Valdés.
- Rojo-Mendoza, F. (2015). Transformaciones urbanas vinculadas a barrios cerrados: evidencias para la discusión sobre fragmentación espacial en ciudades latinoamericanas. *Cuadernos de Geografía. Revista colombiana de geografía*, vol. 24(1), 121-133. <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v24n1/v24n1a9.pdf>
- Rosenthal, J. K., Kinney, P. L. & Metzger, K. B. (2014). Intra-urban vulnerability to heat-related mortality in New York City, 1997-2006. *Health & Place*, 30, 45-60. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2014.07.014>
- Roth, A. N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Rozalén-Piñeiro, L. (2017). *Ciudades periféricas. Fracturas sociales en las comunidades urbanas del sur de Europa (1950-1990)*. Universitat de Barcelona.

- Rubio del Val, J. & Molina Costa, P. (2010). Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980. *Ciudades*, 13, 15-37. <https://doi.org/10.24197/ciudades.13.2010.15-37>
- Rueda, S. (1999). *Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles*. Fundació Fòrum Ambiental.
- Ruiz, A. (2018). El potencial de la percepción social aplicada al análisis de la vulnerabilidad en planificación urbana. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 45(136). <https://bit.ly/3b7Dr5v>
- Sabater, A., Galeano, J. & Domingo, A. (2013). La transformación de las comunidades mayoritarias y la formación y evolución de los enclaves étnicos residenciales en España. *Migraciones*, 34, 11-44. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/2245>
- Sabatini, F. & Cáceres, G. (2005). ¿Es posible la mezcla social en el espacio?: la inclusión residencial y la nueva conflictividad urbana en Latinoamérica. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 27(82), 21-42.
- Sainz-Pardo, A. (2017). *Característica urbana, demográfica y funcional de un barrio periférico de la zona norte de Alicante. El caso de Virgen del Remedio* [Trabajo Fin de Grado, Universitat d'Alacant]. <https://bit.ly/3QzUtha>
- Salamanca, C. & Astudillo, F. (2016). Justicia(s) espacial(es) y tensiones socio-ambientales. Desafíos y posibilidades para la etnografía a un problema transdisciplinario. *Revista de antropología social y cultural*. <https://bit.ly/3clf05G>
- Salas, J. (2016). De Hábitat II a Hábitat III, construyendo con recursos escasos en Latinoamérica. *Ministerio de Fomento, Gobierno de España*.
- Sales-Favà, J. (2019). *Especialització turística, gentrificació i dinàmiques residencials en un entorn urbà madur. El cas de Barcelona* [Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona]. <http://hdl.handle.net/10803/667898>

- Sambricio, C. (16-17 de marzo de 2000). *La vivienda española en los años 50* [Ponencia]. Los años 50: la arquitectura española y su compromiso con la historia, Navarra, España. <http://oa.upm.es/45451/>
- Sarasa, S., Porcel, S., Navarro, L. & Thiers, J. (2018). Desindustrialización y crisis en la Barcelona posolímpica: ¿hacia una ciudad dual? *EURE*, vol. 44(131), 29-52. <https://www.redalyc.org/journal/196/19654017002/19654017002.pdf>
- Sassen, S. (2016). The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs. *City & Community*, 15(2), 97-108. <https://doi.org/10.1111/cico.12175>
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London and Tokyo*. Cambridge University Press.
- Scharpf, F. W. (1987). La trappola della decisione congiunta. Federalismo tedesco e integrazione europea. *Stato e Mercato*, 17, 175-216. <http://www.jstor.com/stable/24649447>
- Schifferes, S. (10 de abril de 2020). “The coronavirus pandemic is already increasing inequality”. *The Conversation*. <https://bit.ly/3xGVA6r>
- Schierup, C.U. (1993). *På kulturens slagmark. Mindretal og størretal taler om Danmark*. Southern Jutland University Press.
- Schmidt, G. (2022). What Is in a Word? An Exploration of Concept of ‘the Ghetto’ in Danish Media and Politics 1850-2018. *Nordic Journal of Migration Research*, 12(3), 310-325. <https://doi.org/10.33134/njmr.365>
- Schmidt, G. (2021). *Den første ghetto*. Aarhus University Press.
- Schwartz, D. B. (2019). *Ghetto: The history of a word*. Harvard University Press.
- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Catarata.
- Secchi, B. (2010). A new urban question. Understanding and Planning the Contemporary European City. *Territorio* 53.
- Sevilla Buitrago, A. (2011). Espectros de Lefebvre. *Urban*, 2, 3-6. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1454>

- Shelby, T. (2018). *Dark ghettos: Injustice, Dissent, and Reform*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Simmel, G. (1989) [1890]. Über sociale Differenzierung. Sociologische und psychologische Untersuchungen. En H.-J. Dahme (Ed.), *Georg Simmel. Aufsätze 1887-1890. Über sociale Differenzierung. Die Probleme der Geschichtsphilosophie (1892)* (pp. 109-295). Suhrkamp.
- Simmel, G. (1989b) [1900]. *Philosophie des Geldes*. Suhrkamp.
- Simón-Rojo, M. & Hernández-Aja, A. (2011). Herramientas para evaluar la sostenibilidad de las intervenciones urbanas en barrios. *Informes de la construcción*, 63(1), 41-49. <https://doi.org/10.3989/ic.11.063>
- Simonsen, K. B. (2016). Ghetto-Society-Problem: A Discourse Analysis of Nationalist Othering. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 16(1), 83-99. <https://doi.org/10.1111/sena.12173>
- Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier. Gentrification and the revanchist city*. Routledge.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Tirant Humanidades.
- Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press.
- Soja, E. (1994). *Culture and Imperialism*. Vintage.
- Sorribes, J. & Perelló, S. (2003). Hacia un sistema de indicadores de vulnerabilidad urbana. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 6, 87-104. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i6.251>
- Soto Villagrán, P. (2016). Repensar el hábitat urbano desde una perspectiva de género. Debates, agendas y desafíos. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 13(32), 37-56. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632016000300037
- Spencer, H. (1898) [1876]. *Principles of sociology*. Appleton and Company.

- Stanek, L. (2011). *Henri Lefebvre on Space: Architecture, Urban Research, and the Production of Theory*. University of Minnesota Press.
- Staver, A. B. Brekke, J. P. & Sørholt, S. (2019). *Scandinavia's segregated cities-policies, strategies and ideals*. <https://bit.ly/2SYxYr3>
- Stengel, D. N. & Chaffe-Stengel, P. (2011). *Working with Economic Indicators: Interpretation and Sources*. Business Expert Press. <https://bit.ly/3dDdbSC>
- Stewart, D. M. (1984). *Secondary research: information sources and methods*. SAGE.
- Stewart, D. W. & Shamdasani, P. N. (1990). *Focus groups. Theory and practice*. SAGE.
- Stone, C. (1993). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. University Press of Kansas.
- Strandholdt-Bach, J. (2019). Demolition Blues. Resistance Against Demolition Plans in a Danish Disadvantaged Affordable Housing Estate. *Archivio antropologico mediterraneo*, 21(2), 1-16. <http://journals.openedition.org/aam/2250>
- Strandholdt-Bach, J. (2019a). Ambivalent hopes: residents' experiences of architectural transformations in Gellerup-Toveshøj. *Nordic Journal of Architectural Research*, 1, 89-114. <http://arkitekturforskning.net/na/article/view/1171/654946>
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Subirats, J. (2015). ¿Nueva política?: argumentos a favor y dudas razonables. *Informe España: una interpretación de su realidad social*, 22, 445-464. <https://blogs.comillas.edu/informe-espana/informe-espana-2015/>
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. & Martí-Costa, M. (2014). *Ciudades, vulnerabilidades y crisis en España*. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces-Consejería de la Presidencia.
- Subirats, J. & García-Bernardos, A. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria.

- Sulmont, D. (2015). Desigualdades y estructuras étnico raciales en el Perú: aportes empíricos del proyecto etnicidad y raza en Latino América. En N. Henríquez, G. Damonte, M. Braig y B. Gobel (eds.), *Desigualdades en un mundo globalizado* (pp. 135 - 150). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sugranyes, A. (2010). El Derecho a la Ciudad: Praxis de la utopía. *Habitat y sociedad*, 1, 71-79. <http://hdl.handle.net/11441/22141>
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. y Rodríguez, A. (2004). Neoliberal Urbanization in Europe: Large Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. En N. Brenner y N. Theodore (Eds.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (pp. 195-229). Blackwell.
- Tamames, R. (1994). *La España alternativa*. Espasa.
- Tedesco, C. (2005). *Una política Europea per la ciutat? L'implementazione di Urban a Bari, Bristol, Londra e Roma*. Franco Angeli.
- Temes, R. (2014). Valoración de la vulnerabilidad integral en las áreas residenciales de Madrid. *EURE*, Vol. 40(119), 119-149. <https://www.redalyc.org/pdf/196/19629136010.pdf>
- Tissot, S. (2013). ¿Existe algo como un “problema de los barrios sensibles”? Retorno sobre una categoría de acción pública. *Revista de Antropología Social*, 22, 137-153. <https://www.redalyc.org/pdf/838/83829565006.pdf>
- Tofarides, M. (2003). *Urban policy in the European Union: A multi-level gatekeeper system*. Routledge.
- Torres, F. & Moncusí, A. (2015). Gentrificació, precarització i dinàmiques veïnals en barris pluriculturals : una reflexió des de València. En A. Moncusí, F. Torres y H. Fioravanti (Coord.). *Barris i ciutats en clau pluricultural: construcció del conflicte, experiències veïnals i gestió institucional* (pp. 131-150). Neopàtria.
- Torres, F., Moncusí, A. & Esteban, F. O. (2015). Crisis, convivencia multicultural y «efectos de barrio». El caso de dos barrios de Valencia. *Migraciones*, 37, 217-238. <https://doi.org/10.14422/mig.i37.y2015.010>

- Transport og Boligministeriet. (2020). *Liste over ghettoområder pr. 1. december 2020*. Transport og Boligministeriet.
- Trujillo-Carmona, M. (2020). Exclusión social y abstención electoral en barrios de alta población gitana. *Sociología Histórica*, 10, 174-205. <https://doi.org/10.6018/sh.451231>
- Uceda-Maza, F. X. (2006). Precariedad social y familiar. Políticas integradas desde el nivel territorial local. En A. López Blasco, M. Monje, J. A. Navarro-Vilar, G. Gil-Rodríguez y F. X. Uceda-Maza (Coord.), *¿Existen los jóvenes desfavorecidos?* (pp. 209-308). Territorio y políticas sociales: Estudios e Investigaciones.
- Uceda-Maza, F. X., Martínez-Martínez, L. González-Sanjuan, M. E., Canet, E. & Caravantes, G. M. (2018). Bienestar y políticas sociales. En A. Ariño y P. García-Pilán (Coords.), *La sociedad valenciana en transformación 1975-2025* (pp. 327-360). PUV.
- Uceda-Maza, F. X., Martínez-Martínez, L. & Caravantes, G. M. (2018). Trabajo social y acción política. La experiencia de la Comunitat Valenciana en tiempos de transformaciones sociales. En E. Pastor-Seller, C. Verde-Diego y A. I. Lima (coords.). *El trabajo social ante los desafíos del siglo XXI desde una perspectiva iberoamericana* (pp. 309-322). Editorial Aranzadi.
- Uceda-Maza, F. X. & Monje, M. (2003). El barrio de acción preferente “613 viviendas” de Burjassot: el proceso de normalización de viviendas en un barrio desfavorecido. En V. Oteiza (Coord.), *Un lugar para vivir: experiencias de exclusión residencial y de cómo salir de ellas en el estado español* (pp. 111-129). Departamento de Bienestar social del Gobierno de Navarra.
- Uceda-Navas, P. (2017). *La ciudad desequilibrada. El derecho a la ciudad en los barrios vulnerables de Madrid* [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. <https://bit.ly/3zVLMqS>
- Uceda-Maza, F. X. (2011). *Adolescentes en conflicto con la ley. Una aproximación comunitaria: trayectorias, escenarios e itinerarios* [Tesis doctoral, Universitat de València]. <https://bit.ly/3SM4GJv>

- Urrutia, V. (1999). *Para comprender qué es la ciudad: teorías sociales*. Estella: Verbo Divino.
- Urteaga, E. (2012). Segregación y estigmatización de los barrios desfavorecidos en Francia. *Portularia*, 12(1), 39-47. <https://www.redalyc.org/pdf/1610/161024645005.pdf>
- Vallés, M. (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis.
- van den Berg, L., Braun, E. & Otgaar, A. H. J. (2004). Corporate Community Involvement in European and US Cities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(4), 475-494. <https://doi.org/10.1068/c0246>
- Van-Halen, J. (2016). *La política de la vivienda en España: una aproximación teórica* [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. <https://bit.ly/3zQX9Ao>
- Van Kempen, E. (1994). The dual city and the poor: Social polarisation, social segregation and life chances. *Urban Studies*, 31(7), 995-1015. <https://www.jstor.org/stable/43196163>
- Varela, J. (2015). *La brecha digital en España. Estudio sobre la desigualdad postergada*. <https://bit.ly/2w84T4n>
- Vecina, C. (2011). Barrios vulnerables, inmigración y conflicto social. *Aposta: Revista de ciencias sociales*, 49, 1-22. <https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950245006.pdf>
- Vegara, A. & de las Rivas, J. L. (2004). *Territorios inteligentes*. Fundación Metrópoli.
- Vera-Ros, V. (2012). Las asociaciones de inmigrantes como motor de integración. El caso del municipio de Alicante. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 55, 1-30. <https://bit.ly/3KVEwzF>
- Verde, C. (2013). Hull House: La ciencia al servicio de la reforma social. En A. I. Lima y C. Verde-Diego (Eds.), *Hull House: El valor de un centro social* (pp. 21-43). Paraninfo.

- Vidal-Koppmann, S. (2008). Centralidades emergentes y reconfiguración metropolitana. Transformaciones socio-territoriales de la periferia de Buenos Aires. *VII Coloquio de Transformaciones Territoriales*. <https://bit.ly/2KVO1AL>
- Villareal, O. & Landeta, J. (2010). El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa: una aplicación a la internacionalización. *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, 16(3), 31-52. <https://www.redalyc.org/pdf/2741/274119490001.pdf>
- von Freiesleben, M. (2016). *Et Danmark af parallelsamfund*. [Unpublished thesis (PhD), University of Copenhagen].
- Voskamp, I. M. & Van de Ven, F. H. M. (2015). Planning support system for climate adaptation: Composing effective sets of blue-green measures to reduce urban vulnerability to extreme weather events. *Building and Environment*, 83, 159-167. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2014.07.018>
- Waaddegaard, I. R. (2019). *Government rationales and the territorial stigmatization of the Danish ghetto*. Department of Culture and Global Studies. <https://bit.ly/3bCLYzF>
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Duke University Press.
- Wacquant, L. (2004). What is a ghetto? Building a sociological concept. *Revista de Sociologia e Política*, (23), 155-164. <https://doi.org/10.1590/S010444782004000200014>
- Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R. & Kinzig, A. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2), 5. <https://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>
- White, M. J. (1983). The Measurement of Spatial Segregation. *American Journal of Sociology*, 88(5), 1008-1018. <https://www.jstor.org/stable/2779449>
- White, W. F. (1943). Social Organization in the Slums. *American Sociological Review*. 8(1), 34-39. <https://doi.org/10.2307/2085446>

Wihtol de Wenden, Ca. & Leveau, R. (2001). *La bourgeoisie. Les trois âges de la vie associative issue de l'immigration*. CRNS Editions.

Wirth, L. (2001). *Leer la ciudad. Ensayos de antropología urbana, el urbanismo como forma de vida*. <https://bit.ly/2GvxlBA>

Zamora, E. & Merinero, R. (2012). Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios. *Ciudad y Territorio*, 173, 145-462. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85822>

Zorrilla, A. (1993). *Introducción a la metodología de la investigación*. Cal y Arena.

FUENTES DOCUMENTALES

Agenda Territorial de la Unión Europea (2020). *Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*. <https://bit.ly/3fEflm5>

Agenda Urbana Española (2019). Diagnóstico y Síntesis Territorial. <https://bit.ly/2xUyQWf>

Ajuntament de València (2016). *Àrees vulnerables a la ciutat de València*. Oficina d'estadística. <https://bit.ly/33geHXH>

Asamblea General de Naciones Unidas (2020). *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HRC/44/40/Add.2)*. Consejo de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. <https://bit.ly/2ZOfUn6>

Cabinet Office (2011). *Unlocking Growth in Cities*. London. The Cabinet Office.

Comisión de las Comunidades Europeas (2002). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa Urban. <https://bit.ly/2yPGyS6>

Comisión Europea (2020). *Denmark: UN human rights experts urge halt in sale of 'ghetto' buildings*. <https://bit.ly/3p8CiDN>

- Comisión Europea (2016). *Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development*. Bruselas, Publicaciones de la Comisión Europea.
- Comisión Europea (2010). *The urban dimension in European Union policies 2010*. <https://bit.ly/30FbsG4>
- Comisión Europea (2001). Informe de la comisión al consejo, al parlamento europeo, al comité económico y social y al comité de las regiones-Segundo informe sobre la cohesión económica y social. <https://bit.ly/2wz6akx>
- Comisión Europea (1990). Libro Verde sobre medio ambiente urbano. Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori (2018). *Resumen: Informe de validación y mejora de la información contenida en el Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana*. <https://bit.ly/3wgdHBF>
- Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (2016). Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL). <https://bit.ly/2JXIVG1>
- Department for Communities and Local Government (2010). *Draft Structural Reform Plan*. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20120919140408/http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/structuralreformplan>
- European Commission (2018). Indicators for Sustainable Cities. <https://bit.ly/2WIC11h>
- Fundación Secretariado Gitano (2018). Estudio-mapa sobre vivienda y población gitana. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Fundación Secretariado Gitano y Daleph (2016). Estudio-Mapa sobre vivienda y población gitana. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. https://www.gitanos.org/estudios/estudio_mapa_sobre_vivienda_y_poblacion_gitana_2015.html.es
- Folketinget (2010). *L 60 Forslag til lov om ændring af lov om almene boliger m.v.* https://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/160/20101_160_som_vedtaget.htm

- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2008). *Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España*. MEPSYD.
- Ministerio de Fomento (2010a). Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Síntesis Metodológica y Créditos 1991. <https://bit.ly/2Y9IsHB>
- Ministerio de Fomento (2010b). Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Síntesis Metodológica y Créditos 2001. <https://bit.ly/2zuiy6R>
- Ministerio de Fomento (2010c). Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. Introducción al informe general adenda 2006: Metodología, Estructura del Catálogo y Créditos. <https://bit.ly/3xQO8q8>
- Ministerio de Fomento (2016). Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España 2001 y 2011. Metodología, contenidos y créditos. <https://bit.ly/2Sb6vlz>
- Ministerio de la Presidencia (2007). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. <https://bit.ly/2R8cs2w>
- Ministerio de Sanidad (2020). *Equidad en Salud y COVID-19 Análisis y propuestas para abordar la vulnerabilidad epidemiológica vinculada a las desigualdades sociales*. <https://bit.ly/3e3zD9E>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016*. <https://bit.ly/2zvJQyI>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000). *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2001-2003)*. <https://bit.ly/2YYrxYK>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022). *Informe sobre la localización espacial de los clústeres tipológicos de vivienda en las grandes ciudades españolas y su relación con la vulnerabilidad urbana*. Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/vivienda/2022_informe_clusteres_tipologicos_9_ciudades.pdf
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021). *Informe sobre los planes y programas asociados a las estrategias de desarrollo urbano sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los*

nuevos retos urbanos. Tomo IV. Informe General. Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/vivienda/tomo_iv_informe_general.pdf

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020). *Informe sobre otros observatorios de la vulnerabilidad urbana y su vinculación con las políticas urbanas de regeneración de barrios en barrios y España. Tomo I. Informe General.* Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/vivienda/01.tomo_i_informe_final.pdf

Ministerio de Vivienda (2007). Atlas estadístico de las áreas urbanas de España 2006. Madrid.

Junta de Andalucía (2018). *Estrategia regional andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas.* Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

Generalitat Valenciana (2018). Libro Blanco de Vivienda de la Comunitat Valenciana. <https://bit.ly/38SJg8r>

Generalitat Valenciana (2017). *Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017 – 2022.* Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives. <https://bit.ly/2LAEAv5>

Gobierno de España (2018). *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.* <https://bit.ly/2SSWRV5>

Gobierno de España (2011). *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (EESUL).* Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y Ministerio de Fomento. <https://bit.ly/2W7n6sO>

Gobierno Vasco (2019). *Actualización del modelo de identificación y geotipologización de áreas urbanas vulnerables de la CAPV.* Departamento de Medio Ambiente, Planificación territorial y vivienda.

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/regeneracion_urbana/eu_def/adjuntos/quor.pdf

Government of the United Kingdom (2016a). *City Deals and Growth Deals*. www.gov.uk/government/policies/city-deals-and-growth-deals?page=1

Government of the United Kingdom (2016b). Cities and Local Government Devolution Act. www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/contents/enacted/data.htm

Naciones Unidas (2016). Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios, 26. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HandbookParliamentarians_SP.pdf

Naciones Unidas (2003). *Informe sobre la situación social del mundo 2003. Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Nueva York: United Nations Publications.

National Audit Office (2015). *Devolving responsibilities to cities in England: Wave 1 City Deals*. <https://bit.ly/2xDIFbh>

OECD (2021). *Global State of National Urban Policy 2021. Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/96eee083-en>

OECD (2018). *Global State of National Urban Policy*. OECD Publishing, París, <https://bit.ly/2LkE1Sn>

OECD (2017). *The State of National Urban Policy in Spain*. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/national-urban-policy-Spain.pdf>

OECD (2015). *Regional Outlook Survey Results: United Kingdom*. Unpublished.

OECD (2014). *Panorama de la Sociedad 2014. Resultado Clave: España. La crisis y sus consecuencias*. <https://bit.ly/38ZznTh>

ONU- Hábitat (2016). World Cities Report: Urbanization and Development. Emerging Futures. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/WCR-2016-WEB.pdf>

- ONU-Hàbitat (2015). *Temas Habitat III. 22-Asentamientos informales*.
<https://bit.ly/3mNU8cD>
- ONU-Hàbitat (2011a). *Global Report on Human Settlement 2011: Cities and Climate Change*. <https://bit.ly/2XP4RYV>
- ONU-Hàbitat (2011). *Informe mundial sobre asentamientos humanos 2011. Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas*. Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. <https://bit.ly/35Ndy9G>
- Presidencia Española (2010). Reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración de Toledo. <https://bit.ly/3cs8YQy>
- Programa Operativo Fondo Social Europeo de Andalucía 2014-2020
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Informe sobre desarrollo humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*.
<https://bit.ly/3b2Brhe>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Informe sobre desarrollo humano. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. <https://bit.ly/2IVNjmP>
- Red de Iniciativas Urbanas (2015). Grupo de trabajo sobre estrategias integradas en actuaciones de desarrollo urbano sostenible. *Ministerio de Fomento y Ministerio de Hacienda*. <https://bit.ly/36DUpx4>
- Red de Iniciativas Urbanas (2015a). Orientaciones para la definición de estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado en el periodo 2014-2020.
http://femp.femp.es/files/3580-925-fichero/2015-07-24_OrientacionesEstrategiasIntegradas2014-2020.pdf
- Ritzau (28 de febrero de 2018). “Los expertos puntúan el argumento principal para la obra del gueto del gobierno”. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/eksperter-punkterer-hovedargument-regeringens-ghetto-udspil>
- Scottish Parliament (2017). *Financial Scrutiny Unit Briefing. City Region Deals*.
<https://bit.ly/3IIVmhx>

UN-ISDR (2012). *Making Resilient Cities. Report 2012*. <https://bit.ly/2wxBGzK>

United Nations Human Rights (7th February 2020). *Statement by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, on his visit to Spain*. Office of the High Commissioner. <https://bit.ly/3OpInrh>

UN-Hábitat (2005). *Guía de aplicación: Sistema Integrado de Indicadores Urbanos. Observatorio de medio ambiente urbano*. <https://bit.ly/3DOYRUb>

REFERENCIAS NORMATIVAS

Acuerdo de 12 de abril de 2018 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Ávila, relativo a la aprobación inicial e información pública del Plan Especial de Reforma Interior de Regeneración Urbana “La Cacharra-Seminario”. <https://bit.ly/2zyiXWa>

Acuerdo de 15 de mayo de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se toma conocimiento de la “Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas” (BOJA núm. 96, de 21 de mayo de 2018). <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/96/3>

Acuerdo de 28 de agosto de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la «Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas» (ERACIS) (BOJA núm. 172, de 5 de septiembre de 2018). <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/172/1>

Bekendtgørelse af lov om planlægning (no. 50, de 19 de enero de 2018). <https://bit.ly/2RUqeq3>

Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (BOJA núm. 245, de 26 de diciembre de 2017). https://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/245/BOJA17-245-00002-22083-01_00127045.pdf

Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía (BOJA núm. 85, de 3 de mayo de 2013). <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/85/3>

Decreto-ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía (BOJA núm. 113, de 13 de junio de 2014).
<https://www.boe.es/ccaa/boja/2014/113/b00054-00124.pdf>

Decreto-ley 11/2014, de 7 de octubre, por el que se modifican los Decretos-leyes 8/2014, de 10 de junio, 6/2014, de 29 de abril, y 9/2014, de 15 de julio, y por el que se adoptan medidas relativas a las subvenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo (BOJA núm. 202, de 16 de octubre de 2014).
<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/202/1>

Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, sobre Reorganización de la Administración Central del Estado (BOE, núm. 57, de 26 de febrero de 1957).
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1957/057/A01231-01233.pdf>

Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (BOCL, núm. 21, de 2 de febrero de 2004).
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOCL-h-2004-90152-consolidado.pdf>

Forslag til lov om ændring af lov om almene boliger (Orden ejecutiva núm. 1040 de 1 de septiembre de 2010). <https://bit.ly/37UtKWT>

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE núm. 135, de 14 de mayo de 1956).
<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1956/135/A03106-03134.pdf>

Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (BOE núm. 153, de 27 de junio de 2013).
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-6938-consolidado.pdf>

Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 245, de 23 de diciembre de 2010). <https://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2010/2450o/10010018.pdf>

Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas (DOGC núm. 8823, de 30 de diciembre de 2022).
<https://www.boe.es/boe/dias/2023/02/07/pdfs/BOE-A-2023-3125.pdf>

Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (JORF n° 0045 de 22 de febrero de 2014).

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028636804/>

Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (JORF n° 177 de 2 de agosto de 2003).

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCATA000000893022>

Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville (JORF n° 266 de 2 de noviembre de 1996).

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000196404/>

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JORF n° 31 de 5 de febrero de 1995).

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000196404/>

Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (BOE núm. 61, de 10 de marzo de 2018).

<https://www.boe.es/boe/dias/2018/03/10/pdfs/BOE-A-2018-3358.pdf>

Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008).

<https://boe.es/boe/dias/2008/12/24/pdfs/A51909-51937.pdf>

Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda (BOE núm. 166, de 13 de julio de 2005).

<https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/13/pdfs/A24941-24968.pdf>

Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, de medidas de financiación de actuaciones protegibles para el periodo 1996-1999 sobre viviendas y suelo (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995).

<https://www.boe.es/boe/dias/1995/12/30/pdfs/A37606-37626.pdf>

Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo, por el que se regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles y modifica determinados artículos del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre de 1991 que establece medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas (BOE

de 14 de mayo de 1993).

núm. 130, de 1 de junio de 1993).
<https://www.boe.es/boe/dias/1993/06/01/pdfs/A16422-16423.pdf>

Real Decreto 2329/1983, de 29 de julio, de protección oficial a la rehabilitación (BOE núm. 214, de 7 de septiembre de 1983).
<https://boe.es/boe/dias/1983/09/07/pdfs/A24673-24678.pdf>

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación URBANA (BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976). <https://www.boe.es/buscar/pdf/1976/BOE-A-1976-11506-consolidado.pdf>

Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015). <https://boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11723-consolidado.pdf>

ANEXOS

Anexo 1. Mapa 1. Ciudades participantes en la iniciativa comunitaria URBAN I y II (1994-2006)



Belgium	85 Le Havre	Spain	Luxemburg
1 Antwerpen	86 Le Mantois	38 Albaceta	124 Differdange-Dudelange
2 Bruxelles/Brussel	87 Lyon	39 Avies	Netherlands
3 Charleroi	88 Mantes-la-Jolie	40 Badajoz	125 Amsterdam
4 Mons-La Louvière	89 Marseille	41 Badalona	126 Den Haag
5 Sambreville	90 Mulhouse	42 Barakaldo	127 Heerlen
Denmark	91 Roubaix-Tourcoing	43 Cáceres	128 Rotterdam
6 Ålborg	92 Saint Etienne	44 Cadiz	129 Utrecht
7 Århus	93 Strasbourg	45 Cartagena	Austria
Germany	94 Val-de-Seine (Les Mureaux)	46 Castellón de la Plana	130 Graz
8 Berlin	95 Valenciennes	47 Cordoba	131 Wien
9 Brandenburg	Ireland	48 Gijón	Portugal
10 Bremen	96 Ballyfermot	49 Granada	132 Lisboa
11 Bremerhaven	97 Cork	50 Huelva	133 Lisboa - Amadora
12 Chemnitz	98 Dublin	51 Jaen	134 Lisboa - Loures
13 Dessau	Italy	52 La Coruña	135 Lisboa - Oeiras
14 Dortmund	99 Bari	53 Langreo	136 Porto - Gondomar
15 Duisburg (Marxloh)	100 Cagliari-Pirri	54 León	137 Porto - Vale de Campanha
16 Erfurt-Ost	101 Carrara	55 Madrid - Carabanchel	Finland
17 Gera	102 Caserta	56 Malaga	138 Helsinki - Vantaa
18 Halle	103 Catania	57 Murcia	139 Joensuu
19 Kassel	104 Catanzaro	58 Orense	Sweden
20 Kiel	105 Cosenza	59 Palma de Mallorca	140 Göteborg
21 Leipzig	106 Crotone	60 Pamplona	141 Malmö
22 Luckenwalde	107 Foggia	61 Pontevedra	United Kingdom
23 Magdeburg (Cracau)	108 Genova	62 Sabadell	142 Belfast
24 Mannheim - Ludwigshafen	109 Lecce	63 Salamanca	143 Birmingham
25 Neubrandenburg	110 Milano	64 San Cristobal de la Laguna	144 Brighton
26 Rostock	111 Misterbianco	65 San Sebastián (Pasajes)	145 Bristol
27 Saarbrücken	112 Moia di Bari	66 Sant Adria de Besos	146 Bursley
28 Zwickau	113 Napoli	67 Santa Coloma de Gramenet	147 Clyde Waterfront
Greece	114 Palermo	68 Santander	148 Coventry
29 Ermoupoli	115 Pescara	69 Sevilla	149 Derry
30 Iraklio	116 Reggio di Calabria	70 Telde	150 Glasgow North
31 Keratsini	117 Roma	71 Teruel	151 London
32 Komotini	118 Salerno	72 Toledo	152 Manchester (Moss Side and Hulme)
33 Patrai	119 Siracusa-Ortigia	73 Valencia	153 Merseyside
34 Perama	120 Taranto	74 Valladolid	154 Normanton in Derby
35 Peristeri	121 Torino	75 Vigo	155 Nottingham
36 Thessaloniki	122 Trieste	76 Zaragoza	156 Paisley
37 Volos	123 Venezia-Porto Marghera	France	157 Peterborough
		77 Arriens	158 Sheffield
		78 Aulnay-sous-Bois	159 Stockwell
		79 Bastia	160 Swansea
		80 Bordeaux	161 Thames Gateway
		81 Chalou-sur-Saone	162 West Wrexham
		82 Clichy-sous-Bois - Montfermeil	
		83 Grenoble	
		84 Grigny - Viry	







































Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2015)

Anexo 2. Mapa 2. Localización de las actuaciones del Habitat et Vie Social en la primera y segunda etapa en Francia



Fuente: ONPV (2018, p.9).

Anexo 3. Sistema de categorías y subcategorías y número de segmentos analizados en el análisis empírico de las CC. AA

●  Sistema de códigos	600
▼ ●  RANGO DE LA ACTUACIÓN	0
●  Ley	6
●  Decreto	3
●  Orden	3
●  Estrategia	1
▼ ●  ÁMBITO IMPULSOR DE LA NORMATIVA	0
●  Trabajo	1
●  Vivienda	8
●  Servicios Sociales	1
●  Presidencia	3
●  Urbanismo, Política Territorial y Obras Públicas	0
●  Hacienda y Administración Pública	0
▼ ●  CARÁCTER DE LA NORMATIVA	0
●  Vulnerabilidad urbana	6
●  Sectorial	7
●  TERMINOLOGÍA	17
▼ ●  CARACTERÍSTICAS DE LOS ESPACIOS OBJETO DE ...	1
●  Seguridad	3
●  Residenciales	12
●  Sociodemográficas	18
●  Económicas	14
●  Urbanísticas	11
●  Educativas	4
●  Ambientales	4
●  Sanitarias	2
●  Participación	1
▼ ●  NIVEL DE LAS ACTUACIONES	0
●  Actuaciones	1
●  Plan	10
●  Programa	4
●  Proyecto	2
▼ ●  ÓRGANO EJECUTOR	0
●  Sociedad civil organizada	6
●  Gobierno autonómico	2
●  Entidades Locales	16
●  Entidad del Tercer Sector de Acción Social	4
●  Entidad privada	3

▼ ● 1. ENFOQUE DE LAS ACTUACIONES	1
● 1.1. INTEGRAL	8
▼ ● 2. RESIDENCIALES	2
● 2.1. Rehabilitación	15
● 2.2. Incorporación de las tecnologías de la...	6
● 2.3. Aumentar oferta de vivienda en régim...	3
● 2.4. Medidas de emancipación juvenil	1
● 2.5. Chabolismo	4
● 2.6. Mejora de las condiciones residenciales	8
● 2.7. Desahucios	2
● 2.8. Realojamiento	9
● 2.9. Demolición	7
● 2.10. Accesibilidad	8
● 2.11. Eficiencia energética	16
▼ ● 3. FÍSICAS/URBANÍSTICAS	1
● 3.1. Renovación urbana	1
● 3.2. Regeneración urbana	2
● 3.3. Mejora del espacio público	7
● 3.4. Dotación espacios verdes	4
● 3.5. Equipamientos de uso colectivo	10
● 3.6. Accesibilidad	7
● 3.7. Ahorro consumo agua	7
● 3.8. Residuos	6
● 3.9. Sostenibilidad del desarrollo urbano	4
● 3.10. Medios de transporte	4
● 3.11. Conservación del patrimonio histórico	2
● 3.12. Ambientales	7
▼ ● 4. SOCIALES	2
● 4.1. Mejora de la convivencia y cohesión s...	8
● 4.2. Perspectiva de género	6

• 4.3. Discriminación positiva	0
• 4.4. Promoción y mejora social	5
• 4.5. Participación	7
• 4.6. Potencialidades y fortalezas	1
• 4.7. Servicios Sociales	7
• 4.8. Actividades de ocio y tiempo libre	2
• 4.9. Conflictividad y seguridad ciudadana	3
• 4.10. Reducir la estigmatización	2
▼ • 5. EDUCATIVAS	0
• 5.1. Formación educativa	2
• 5.2. Seguimiento escolar	5
• 5.3. Brecha digital	2
• 5.4. Educación de personas adultas	1
• 5.5. Creación de Escuelas Infantiles	1
▼ • 6. SANITARIAS	0
• 6.1. Estado de salud	14
• 6.2. Contaminación	1
• 6.3. Actividades deportivas	2
• 6.4. Drogadicción	10
• 6.5. Personal sanitario	1
▼ • 7. FORMATIVAS Y DE EMPLEABILIDAD	1
• 7.1. Inserción laboral	10
• 7.2. Formación ocupacional	2
▼ • 8. ECONÓMICAS	1
• 8.1. Desarrollo económico	6
• 8.2. Conciliación	1
▼ • CONTENIDO DE LAS ACTUACIONES	3
• Delimitación geográfica	6
• Diagnóstico	11
• Propuesta de actuación	14
• Prioridades de actuación	1
• Objetivos	2
• Calendarización	6
• Recursos previstos	5
• Percepción de otras ayudas	3
• Participación	10
• Mecanismos de seguimiento	1
• Mecanismos de evaluación	4
• Resultados esperados	2
• Financiación	8

▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> DURACIÓN DE LAS ACTUACIONES	0
● <input checked="" type="checkbox"/> Plurianual	1
● <input checked="" type="checkbox"/> BIANUAL	1
● <input checked="" type="checkbox"/> Cuatrienal	2
● <input checked="" type="checkbox"/> Quinquenal	1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> MECANISMOS DE COORDINACIÓN	0
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> 1. TIPO DE COORDINACIÓN	0
● <input checked="" type="checkbox"/> Administraciones Públicas	3
● <input checked="" type="checkbox"/> Público - Privado	2
● <input checked="" type="checkbox"/> Público - ETSAS	2
● <input checked="" type="checkbox"/> Pública - ETSAS - Privado	2
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> 2. ÁMBITO DE COORDINACIÓN	0
● <input checked="" type="checkbox"/> Autonómico	1
● <input checked="" type="checkbox"/> Supralocal	0
● <input checked="" type="checkbox"/> Local	1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> MECANISMOS DE SEGUIMIENTO	1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> 1. NIVEL DEL SEGUIMIENTO	0
● <input checked="" type="checkbox"/> a) Externo	0
● <input checked="" type="checkbox"/> b) Interno (Administración Pública)	5
● <input checked="" type="checkbox"/> c) Mixto	1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> 2. PERIODICIDAD DEL SEGUIMIENTO	0
● <input checked="" type="checkbox"/> a) Trimestral	0
● <input checked="" type="checkbox"/> b) Semestral	0
● <input checked="" type="checkbox"/> c) Anual	1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> MECANISMOS DE EVALUACIÓN	0
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> 1. NIVEL DE EVALUACIÓN	0
● <input checked="" type="checkbox"/> a) Externa	0
● <input checked="" type="checkbox"/> b) Interna	4
● <input checked="" type="checkbox"/> c) Mixta	0
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> 2. PERIODICIDAD DE LA EVALUACIÓN	1
● <input checked="" type="checkbox"/> a) Trimestral	0
● <input checked="" type="checkbox"/> b) Semestral	0
● <input checked="" type="checkbox"/> c) Anual	0
● <input checked="" type="checkbox"/> d) Final	2
● <input checked="" type="checkbox"/> e) Ex ante, in itinere y ex post	1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> FINANCIACIÓN	4
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> ACCESO FINANCIERO	1
● <input checked="" type="checkbox"/> Concurrencia competitiva	8
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> NIVEL DE FINANCIACIÓN	1
● <input checked="" type="checkbox"/> Estatal y Autonómica	3
● <input checked="" type="checkbox"/> Autonómica y Local	5
● <input checked="" type="checkbox"/> Autonómica	0
● <input checked="" type="checkbox"/> Mixta (AAPP y Entidades/Sociedad civil org...	2
● <input checked="" type="checkbox"/> Compatibilidad con otras ayudas	6

▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> PARTICIPACIÓN CIUDADANA			1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> 1. FASE DE PARTICIPACIÓN			0
● <input checked="" type="checkbox"/> a) Diagnóstico			0
● <input checked="" type="checkbox"/> b) Diseño			1
● <input checked="" type="checkbox"/> c) Implementación			2
● <input checked="" type="checkbox"/> d) Evaluación			1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> 2. NIVEL DE PARTICIPACIÓN			0
● <input checked="" type="checkbox"/> a) Autonómica			0
● <input checked="" type="checkbox"/> b) Supralocal			0
● <input checked="" type="checkbox"/> c) Local			2
● <input checked="" type="checkbox"/> d) Infralocal			0
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> ORGANISMOS			0
● <input checked="" type="checkbox"/> Valoración			2
● <input checked="" type="checkbox"/> Tramitación			2
● <input checked="" type="checkbox"/> Asesoramiento			3
● <input checked="" type="checkbox"/> Seguimiento			5
● <input checked="" type="checkbox"/> Evaluación			5
● <input checked="" type="checkbox"/> Coordinación			4
● <input checked="" type="checkbox"/> Participación			0
● <input checked="" type="checkbox"/> Financiación			1
▼ ● <input checked="" type="checkbox"/> EQUIPOS DE INTERVENCIÓN			2
● <input checked="" type="checkbox"/> Autonómico			0
● <input checked="" type="checkbox"/> Provincial			1
● <input checked="" type="checkbox"/> Local			1

Anexo 4. Guion de las entrevistas a profesionales en materia de Barrios de Acción Preferente

PROCESO DE ELABORACIÓN DEL DECRETO BAP

1. ¿Cómo fue el proceso de configuración del Decreto BAP en la Comunitat Valenciana?
2. ¿Se llevó a cabo un diagnóstico a lo largo de la Comunitat Valenciana para su desarrollo? ¿se contó con la participación de entidades del tercer sector de acción social y con la ciudadanía? ¿De qué modo?

BLOQUE 1. APRECIACIONES GENERALES DE LA NORMATIVA VIGENTE

3. En sentido amplio, ¿cómo describiría Ud. el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente?
4. ¿Podría afirmar que el Decreto de Barrios de Acción Preferente fue una normativa pionera de finales de los años ochenta? ¿Cree que actualmente es un modelo a seguir?
5. ¿Considera adecuada la escala de barrio para implementar el conjunto de acciones que se establecen en dicho Decreto?

BLOQUE 2. OBJETO DEL DECRETO

6. ¿Cree Ud. que las necesidades de las personas que residen en los Barrios de Acción Preferente son compartidas mayoritariamente en el resto de territorios vulnerables de la región?
7. Además de las necesidades de las personas residentes en BAPs, ¿considera que existen características urbanas homogéneas o heterogéneas en este tipo de barrios? ¿cuáles?
8. ¿Cómo cree que ha de ser el procedimiento para declarar un espacio o barrio como vulnerable? ¿En qué ha de basarse dicha calificación?

BLOQUE 3. TRAYECTORIA DE LA INTERVENCIÓN / SITUACIÓN ACTUAL

9. A partir de su experiencia profesional en el sector, ¿cuál sería el balance de la intervención que se ha realizado hasta el momento en materia de Barrios de Acción Preferente?

10. De acuerdo con el contenido del Decreto, se establecen actuaciones en Educación, Trabajo y Seguridad Social, Sanidad, Obras Públicas, Urbanismo y Transporte, ¿considera que estos ámbitos son suficientes o cabría incorporar algún ámbito más para mejorar la situación de los Barrios de Acción Preferente?
11. En lo que respecta a los mecanismos de coordinación, el Decreto establece la constitución de Comisión de Coordinación de Barrios de Acción Preferente conformadas por altos cargos de las Consellerias mencionadas anteriormente y por una persona representante de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. ¿Qué opina de la efectividad de dicho espacio de coordinación? ¿Qué aspectos mejoraría? ¿De qué modo se ha trasladado esta coordinación interdepartamental a la escala local?
12. Por otra parte, también se articula la creación de las Comisiones Mixtas en los respectivos Barrios de Acción Preferente. ¿Qué papel han jugado estas comisiones en implementar las actuaciones dirigidas a los distintos Barrios de Acción Preferente?
13. Tanto para la identificación de BAPs como para el posterior seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo, ¿se han empleado indicadores?

En caso afirmativo, ¿qué tipo de indicadores?
14. Desde la Generalitat Valenciana, ¿qué seguimiento se ha realizado de las actuaciones llevadas a cabo en los Barrios de Acción Preferente declarados por el Consell?
15. En países como Francia o Dinamarca, contemplan actuaciones de demolición de viviendas como medio para hacer frente a la vulnerabilidad urbana. En la Comunitat Valenciana, ¿se han llevado a cabo actuaciones de este tipo en algún barrio?

En caso afirmativo, ¿qué ha impulsado a tomar esta decisión? ¿se ha contado para ello con la participación ciudadana? ¿de qué modo?

En caso negativo, ¿considera Ud. que debería incluirse actuaciones de demolición en la Comunitat Valenciana? ¿Por qué?
16. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º dentro de las actuaciones referidas a la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, se establece que y cito textualmente: “Crearé en cada barrio un equipo de intervención para la implantación y extensión de las prestaciones sociales básicas, apoyo a domicilio, ayuda económica, cooperación

social e integración familiar”. ¿Considera que dichos equipos de intervención han sido efectivos? ¿En qué sentido? ¿Por qué?

ADECUACIÓN NORMATIVA A LA REALIDAD ACTUAL

17. ¿En qué punto se encuentran los Barrios de Acción Preferente? ¿Cree que se ha incrementado, ha permanecido estable o ha descendido el número de Barrios de Acción Preferente con respecto a la década de los ochenta?
18. Han pasado treinta y dos años desde la aprobación de la normativa, ¿considera que el articulado se adecúa a la realidad actual de los barrios o espacios urbanos vulnerables? ¿Por qué?
19. La normativa contempla un conjunto de actuaciones en materia educativa, sanitaria, social, residencial... Desde su punto de vista, en términos económicos, ¿cuál cree que ha sido la relación entre inversión y beneficios obtenidos por parte de la ciudadanía?
20. En términos económicos, ¿existen datos del conjunto de inversiones realizadas en los respectivos Barrios de Acción Preferente?
21. Si pudiera enunciar las debilidades y las potencialidades de la normativa ¿cuáles destacaría?

PROPUESTAS

22. Si contemplamos un escenario futuro ¿cuáles serían las actuaciones a implementar en el corto, medio y largo plazo?
23. Si pudiera mejorar esta normativa, ¿qué aspectos mejoraría?
24. ¿Desea agregar alguna otra cuestión que no haya sido mencionada anteriormente y considere pertinente para esta investigación?

Anexo 5. Guion de las entrevistas a profesionales en materia de barrios vulnerables

GUIÓN DE LA ENTREVISTA PROFESIONALES BARRIOS VULNERABLES

Fecha: _____ Código de la entrevista: _____ Contacto: _____

Sexo: _____ Cargo: _____ Profesión: _____

Ámbito profesional:

BLOQUE TEMÁTICO I. CONTEXTUALIZACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

1. ¿Existen barrios o espacios vulnerables (calles, fincas... no tienen por qué ser necesariamente un barrio) en la ciudad de València? En caso afirmativo, indique cuáles son.
2. A grandes rasgos, ¿cómo describiría estos barrios o espacios vulnerables?
3. ¿Qué potencialidades o aspectos positivos identificaría del mismo?
4. ¿Qué características básicas considera que deberían destacarse para declarar un barrio o un espacio urbano como vulnerable?
5. ¿Cómo describiría a sus residentes? ¿Existen aspectos comunes o divergentes entre el perfil poblacional de estos barrios?
6. ¿Considera que existen factores de riesgo estos barrios? En caso afirmativo, ¿de qué tipo y cuáles destacaría?

BLOQUE II. NECESIDADES, DEMANDAS Y CARENCIAS

7. Desde su experiencia profesional, ¿qué necesidades existen en estos barrios?
8. ¿Cree Ud. que esas necesidades son compartidas con otros barrios o barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana? En base a ello, ¿considera que tales necesidades se han aminorado, se han mantenido estables o se han agravado en las últimas décadas?
9. Además de las necesidades de las personas residentes, ¿considera que existen otro tipo de necesidades o carencias de carácter urbano en este tipo de barrios? ¿cuáles?

10. En relación a la situación residencial del barrio ¿en qué estado se encuentran las viviendas? ¿qué actuaciones considera que se deberían acometer en la materia?
11. ¿Cree Ud. que las necesidades, demandas y carencias existentes en la ciudad de València son compartidas mayoritariamente en el resto de territorios vulnerables de la región? ¿Qué semejanzas y diferencias podría enunciar?
12. En términos económicos ¿considera que la inversión realizada para revertir tales necesidades, demandas y carencias en los barrios vulnerables o barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana ha sido suficiente? Además de suficiente, ¿piensa que ha sido una inversión eficaz y eficiente?

□ BLOQUE III. TRAYECTORIA DE LA INTERVENCIÓN

13. ¿Qué se ha hecho para mejorar la vida en estos barrios? (Todo lo que conozcas, desde lo que se ha hecho desde entidades, ayuntamiento a Generalitat Valenciana)
14. En base a las intervenciones que se han desarrollado, ¿cree que se han adecuado a las necesidades existentes? ¿cuál sería el balance de la intervención que se ha realizado hasta el momento para frenar la vulnerabilidad urbana?
15. ¿Las actuaciones realizadas se han desarrollado junto con otros departamentos? ¿cuáles? ¿de qué modo?
16. ¿Piensa que ha habido aspectos que han fallado en el desarrollo y trayectoria de las intervenciones realizadas hasta el momento? En caso afirmativo ¿podría enunciar cuáles han sido?
17. Desde su ámbito de actuación, ¿cuáles han sido las actuaciones concretas desarrolladas para reducir el número de espacios vulnerables o, en su defecto, para mejorar la situación en la que se encuentran?
18. En materia de vivienda e infraestructuras, ¿se han llevado a cabo actuaciones de demolición? ¿de qué tipo? ¿considera que la demolición sería una cuestión a considerar por parte de la administración competente?

□ BLOQUE IV. POLÍTICA PÚBLICA

19. En el caso de impulsarse una nueva normativa, ¿cree que ésta debería ser impulsada desde alguna conselleria en particular/ámbito concreto o desde un enfoque integral? ¿Por qué? ¿Con qué rango considera que debería de ser dicha normativa?
20. En lo que respecta a la escala territorial de intervención ¿en qué escala considera que deberían implementarse las actuaciones: barrial, municipal o supramunicipal?
21. ¿Quién debería de impulsar y desarrollar las actuaciones de intervención en materia de barrios vulnerables, las entidades del tercer sector de acción social, la administración pública o ambas conjuntamente?
22. Desde un plano político-administrativo, ¿en qué nivel debería regularse las actuaciones de intervención en este tipo de entornos: municipal, provincial, autonómico o nacional? Entre los distintos niveles de la administración, ¿debería de existir mecanismos u organismos de coordinación para el diseño, ejecución y evaluación de las actuaciones? ¿en qué sentido?

❑ BLOQUE IV. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

23. De acuerdo con todo lo anterior, si tuviese Ud. la oportunidad de diseñar una política urbana en la materia, ¿qué aspectos sustanciales debería contener?
24. ¿Incorporaría la política del realojamiento de familias en otras partes del municipio?
25. ¿Plantearía la existencia de equipos específicos para acometer las actuaciones que plantea en esa política urbana o partiría de equipos ya constituidos actualmente? En este último caso, ¿Quiénes?
26. ¿Le gustaría comentar alguna otra cuestión que no haya sido comentada a lo largo de esta entrevista?

Anexo 6. Guion de las entrevistas a responsables políticos del ámbito autonómico y local

GUION DE LA ENTREVISTA ÁMBITO POLÍTICO BARRIOS VULNERABLES

❑ BLOQUE TEMÁTICO I. CONTEXTUALIZACIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

1. A grandes rasgos, ¿cómo describiría Ud. los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana?
2. ¿Qué características básicas considera que deberían destacarse para declarar un barrio o un espacio urbano como vulnerable?
3. ¿Considera que existen factores de riesgo en dichos barrios? En caso afirmativo, ¿de qué tipo y cuáles destacaría? ¿Qué potencialidades o aspectos positivos podría identificar al respecto?

❑ BLOQUE II. NECESIDADES, DEMANDAS Y CARENCIAS

4. Desde su ámbito de actuación, ¿qué necesidades presentan las personas que residen en estos barrios?
5. ¿Cree Ud. que esas necesidades son compartidas con otros barrios o barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana?

En base a ello, ¿considera que tales necesidades se han aminorado, se han mantenido estables o se han agravado en las últimas décadas?

6. Además de las necesidades de las personas residentes, ¿considera que existen otro tipo de necesidades en este tipo de barrios? ¿cuáles?

❑ BLOQUE III. TRAYECTORIA DE LA INTERVENCIÓN

7. ¿Qué tipo de actuaciones se han desarrollado en los barrios vulnerables desde su ámbito competencial? ¿Qué resultados se han obtenido?
8. Desde su ámbito de actuación, ¿cuáles han sido las actuaciones concretas desarrolladas para reducir el número de barrios vulnerables o, en su defecto, para mejorar la situación en la que se encuentran?

9. ¿Cree que estas actuaciones se han adecuado a las necesidades existentes? ¿cuál sería el balance de la intervención que se ha realizado hasta el momento para frenar la vulnerabilidad urbana?
10. ¿Las actuaciones realizadas se han desarrollado junto con otros departamentos? ¿cuáles? ¿de qué modo?
11. ¿Piensa que ha habido aspectos que han fallado en el desarrollo y trayectoria de las intervenciones realizadas hasta el momento? En caso afirmativo ¿podría enunciar cuáles han sido?
12. En términos económicos ¿considera que la inversión realizada para revertir tales necesidades, demandas y carencias en los barrios vulnerables o barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana ha sido suficiente? Además de suficiente, ¿piensa que ha sido una inversión eficaz y eficiente?

❑ BLOQUE IV. POLÍTICA PÚBLICA

13. En el caso de impulsarse una nueva normativa, ¿cree que ésta debería ser impulsada desde alguna conselleria en particular/ámbito concreto o desde un enfoque integral? ¿Por qué?
14. En lo que respecta a la escala territorial de intervención ¿en qué escala considera que deberían implementarse las actuaciones: barrial, municipal o supramunicipal?
15. Desde un plano político-administrativo, ¿en qué nivel debería regularse las actuaciones de intervención en este tipo de entornos: municipal, provincial, autonómico o nacional? Entre los distintos niveles de la administración, ¿debería de existir mecanismos u organismos de coordinación para el diseño, ejecución y evaluación de las actuaciones? ¿en qué sentido?

❑ BLOQUE V. COVID-19

16. A nivel general, ¿cómo ha afectado la crisis de la COVID-19 a este tipo de barrios?
17. De acuerdo con tales circunstancias, ¿considera que la situación de los barrios o barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana evolucionará favorablemente en los próximos años o en caso contrario, se agravará? ¿A qué se debe este hecho?

❑ BLOQUE VI. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

18. De acuerdo con todo lo anterior, si tuviese Ud. la oportunidad de diseñar una política urbana en la materia, ¿qué aspectos sustanciales debería contener?
19. ¿Conoce alguna intervención exitosa o alguna buena práctica de intervención en barrios o barrios vulnerables desarrollada en los últimos años? En caso afirmativo, ¿cree que esa buena práctica podría ser extrapolable a otros entornos de características similares?
20. ¿Le gustaría comentar alguna otra cuestión que no haya sido comentada a lo largo de esta entrevista?

Anexo 7. Guion de la entrevista a profesionales sobre la política danesa antiguetos

SEMI-STRUCTURED INTERVIEW – PROFESSIONALS

Date: _____ Interview code: _____ Contact: _____

Sex: _____ Position: _____ Profession: _____

Professional area: _____

Years working in a ghetto: _____

THEMATIC SECTION I. CONTEXT AND CURRENT SITUATION

27. In general terms, how would you describe **Gellerup**? What potentialities or positive aspects do you identify on it?
28. What essential features do you consider that it must remark to declare a neighborhood as vulnerable? According to everything you said, what is for you a ghetto?
29. How would you describe its residents? Does exist common or different aspects between the demographic profiles in **Gellerup**?
30. Do you consider that exist factors risks in **Gellerup**? If so, what type and which ones do you might remark?

THEMATIC SECTION II. NEEDS, DEMANDS AND LACKS

31. From your professional experience, which are the needs of people who are currently living in **Gellerup**?
32. Do you believe that these needs are shared with other ghettos or vulnerable areas in Denmark? Do you find any differences or similarities between them? Regarding that, do you consider that these needs have been reduced, have been stabilized, or have been increased over time?
33. Regarding the housing in **Gellerup**, what are their current conditions? What kind of actions do you believe should be developed?
34. In economic terms talking, do you consider that the investment developed to face all needs, lacks and demands in ghettos have been enough? Do you think that this investment has been effective and efficient?

THEMATIC SECTION III. THE TRAJECTORY OF THE INTERVENTION

35. According to the actions developed in **Gellerup**, do you believe that they have been implemented regarding the current needs, lacks and demands? What would be the balance between the developed actions with the outcomes?

36. Have been the actions implemented in coordination with other departments? Which ones? How was that coordination?
37. Do you reckon that there are aspects that have failed to develop those actions? If so, could you let us what aspects have failed?
38. From your professional area, what kind of actions or specific activities have been developed to improve the current situation **in the ghetto**?
39. Referring to housing conditions, have demolition actions been carried out? Do you believe tearing down buildings is a proper way to reduce ghettos' existence?

❑ **THEMATIC SECTION IV. PUBLIC POLICY**

40. The Danish Government developed the third Ghetto Plan in 2018. What do you think about this public policy to face ghettoization?
41. Do you believe that Ghetto Plan is a successful public policy? Could you explain why?
42. Is the National Government supporting social inclusion and guarantee the Human Rights of ghetto residents?
43. Do you consider that future actions in ghettos should take place in a higher territorial dimension such as local or metropolitan areas? Which has been the methodology used to face the ghettoization through three strategies?
44. Why the Danish Government call parallel societies to refer to vulnerable areas in Denmark?
45. Does it propose standard measures to be adopted in different territorial spaces and the face of different phenomena linked to urban vulnerability?
46. Which level of public administration should be the actions defined to face ghettoization?
47. Which role has NGO/NPO in the Ghetto Plan? Are they working with public administration for the implementation of the Ghetto Plan?
48. Do they consider citizen participation measures towards the definition of the actions to be carried out? How?
49. There are organisms to coordinate, evaluate or define the actions with the national government in every ghetto? Do they include evaluation and monitoring indicators?

❑ **THEMATIC SECTION V. THE COVID-19**

50. In general terms, how has the COVID-19 situation been in the ghettos? Have the ghettos suffered more the effects of COVID-19 than other areas across the city?

51. Particularly, what has been the COVID-19 impact in **Gellerup**? Have there been differences between women and men?
52. How **Gellerup** is facing the impact of COVID-19?
53. How do you believe that the situation of the neighborhoods will be in the following years? Better or worse? Could you explain why?

❑ **THEMATIC SECTION VI. FUTURE PROPOSALS**

54. According to your previous answers, if you would have the chance to design a public policy on this matter, what specific aspects would you like to include in it?
55. Do you know any successful public policy or good practice in vulnerable areas? If so, do you believe that it would be possibly developed in other areas with similar features?
56. Would you like to mention anything else?

**Anexo 8. Guion de la entrevista a personas expertas sobre la política danesa
antiguos**

SEMI-STRUCTURED INTERVIEW – EXPERTS

Date: _____ **Interview code:** _____ **Contact:**

Sex: _____ **Position:** _____ **Profession:**

Professional area: _____

THEMATIC SECTION I. CONTEXT AND CURRENT SITUATION

57. In general terms, how would you describe **the ghettos in Denmark**? What potentialities or positive aspects do you identify on it?
58. What essential features do you consider that it must remark to declare a neighborhood as vulnerable? According to everything you said, what is for you a ghetto?
59. How would you describe its residents? Does exist common or different aspects between the demographic profiles?
60. Do you consider that exist factors risks in the ghettos? If so, what type and which ones do you might remark?

THEMATIC SECTION II. NEEDS, DEMANDS AND LACKS

61. From your professional experience, which are the needs of people who are currently living in **Gellerup**?
62. Do you believe that these needs are shared with other ghettos or vulnerable areas in Denmark? Do you find any differences or similarities between them? Regarding that, do you consider that these needs have been reduced, have been stabilized, or have been increased over time?
63. Regarding the housing, what are their current conditions? What kind of actions do you believe should be developed?
64. Do you believe tearing down buildings is a proper way to reduce ghettos' existence?
65. In economic terms talking, do you consider that the investment developed to face all needs, lacks and demands in ghettos have been enough? Do you think that this investment has been effective and efficient?

THEMATIC SECTION III. THE TRAJECTORY OF THE INTERVENTION

66. According to the actions developed in **the ghettos**, do you believe that they have been implemented regarding the current needs, lacks and demands? What would be the balance between the developed actions with the outcomes?
67. Do you reckon that there are aspects that have failed to develop those actions? If so, could you let us what aspects have failed?
68. From your professional area, what kind of actions or specific activities have been developed to improve the current situation **in the ghettos**?

❑ **THEMATIC SECTION IV. PUBLIC POLICY**

69. The Danish Government developed the third Ghetto Plan in 2018. What do you think about this public policy to face ghettoization?
70. Do you believe that Ghetto Plan is a successful public policy? Could you explain why?
71. Is the National Government supporting social inclusion and guarantee the Human Rights of ghetto residents?
72. Do you consider that future actions in ghettos should take place in a higher territorial dimension such as local or metropolitan areas?
73. Why the Danish Government call parallel societies to refer to vulnerable areas in Denmark?
74. Do they consider citizen participation measures towards the definition of the actions to be carried out? How?

❑ **THEMATIC SECTION V. THE COVID-19**

75. In general terms, how has the COVID-19 situation been in the ghettos? Have the ghettos suffered more the effects of COVID-19 than other areas across the city?
76. How do you believe that the situation of the neighborhoods will be in the following years? Better or worse? Could you explain why?

❑ **THEMATIC SECTION VI. FUTURE PROPOSALS**

77. According to your previous answers, if you would have the chance to design a public policy on this matter, what specific aspects would you like to include in it?
78. Would you like to mention something else?

Anexo 9. Guion de la entrevista a residentes sobre la política danesa antiguetos

SEMI-STRUCTURED INTERVIEW – RESIDENTS

Date: _____ **Interview code:** _____ **Contact:**

Sex: _____ **Years living in Gellerup:** _____ **Age:** _____

THEMATIC SECTION I. CONTEXT AND CURRENT SITUATION

79. In general terms, how would you describe **Gellerup**? What potentialities or positive aspects do you identify on it?
80. How is life in **Gellerup**?
81. Do you consider that exist factors risks in **Gellerup**? If so, what type and which ones do you might remark?

THEMATIC SECTION II. NEEDS, DEMANDS AND LACKS

82. Which are the needs of people who are currently living in **Gellerup**?
83. Do you believe that these needs are shared with other ghettos or vulnerable areas in Denmark? Do you find any differences or similarities between them? Regarding that, do you consider that these needs have been reduced, have been stabilized, or have been increased over time?
84. Regarding the housing in **Gellerup**, what are their current conditions? What kind of actions do you believe should be developed?
85. In economic terms talking, do you consider that the investment developed to face all needs, lacks and demands in ghettos have been enough? Do you think that this investment has been effective and efficient?

THEMATIC SECTION III. THE TRAJECTORY OF THE INTERVENTION

86. What kind of actions have been carried out by public administration to improve life's conditions in Gellerup?
87. According to the actions developed in **Gellerup**, do you believe that they have been implemented regarding the current needs, lacks and demands? What would be the balance between the developed actions with the outcomes?
88. Do you reckon that there are aspects that have failed to develop those actions? If so, could you let me know what aspects have failed?
89. From your point of view, what kind of actions or specific activities have been developed to improve the current situation **in the ghetto**?

90. Referring to housing conditions, have demolition actions been carried out? What do you think about this measure?

❑ **THEMATIC SECTION IV. PUBLIC POLICY**

91. The Danish Government developed the third Ghetto Plan in 2018. What do you think about this public policy to face ghettoization?

92. Do you believe that Ghetto Plan is a successful public policy? Could you explain why?

93. Is the National Government supporting social inclusion and guarantee the Human Rights of ghetto residents?

94. Why the Danish Government call parallel societies to refer to vulnerable areas in Denmark?

95. Which role have the NGO/NPO in Gellerup?

96. Does the Danish Government consider citizen participation measures towards the definition of the actions to be carried out? How?

❑ **THEMATIC SECTION V. THE COVID-19**

97. In general terms, how has the COVID-19 situation been in the ghettos? Have the ghettos suffered more the effects of COVID-19 than other areas across the city?

98. Particularly, which has been the COVID-19 impact in **Gellerup**? Have there been differences between women and men?

99. How **Gellerup** is facing the impact of COVID-19?

100. How do you believe that the situation of the neighborhoods will be in the following years? Better or worse? Could you explain why?

❑ **THEMATIC SECTION VI. FUTURE PROPOSALS**

101. According to your previous answers, if you would have the chance to design a public policy on this matter, what specific aspects would you like to include in it?

102. Would you like to mention anything else?

Anexo 10. Listado de barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana por provincia y municipio de referencia

Provincia	Ciudad	Barrio	Nivel
Alicante/Alacant	Alcoy/Alcoi	0300901	Medio
Alicante/Alacant	Alcoy/Alcoi	Caramanxel	Medio
Alicante/Alacant	Alcoy/Alcoi	Centro Histórico	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301401	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301402	Medio
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301403	Medio
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301404	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301405	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301406	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301407	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301408	Medio
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301409	Medio
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301410	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301411	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301412	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301413	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301414	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	0301415	Medio
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	Carolinas Altas	Bajo
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	Colonia Requena-Juan XIII	Alto
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	Florida Alta-Ciudad de Asís	Medio
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	Virgen del Carmen+400 viviendas+Nou Alacant	Alto
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	Virgen del Remedio I	Muy Alto
Alicante/Alacant	Alicante/Alacant	Virgen del Remedio II	Muy Alto
Alicante/Alacant	Benidorm	0303101	Medio
Alicante/Alacant	Benidorm	0303102	Bajo
Alicante/Alacant	Benidorm	0303103	Bajo
Alicante/Alacant	Benidorm	Centro	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	0306501	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	0306502	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	0306503	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	0306504	Bajo
Alicante/Alacant	Elche/Elx	0306505	Bajo
Alicante/Alacant	Elche/Elx	Canal-Factor V	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	Carrus Est	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	El Palmeral-Sant Antoni	Muy Alto
Alicante/Alacant	Elche/Elx	El Raval de Santa Teresa-L'Asil	Bajo

Provincia	Ciudad	Barrio	Nivel
Alicante/Alacant	Elche/Elx	El Raval-La Tripa	Bajo
Alicante/Alacant	Elche/Elx	El Toscar-Carrus Oest	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	La Llotja (La Lonja)-Altabix	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	Patilla-Casablanca-La Rata-Cami dels Magros (Camino de los Magros)	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	Pont Nou-Pla de Sant Josep (Puente Nuevo-Plano de San José)	Medio
Alicante/Alacant	Elche/Elx	Sant Cripsi	Medio
Alicante/Alacant	Elda	0306601	Medio
Alicante/Alacant	Elda	0306602	Medio
Alicante/Alacant	Elda	Las trescientas- San Francisco	Medio
Alicante/Alacant	Elda	Margen Sur del Vinalopó	Medio
Alicante/Alacant	Elda	Nueva Fraternidad	Medio
Alicante/Alacant	Orihuela	0309901	Bajo
Alicante/Alacant	Orihuela	0309902	Medio
Alicante/Alacant	Orihuela	San Isidro-Espeñetas-Centro	Medio
Alicante/Alacant	San Vicente del Raspeig/Sant Vicent del Raspeig	0312201	Medio
Alicante/Alacant	Torrevieja	0313301	Bajo
Alicante/Alacant	Torrevieja	0313302	Medio
Alicante/Alacant	Torrevieja	0313303	Bajo
Alicante/Alacant	Torrevieja	0313304	Bajo
Alicante/Alacant	Torrevieja	0313305	Bajo
Alicante/Alacant	Torrevieja	0313306	Bajo
Alicante/Alacant	Torrevieja	0313307	Bajo
Alicante/Alacant	Torrevieja	Punta carral	Bajo
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	1204001	Bajo
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	1204002	Bajo
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	1204003	Bajo
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	1204004	Bajo
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	1204005	Bajo

Provincia	Ciudad	Barrio	Nivel
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	1204006	Bajo
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	1204007	Bajo
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	1204008	Bajo
Castellón/Castelló	Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	Avinguda d'Alcora	Medio
Castellón/Castelló	Villarreal/Vila-real	1213501	Medio
Castellón/Castelló	Villarreal/Vila-real	1213502	Bajo
Castellón/Castelló	Villarreal/Vila-real	1213503	Bajo
Valencia/València	Gandia	4613101	Medio
Valencia/València	Gandia	4613102	Bajo
Valencia/València	Gandia	4613103	Bajo
Valencia/València	Gandia	4613104	Bajo
Valencia/València	Gandia	4613105	Bajo
Valencia/València	Gandia	4613106	Bajo
Valencia/València	Paterna	4619001	Bajo
Valencia/València	Paterna	Centro	Medio
Valencia/València	Sagunto/Sagunt	4622001	Bajo
Valencia/València	Sagunto/Sagunt	4622002	Bajo
Valencia/València	Sagunto/Sagunt	4622003	Medio
Valencia/València	Sagunto/Sagunt	4622004	Medio
Valencia/València	Torrent	4624401	Medio
Valencia/València	Torrent	4624402	Bajo
Valencia/València	Torrent	Benisaet+Xenillet+Los caracoles	Bajo
Valencia/València	Torrent	Ensanche	Medio
Valencia/València	Torrent	Poble Nou (Pueblo Nuevo)	Medio
Valencia/València	Valencia	4625001	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625002	Medio
Valencia/València	Valencia	4625003	Medio
Valencia/València	Valencia	4625004	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625005	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625006	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625007	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625008	Bajo

Provincia	Ciudad	Barrio	Nivel
Valencia/València	Valencia	4625009	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625010	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625011	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625012	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625013	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625014	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625015	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625016	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625017	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625018	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625019	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625020	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625021	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625022	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625023	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625024	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625025	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625026	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625027	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625028	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625029	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625030	Bajo
Valencia/València	Valencia	4625031	Medio
Valencia/València	Valencia	4625032	Medio
Valencia/València	Valencia	Cabanyal-Canyamelar-Betero	Bajo
Valencia/València	Valencia	Carne-Mercat-Velluters	Bajo
Valencia/València	Valencia	Els Orriols	Bajo
Valencia/València	Valencia	Na Rovella	Medio
Valencia/València	Valencia	Patraix	Bajo
Valencia/València	Valencia	Sant Antoni-Tormos-Morvedre	Bajo
Valencia/València	Valencia	Tres Forques-Fontsanta	Bajo

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022).

Anexo 11. Documento técnico de trabajo debatido en el seminario “La política de barrios a debate en la Comunitat Valenciana”

PROPUESTA DE LEY DE BARRIOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**SEMINARIO “LA POLÍTICA DE BARRIOS A DEBATE EN LA
COMUNITAT VALENCIANA”**

PROPUESTA DE LEY DE BARRIOS DE LA COMUNITAT VALENCIANA

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1. Objeto

Esta Ley tiene por objeto configurar el marco jurídico de actuación de los poderes públicos de la Comunitat Valenciana en materia de vulnerabilidad urbana y, en concreto:

- a) Regular y establecer un marco de actuación integral de interés general en los barrios vulnerables de vivienda de promoción pública y de promoción privada de la Comunitat Valenciana, garantizando un modelo de ciudad sostenible, el enfoque comunitario y el desarrollo humano y local.
- b) Establecer un marco financiero sostenible para el desarrollo de las actuaciones a través de la creación del Fondo de Garantía para barrios vulnerables.
- c) Constituir y delimitar Equipos de Barrio dependientes de los ayuntamientos para favorecer y garantizar la consecución de los objetivos regulados en la presente ley.
- d) Proveer y adaptar los recursos y equipamientos existentes a las necesidades de la población residente en barrios vulnerables a través de la implementación de los Planes de Barrio.

- e) Delimitar los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa, interdepartamental y técnica para garantizar una atención integral en los barrios vulnerables.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Esta Ley, así como su normativa de desarrollo, es de aplicación a cada una de las actuaciones integrales que se realicen en barrios vulnerables del territorio de la Comunitat Valenciana y que sean realizadas por las administraciones públicas, las entidades que conforman su sector público instrumental, así como las entidades de iniciativa privada que colaboren en la realización de las mismas.

Artículo 3. Principios rectores

Los poderes públicos y las entidades colaboradoras guiarán sus actuaciones en materia de vulnerabilidad urbana hacia la consecución de la igualdad de oportunidades, la justicia social, la perspectiva de género, el enfoque comunitario y la no discriminación y, se regirán por los siguientes principios rectores:

- a) Responsabilidad pública: los poderes públicos proveerán la garantía financiera a través de una disposición presupuestaria específica y suficiente que vele por la sostenibilidad de las actuaciones integrales.
- b) Responsabilidad institucional en las actuaciones: los poderes públicos y las entidades colaboradoras garantizarán la ejecución de las actuaciones integrales financiadas el tiempo establecido en los respectivos Planes de Barrio.
- c) Prevención: los poderes públicos actuarán con la finalidad de prevenir el agravamiento, deterioración o agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad urbana en los municipios de la Comunitat Valenciana.
- d) Coordinación, colaboración y cooperación: los poderes públicos y las entidades colaboradoras actuarán de acuerdo con los mecanismos regulados en la presente ley para velar por una óptima coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa, interdepartamental y técnica garantizando la interdisciplinariedad de las actuaciones.
- e) Transversalidad: las actuaciones deberán abarcar todos los ámbitos relevantes para promover una calidad de vida óptima en los barrios partiendo de la intervención en la realidad física y urbanística en el marco de la vivienda, los

servicios, el medio ambiente, el cambio climático, los servicios sociales, la educación y la sanidad.

- f) Participación: los poderes públicos promoverán y garantizarán la participación de la ciudadanía y de los recursos profesionales en el diagnóstico territorial, la identificación de las actuaciones, la coproducción de las políticas, el seguimiento de los resultados y la evaluación de las actuaciones.
- g) Planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones: los poderes públicos configurarán un marco de planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones a través de indicadores que permitan observar el impacto de las actuaciones y desarrollarán una auditoría de cuentas de las actuaciones realizadas.
- h) Eficiencia y eficacia de las actuaciones: los poderes públicos garantizarán la consecución de los objetivos regulados en la presente ley haciendo un uso eficiente y eficaz de los medios disponibles a tal efecto.

Artículo 4. Definiciones

A los efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

- a) Barrios vulnerables: lugares de la Comunitat Valenciana que por sus características urbanísticas, residenciales, sociales, laborales o económicas precisan de una actuación integral.
- b) Índice de Vulnerabilidad Urbana: instrumento para la identificación de los barrios vulnerables en el ámbito de la Comunitat Valenciana y que estará conformado por indicadores de carácter socioeconómico, sociodemográfico y residencial cuyo despliegue será objeto de desarrollo reglamentario.
- c) Planes de Barrio: instrumentos donde se aborden los déficits sociales, económicos, urbanísticos, residenciales, sanitarios y educativos de un barrio vulnerable ubicado en los límites del término municipal de referencia con la finalidad de configurar un marco de actuación integral estable para garantizar la integración urbana de dicho barrio.
- d) Actuación integral: conjunto de intervenciones de carácter urbanístico, residencial, educativo, sanitario, cultural, deportivo, social, laboral, económico, productivo y de aquellos otros ámbitos que se requiera, que tengan como finalidad favorecer la regeneración y revitalización urbana, evitar los posibles efectos

indirectos de gentrificación, con especial atención a la inclusión social de las personas y comunidades y con el fin último de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y la sostenibilidad.

- e) Equipo de Barrio: núcleos de intervención interdepartamentales y de proximidad a la ciudadanía que, junto con el resto de ámbitos de actuación, sociedad civil organizada y entidades del tercer sector de acción social presentes en el territorio objeto de intervención, se orientará a favorecer la desconcentración demográfica de población en situación de vulnerabilidad residente en un barrio vulnerable, garantizar el realojo de las familias y/o unidades de convivencia en condiciones óptimas, favorecer los procesos de mezcla social y permeabilidad urbana, así como favorecer la transformación y mejora del propio barrio.
- f) Entidades colaboradoras: se considerarán entidades colaboradoras las entidades del tercer sector con una trayectoria reconocida en el desarrollo de actuaciones implementadas en los barrios vulnerables que colaboren y cooperen con las entidades locales en el diseño, ejecución, implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones acometidas de conformidad con el principio de unidad de acción.
- g) Mezcla social: proceso derivado del desarrollo de actuaciones promovidas por las administraciones públicas tendentes a promover un equilibrio entre los diferentes niveles socioeconómicos de la población residente, la diversidad en las formas de tenencia de la vivienda y la heterogeneidad de grupos de edad.

TÍTULO I.

Identificación, declaración y planificación en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana

Artículo 5. Criterios para la identificación de un barrio vulnerable

1. De conformidad con la definición del artículo 4, la identificación de un barrio vulnerable se establecerá reglamentariamente cuando concurren en el territorio, además de un proceso de privación residencial, varias de las siguientes situaciones:

- a) Persistencia de elevadas tasas de desempleo, baja tasa de actividad económica o fragilidad de las economías familiares.

- b) Bajos niveles educativos, elevado índice de segregación escolar o elevado índice de absentismo o de fracaso escolar.
- c) Elevado número de situaciones relacionadas con la inseguridad ciudadana.
- d) Bajos niveles de convivencia comunitaria digna.
- e) Dinámicas demográficas regresivas.

2. Se entiende que un territorio se encuentra en un proceso de privación residencial cuando se dé una combinación suficiente de las siguientes condiciones:

- a) Falta de conservación o deterioro de las viviendas.
- b) Déficits de equipamientos o de recursos comunitarios o socioculturales.
- c) Existencia de infravivienda tanto de carácter vertical como horizontal.
- d) Deficiencias en la movilidad.
- e) Carencias en las redes de saneamiento o alumbrado público.
- f) Falta de ordenación o degradación de carácter urbanístico.
- f) Ausencia de tecnologías de la información en los edificios e infraestructuras del espacio urbano.
- g) Falta de las condiciones necesarias de higiene y salubridad para el desarrollo de una convivencia comunitaria digna.

3. Las situaciones señaladas en los apartados anteriores se medirán a través del Índice de Vulnerabilidad Urbana de la Comunidad Valenciana para cuya elaboración se contará con la participación, cooperación, colaboración y el criterio técnico de, al menos, el ámbito de vivienda, servicios sociales, educación, sanidad, justicia, empleo, fuerzas y cuerpos de seguridad, participación, brecha digital y territorio.

4. Corresponde al departamento con competencias en materia de vulnerabilidad urbana identificar un lugar del territorio de la Comunitat Valenciana como barrio vulnerable de conformidad con los datos procedentes del índice de vulnerabilidad urbana.

Artículo 6. Declaración y calificación de los barrios vulnerables

1. La declaración de un barrio vulnerable en el ámbito de la Comunitat Valenciana podrá realizarse a instancia de la Generalitat y a propuesta de los ayuntamientos de conformidad con las herramientas cartográficas y bases de datos disponibles en la materia.

2. En todo caso, la calificación de un barrio como vulnerable, se mantendrá el tiempo mínimo imprescindible mientras concurren las circunstancias e indicadores que determinaron su declaración.

3. La dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana creará un registro de barrios vulnerables de acceso público donde se especifiquen los indicadores que determinaron su calificación y su representación cartográfica.

Artículo 7. Criterios para la planificación de las actuaciones en barrios vulnerables

1. El diseño de la planificación en materia de barrios vulnerables corresponderá a la dirección general competente en materia de vulnerabilidad urbana, definiendo los objetivos, metas, la formación de los Equipos de Barrio y la proposición de las líneas estratégicas a acometer en el conjunto de la Comunitat Valenciana a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad.

Sin perjuicio de lo regulado en el apartado anterior, para el diseño de la planificación se contará con el conjunto de departamentos implicados en la presente ley al objeto de dotar de transversalidad, interdisciplinariedad y de la adecuada coordinación, colaboración y cooperación en la ejecución de las actuaciones.

2. Los ayuntamientos, en su ámbito competencial, desarrollarán la planificación regulada por la dirección general competente en materia de vulnerabilidad urbana.

3. La dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana, velará por la adecuada integración y coordinación del Equipo de Barrio junto con el resto de equipos profesionales que, en el momento de su constitución, ya se encontrasen desarrollando su actuación en el ámbito territorial del barrio vulnerable objeto de intervención.

TÍTULO II.

Planes de Barrio y actuación integral

CAPÍTULO I. Los Planes de Barrio

Artículo 8. Planes de Barrio

1. La declaración de un barrio vulnerable conllevará la elaboración del correspondiente Plan de Barrio y su aprobación en un plazo inferior a dos años.

2. Los ayuntamientos, por sí solos o agrupados, llevarán cabo el diseño e implementación de los Planes de Barrio a través de los Equipos de Barrio de acuerdo con el procedimiento que se determine reglamentariamente.

Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los ayuntamientos garantizarán desde la fase diagnóstica hasta la evaluación de los Planes de Barrio la participación de la ciudadanía, de las entidades del tercer sector de acción social y de las personas profesionales de los ámbitos recogidos en el artículo 14.3 de la presente ley que desarrollen su actuación en un barrio vulnerable.

3. Cada Plan de Barrio actuará sobre un barrio vulnerable declarado por la Generalitat en los términos establecidos en el artículo 7 de la presente ley.

Artículo 9. Contenido de los Planes de Barrio

1. Los Planes de Barrio tendrán carácter continuo y sostenido en el tiempo, garantizándose en todo caso el trámite de información al público.

2. Los planes susceptibles de financiación incorporarán los documentos que se fijen mediante desarrollo reglamentario por el departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana.

En todo caso, la documentación de los planes recogerá la información precisa en materia de situación demográfica, social y económica del ámbito, participación ciudadana, análisis de problemáticas de accesibilidad, urbanización material y eficiencia ambiental, información sobre el estado de los edificios y espacios públicos, realojos necesarios, indicadores de género, programación temporal, viabilidad y rentabilidad económica de la actuación, así como aquellos requisitos que puedan estar contemplados en los distintos programas comunitarios y estatales de ayudas.

3. En el caso de los bienes inmuebles con algún tipo de protección cultural, en cualquiera de sus categorías con arreglo a la legislación del patrimonio cultural valenciano, las intervenciones habrán de respetar la mencionada regulación legal y, en su caso, el régimen de protección correspondiente.

4. El contenido de los Planes de Barrio será objeto de desarrollo reglamentario, conteniendo, al menos, las siguientes cuestiones:

- a) Delimitación geográfica del barrio vulnerable

- b) Diagnóstico territorial de las necesidades del espacio público y de las necesidades ciudadanas en materia residencial, social, educativa y económica de la población residente donde queden recogidas las actuaciones desarrolladas en dicho barrio vulnerable en la última década, destacando los objetivos establecidos, resultados conseguidos y limitaciones.
- c) Propuesta de actuación y definición de objetivos generales y específicos a acometer en el barrio vulnerable
- d) Prioridades y planificación de las actuaciones a acometer en el corto, medio y largo plazo
- e) Calendarización de las actuaciones e indicadores de seguimiento y evaluación
- f) Mecanismos de coordinación y nivel de seguimiento y evaluación de las actuaciones
- g) Mecanismos de participación ciudadana y especificación de su protagonismo en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación
- h) Presupuesto y recursos estimados
- i) Financiación

5. La delimitación geográfica y diagnóstico territorial señalados en el apartado anterior recogerán los principales fenómenos, riesgos, tendencias y oportunidades del territorio, de acuerdo con lo que establecen la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y la normativa vigente, legislativa o reglamentaria sobre ordenación del territorio y urbanismo, así como con su desarrollo reglamentario.

6. Los ayuntamientos que presenten los Planes recogidos en el artículo 8 lo realizarán a través de un modelo normalizado que será elaborado por la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana.

Artículo 10. Aprobación de los Planes de Barrio

1. La aprobación de los Planes de Barrio se realizará mediante acuerdo del Consell a propuesta de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad.

2. La aprobación de los Planes de Barrio conllevará que, con cargo al Fondo de Garantía para barrios, se consigne la financiación suficiente para abordar la actuación integral que resulte necesaria de la ejecución del plan.

Artículo 11. Plazo de ejecución y prórroga

1. La aprobación de los Planes de Barrio conllevará el inicio de su ejecución en un plazo inferior a dos años.

2. El desarrollo de los Planes de Barrio tendrá una duración máxima de cinco años, sin perjuicio de la posible prórroga que pueda concederse a solicitud de los ayuntamientos por resolución de la Comisión de Barrios y Derecho a la Ciudad cuya duración no podrá exceder los dos años.

Asimismo, los ayuntamientos que deseen solicitar una prórroga para los respectivos Planes de Barrio, deberán presentar al organismo competente en materia de vulnerabilidad urbana un informe justificativo de las razones que motivaran la prolongación de las actuaciones en el tiempo con carácter previo a la fecha de finalización del Plan de Barrio autorizada en la resolución de concesión a la corporación municipal.

3. Excepcionalmente, por resolución del departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana se podrá ampliar esta prórroga hasta un plazo máximo de cuatro años más, siempre que sea para finalizar las actuaciones financiadas, exista una causa justificada no imputable al beneficiario y se mantenga el equilibrio presupuestario entre los ámbitos de actuación del Plan de Barrio aprobado. Esta prórroga excepcional se debe solicitar antes de que se haya agotado el plazo de prórroga ordinaria.

4. Los Equipos de Barrio establecidos para el desarrollo de los Planes de Barrio permanecerán en el ejercicio de sus funciones durante el periodo de tiempo de ejecución de dichos Planes, incluido el periodo de prórroga que fuera autorizada por el organismo competente en la materia.

Artículo 12. Ejecución de los Planes de Barrio

1. Corresponde a los ayuntamientos la ejecución de las actuaciones por las que han recibido un aporte económico del Fondo a través de los Equipos de Barrio.

Los planes regulados en la presente ley también pueden ser ejecutados, total o parcialmente, a solicitud del ayuntamiento, por la Administración de la Generalitat Valenciana o por sus entes instrumentales. En este caso, cuando sea necesario, el ayuntamiento debe comprometerse a poner a disposición de quien ejecute las actuaciones los terrenos y espacios necesarios para llevarlos a cabo.

2. La inclusión de un edificio dentro de un Plan de Barrio implica la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes y derechos precisos, incluyendo la imposición de las servidumbres legales pertinentes para ella, todo ello a los efectos de la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, o, en su caso, su expropiación forzosa.

3. No obstante, en el supuesto de que más del 50% de la propiedad del inmueble estuviere de acuerdo con la Administración para la formalización del pertinente convenio voluntario de gestión, la rehabilitación podrá ser impuesta al conjunto de las personas afectadas, cuyos derechos y cargas respectivas se ajustarán a través de un proyecto de equidistribución, que deberá tener en consideración la situación de especial vulnerabilidad y/o las necesidades específicas que puedan presentar las personas propietarias con discapacidad o en situación de dependencia. En tal caso, la ejecución se llevará a cabo por medio del correspondiente proyecto de rehabilitación, que, en defecto de acuerdo con los afectados, podrá ser adjudicado a un concesionario a través del mismo procedimiento previsto en la legislación urbanística para el incumplimiento del deber de edificar, con las adaptaciones precisas a la rehabilitación y que podrán dar lugar a su regulación por vía de desarrollo reglamentario.

4. La ejecución de las actuaciones financiadas de la presente Ley serán asumidas por los ayuntamientos en ejercicio directo de sus competencias, a través de sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público, en régimen de gestión directa.

5. Cuando la administración, por razones de insuficiencia de medios personales o materiales u otras circunstancias que habrán de quedar justificadas en el expediente, decida no hacerse cargo de la gestión directa, la gestión de las actuaciones previstas en esta Ley podrá atribuirse, siempre que se aprecie la viabilidad de la actuación, en régimen de gestión indirecta, a una empresa mixta o al propio sector privado mediante un procedimiento de pública concurrencia.

CAPÍTULO II. Ámbitos de actuación integral en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana

Artículo 13. Actuación integral

1. Las actuaciones integrales en materia de rehabilitación, regeneración o renovación reguladas y financiadas al amparo de la normativa vigente en la materia, se desarrollarán

desde la planificación, coordinación, colaboración y cooperación con los Planes de Barrio regulados en la presente ley.

2. En las mencionadas actuaciones integrales y con el fin de conseguir un territorio socialmente integrador será necesario que participen de forma coordinada las administraciones públicas de carácter estatal, autonómico y local.

Artículo 14. Ámbitos y objetivos de actuación integral

1. Una vez elaborado el Plan de Barrio por los equipos regulados en el artículo 18 junto con la participación de la ciudadanía y el resto de agentes implicados, el órgano competente de la entidad local aprobará la actuación integral propuesta en el mismo, de conformidad con el diagnóstico territorial efectuado y el carácter propio de la entidad local donde vaya a realizarse.

2. Las administraciones públicas competentes destinarán los medios económicos, humanos, materiales y cualesquiera otros que se consideren pertinentes para promover la calidad de vida de la ciudadanía, estableciéndose, en las actuaciones adscritas a los Planes de Barrio, medidas que contrarresten los efectos de la exclusión y segregación espacial asociada.

3. Para garantizar un desarrollo integral y una actuación conjunta entre las distintas administraciones implicadas, entidades colaboradoras y agentes implicados en los Planes de Barrio, los ámbitos de actuación integral donde la Generalitat y los ayuntamientos acometerán acciones específicas, serán, al menos, los siguientes:

a) Urbanismo

1. Garantizar el enfoque de género y de la infancia en el uso del espacio urbano y de los equipamientos.
2. Fomentar la ciudad amable potenciando actividades, servicios y comercios en cota cero y de proximidad.
3. Promover la constitución del espacio público como lugar de encuentro, cohesión comunitaria y entorno cuidador.
4. Atender los procesos de obsolescencia urbana de los tejidos urbanos con carácter preventivo.
5. Incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicación como un equipamiento urbano que garantice el derecho de acceso a la conectividad.

6. Mantener los espacios públicos y comunitarios del parque residencial en condiciones de limpieza óptimas.
7. Corregir los déficits de accesibilidad universal en el barrio vulnerable favoreciendo la movilidad eficiente a través de las redes de comunicación y medios de transporte.
8. Garantizar el mantenimiento y el adecuado estado de los espacios públicos comunitarios.
9. Promover la reutilización como herramienta prioritaria de regeneración y revitalización de los tejidos urbanos existentes.
10. Contribuir al mantenimiento de la viabilidad, diversidad y vitalidad de los centros históricos, compatibilizándolo con la recuperación y utilización del patrimonio natural, cultural material e inmaterial, etnológico e histórico.
11. Cooperar en la dotación de equipamientos de proximidad, como lugares de encuentro y como nodos de diversidad social que puedan atender a demandas de varios grupos de población.
12. Potenciar los equipamientos en su papel estructurador en la configuración de la ciudad y barrio para lograr que aporten un valor añadido capaz de generar elementos identitarios y de influir sobre los sentimientos de identificación con un lugar concreto.
13. Concienciar y promover la conservación de infraestructuras y espacios públicos limpios y seguros.

b) Vivienda

1. Garantizar la función social de la vivienda a través de la defensa del uso residencial como preferente en los barrios, con especial atención a la regularización de usos impropios en los edificios de viviendas.
2. Ordenar la edificación y sus usos hacia criterios de eficiencia energética, de reducción de emisiones y residuos y a la implantación de las energías renovables.
3. Optimizar y reducir el consumo energético mediante la utilización de sistemas pasivos, fomento de la utilización de sistemas centralizados de producción de energía y uso de energías renovables, a nivel de edificio o de conjunto urbano.
4. Cumplir los requisitos y condiciones de eficiencia energética, consumo energético y recursos en las actuaciones de intervención de la edificación, de

acuerdo con lo previsto al efecto en la normativa sectorial de aplicación, así como en la legislación en materia de cambio climático.

5. Fomentar una correcta gestión de los recursos naturales, particularmente en lo que se refiere a la optimización y reducción del consumo del agua.
6. Empoderar a las personas propietarias e inquilinas residentes en barrios vulnerables para la constitución formal de las comunidades vecinales.
7. Fomento de la utilización de materiales biodegradables o reciclables en la construcción.

c) Servicios Sociales

1. Garantizar una atención integral, de carácter individual, familiar, grupal o comunitaria a las personas.
2. Prevenir y detectar situaciones de riesgo y analizar situaciones de vulnerabilidad social de la ciudadanía residente en barrios vulnerables.
3. Concienciar y sensibilizar a la ciudadanía sobre situaciones de vulnerabilidad social fomentando valores como la solidaridad, la igualdad y la justicia social.
4. Proteger y atender, de forma personalizada y continuada, a las personas, familias o unidades de convivencia que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, dependencia o conflicto.
5. Garantizar la provisión de prestaciones en materia de servicios sociales en condiciones de calidad, eficiencia y equidad territorial.
6. Promover la dinamización comunitaria en los barrios vulnerables a través de la participación ciudadana, la sociedad civil organizada y las entidades del tercer sector de acción social.
7. Adoptar un modelo de gestión de la diversidad cultural tendente a la interculturalidad y a la inclusión social.
8. Favorecer la adquisición de habilidades sociales, educativas y comunicativas.
9. Impulsar actuaciones comunitarias dirigidas al conjunto del municipio que permitan la permeabilidad urbana y la integración territorial.
10. Empezar actuaciones de coordinación, colaboración y cooperación junto con el resto de sistemas de protección social y el resto de departamentos regulados en la presente ley para proveer una adecuada atención y mejora de las condiciones de vida de la población que reside en estos barrios

favoreciendo la inclusión social, laboral y educativa, con especial atención a los colectivos más vulnerables.

11. Garantizar el ejercicio de aquellos derechos sociales que le son propios, favoreciendo la inclusión social, la autonomía y el desarrollo personal, la convivencia, la igualdad de oportunidades y la participación social.
12. Desarrollar una función promotora, preventiva, protectora, de acompañamiento, apoyo y rehabilitación frente a las necesidades sociales originadas por situaciones de vulnerabilidad, desprotección, desamparo, dependencia o urgencia social.

d) Educación

1. Garantizar la continuidad educativa a través del acompañamiento al alumnado de educación primaria y secundaria
2. Empoderar a las familias de los centros educativos para constituir asociaciones de madres y padres del alumnado.
3. Promover una educación inclusiva a través del desarrollo de las potencialidades, capacidades y competencias de todo el alumnado.
4. Fomentar el respeto a la diversidad, la identidad de género y cultural y la diversidad de modelos de familia.
5. Promover la equidad educativa y la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo a través de un enfoque comunitario y de prevención del absentismo y el fracaso escolar.
6. Prevenir, detectar e intervenir de forma temprana ante situaciones que generan exclusión desde una perspectiva sistémica e interdisciplinaria que ponga énfasis en las necesidades y las oportunidades del alumnado y de su entorno.
7. Favorecer y promover la participación del alumnado, padres y madres y del entorno barrial en el desarrollo de actuaciones educativas comunitarias.
8. Garantizar un modelo educativo en un entorno seguro basado en el enfoque de género y de la infancia.
9. Eliminar aquellas barreras presentes en el ámbito educativo que supongan una limitación en el acceso al contexto escolar y sociocultural y en aquellas dimensiones que definen la escuela inclusiva.

10. Movilizar los recursos suficientes para aumentar la capacidad del centro escolar para responder a la diversidad del alumnado y a la idiosincrasia del barrio en el que se encuentren los centros educativos.
11. Estimular la motivación y la implicación de los padres y madres y de referentes positivos en el proceso de aprendizaje del alumnado.

e) Sanidad

1. Garantizar una atención integral en los problemas de salud a través de la colaboración, cooperación y coordinación con el resto de sistemas de protección social y del resto de departamentos vinculados en los Planes de Barrio.
2. Promover hábitos de vida e higiene saludable, así como una alimentación sostenible y sana.
3. Prevenir las conductas adictivas, especialmente en la adolescencia.
4. Fomentar el conocimiento en materia de salud sexual y reproductiva con la finalidad de prevenir embarazos no deseados.
5. Garantizar la provisión de prestaciones en materia de sanidad en condiciones de calidad, eficiencia y equidad territorial.
6. Identificar los problemas de salud que afecten a la población residente en barrios vulnerables, así como sus riesgos y el análisis de los determinantes de la salud o sus efectos.
7. Determinar el estado de salud de la población de los barrios vulnerables, morbilidad y mortalidad de la población, detectando los cambios que puedan producirse en su tendencia, distribución y causas.
8. Garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el sistema valenciano de salud.

f) Seguridad ciudadana

1. Mediar y cooperar ante situaciones de conflicto vecinal facilitando espacios de comunicación y diálogo colectivo.
2. Prevenir el desarrollo de actuaciones delictivas, especialmente en la juventud.
3. Asegurar un modelo de convivencia pacífica y de respeto a la diversidad.

4. Desarrollar actuaciones tendentes a prevenir situaciones de violencia, faltas o delitos.
5. Establecer estrategias y mecanismos de coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad que permitan desarrollar un sistema de intercomunicación policial ante situaciones de riesgo.
6. Ofrecer protección a aquellas personas que se encuentren en situación de riesgo.
7. Establecer sinergias de colaboración, cooperación y coordinación con el resto de sistemas de protección social para velar por la adecuada atención a aquellas personas que se encuentren en situación de riesgo.

g) Medio ambiente

1. Favorecer las infraestructuras urbanas verdes que articulen el tejido construido y promover la constitución de espacios verdes en los barrios para fomentar el secuestro de carbono y minimizar el efecto de isla de calor.
2. Garantizar el desarrollo de actuaciones constructivas con criterios bioclimáticos de acuerdo con las condiciones del entorno.
3. Fomentar la utilización de materiales biodegradables o reciclables en la construcción y la rehabilitación con la menor huella de carbono posible.
4. Diseñar y construir espacios públicos desde la perspectiva ecosistémica y de conformidad con aspectos como la permeabilidad del suelo, drenajes sostenibles, orientaciones y adaptaciones climáticas, entre otras.
5. Promover la movilidad sostenible con prioridad de los desplazamientos a pie y en bicicleta y la racionalización de la demanda de movilidad y el transporte privado.
6. Optimizar el conjunto de la red de infraestructuras de transporte público mediante la adopción de instrumentos de gestión, información y fomento del transporte público.
7. Favorecer el desarrollo de modelos compactos de ocupación del territorio que favorezca un uso mixto y más eficiente e intensivo de los terrenos urbanizados en el ordenamiento territorial y urbanístico.
8. Desarrollar actuaciones dirigidas al aminoramiento y mitigación del impacto ambiental de las actividades urbanas, reduciendo la repercusión sobre el

entorno de la colectividad e introduciendo comportamientos y prácticas más respetuosas con el medio ambiente.

h) Formación, empleo y economía

1. Fomentar programas de formación en alternancia con el empleo dirigidas a la formación profesional de la juventud y personas adultas con dificultades de inserción laboral.
2. Garantizar la inserción sociolaboral a través de planes especiales de empleo que vinculen formación profesional e inserción en pequeñas y medianas empresas.
3. Favorecer la función del comercio local y de proximidad como uno de los elementos clave en la consecución del equilibrio territorial, dada su capacidad de generar cohesión ciudadana y centralidad.
4. Proteger y mejorar los entornos comerciales urbanos, especialmente de los centros históricos de carácter comercial, donde la presencia de una actividad comercial dinámica colabore en la rehabilitación económica, social y urbanística del barrio.

i) Participación ciudadana

1. Fortalecer la vida asociativa y las iniciativas cívicas en los barrios concernidos con la finalidad de empoderar a la población y fomentar su implicación en los Planes de Barrio.
2. Favorecer la constitución de redes vecinales activas y redes de ayuda mutua.
3. Promover el desarrollo de actividades lúdicas dirigidas al conjunto de la ciudadanía en el espacio público de los barrios contando para ello con el tejido asociativo y la sociedad civil organizada y no organizada.

j) Cultura, ocio y tiempo libre

1. Promover actuaciones de ocio y tiempo libre saludables dirigidas a la infancia y a la juventud, así como a la generación de actuaciones que favorezcan las relaciones y los vínculos intergeneracionales.

2. Fomentar el desarrollo de actuaciones culturales en los barrios vulnerables dirigidos al conjunto del municipio y contando para ello con el tejido asociativo y la sociedad civil organizada y no organizada.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del presente artículo, se podrán acometer aquellos objetivos que se consideren pertinentes y prioritarios siempre que exista causa motivada y sea coherente con el planteamiento del Plan de Barrio.

3. Además de lo anterior, en todo caso se garantizará la aplicación de la accesibilidad universal, la perspectiva de género y de la infancia, y la coordinación, cooperación y colaboración interdepartamental, interadministrativa y técnica en las actuaciones desarrolladas en los respectivos Planes de Barrio.

4. Reglamentariamente se determinarán las medidas específicas relativas a acometer en los respectivos Planes de Barrio los objetivos que se estimen oportunos de acuerdo con el diagnóstico territorial.

CAPÍTULO III. Desconcentración demográfica y atención integral

Artículo 15. Desconcentración demográfica de población en situación de vulnerabilidad, mezcla social y permeabilidad urbana

1. La Conselleria con competencias en materia de vivienda, favorecerá la diversificación de perfiles vulnerables residente en el parque de vivienda público de competencia de la Generalitat.

Con carácter prioritario, la Administración de la Generalitat incrementará su parque de vivienda público a través del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en inmuebles desagregados en los municipios de la Comunitat Valenciana en detrimento de la adquisición en bloque o en edificios de viviendas.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, se limitará la concesión de vivienda pública competencia de la Generalitat a un periodo no superior a los dos años, en régimen de alquiler asequible y con la finalidad de velar por la desconcentración de población en situación de vulnerabilidad residente en un área urbana preferente, la mezcla social y la permeabilidad urbana.

3. La Administración de la Generalitat junto con el resto de Administraciones Públicas y agentes implicados, velará por la desconcentración demográfica de población en situación de vulnerabilidad en el suelo urbano consolidado sin que en ningún esta población caso suponga un porcentaje superior al 10% del barrio vulnerable.

Con carácter transitorio a lo dispuesto en el apartado anterior, el conjunto de actuaciones desarrolladas desde los distintos ámbitos de actuación y cuyo ámbito territorial de referencia haya sido declarado barrio vulnerable por decreto del Consell, tendrán con carácter obligatorio a la desconcentración demográfica de población en situación de vulnerabilidad y a favorecer la mezcla social y la permeabilidad urbana.

3. En todo caso, los objetivos y actuaciones acometidas en los respectivos Planes de Barrio que sean desarrolladas por la Generalitat y por los ayuntamientos, tendrán la finalidad última de favorecer la desconcentración de población en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social y la superación de déficits de tipo comunitario, urbanístico, residencial, educativo, sanitario, laboral y social.

Artículo 16. Actuación integral en barrios vulnerables de vivienda de promoción pública

1. Resultarán barrios vulnerables de actuación integral preferente aquellos barrios de vivienda de promoción pública.

2. Las actuaciones acometidas en los barrios vulnerables de vivienda de promoción pública primarán la diversificación de población en situación de vulnerabilidad inquilina en el conjunto de viviendas promoviendo, en su caso, la diversificación de usos del parque residencial al objeto de promover la mezcla social.

La Generalitat se reservará el derecho de cesión temporal para las entidades del tercer sector de acción social con una trayectoria reconocida en el barrio vulnerable de referencia, así como para las personas profesionales a las que hace referencia la presente ley, en cuyo caso, dicha cesión será de, al menos, el periodo de vigencia del Plan de Barrio.

3. En los barrios vulnerables de vivienda de promoción pública de titularidad de la conselleria competente en materia de vivienda, se llevarán a cabo procesos de realojo de las unidades familiares que convivan en régimen de alquiler. El realojo de dichas unidades familiares garantizará en todo momento el derecho a la vivienda y se primará el interés superior de la unidad familiar inquilina en dicho realojo.

Artículo 17. Actuación integral en barrios vulnerables de vivienda de promoción privada

1. Las viviendas adquiridas por medio del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto ubicadas en un barrio vulnerable identificado por las herramientas cartográficas y bases de datos en materia de vulnerabilidad de ámbito estatal o autonómico, primarán la diversificación de población en situación de vulnerabilidad inquilina en el conjunto de viviendas promoviendo, en su caso, la diversificación de usos del parque residencial al objeto de promover la mezcla social.

2. En las viviendas adquiridas por medio de tanteo y retracto que sean titularidad de la Generalitat, se reservará el derecho de cesión temporal para las entidades del tercer sector de acción social con una trayectoria reconocida en el barrio vulnerable de referencia, así como para las personas profesionales a las que hace referencia la presente ley, en cuyo caso, dicha cesión será de, al menos, el periodo de vigencia del Plan de Barrio.

En todo caso, la conselleria con competencias en materia de vivienda velará por el adecuado mantenimiento de dichas viviendas, así como por el pago de los gastos comunitarios derivados de su titularidad.

CAPÍTULO IV. Coordinación técnica, seguimiento y evaluación de los Planes de Barrio

Artículo 18. Coordinación, seguimiento y evaluación

1. Para cada uno de los planes que dispongan de financiación del Fondo se creará un comité de coordinación, seguimiento y evaluación, integrado por representantes técnicos del territorio de la Administración de la Generalitat del ámbito de educación, sanidad, formación y empleo, de la Administración Local del ámbito de servicios sociales, vivienda, urbanismo, movilidad, formación y empleo, y fuerzas y cuerpos de seguridad, entidades del tercer sector de acción social y los agentes económicos y sociales más representativos del barrio en cuestión, así como por representantes del Equipo de Barrio. En cualquier caso, a petición de un tercio de los miembros del comité de coordinación, seguimiento y evaluación, se podrá requerir la presencia de representantes técnicos de la Administración de la Generalitat en aquellas situaciones en las que se estime oportuno.

2. La composición y las funciones de los comités coordinación, seguimiento y evaluación, y la periodicidad con la que deben reunirse, se establecerán reglamentariamente por el

departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana. Asimismo, deben establecerse los supuestos en que se pueden acordar prórrogas para la ejecución de los planes y las causas que, de acuerdo con la legislación vigente en materia de finanzas públicas, pueden dar lugar al cese de la financiación o a la obligación de retornar los fondos percibidos.

3. Los Equipos de Barrio presidirán los comités de coordinación, seguimiento y evaluación establecerán cauces formales de coordinación, colaboración y cooperación técnica con los siguientes ámbitos de actuación en pro de garantizar un desarrollo integral y una actuación conjunta entre las distintas administraciones públicas y agentes implicados:

- a) Servicios Sociales
- b) Educación
- c) Sanidad
- d) Justicia
- e) Seguridad ciudadana
- f) Vivienda, urbanismo y movilidad
- g) Formación y empleo
- h) Participación ciudadana
- i) Ocio y juventud

4. Además de los ámbitos de actuación anteriores, especialmente se fomentará la participación y la actuación conjunta con las entidades del tercer sector de acción social que desarrollen su acción en el ámbito objeto de intervención con la finalidad de aunar esfuerzos entre las partes y evitar duplicidades de actuación.

5. Los Comités de coordinación, seguimiento y evaluación presentarán un informe de desarrollo del Plan de Barrio con carácter semestral. Una vez finalizada la actuación, el comité elaborará un informe de evaluación que incorpore una evaluación de los resultados de la actuación desde la perspectiva de la funcionalidad urbanística y territorial, la estructura económica, social y comercial, las implicaciones ambientales, la cohesión social y la equidad de género en el uso del territorio y lo remitirá a la Comisión Mixta para su consideración.

CAPÍTULO V. Equipo de Barrio

Artículo 19. Equipo de Barrio

1. Los Equipos de Barrio, dependientes de los ayuntamientos, velarán por el principio de unidad de acción de las políticas públicas desarrolladas en los barrios vulnerables en aras de velar por la eficiencia y eficacia de las mismas en su desarrollo, seguimiento y evaluación.

2. Los Equipos de Barrio estarán formados por personas con titulación universitaria en las disciplinas o áreas de conocimiento de trabajo social, educación social, arquitectura, sociología, además de por personas con formación profesional en integración social. Estos equipos podrán incorporar otras figuras profesionales de otras disciplinas o áreas de conocimiento procedentes de los ámbitos de las ciencias sociales y de la educación, entre otras. Igualmente, podrán incorporar personas con formación profesional en el ámbito de servicios socioculturales y en la comunidad, entre otras. Los Equipos de Barrio serán objeto de desarrollo reglamentario.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, la entidad local podrá solicitar modificaciones en la composición de dichos equipos de forma motivada y de conformidad con la idiosincrasia social y territorial de los barrios vulnerables objeto de intervención, respetando en todo caso la normativa vigente en materia de régimen local y el principio de autonomía local.

4. Contarán, además, con una unidad de apoyo administrativo que realizará el registro, gestión y tramitación de la documentación vinculada con el articulado de la presente ley en el ámbito de actuación de referencia. Asimismo, la unidad de apoyo administrativo desarrollará actuaciones propias de registro de datos y gestión documental, así como el apoyo administrativo a la gestión de los planes.

5. Complementariamente a la constitución de los Equipos de Barrio, la entidad local incorporará un equipo de profesionales en materia de seguridad ciudadana que ejercerá las funciones de mediación, resolución de conflictos convivenciales, aminoración y prevención de conductas y actuaciones delictivas, así como el mantenimiento del orden público.

6. La figura de coordinación, obligatoria para todos los Equipos de Barrio, será ejercida por una persona empleada pública con alguna de las titulaciones universitarias de grado,

licenciatura o diplomatura en la disciplina o área de conocimiento reguladas en el apartado 2 del presente artículo.

Artículo 20. Funciones de los Equipos de Barrio

1. Las funciones de los Equipos de Barrio serán, al menos, las siguientes:

1.1. Funciones relacionadas con el estudio social y territorial del ámbito de actuación

- a) Realización de un mapa de recursos sociales, económicos y sanitarios existentes en el ámbito territorial objeto de intervención.
- b) Identificación de las subvenciones dirigidas al ámbito territorial objeto de intervención con la finalidad de determinar las actuaciones desarrolladas entre las distintas administraciones públicas y entidades del tercer sector de acción social.
- c) Diagnóstico territorial de las necesidades del espacio público y de las necesidades ciudadanas en materia residencial, social, educativa y económica de la población residente.
- d) Estudio del estado de conservación del parque residencial, con indicación del régimen de propiedad y el precio de la vivienda, en régimen de alquiler y en régimen de propiedad, en las diferentes secciones censales que componen el barrio vulnerable de actuación.
- e) Fomento de la participación ciudadana de la sociedad civil organizada y no organizada en la definición de las necesidades sociales, educativas, residenciales, sanitarias y económicas, así como velar por la participación de las entidades del tercer sector de acción social presentes en el territorio de actuación.

1.2. Funciones relacionadas con la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones

- a) Planificación de las actuaciones a acometer en el corto, medio y largo plazo de conformidad con la identificación de necesidades del diagnóstico territorial referido en el apartado anterior.
- b) Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación intersectoriales e interdepartamentales entre los diferentes ámbitos de actuación.
- c) Establecimiento de protocolos de actuación conjunta, especialmente en relación al ámbito de servicios sociales, educación, sanidad, vivienda y ocupación, así como con los equipos de profesionales en materia de seguridad ciudadana.

- d) Elaboración de informes anuales de seguimiento y evaluación donde queden reflejadas la planificación inicial de las actuaciones a acometer, grado de cumplimiento, limitaciones y actuaciones a desarrollar en la consiguiente anualidad.
- e) Evaluación de los resultados obtenidos y, en su caso, redefinición, de los objetivos y actuaciones planteadas, introduciendo las medidas necesarias para velar por la mejora y la transformación del ámbito territorial objeto de intervención.

1.3. Funciones relacionadas con la intervención en, con, por y para la comunidad de los barrios vulnerables objeto de actuación

- a) Favorecer la desconcentración demográfica de población en situación de vulnerabilidad residente en un barrio vulnerable.
- b) Garantizar el realojo de las familias y/o unidades de convivencia en condiciones óptimas.
- c) Promover los procesos de mezcla social y permeabilidad urbana, así como a la transformación y/o mejora del propio barrio vulnerable.
- d) Fomento del trabajo en red, actuando bajo el principio de responsabilidad institucional y el principio de unidad de acción en aras de promover una actuación integral e interdisciplinar desde un enfoque holístico.
- e) Regularización y, en su caso, asistencia a la constitución de comunidades de propietarios.
- f) Mediación vecinal en las discrepancias y conflictos de carácter social y residencial entre la comunidad de propietarios e inquilinos, en su caso.
- g) Diseño de cauces formales de coordinación, colaboración y cooperación con los distintos ámbitos de actuación y con las entidades del tercer sector de acción social.
- h) Acompañamiento social y educativo a lo largo de la etapa escolar, fomentando un seguimiento escolar regular y efectivo del ciclo de primaria y secundaria.
- i) Acompañamiento social en el realojamiento de familias y/o unidades de convivencia en las viviendas del parque público.
- j) Asistencia y acompañamiento en los itinerarios de inserción sociolaboral en coordinación con el servicio valenciano de empleo y formación de la Comunitat Valenciana y las agencias de desarrollo local de los municipios.
- k) Coordinación, colaboración y cooperación interdepartamental.

- l) Desarrollo de actuaciones de ocio y tiempo libre saludables.
- m) Desarrollo de actuaciones de empoderamiento de mujeres, personas mayores y de la infancia y la adolescencia.
- n) Promoción y reconocimiento de referentes positivos en el territorio para favorecer la vida en, con, por y para la comunidad.

2. Asimismo, los Equipos de Barrio ejercerán todas aquellas funciones que les sean atribuidas por la presente normativa o por cualquier otra que resulte de aplicación.

3. En todo caso, la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana junto con el departamento competente en materia de regeneración urbana y la dirección general con competencias en materia de formación, investigación y calidad en servicios sociales, elaborarán y garantizarán un plan de formación de los equipos para la preparación profesional en acción comunitaria del Plan de Barrio, desarrollo territorial y regeneración urbana para la adecuada ejecución de los Planes de Barrio en el ámbito local y de proximidad.

Artículo 21. Intervención en comunidades vecinales

1. Si para cumplir el deber de conservación y rehabilitación se hiciere necesaria la imposición de servidumbre, la venta o la sustitución forzosa, la ocupación temporal de elementos privativos o comunes o la expropiación, las comunidades de vecinos o las personas interesadas, justificando expresamente su iniciativa, podrán instar a la Administración municipal a la incoación del pertinente expediente a los citados efectos. En caso de expropiación, ocupación temporal o imposición de servidumbre se tendrá a la citada comunidad o comunidades como beneficiarias a los efectos previstos en la legislación de expropiación forzosa. Igualmente, tales casos y con independencia del abono en especie del justiprecio expropiatorio, no podrán colocar a las personas con discapacidad afectadas en situación de desamparo por razón de la pérdida total o parcial de uso de su vivienda habitual, adoptando para ello las medidas que resulten necesarias durante el período en cuestión o hasta la transición a una nueva vivienda accesible.

2. Adicionalmente a las previsiones de la regulación básica de propiedad y suelo, las intervenciones de mejora de la accesibilidad, eficiencia energética, habitabilidad, funcionalidad o seguridad de las edificaciones, cuando precisen de la ocupación temporal o indefinida de algún espacio de titularidad pública, podrán ser directamente autorizadas por parte de la administración pública titular, siempre que ello no perjudique al interés

público y sin que tal ocupación implique pérdida o cambio en la titularidad pública del referido espacio.

CAPÍTULO VI. Competencias de las administraciones públicas

Artículo 22. Disposiciones generales

1. Las competencias en materia de vulnerabilidad urbana y barrios vulnerables corresponden a la Generalitat y a los municipios del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.
2. Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana actuarán bajo el principio de coordinación, colaboración y cooperación entre ellas al objeto de dotar de una eficiencia y eficacia óptima de las actuaciones desarrolladas en el marco de la presente legislación, sin perjuicio de la autonomía que cada una de ellas posea en su respectivo ámbito competencial.

Artículo 23. Competencias de la Generalitat

1. Corresponden a la Generalitat las siguientes competencias en materia de vulnerabilidad urbana:
 - a) La identificación y declaración de los barrios vulnerables en el territorio de la Comunitat Valenciana, de conformidad con la información aportada por las herramientas cartográficas y bases de datos disponibles.
 - b) La coordinación de los Equipos de Barrio con el resto de profesionales de los sistemas de protección a través de la formulación de protocolos.
 - c) El aseguramiento de la sostenibilidad y la garantía financiera que comporte la ejecución de los Planes de Barrio en lo relativo a la financiación de equipos y de recursos materiales pertinentes que sean objeto de su competencia para su adecuado desarrollo.
 - d) La aprobación de los Planes de Barrio a través de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad previa propuesta de la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad.
 - e) La provisión de un programa formativo en materia de acción comunitaria, desarrollo territorial y regeneración urbana.

- f) La convocatoria de los comités de coordinación, seguimiento y evaluación cuando se estime oportuno para prestar asistencia y asesoramiento en el diseño e implementación de los Planes de Barrio.
- g) La supervisión y evaluación de los objetivos establecidos en los respectivos Planes de Barrio.
- h) La propuesta y ejecución del plan de formación dirigido a los Equipos de Barrio en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- i) El diseño de los instrumentos de planificación, análisis e implementación de los Planes de Barrio.
- j) El estudio, investigación, divulgación y evaluación de las situaciones de vulnerabilidad urbana que tienen lugar en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- k) Cualesquiera otras competencias que les sean atribuidas por la normativa vigente que resulte de aplicación.

2. En el ejercicio de sus competencias, la Administración de la Generalitat elaborará y suscribirá los oportunos convenios de colaboración con el resto de administraciones que resulten involucradas en la materia regulada en la presente normativa.

Artículo 24. Competencias de los municipios

1. Los municipios de la Comunitat Valenciana, por sí solos o agrupados, de conformidad con la normativa vigente en materia de régimen local, así como del resto de normativa que resulte de aplicación, tendrán las siguientes competencias:

- a) La detección e identificación de los barrios vulnerables en su ámbito territorial de referencia y la proposición de la calificación como tal al departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana.
- b) La creación de las Comisiones Mixtas en los respectivos barrios de actuación.
- c) La constitución de la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad.
- d) La proposición de los Planes de Barrio a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad previo informe de la Comisión Mixta y del comité de coordinación, seguimiento y evaluación.
- e) El diseño, implementación y seguimiento de los Planes de Barrio favoreciendo, en todo caso, la participación ciudadana y del resto de agentes implicados.
- f) El aseguramiento de la sostenibilidad y la garantía financiera que comporte la ejecución de los Planes de Barrio en lo relativo a la financiación de equipos y de

recursos materiales pertinentes que sean objeto de su competencia para su adecuado desarrollo.

- g) La dotación de espacios, equipamiento y personal suficiente y adecuado en los términos recogidos en la presente ley para la consecución de los Planes de Barrio.
- h) La colaboración en las funciones de supervisión y evaluación de los objetivos establecidos en los Planes de Barrio.
- i) Cualesquiera otras competencias que les sean atribuidas por la normativa vigente que resulte de aplicación.

Artículo 25. Atribuciones de las diputaciones provinciales

1. Las diputaciones provinciales de la Comunitat Valenciana, en el marco de la planificación regulada en la presente ley y en su normativa reglamentaria, así como de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre régimen local que resulta de aplicación, prestarán la asistencia técnica y económica a los ayuntamientos que soliciten el desarrollo de un Plan de Barrio, especialmente de aquellos de menor población y capacidad económica.
2. La Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, coordinará a las diputaciones provinciales en el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado anterior.

TÍTULO III. COORDINACIÓN, COLABORACIÓN, COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA DEL TERRITORIO

CAPÍTULO I. Instrumentos de colaboración

Artículo 26. Colaboración institucional

1. Los ayuntamientos pueden solicitar la asistencia técnica de la Generalitat Valenciana tanto a los efectos de la elaboración de las distintas propuestas y solicitudes de participación, así como para la implantación y ejecución de planes.
2. Asimismo y en el marco de lo previsto en el art. 50 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local Valenciana la citada colaboración podrá prestarse mediante las Diputaciones Provinciales que podrán realizar las competencias en materia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los ayuntamientos, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.

Artículo 27. Convenios, acuerdos de colaboración y protocolos generales de actuación

Para evitar la dispersión de ayudas y racionalizar la correcta utilización de los recursos públicos se deberán implantar mecanismos eficaces de coordinación administrativa a través de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad. Para ello, podrán establecerse, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Convenios, Acuerdos de colaboración y Protocolos Generales de Actuación entre las distintas consellerias con competencias concurrentes y otras entidades del sector público, en los que se especifique, en relación con un espacio de rehabilitación, la actuación y los medios económicos que ha de aportar cada una.

CAPÍTULO II. Coordinación, colaboración y cooperación interdepartamental

Artículo 28. Dirección General con competencias en materia de vulnerabilidad urbana

1. La dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana es el órgano administrativo de la Generalitat adscrito a Presidencia que se encargará de impulsar la identificación, declaración y calificación de los barrios vulnerables en el territorio de la Comunitat Valenciana, el plan de formación de los Equipos de Barrio, prestar la asistencia y asesoramiento técnico en materia de vulnerabilidad urbana a los organismos de coordinación, seguimiento, evaluación y participación ciudadana recogidos en la presente ley, entre otras funciones que les sean atribuidas reglamentariamente.

2. La dirección general mencionada en el apartado anterior, constituirá un servicio de referencia en materia de vulnerabilidad urbana para garantizar la asistencia, asesoramiento, planificación, seguimiento técnico y evaluación de los Planes de Barrio.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior, la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana contará con un equipo interdisciplinar conformado por personas con titulación universitaria en las disciplinas o áreas de conocimiento de geografía, trabajo social, derecho, economía, arquitectura y sociología. Igualmente, se podrán incorporar otras figuras profesionales de otras disciplinas o áreas de conocimiento que se requieran para el adecuado diseño de la planificación, seguimiento y asesoramiento en materia de vulnerabilidad urbana.

3. Además de lo dispuesto en el apartado anterior, la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana contará con una unidad de apoyo administrativo.
4. Cuatrienalmente, la dirección general referida en el apartado anterior publicará por decreto del Consell los barrios vulnerables susceptibles de intervención atendiendo a las herramientas cartográficas y bases de datos disponibles, así como de acuerdo con el empleo de indicadores objetivos y subjetivos que compondrán el Índice de Vulnerabilidad Urbana de la Comunitat Valenciana.
5. La dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana se coordinará con los Equipos de Barrio dependientes de los ayuntamientos, en aras de favorecer la asistencia y el asesoramiento técnico, así como la coordinación, la colaboración y la cooperación interadministrativa a través de los comités de coordinación, seguimiento y evaluación.
6. A fin de garantizar la coherencia, eficiencia y eficacia de las actuaciones públicas previstas en la presente ley, las diferentes administraciones públicas actuarán conjunta y coordinadamente para facilitar el cumplimiento y la ejecución óptima de las diferentes actuaciones que recojan los respectivos Planes de Barrio.

Artículo 29. Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad

1. La dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana creará la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad donde estarán representadas todas las consellerías para el abordaje holístico e integral de las actuaciones desarrolladas en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana.
2. La composición de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad estará integrada por:
 - a) Presidencia: la persona titular de la consellería competente en materia de vulnerabilidad urbana.
 - b) Vocales: las personas titulares de los departamentos competentes en las siguientes materias: servicios sociales, educación, sanidad, justicia, formación y trabajo, hacienda, vivienda, urbanismo y movilidad, medioambiente, brecha digital, participación ciudadana y hacienda.
 - c) Las funciones de Secretaría serán ostentadas por la persona titular de la consellería con competencias en materia de vivienda.

3. Entre las funciones de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad, sin perjuicio de aquellas que puedan desarrollarse reglamentariamente, serán, al menos, las siguientes:

- a) Establecer los cauces formales para garantizar la transversalidad e integralidad de las políticas públicas implementadas en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana.
- b) Analizar los recursos económicos y organizativos disponibles, y proponer, en su caso, la asignación suficiente para la adecuada dotación de infraestructuras, equipamientos y recursos humanos y materiales en los Planes de Barrio.
- c) Aprobar los Planes de Barrio previa propuesta de las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad y del informe técnico de las comisiones de coordinación, seguimiento y evaluación.
- d) Acordar las medidas específicas a desarrollar en los respectivos Planes de Barrio.
- e) Emitir un informe anual de los avances y resultados logrados desde las respectivas consellerías implicadas.
- f) Establecer las líneas estratégicas de actuación en materia de vulnerabilidad urbana para el conjunto de la Comunitat Valenciana a proposición de la dirección general competente en la materia.

Artículo 30. Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad

1. Las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad son órganos dependientes de Alcaldía donde están representados, al menos, los siguientes departamentos:

- a) Servicios Sociales e Igualdad
- b) Vivienda, urbanismo y movilidad
- c) Educación, cultura y deporte
- d) Sanidad
- e) Formación y Empleo
- f) Medioambiente
- g) Participación ciudadana

2. Además de las anteriores, las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad también contarán con representación de los distintos Equipos de Barrio constituidos en el ámbito municipal a través de sus personas coordinadoras.

3. Sin perjuicio del desarrollo reglamentario, las funciones de las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad, serán, al menos, las siguientes:

- a) Determinación y acuerdo municipal de las medidas específicas a desarrollar en los Planes de Barrio por los diferentes departamentos municipales.
 - b) Proposición a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad la aprobación de los respectivos Planes de Barrio.
 - c) Constitución las Comisiones Mixtas en el seno de los barrios vulnerables.
 - d) Identificación de los barrios vulnerables en el ámbito municipal correspondiente y proposición de los mismos para su declaración a la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana.
4. Las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad garantizarán la adecuada coordinación interdepartamental, interadministrativa y técnica para el adecuado desarrollo de los Planes de Barrio, así como la sostenibilidad de los Equipos de Barrio.

TÍTULO IV. Participación ciudadana

Artículo 31. Comisiones Mixtas

1. Las Comisiones Mixtas constituirán el espacio de participación, diálogo, reflexión y proposición entre la ciudadanía, la corporación municipal y las consellerías implicadas en la presente legislación. El ámbito de representación de las comisiones mixtas tendrá como referencia preferente la escala barrial, sin perjuicio de la consideración de otras escalas que resulten pertinentes.

Las Comisiones Mixtas de los respectivos barrios vulnerables se reunirán con carácter ordinario una vez al mes. En cualquier caso, a petición de un tercio de sus miembros, las Comisiones Mixtas podrán convocar las reuniones que se estimen pertinentes y tendrán la consideración de reuniones carácter extraordinario.

2. Asimismo, las Comisiones Mixtas tendrán la siguiente composición en cada uno de los barrios vulnerables declarados como tal:

- a) Una persona representante de cada una de las asociaciones de vecinos y vecinas del barrio vulnerable de referencia.
- b) Una persona representante de cada una de las entidades del tercer sector de acción social que desarrollen su actuación en el barrio vulnerable de referencia.
- c) Las personas responsables de las Direcciones Territoriales con competencias en materia de vivienda y urbanismo, educación, servicios sociales, sanidad, empleo y justicia.

- d) Una persona representante de cada uno de los departamentos que componen la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad.
- e) Una persona representante de los ámbitos de: educación, servicios sociales, sanidad, formación y empleo, vivienda, urbanismo y movilidad, y las fuerzas y cuerpos de seguridad.
- f) Un representante del Equipo de Barrio.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, cuando se considere conveniente se podrá recabar la asistencia de otras instituciones o personas implicadas por su profesión o cargo en el barrio vulnerable. Asimismo, las personas definidas en el apartado c) del presente artículo, trasladarán las peticiones y acuerdos de las Comisiones Mixtas a los departamentos de la Generalitat que pertenezcan.

3. Las Comisiones Mixtas estarán presididas por el alcalde o alcaldesa del municipio.

4. Las funciones de las Comisiones Mixtas que se constituyan en los respectivos barrios vulnerables, serán las siguientes:

- a) Presentación de propuestas de actuación a la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad.
- b) Participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Barrio.
- c) Colaboración con el Equipo de Barrio, así como el resto de entidades del tercer sector de acción social colaboradoras de los Planes de Barrio.
- d) Proposición a la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad medidas específicas a acometer en el Plan de Barrio.
- e) Emisión de propuestas de actuación tendentes a favorecer la integración urbana y la cohesión territorial, económica y social.
- f) Evaluación el desarrollo de las actuaciones acometidas en el barrio vulnerable de referencia, emitiendo informes de carácter semestral donde, además, se destacará los avances logrados, las dificultades halladas durante la ejecución y propuestas de mejora.
- g) Proposición al comité de evaluación y seguimiento la finalización de la condición de vulnerable en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 de la presente ley.
- h) Cualquier otra función que les sea atribuida por esta ley o por la normativa que resulte de aplicación.

4. Las Comisiones Mixtas se constituirán en cada barrio vulnerable en el periodo de un mes desde la constitución del Equipo de Barrio dependiente del municipio.

Artículo 32. Participación y colaboración de la ciudadanía y otros agentes

1. Las Administraciones Públicas intervinientes fomentarán la participación y la colaboración de las personas propietarias, residentes y titulares de actividades en las fases de planificación, desarrollo y ejecución.

2. Los ayuntamientos y la Generalitat fomentarán la participación ciudadana, de forma individual o colectiva, garantizando la accesibilidad universal de los canales seleccionados para su ejercicio, en la formación y consenso de los Planes de Barrio. Asimismo, impulsará el fortalecimiento del tejido asociativo y la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas en materia de regeneración y revitalización urbana. A tal efecto, se promoverán espacios de comunicación, trabajo y encuentro entre las entidades ciudadanas, con la finalidad de profundizar y actualizar en los distintos aspectos relativos a los proyectos de regeneración urbana.

En todo caso, se garantizará la participación y la colaboración de la ciudadanía y otros agentes a través de los mecanismos, organismos y espacios previamente constituidos en el término municipal de referencia.

4. Las Administraciones intervinientes podrán firmar convenios con agentes, particulares afectados y asociaciones que intervienen en los procesos de rehabilitación.

5. Las Administraciones Públicas intervinientes garantizarán la generación de herramientas y metodologías que atiendan particularmente, las diferentes situaciones de vulnerabilidad y desigualdad presentes en los contextos. Se diseñarán programas específicos para superar barreras de acceso a los espacios de información, deliberación y co-diseño.

TÍTULO V. Financiación de las actuaciones

Artículo 33. Fondo de Garantía para Barrios

1. El Fondo de Garantía para barrios se constituye como herramienta financiera interdepartamental para la garantía y sostenibilidad de las actuaciones desarrolladas en el marco de los Planes de Barrio.

2. Se constituirá una comisión interadministrativa conformada por representantes de la Administración de la Generalitat en materia de servicios sociales, educación, sanidad, formación y empleo, vivienda, urbanismo y movilidad, y fuerzas y cuerpos de seguridad, las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad, la persona coordinadora del Equipo de Barrio y la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana que ostentará la presidencia.

3. La comisión interadministrativa a la que se refiere el apartado anterior tendrá la finalidad de formalizar los acuerdos de colaboración financiera entre la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos para garantizar la sostenibilidad de los Planes de Barrio.

4. La comisión interadministrativa emitirá un informe preceptivo a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad donde queden reflejadas las cuantías a aportar en los respectivos Planes de Barrio por los diferentes departamentos y niveles de la administración en los respectivos para su aprobación.

Artículo 34. Dotación del Fondo de Garantía para Barrios

1. La dotación económica del Fondo de Garantía para Barrios se estimará anualmente y tenderá a alcanzar al menos el 1% del presupuesto no financiero de la Generalitat para la financiación total o parcial de las actuaciones señaladas en el artículo siguiente.

2. Este Fondo incorporará las líneas presupuestarias que sean acordadas por la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad, así como el contenido financiero de las actuaciones amparadas en el marco de los distintos Fondos económicos y financieros procedentes de la Unión Europea, los planes.

A tal efecto, las diferentes leyes de presupuestos que se aprueben durante la vigencia de esta ley deberán reflejar la dotación presupuestaria suficiente y adecuada para atender los compromisos económicos derivados de las mismas, cuyos créditos consignados a tal fin tendrán la consideración de ampliables.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las distintas consellerias que integran la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad reservarán en sus respectivos presupuestos una línea presupuestaria suficiente para la consecución de los objetivos regulados en la presente ley y, para el desarrollo de las medidas específicas contempladas en los respectivos Planes de Barrio que sean objeto de su competencia.

3. La financiación de las actuaciones previstas en la presente ley se ajustará a su ritmo de ejecución.

Artículo 35. Actuaciones susceptibles de financiación

1. La dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana podrá ejecutar las siguientes actuaciones u otorgar subvenciones para su realización:

- a) Elaboración de los Planes de Barrio
- b) Mantenimiento de los Equipos de Barrio
- c) Ejecución de actuaciones integrales

2. El Fondo de Garantía de Barrios financiará al menos el 50% del presupuesto global del plan o actuación integral, previo informe de la comisión interadministrativa y la aprobación de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad.

3. La contribución que deban realizar los ayuntamientos podrá consistir en aportaciones de carácter económico, así como la derivada de la cesión de bienes demaniales o patrimoniales integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo.

Artículo 36. Aportación de la entidad local

La entidad local responsable de la ejecución y seguimiento de las actuaciones integrales aprobadas según lo establecido en el artículo 15 vivienda financiará al menos el 5% del presupuesto global del plan o actuación integral.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición Adicional Primera. Compatibilidad de las subvenciones y ayudas públicas

La percepción de financiación del Fondo es compatible con la percepción de subvenciones procedentes de otras fuentes públicas o privadas para la ejecución de los mismos proyectos, siempre y cuando la financiación percibida no supere su coste total.

Disposición Adicional Segunda. Experiencias piloto

1. Con el objetivo de adaptar las condiciones de prestación de los servicios y programas a los que hace referencia esta la Generalitat Valenciana podrá impulsar experiencias piloto durante un periodo de tiempo y ámbito territorial determinados.

2. Por acuerdo del Consell se establecerán las condiciones en las que se desarrollará la experiencia piloto, así como los indicadores y periodicidad de los informes que servirán de base para la nueva regulación de los servicios o programas.

Disposición Adicional Tercera. Protección de datos

1. Los tratamientos de datos personales que se realicen en cumplimiento de esta ley se ajustarán a lo dispuesto en el régimen jurídico europeo y estatal en materia de protección de datos de carácter personal.

2. Los datos personales que proporcionen las personas interesadas a la administración en el ejercicio de los derechos garantizados en esta norma serán utilizados cumpliendo con los principios relativos a los tratamientos de datos personales”.

Disposición Adicional Cuarta. Aportaciones de los Ayuntamientos

4. Los Ayuntamientos y las Entidades Locales Menores podrán dedicar las transferencias previstas en la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana para las actuaciones de revitalización y mejora de los barrios.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición Transitoria Primera. Vivienda de promoción pública

En virtud de lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (733/2021 de 16/02/2021) donde se determina que toda actuación de urbanización, cuyo uso determinante sea el residencial, debe estar condicionada a la reserva de suelo para vivienda de promoción pública, de conformidad con lo establecido en el artículo del TRLS 2015 (antiguo artículo 16 del TRL de 2008), con independencia de la naturaleza del instrumento concreto del planeamiento que habilite la mencionada actuación y la clasificación del terreno sobre el que se ejecuta dicha actuación de transformación urbanística; la Generalitat Valenciana a través de la Conselleria con competencias en materia de vivienda dispondrá de dicha reserva de suelo para ampliar su parque público de vivienda en régimen de alquiler asequible.

Disposición Transitoria Segunda. Barrios con vulnerabilidad baja

La dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana, intervendrá a través de los Equipos de Barrio con carácter previo al agravamiento, enquistamiento

temporal y territorial de aquellos barrios con una vulnerabilidad baja que sean identificados a través del Índice de Vulnerabilidad Urbana.

Disposición Transitoria Tercera. Actuaciones ya iniciadas por los Ayuntamientos

1. Los ayuntamientos que, ya hayan emprendido actuaciones en materia de vulnerabilidad urbana de conformidad con los preceptos recogidos en la presente ley y, que se encuentren en fase de ejecución cuando ésta entre en vigor, podrán solicitar la cofinanciación de las actuaciones en los términos regulados en esta ley.

2. La solicitud de cofinanciación referida en el apartado anterior y la aplicación de la presente ley, en ningún caso conllevará a la paralización de las actuaciones de los planes, proyectos y programas en curso.

Disposición Transitoria Cuarta. Índice de Vulnerabilidad Urbana

1. La Generalitat Valenciana en virtud de lo dispuesto en el artículo 4, elaborará en el plazo máximo de 12 meses el Índice de Vulnerabilidad Urbana como herramienta que especificará cuantitativa y cartográficamente los barrios vulnerables existentes de la Comunitat Valenciana.

2. Hasta que no se produzca la creación del mencionado índice, la Administración de la Generalitat empleará las herramientas cartográficas y bases de datos de ámbito nacional para la identificación de aquellos espacios susceptibles de intervención al amparo de lo regulado en la presente ley.

DISPOSICIONES FINALES

Disposición Final Primera. Calendario de desarrollo de la ley

1. En el plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, el Consell procederá a la creación de la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana dependiente de Presidencia.

2. En el plazo máximo de doce meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, la dirección general con competencias en materia de vulnerabilidad urbana desarrollará reglamentariamente los barrios vulnerables preferentes susceptibles de financiación por parte del Fondo de garantía para barrios, el contenido específico de los proyectos de actuación y los indicadores de seguimiento y evaluación de los mismos.

3. La orden de la Conselleria que regule la composición, las funciones de los comités de evaluación y seguimiento, y la periodicidad con la que deben reunirse, se emitirá en el plazo de dos años desde la publicación de esta ley.

4. Por medio de la presente ley, se habilita al Consell para la regulación y desarrollo de la normativa necesaria para velar por la adecuada consecución de la presente legislación.

Disposición Final Segunda. Entrada en vigor

La presente Ley entra en vigor el día siguiente de haberse publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

Por tanto, ordeno que toda la ciudadanía a la que sea de aplicación esta Ley coopere en su cumplimiento y que los tribunales y autoridades a quienes corresponda la hagan cumplir.

Anexo 12. Propuestas para una política pública de intervención frente a la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1. Objeto

Esta Ley tiene por objeto configurar el marco jurídico de actuación de los poderes públicos de la Comunitat Valenciana en materia de vulnerabilidad urbana y, en concreto:

- f) Regular y establecer un marco de actuación integral de interés general en los barrios de atención especial de vivienda de promoción pública y de promoción privada de la Comunitat Valenciana, garantizando un modelo de ciudad sostenible, el enfoque comunitario y el desarrollo humano y local.
- g) Establecer un marco financiero sostenible para el desarrollo de las actuaciones a través de la creación del Fondo de Garantía para barrios de atención especial.
- h) Constituir y delimitar equipos de barrio dependientes de los ayuntamientos para favorecer y garantizar la consecución de los objetivos regulados en la presente ley.
- i) Proveer y adaptar los recursos y equipamientos existentes a las necesidades de la población residente en barrios de atención especial a través de la implementación de los Planes de Barrio.
- j) Delimitar los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa, interdepartamental y técnica para garantizar una atención integral en los barrios de atención especial.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Esta Ley, así como su normativa de desarrollo, es de aplicación a cada una de las actuaciones integrales que se realicen en barrios de atención especial del territorio de la Comunitat Valenciana y que sean realizadas por las administraciones públicas, las entidades que conforman su sector público instrumental, así como las entidades de iniciativa privada que colaboren en la realización de las mismas.

Artículo 3. Principios rectores

Los poderes públicos y las entidades colaboradoras guiarán sus actuaciones en materia de vulnerabilidad urbana hacia la consecución de la igualdad de oportunidades, la justicia social, la perspectiva de género, el enfoque comunitario y la no discriminación y, se regirán por los siguientes principios rectores:

- i) Responsabilidad pública: los poderes públicos proveerán la garantía financiera a través de una disposición presupuestaria específica y suficiente que vele por la sostenibilidad de las actuaciones integrales.
- j) Responsabilidad institucional en las actuaciones: los poderes públicos y las entidades colaboradoras garantizarán la ejecución de las actuaciones integrales financiadas el tiempo establecido en los respectivos Planes de Barrio.
- k) Prevención: los poderes públicos actuarán con la finalidad de prevenir el agravamiento, deterioración o agravamiento de las situaciones de vulnerabilidad urbana en los municipios de la Comunitat Valenciana.
- l) Coordinación, colaboración y cooperación: los poderes públicos y las entidades colaboradoras actuarán de acuerdo con los mecanismos regulados en la presente ley para velar por una óptima coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa, interdepartamental y técnica garantizando la interdisciplinariedad de las actuaciones.
- m) Transversalidad: las actuaciones deberán abarcar todos los ámbitos relevantes para promover una calidad de vida óptima en los barrios partiendo de la intervención en la realidad física y urbanística en el marco de la vivienda, la economía, el medio ambiente, el cambio climático, los servicios sociales, la educación y la sanidad.
- n) Participación: los poderes públicos promoverán y garantizarán la participación de la comunidad local y de los recursos profesionales en el diagnóstico territorial, la identificación de las actuaciones, la coproducción de las políticas, el seguimiento de los resultados y la evaluación de las actuaciones.
- o) Planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones: los poderes públicos configurarán un marco de planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones a través de indicadores que permitan observar el impacto de las actuaciones y desarrollarán una auditoría de cuentas de las actuaciones realizadas.

- p) Eficiencia y eficacia de las actuaciones: los poderes públicos garantizarán la consecución de los objetivos regulados en la presente ley haciendo un uso eficiente y eficaz de los medios disponibles a tal efecto.

Artículo 4. Definiciones

A los efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

- h) Barrios de atención especial: lugares de la Comunitat Valenciana que, por sus características urbanísticas, residenciales, sociales, educativas, laborales o económicas, características ambientales y climáticas precisan de una actuación integral.
- i) Índice de Vulnerabilidad Urbana: instrumento para la identificación de los barrios de atención especial en el ámbito de la Comunitat Valenciana y que estará conformado por indicadores de carácter socioeconómico, sociodemográfico y residencial cuyo despliegue será objeto de desarrollo reglamentario.
- j) Planes de Barrio: instrumentos donde se aborden los déficits sociales, económicos, urbanísticos, residenciales, sanitarios y educativos de un barrio de atención especial ubicado en los límites del término municipal de referencia con la finalidad de configurar un marco de actuación integral estable para garantizar la integración urbana de dicho barrio.
- k) Actuación integral: conjunto de intervenciones de carácter urbanístico, residencial, educativo, sanitario, cultural, deportivo, social, laboral, económico, productivo y de aquellos otros ámbitos que se requiera, que tengan como finalidad favorecer la regeneración y revitalización urbana, evitar los posibles efectos indirectos de gentrificación, con especial atención a la inclusión social de las personas y comunidades y con el fin último de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y un modelo de ciudad que pueda sostener la mencionada calidad de vida de manera duradera.
- l) Equipo de Barrio: núcleos de intervención interdepartamentales y de proximidad a la ciudadanía que, junto con el resto de ámbitos de actuación, sociedad civil organizada y entidades del tercer sector de acción social presentes en el territorio objeto de intervención, se orientarán a favorecer la inclusión social y residencial de la población residente en un barrio de atención especial, así como favorecer la

transformación y mejora del propio barrio evitando en todo caso las situaciones de segregación social, educativa y residencial.

- m) Entidades colaboradoras: se considerarán entidades colaboradoras las entidades del tercer sector con una trayectoria reconocida en el desarrollo de actuaciones implementadas en los barrios de atención especial que colaboren y cooperen con las entidades locales en el diseño, ejecución, implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones acometidas de conformidad con el principio de unidad de acción.

TÍTULO I.

Identificación, declaración y planificación en los barrios de atención especial de la Comunitat Valenciana

Artículo 5. Criterios para la identificación de un barrio de atención especial

1. De conformidad con la definición del artículo 4, la identificación de un barrio de atención especial se establecerá reglamentariamente cuando concurren en el territorio, además de un proceso de privación residencial, varias de las siguientes situaciones:

- h) Persistencia de elevadas tasas de desempleo, baja tasa de actividad económica o fragilidad de las economías familiares.
- i) Bajos niveles educativos, elevado índice de segregación escolar o elevado índice de absentismo o de fracaso escolar.
- j) Elevado número de situaciones relacionadas con la inseguridad ciudadana.
- k) Bajos niveles de convivencia comunitaria digna.
- l) Dinámicas demográficas regresivas.

2. Se entiende que un barrio se encuentra en un proceso de privación residencial cuando se dé una combinación suficiente de las siguientes condiciones:

- g) Falta de conservación o deterioro de las viviendas.
- h) Déficits de equipamientos o de recursos comunitarios o socioculturales.
- i) Existencia de infravivienda tanto de carácter vertical como horizontal.
- j) Segregación física y deficiencias en la conectividad de los medios de transportes.
- k) Carencias en las redes de saneamiento o alumbrado público.

- l) Déficits de equipamientos tecnológicos relacionados con la fibra óptica y el acceso a internet.
- m) Falta de ordenación o degradación de carácter urbanístico.
- m) Ausencia de tecnologías de la información en los edificios e infraestructuras del espacio urbano.
- n) Falta de las condiciones necesarias de higiene y salubridad para el desarrollo de una convivencia comunitaria digna.

3. Las situaciones señaladas en los apartados anteriores se medirán a través del Índice de Vulnerabilidad Urbana de la Comunidad Valenciana para cuya elaboración se contará con la participación, cooperación, colaboración y el criterio técnico de, al menos, el ámbito de vivienda, servicios sociales, educación, sanidad y salud pública, justicia, empleo, fuerzas y cuerpos de seguridad, participación, brecha digital y territorio.

4. Corresponde al departamento con competencias en materia de vulnerabilidad urbana identificar un lugar del territorio de la Comunitat Valenciana como barrio de atención especial de conformidad con los datos procedentes del índice de vulnerabilidad urbana.

Artículo 6. Declaración y calificación de los barrios de atención especial

1. La declaración de un barrio de atención especial en el ámbito de la Comunitat Valenciana podrá realizarse a instancia de la Generalitat y a propuesta de los ayuntamientos de conformidad con las herramientas cartográficas y bases de datos disponibles en la materia.

2. En todo caso, la calificación de un barrio como vulnerable, se mantendrá el tiempo mínimo imprescindible mientras concurren las circunstancias e indicadores que determinaron su declaración.

3. La secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana creará un registro de barrios de atención especial de acceso público donde se especifiquen los indicadores que determinaron su calificación y su representación cartográfica.

Artículo 7. Criterios para la planificación de las actuaciones en barrios de atención especial

1. El diseño de la planificación en materia de barrios de atención especial corresponderá a la secretaría autonómica competente en materia de vulnerabilidad urbana, definiendo

los objetivos, metas, la formación de los Equipos de barrio y la proposición de las líneas estratégicas a acometer en el conjunto de la Comunitat Valenciana a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad.

Sin perjuicio de lo regulado en el apartado anterior, para el diseño de la planificación se contará con el conjunto de departamentos implicados en la presente ley al objeto de dotar de transversalidad, interdisciplinariedad y de la adecuada coordinación, colaboración y cooperación en la ejecución de las actuaciones.

2. Los ayuntamientos, en su ámbito competencial, desarrollarán la planificación regulada por la secretaría autonómica competente en materia de vulnerabilidad urbana.

3. La secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana, velará por la adecuada integración y coordinación del Equipo de Barrio junto con el resto de equipos profesionales que, en el momento de su constitución, ya se encontrasen desarrollando su actuación en el ámbito territorial del barrio de atención especial objeto de intervención.

TÍTULO II.

Planes de Barrio y actuación integral

CAPÍTULO I. Los Planes de Barrio

Artículo 8. Planes de Barrio

1. La declaración de un barrio de atención especial conllevará a la elaboración del correspondiente Plan de Barrio y su aprobación en un plazo inferior a un año.

2. Los ayuntamientos, por sí solos o agrupados, llevarán cabo el diseño e implementación de los Planes de Barrio a través de los Equipos de barrio de acuerdo con el procedimiento que se determine reglamentariamente.

Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, los ayuntamientos garantizarán desde la fase diagnóstica hasta la evaluación de los Planes de Barrio la participación de la ciudadanía, de las entidades del tercer sector de acción social y de las personas profesionales de los ámbitos recogidos en el artículo 14.3 de la presente ley que desarrollen su actuación en un barrio de atención especial.

3. Cada Plan de Barrio actuará sobre un barrio de atención especial declarado por la Generalitat en los términos establecidos en el artículo 7 de la presente ley.

Artículo 9. Contenido de los Planes de Barrio

1. Los Planes de Barrio tendrán carácter continuo y sostenido en el tiempo, garantizándose en todo caso el trámite de información al público.

2. Los planes susceptibles de financiación incorporarán los documentos que se fijen mediante desarrollo reglamentario por el departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana.

En todo caso, la documentación de los planes recogerá la información precisa en materia de situación demográfica, social y económica del ámbito, participación ciudadana, análisis de problemáticas de accesibilidad, urbanización material y eficiencia ambiental, información sobre el estado de los edificios y espacios públicos, realojos necesarios, indicadores de género, programación temporal, viabilidad y rentabilidad económica de la actuación, así como aquellos requisitos que puedan estar contemplados en los distintos programas comunitarios y estatales de ayudas.

3. En el caso de los bienes inmuebles con algún tipo de protección cultural, en cualquiera de sus categorías con arreglo a la legislación del patrimonio cultural valenciano, las intervenciones habrán de respetar la mencionada regulación legal y, en su caso, el régimen de protección correspondiente.

4. El contenido de los Planes de Barrio será objeto de desarrollo reglamentario, conteniendo, al menos, las siguientes cuestiones:

- j) Delimitación geográfica del barrio de atención especial
- k) Diagnóstico territorial de las necesidades del espacio público y de las necesidades ciudadanas en materia residencial, social, educativa y económica de la población residente donde queden recogidas las actuaciones desarrolladas en dicho barrio de atención especial en la última década, destacando los objetivos establecidos, resultados conseguidos y limitaciones.
- l) Propuesta de actuación y definición de objetivos generales y específicos a acometer en el barrio de atención especial
- m) Prioridades y planificación de las actuaciones a acometer en el corto, medio y largo plazo
- n) Calendarización de las actuaciones e indicadores de seguimiento y evaluación
- o) Mecanismos de coordinación y nivel de seguimiento y evaluación de las actuaciones

- p) Mecanismos de participación ciudadana y especificación de su protagonismo en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación
- q) Presupuesto y recursos estimados
- r) Financiación

5. La delimitación geográfica y diagnóstico territorial señalados en el apartado anterior recogerán los principales fenómenos, riesgos, tendencias y oportunidades del territorio, de acuerdo con lo que establecen la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y la normativa vigente, sobre ordenación del territorio y urbanismo, así como con su desarrollo reglamentario.

6. Los ayuntamientos que presenten los Planes recogidos en el artículo 8 lo realizarán a través de un modelo normalizado que será elaborado por la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana.

Artículo 10. Aprobación de los Planes de Barrio

1. La aprobación de los Planes de Barrio se realizará mediante acuerdo del Consell a propuesta de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad.
2. La aprobación de los Planes de Barrio conllevará que, con cargo al Fondo de Garantía para barrios, se consigne la financiación suficiente para abordar la actuación integral que resulte necesaria de la ejecución del plan.

Artículo 11. Plazo de ejecución y prórroga

1. La aprobación de los Planes de Barrio conllevará el inicio de su ejecución en un plazo inferior a un año.
2. El desarrollo de los Planes de Barrio tendrá una duración máxima de cinco años, sin perjuicio de la posible prórroga que pueda concederse a solicitud de los ayuntamientos por resolución de la Comisión de Barrios y Derecho a la Ciudad cuya duración no podrá exceder los dos años.

Asimismo, los ayuntamientos que deseen solicitar una prórroga para los respectivos Planes de Barrio, deberán presentar al organismo competente en materia de vulnerabilidad urbana un informe justificativo de las razones que motivaran la prolongación de las actuaciones en el tiempo con carácter previo a la fecha de finalización del Plan de Barrio autorizada en la resolución de concesión a la corporación municipal.

3. Excepcionalmente, por resolución del departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana se podrá ampliar esta prórroga hasta un plazo máximo de cuatro años más, siempre que sea para finalizar las actuaciones financiadas, exista una causa justificada no imputable al beneficiario y se mantenga el equilibrio presupuestario entre los ámbitos de actuación del Plan de Barrio aprobado. Esta prórroga excepcional se debe solicitar antes de que se haya agotado el plazo de prórroga ordinaria.

4. Los Equipos de barrio establecidos para el desarrollo de los Planes de Barrio permanecerán en el ejercicio de sus funciones durante el periodo de tiempo de ejecución de dichos Planes, incluido el periodo de prórroga que fuera autorizada por el organismo competente en la materia.

Artículo 12. Ejecución de los Planes de Barrio

1. Corresponde a los ayuntamientos la ejecución de las actuaciones por las que han recibido un aporte económico del Fondo a través de los Equipos de barrio.

Los planes regulados en la presente ley también pueden ser ejecutados, total o parcialmente, a solicitud del ayuntamiento, por la Administración de la Generalitat Valenciana o por sus entes instrumentales. En este caso, cuando sea necesario, el ayuntamiento debe comprometerse a poner a disposición de quien ejecute las actuaciones los terrenos y espacios necesarios para llevarlos a cabo.

2. La inclusión de un edificio dentro de un Plan de Barrio implica la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación de los bienes y derechos precisos, incluyendo la imposición de las servidumbres legales pertinentes para ella, todo ello a los efectos de la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, o, en su caso, su expropiación forzosa.

3. No obstante, en el supuesto de que más del 50% de la propiedad del inmueble estuviere de acuerdo con la Administración para la formalización del pertinente convenio voluntario de gestión, la rehabilitación podrá ser impuesta al conjunto de las personas afectadas, cuyos derechos y cargas respectivas se ajustarán a través de un proyecto de equidistribución, que deberá tener en consideración la situación de especial vulnerabilidad y/o las necesidades específicas que puedan presentar las personas propietarias con discapacidad o en situación de dependencia. En tal caso, la ejecución se llevará a cabo por medio del correspondiente proyecto de rehabilitación, que, en defecto de acuerdo con los afectados, podrá ser adjudicado a un concesionario a través del mismo

procedimiento previsto en la legislación urbanística para el incumplimiento del deber de edificar, con las adaptaciones precisas a la rehabilitación y que podrán dar lugar a su regulación por vía de desarrollo reglamentario.

4. La ejecución de las actuaciones financiadas de la presente Ley serán asumidas por los ayuntamientos en ejercicio directo de sus competencias, a través de sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público, en régimen de gestión directa.

CAPÍTULO II. Ámbitos de actuación integral en los barrios de atención especial de la Comunitat Valenciana

Artículo 13. Actuación integral

1. Las actuaciones integrales en materia de rehabilitación, regeneración o renovación reguladas y financiadas al amparo de la normativa vigente en la materia, se desarrollarán desde la planificación, coordinación, colaboración y cooperación con los Planes de Barrio regulados en la presente ley.

2. En las mencionadas actuaciones integrales y con el fin de conseguir un territorio socialmente integrador será necesario que participen de forma coordinada las administraciones públicas de carácter estatal, autonómico y local.

Artículo 14. Ámbitos y objetivos de actuación integral

1. Una vez elaborado el Plan de Barrio por los equipos regulados en el artículo 18 junto con la participación de la ciudadanía y el resto de agentes implicados, el órgano competente de la entidad local aprobará la actuación integral propuesta en el mismo, de conformidad con el diagnóstico territorial efectuado y el carácter propio de la entidad local donde vaya a realizarse.

2. Las administraciones públicas competentes destinarán los medios económicos, humanos, materiales y cualesquiera otros que se consideren pertinentes para promover la calidad de vida de la ciudadanía, estableciéndose, en las actuaciones adscritas a los Planes de Barrio, medidas que contrarresten los efectos de la exclusión y segregación espacial asociada.

3. Para garantizar un desarrollo integral y una actuación conjunta entre las distintas administraciones implicadas, entidades colaboradoras y agentes implicados en los Planes de Barrio, los ámbitos de actuación integral donde la Generalitat y los ayuntamientos acometerán acciones específicas, serán, al menos, los siguientes:

k) Urbanismo

14. Atender y minimizar las posibles situaciones de segregación física existentes en los barrios de atención especial.
15. Garantizar la conectividad con el resto del área funcional donde se encuentren integrados los barrios de atención especial a través de los medios de transporte municipales y metropolitanos.
16. Corregir los déficits existentes en el acceso a la fibra óptica e internet.
17. Potenciar un modelo de ciudad de proximidad basada en la diversidad, el acceso a los servicios públicos de calidad, el tejido comercial y el resto de recursos comunitarios.
18. Garantizar el enfoque de género y de la infancia desde una perspectiva interseccional en el uso del espacio urbano y de los equipamientos.
19. Fomentar la ciudad amable potenciando actividades, servicios y comercios en cota cero y de proximidad.
20. Promover la constitución del espacio público como lugar de encuentro, cohesión comunitaria y entorno cuidador.
21. Atender los procesos de obsolescencia urbana de los tejidos urbanos con carácter preventivo.
22. Incorporar las nuevas tecnologías de información y comunicación como un equipamiento urbano que garantice el derecho de acceso a la conectividad.
23. Mantener los espacios públicos y comunitarios del parque residencial en condiciones de limpieza óptimas.
24. Corregir los déficits de accesibilidad universal en el barrio de atención especial favoreciendo la movilidad eficiente a través de las redes de comunicación y medios de transporte.
25. Garantizar el mantenimiento y el adecuado estado de los espacios públicos comunitarios.
26. Promover la reutilización como herramienta prioritaria de regeneración y revitalización de los tejidos urbanos existentes.
27. Contribuir al mantenimiento de la viabilidad, diversidad y vitalidad de los centros históricos, compatibilizándolo con la recuperación y utilización del patrimonio natural, cultural material e inmaterial, etnológico e histórico.

28. Cooperar en la dotación de equipamientos de proximidad, como lugares de encuentro y como nodos de diversidad social que puedan atender a demandas de varios grupos de población.
29. Potenciar los equipamientos en su papel estructurador en la configuración de la ciudad y barrio para lograr que aporten un valor añadido capaz de generar elementos identitarios y de influir sobre los sentimientos de identificación con un lugar concreto.
30. Concienciar y promover la conservación de infraestructuras y espacios públicos limpios y seguros.
31. Desarrollar cambios morfológicos y espaciales necesarios cuando el diagnóstico territorial refiera a éstos como elementos que determinan la vulnerabilidad urbana del barrio de atención especial en cuestión.
32. Favorecer la inserción de usos que permitan el desarrollo de actividades económicas que puedan fortalecer la complejidad del ámbito de actuación.
33. Favorecer el desarrollo de modelos compactos de ocupación del territorio que favorezca un uso mixto y más eficiente e intensivo de los terrenos urbanizados en el ordenamiento territorial y urbanístico.

l) Vivienda

8. Garantizar la función social de la vivienda a través de la defensa del uso residencial como preferente en los barrios, con especial atención a la regularización de usos impropios en los edificios de viviendas.
9. Ordenar la edificación y sus usos hacia criterios de eficiencia energética, de reducción de emisiones y residuos y a la implantación de las energías renovables.
10. Optimizar y reducir el consumo energético mediante la utilización de sistemas pasivos, fomento de la utilización de sistemas centralizados de producción de energía y uso de energías renovables, a nivel de edificio o de conjunto urbano.
11. Cumplir los requisitos y condiciones de eficiencia energética, consumo energético y recursos en las actuaciones de intervención de la edificación, de acuerdo con lo previsto al efecto en la normativa sectorial de aplicación, así como en la legislación en materia de cambio climático.
12. Fomentar una correcta gestión de los recursos naturales, particularmente en lo que se refiere a la optimización y reducción del consumo del agua.

13. Empoderar a las personas propietarias e inquilinas residentes en barrios de atención especial para la constitución formal de las comunidades vecinales.
14. Fomento de la utilización de materiales biodegradables o reciclables en la construcción.
15. Desarrollar áreas comunitarias de uso compartido por parte de los y las residentes del barrio de atención especial en aquellos edificios donde resultara posible.

m) Servicios Sociales

13. Garantizar una atención integral, de carácter individual, familiar, grupal o comunitaria a las personas.
14. Prevenir y detectar situaciones de riesgo y analizar situaciones de vulnerabilidad social de la ciudadanía residente en barrios de atención especial.
15. Concienciar y sensibilizar a la ciudadanía sobre situaciones de vulnerabilidad social fomentando valores como la solidaridad, la igualdad y la justicia social.
16. Proteger y atender, de forma personalizada y continuada, a las personas, familias o unidades de convivencia que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, dependencia o conflicto.
17. Garantizar la provisión de prestaciones en materia de servicios sociales en condiciones de calidad, eficiencia y equidad territorial.
18. Promover la dinamización comunitaria en los barrios de atención especial a través de la participación ciudadana, la sociedad civil organizada y las entidades del tercer sector de acción social.
19. Adoptar un modelo de gestión de la diversidad cultural tendente a la interculturalidad y a la inclusión social.
20. Favorecer la adquisición de habilidades sociales, educativas y comunicativas.
21. Impulsar actuaciones comunitarias dirigidas al conjunto del municipio que permitan la permeabilidad urbana y la integración territorial.
22. Empezar actuaciones de coordinación, colaboración y cooperación junto con el resto de sistemas de protección social y el resto de departamentos regulados en la presente ley para proveer una adecuada atención y mejora de las condiciones de vida de la población que reside en estos barrios

favoreciendo la inclusión social, laboral y educativa, con especial atención a los colectivos más vulnerables.

23. Garantizar el ejercicio de aquellos derechos sociales que le son propios, favoreciendo la inclusión social, la autonomía y el desarrollo personal, la convivencia, la igualdad de oportunidades y la participación social.
24. Desarrollar una función promotora, preventiva, protectora, de acompañamiento, apoyo y rehabilitación frente a las necesidades sociales originadas por situaciones de vulnerabilidad, desprotección, desamparo, dependencia o urgencia social.

n) Educación

12. Garantizar la continuidad educativa a través del acompañamiento al alumnado de educación primaria y secundaria
13. Empoderar a las familias de los centros educativos para constituir asociaciones de madres y padres del alumnado.
14. Promover una educación inclusiva a través del desarrollo de las potencialidades, capacidades y competencias de todo el alumnado.
15. Fomentar el respeto a la diversidad, la identidad de género y cultural y la diversidad de modelos de familia.
16. Promover la equidad educativa y la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo a través de un enfoque comunitario y de prevención del absentismo y el fracaso escolar.
17. Prevenir, detectar e intervenir de forma temprana ante situaciones que generan exclusión desde una perspectiva sistémica e interdisciplinaria que ponga énfasis en las necesidades y las oportunidades del alumnado y de su entorno.
18. Favorecer y promover la participación del alumnado, padres y madres y del entorno barrial en el desarrollo de actuaciones educativas comunitarias.
19. Garantizar un modelo educativo en un entorno seguro basado en el enfoque de género y de la infancia.
20. Eliminar aquellas barreras presentes en el ámbito educativo que supongan una limitación en el acceso al contexto escolar y sociocultural y en aquellas dimensiones que definen la escuela inclusiva.

21. Movilizar los recursos suficientes para aumentar la capacidad del centro escolar para responder a la diversidad del alumnado y a la idiosincrasia del barrio en el que se encuentren los centros educativos.
 22. Estimular la motivación y la implicación de los padres y madres y de referentes positivos en el proceso de aprendizaje del alumnado.
- o) Sanidad y salud pública
9. Garantizar una atención integral en los problemas de salud a través de la colaboración, cooperación y coordinación con el resto de sistemas de protección social y del resto de departamentos vinculados en los Planes de Barrio.
 10. Promover hábitos de vida e higiene saludable, así como una alimentación sostenible y sana.
 11. Prevenir las conductas adictivas, especialmente en la adolescencia.
 12. Fomentar el conocimiento en materia de salud sexual y reproductiva con la finalidad de prevenir embarazos no deseados.
 13. Garantizar la provisión de prestaciones en materia de sanidad y salud pública en condiciones de calidad, eficiencia y equidad territorial.
 14. Identificar los problemas de salud que afecten a la población residente en barrios de atención especial, así como sus riesgos y el análisis de los determinantes de la salud o sus efectos.
 15. Determinar el estado de salud de la población de los barrios de atención especial, morbilidad y mortalidad de la población, detectando los cambios que puedan producirse en su tendencia, distribución y causas.
 16. Garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el sistema valenciano de salud.
- p) Seguridad ciudadana
8. Mediar y cooperar ante situaciones de conflicto vecinal facilitando espacios de comunicación y diálogo colectivo.
 9. Prevenir el desarrollo de actuaciones delictivas, especialmente en la juventud.
 10. Asegurar un modelo de convivencia pacífica y de respeto a la diversidad.

11. Desarrollar actuaciones tendentes a prevenir situaciones de violencia, faltas o delitos.
12. Establecer estrategias y mecanismos de coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad que permitan desarrollar un sistema de intercomunicación policial ante situaciones de riesgo.
13. Ofrecer protección a aquellas personas que se encuentren en situación de riesgo.
14. Establecer sinergias de colaboración, cooperación y coordinación con el resto de sistemas de protección social para velar por la adecuada atención a aquellas personas que se encuentren en situación de riesgo.

q) Medio ambiente

9. Favorecer las infraestructuras urbanas verdes que articulen el tejido construido y promover la constitución de espacios verdes en los barrios para fomentar el secuestro de carbono y minimizar el efecto de isla de calor.
10. Garantizar el desarrollo de actuaciones constructivas con criterios bioclimáticos de acuerdo con las condiciones del entorno.
11. Fomentar la utilización de materiales biodegradables o reciclables en la construcción y la rehabilitación con la menor huella de carbono posible.
12. Diseñar y construir espacios públicos desde la perspectiva ecosistémica y de conformidad con aspectos como la permeabilidad del suelo, drenajes sostenibles, orientaciones y adaptaciones climáticas, entre otras.
13. Promover la movilidad sostenible con prioridad de los desplazamientos a pie y en bicicleta y la racionalización de la demanda de movilidad y el transporte privado.
14. Optimizar el conjunto de la red de infraestructuras de transporte público mediante la adopción de instrumentos de gestión, información y fomento del transporte público.
15. Desarrollar actuaciones dirigidas al aminoramiento y mitigación del impacto ambiental de las actividades urbanas, reduciendo la repercusión sobre el entorno de la colectividad e introduciendo comportamientos y prácticas más respetuosas con el medio ambiente.

r) Formación, empleo y economía

5. Fomentar programas de formación en alternancia con el empleo dirigidas a la formación profesional de la juventud y personas adultas con dificultades de inserción laboral.
6. Garantizar la inserción socio-laboral a través de planes especiales de empleo que vinculen formación profesional e inserción en pequeñas y medianas empresas.
7. Favorecer la función del comercio local y de proximidad como uno de los elementos clave en la consecución del equilibrio territorial, dada su capacidad de generar cohesión ciudadana y centralidad.
8. Proteger y mejorar los entornos comerciales urbanos donde la presencia de una actividad comercial dinámica colabore en la rehabilitación económica, social y urbanística del barrio.

s) Participación ciudadana

4. Fortalecer la vida asociativa y las iniciativas cívicas en los barrios concernidos con la finalidad de empoderar a la población y fomentar su implicación en los Planes de Barrio.
5. Favorecer la constitución de redes vecinales activas y redes de ayuda mutua.
6. Promover el desarrollo de actividades lúdicas dirigidas al conjunto de la ciudadanía en el espacio público de los barrios contando para ello con el tejido asociativo y la sociedad civil organizada y no organizada.

t) Cultura, ocio y tiempo libre

3. Promover actuaciones de ocio y tiempo libre saludables dirigidas a la infancia y a la juventud, así como a la generación de actuaciones que favorezcan las relaciones y los vínculos intergeneracionales.
4. Fomentar el desarrollo de actuaciones culturales en los barrios de atención especial dirigidos al conjunto del municipio y contando para ello con el tejido asociativo y la sociedad civil organizada y no organizada.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del presente artículo, se podrán acometer aquellos objetivos que se consideren pertinentes y prioritarios siempre que exista causa motivada y sea coherente con el planteamiento del Plan de Barrio.

3. Además de lo anterior, en todo caso se garantizará la aplicación de la accesibilidad universal, la perspectiva de género y de la infancia, y la coordinación, cooperación y colaboración interdepartamental, interadministrativa y técnica en las actuaciones desarrolladas en los respectivos Planes de Barrio.

4. Reglamentariamente se determinarán las medidas específicas relativas a acometer en los respectivos Planes de Barrio los objetivos que se estimen oportunos de acuerdo con el diagnóstico territorial.

CAPÍTULO III. Inclusión social y residencial en los barrios de atención especial

Artículo 15. Inclusión social y residencial

1. La Conselleria con competencias en materia de vivienda, favorecerá la diversificación de perfiles vulnerables residente en el parque público de vivienda de competencia de la Generalitat.

Con carácter prioritario, la Administración de la Generalitat incrementará su parque de vivienda público a través del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en inmuebles desagregados en los municipios de la Comunitat Valenciana en detrimento de la adquisición en bloque o en edificios de viviendas.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, se limitará la concesión de vivienda pública competencia de la Generalitat a un periodo no superior a los dos años, en régimen de alquiler asequible y con la finalidad de velar por una mixtura igualitaria en el territorio.

3. La Administración de la Generalitat junto con el resto de Administraciones Públicas y agentes implicados, velará por la mixtura igualitaria a través de la inclusión social y residencial frente a las dinámicas de segregación en el suelo urbano consolidado sin que, en ningún caso, la población en situación de vulnerabilidad en un barrio de atención especial suponga un porcentaje superior al 10% de sus residentes.

Con carácter transitorio a lo dispuesto en el apartado anterior, el conjunto de actuaciones desarrolladas desde los distintos ámbitos de actuación y cuyo ámbito territorial de referencia haya sido declarado barrio de atención especial por decreto del Consell, tenderán con carácter obligatorio a la reducción de la segregación social, educativa y

residencial favoreciendo la mixtura igualitaria en el territorio a través de los Planes de Barrio.

3. En todo caso, los objetivos y actuaciones acometidas en los respectivos Planes de Barrio que sean desarrolladas por la Generalitat y por los ayuntamientos, tendrán la finalidad última de favorecer la inclusión social y residencial frente a las dinámicas de segregación, la superación de déficits de tipo comunitario, urbanístico, residencial, educativo, sanitario, laboral y social y la transformación social y urbana del territorio objeto de actuación.

Artículo 16. Actuación integral en barrios de atención especial de vivienda de promoción pública

1. Las actuaciones acometidas en los barrios de atención especial de vivienda de promoción pública primarán la diversificación de población en situación de vulnerabilidad inquilina en el conjunto de viviendas promoviendo, en su caso, la diversificación de usos del parque residencial al objeto de promover la inclusión social y residencial.

La Generalitat se reservará el derecho de cesión temporal para las entidades del tercer sector de acción social con una trayectoria reconocida en el barrio de atención especial de referencia, así como para las personas profesionales a las que hace referencia la presente ley, en cuyo caso, dicha cesión será de, al menos, el periodo de vigencia del Plan de Barrio.

2. En los barrios de atención especial de vivienda de promoción pública de titularidad de la conselleria competente en materia de vivienda, se llevarán a cabo procesos de realojo de las unidades familiares que convivan en régimen de alquiler. El realojo de dichas unidades familiares garantizará en todo momento el derecho a la vivienda y se primará el interés superior de la unidad familiar inquilina en dicho realojo.

Artículo 17. Actuación integral en barrios de atención especial de vivienda de promoción privada

1. Las viviendas adquiridas por medio del ejercicio del derecho de tanteo y retracto ubicadas en un barrio de atención especial identificado por las herramientas cartográficas y bases de datos en materia de vulnerabilidad de ámbito estatal o autonómico, primarán

la diversificación de población en situación de vulnerabilidad inquilina en el conjunto de viviendas promoviendo la inclusión social y residencial.

2. En las viviendas adquiridas por medio del derecho de tanteo y retracto que sean titularidad de la Generalitat, se reservará el derecho de cesión temporal para las entidades del tercer sector de acción social con una trayectoria reconocida en el barrio de atención especial de referencia, así como para las personas profesionales a las que hace referencia la presente ley, en cuyo caso, dicha cesión será de, al menos, el periodo de vigencia del Plan de Barrio.

En todo caso, la conselleria con competencias en materia de vivienda velará por el adecuado mantenimiento de dichas viviendas, así como por el pago de los gastos comunitarios derivados de su titularidad.

CAPÍTULO IV. Coordinación técnica, seguimiento y evaluación de los Planes de Barrio

Artículo 18. Coordinación, seguimiento y evaluación

1. Para cada uno de los planes que dispongan de financiación del Fondo se creará un comité de coordinación, seguimiento y evaluación, integrado por representantes técnicos del territorio de la Administración de la Generalitat del ámbito de educación, salud pública, formación y empleo, de la Administración Local del ámbito de servicios sociales, vivienda, urbanismo, movilidad, formación y empleo, y fuerzas y cuerpos de seguridad, entidades del tercer sector de acción social y los agentes económicos y sociales más representativos del barrio en cuestión, así como por representantes del Equipo de Barrio. En cualquier caso, a petición de un tercio de los miembros del comité de coordinación, seguimiento y evaluación, se podrá requerir la presencia de representantes técnicos de la Administración de la Generalitat en aquellas situaciones en las que se estime oportuno.

2. La composición y las funciones de los comités coordinación, seguimiento y evaluación, y la periodicidad con la que deben reunirse, se establecerán reglamentariamente por el departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana. Asimismo, se establecerán los supuestos en que se pueden acordar prórrogas para la ejecución de los planes y las causas que, de acuerdo con la legislación vigente en materia de finanzas públicas, pueden dar lugar al cese de la financiación o a la obligación de retornar los fondos percibidos.

3. Los Equipos de barrio presidirán los comités de coordinación, seguimiento y evaluación establecerán cauces formales de coordinación, colaboración y cooperación técnica con los siguientes ámbitos de actuación en pro de garantizar un desarrollo integral y una actuación conjunta entre las distintas administraciones públicas y agentes implicados:

- j) Servicios Sociales
- k) Educación
- l) Sanidad y salud pública
- m) Justicia
- n) Seguridad ciudadana
- o) Vivienda, urbanismo, movilidad y medioambiente
- p) Formación, empleo y economía
- q) Participación ciudadana
- r) Ocio y juventud

4. Además de los ámbitos de actuación anteriores, especialmente se fomentará la participación y la actuación conjunta con las entidades del tercer sector de acción social que desarrollen su acción en el ámbito objeto de intervención con la finalidad de aunar esfuerzos entre las partes y evitar duplicidades de actuación.

5. Los Comités de coordinación, seguimiento y evaluación presentarán un informe de desarrollo del Plan de Barrio con carácter anual. Una vez finalizada la actuación, el comité elaborará un informe de evaluación que incorpore una evaluación de los resultados de la actuación desde la perspectiva de la funcionalidad urbanística y territorial, la estructura económica, social y comercial, las implicaciones ambientales, la cohesión social y la equidad de género en el uso del territorio y lo remitirá a la Comisión Mixta para su consideración.

6. De conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior, el informe de evaluación de los Planes de Barrio se llevará a cabo a través de un modelo normalizado elaborado por la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana que integrará una serie de ítems estratégicos al objeto de favorecer la identificación de los aprendizajes, logros y limitaciones observadas a lo largo del proceso de ejecución.

El conjunto de informes de evaluación de los Planes de Barrio, serán publicados en la página web de la Generalitat Valenciana a efectos de publicidad y conocimiento por parte de la ciudadanía.

CAPÍTULO V. Equipo de Barrio

Artículo 19. Equipo de Barrio

1. Los Equipos de barrio, dependientes de los ayuntamientos, velarán por el principio de unidad de acción de las políticas públicas desarrolladas en los barrios de atención especial en aras de velar por la eficiencia y eficacia de las mismas en su desarrollo, seguimiento y evaluación.

2. Los Equipos de barrio estarán formados por personas con titulación universitaria en las disciplinas o áreas de conocimiento de trabajo social, educación social, arquitectura, sociología, además de por personas con formación profesional en integración social. Estos equipos podrán incorporar otras figuras profesionales de otras disciplinas o áreas de conocimiento procedentes de los ámbitos de las ciencias sociales y de la educación, entre otras. Igualmente, podrán incorporar personas con formación profesional en el ámbito de servicios socioculturales y en la comunidad, entre otras. Los Equipos de barrio serán objeto de desarrollo reglamentario.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, la entidad local podrá solicitar modificaciones en la composición de dichos equipos de forma motivada y de conformidad con la idiosincrasia social y territorial de los barrios de atención especial objeto de intervención, respetando en todo caso la normativa vigente en materia de régimen local y el principio de autonomía local.

4. Contarán, además, con una unidad de apoyo administrativo que realizará el registro, gestión y tramitación de la documentación vinculada con el articulado de la presente ley en el ámbito de actuación de referencia. Asimismo, la unidad de apoyo administrativo desarrollará actuaciones propias de registro de datos y gestión documental, así como el apoyo administrativo a la gestión de los planes.

5. Complementariamente a la constitución de los Equipos de barrio, la entidad local incorporará un equipo de profesionales en materia de seguridad ciudadana que ejercerá las funciones de mediación, resolución de conflictos convivenciales, aminoración y

prevención de conductas y actuaciones delictivas, así como el mantenimiento del orden público.

6. La figura de coordinación, obligatoria para todos los Equipos de barrio, será ejercida por una persona empleada pública con alguna de las titulaciones universitarias de grado, licenciatura o diplomatura en la disciplina o área de conocimiento reguladas en el apartado 2 del presente artículo.

Artículo 20. Funciones de los Equipos de barrio

1. Las funciones de los Equipos de barrio serán, al menos, las siguientes:

1.1. Funciones relacionadas con el estudio social y territorial del ámbito de actuación

- f) Realización de un mapa de recursos sociales, económicos y sanitarios existentes en el ámbito territorial objeto de intervención.
- g) Identificación de las subvenciones dirigidas al ámbito territorial objeto de intervención con la finalidad de determinar las actuaciones desarrolladas entre las distintas administraciones públicas y entidades del tercer sector de acción social.
- h) Diagnóstico territorial de las necesidades del espacio público y de las necesidades ciudadanas en materia residencial, social, educativa y económica de la población residente.
- i) Estudio del estado de conservación del parque residencial, con indicación del régimen de propiedad y el precio de la vivienda, en régimen de alquiler y en régimen de propiedad, en las diferentes secciones censales que componen el barrio de atención especial de actuación.
- j) Fomento de la participación ciudadana de la sociedad civil organizada y no organizada en la definición de las necesidades sociales, educativas, residenciales, sanitarias y económicas, así como velar por la participación de las entidades del tercer sector de acción social presentes en el territorio de actuación.

1.2. Funciones relacionadas con la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones

- f) Planificación de las actuaciones a acometer en el corto, medio y largo plazo de conformidad con la identificación de necesidades del diagnóstico territorial referido en el apartado anterior.

- g) Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación intersectoriales e interdepartamentales entre los diferentes ámbitos de actuación.
- h) Establecimiento de protocolos de actuación conjunta, especialmente en relación al ámbito de servicios sociales, educación, sanidad y salud pública, vivienda y ocupación, así como con los equipos de profesionales en materia de seguridad ciudadana.
- i) Elaboración de informes anuales de seguimiento y evaluación donde queden reflejadas la planificación inicial de las actuaciones a acometer, grado de cumplimiento, limitaciones y actuaciones a desarrollar en la consiguiente anualidad.
- j) Evaluación de los resultados obtenidos y, en su caso, redefinición, de los objetivos y actuaciones planteadas, introduciendo las medidas necesarias para velar por la mejora y la transformación del ámbito territorial objeto de intervención.

1.3. Funciones relacionadas con la intervención en, con, por y para la comunidad de los barrios de atención especial objeto de actuación

- o) Favorecer la inclusión social y residencial de la población en situación de vulnerabilidad residente en un barrio de atención especial.
- p) Promover los procesos de integración urbana, así como a la transformación y/o mejora del propio barrio de atención especial.
- q) Fomento del trabajo en red, actuando bajo el principio de responsabilidad institucional y el principio de unidad de acción en aras de promover una actuación integral e interdisciplinar desde un enfoque holístico.
- r) Regularización y, en su caso, asistencia a la constitución de comunidades de propietarios.
- s) Mediación vecinal en las discrepancias y conflictos de carácter social y residencial entre la comunidad de propietarios e inquilinos, en su caso.
- t) Diseño de cauces formales de coordinación, colaboración y cooperación con los distintos ámbitos de actuación y con las entidades del tercer sector de acción social.
- u) Acompañamiento social y educativo a lo largo de la etapa escolar, fomentando un seguimiento escolar regular y efectivo del ciclo de primaria y secundaria.
- v) Garantizar el realojo de las familias y/o unidades de convivencia en condiciones óptimas.

- w) Acompañamiento social en el realojamiento de familias y/o unidades de convivencia en las viviendas del parque público.
- x) Asistencia y acompañamiento en los itinerarios de inserción socio-laboral en coordinación con el servicio valenciano de empleo y formación de la Comunitat Valenciana y las agencias de desarrollo local de los municipios.
- y) Coordinación, colaboración y cooperación interdepartamental.
- z) Desarrollo de actuaciones de ocio y tiempo libre saludables.
- aa) Desarrollo de actuaciones de empoderamiento de mujeres, personas mayores y de la infancia y la adolescencia.
- bb) Promoción y reconocimiento de referentes positivos en el territorio para favorecer la vida en, con, por y para la comunidad.

2. Asimismo, los Equipos de barrio ejercerán todas aquellas funciones que les sean atribuidas por la presente normativa o por cualquier otra que resulte de aplicación.

3. En todo caso, la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana junto con el departamento competente en materia de regeneración urbana y la secretaría autonómica con competencias en materia de formación, investigación y calidad en servicios sociales, elaborarán y garantizarán un plan de formación de los equipos para la preparación profesional en acción comunitaria del Plan de Barrio, desarrollo territorial y regeneración urbana para la adecuada ejecución de los Planes de Barrio en el ámbito local y de proximidad.

Artículo 21. Intervención en comunidades vecinales

1. Si para cumplir el deber de conservación y rehabilitación se hiciere necesaria la imposición de servidumbre, la venta o la sustitución forzosa, la ocupación temporal de elementos privativos o comunes o la expropiación, las comunidades de vecinos o las personas interesadas, justificando expresamente su iniciativa, podrán instar a la Administración municipal a la incoación del pertinente expediente a los citados efectos. En caso de expropiación, ocupación temporal o imposición de servidumbre se tendrá a la citada comunidad o comunidades como beneficiarias a los efectos previstos en la legislación de expropiación forzosa. Igualmente, tales casos y con independencia del abono en especie del justiprecio expropiatorio, no podrán colocar a las personas con discapacidad afectadas en situación de desamparo por razón de la pérdida total o parcial

de uso de su vivienda habitual, adoptando para ello las medidas que resulten necesarias durante el período en cuestión o hasta la transición a una nueva vivienda accesible.

2. Adicionalmente a las previsiones de la regulación básica de propiedad y suelo, las intervenciones de mejora de la accesibilidad, eficiencia energética, habitabilidad, funcionalidad o seguridad de las edificaciones, cuando precisen de la ocupación temporal o indefinida de algún espacio de titularidad pública, podrán ser directamente autorizadas por parte de la administración pública titular, siempre que ello no perjudique al interés público y sin que tal ocupación implique pérdida o cambio en la titularidad pública del referido espacio.

CAPÍTULO VI. Competencias de las administraciones públicas

Artículo 22. Disposiciones generales

1. Las competencias en materia de vulnerabilidad urbana y barrios de atención especial corresponden a la Generalitat y a los municipios del ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

2. Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana actuarán bajo el principio de coordinación, colaboración y cooperación entre ellas al objeto de dotar de una eficiencia y eficacia óptima de las actuaciones desarrolladas en el marco de la presente legislación, sin perjuicio de la autonomía que cada una de ellas posea en su respectivo ámbito competencial.

Artículo 23. Competencias de la Generalitat

1. Corresponden a la Generalitat las siguientes competencias en materia de vulnerabilidad urbana:

- l) La identificación y declaración de los barrios de atención especial en el territorio de la Comunitat Valenciana, de conformidad con la información aportada por las herramientas cartográficas y bases de datos disponibles.
- m) La coordinación de los Equipos de barrio con el resto de profesionales de los sistemas de protección a través de la formulación de protocolos.
- n) El aseguramiento de la sostenibilidad y la garantía financiera que comporte la ejecución de los Planes de Barrio en lo relativo a la financiación de equipos y de recursos materiales pertinentes que sean objeto de su competencia para su adecuado desarrollo.

- o) La aprobación de los Planes de Barrio a través de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad previa propuesta de la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad.
- p) La provisión de un programa formativo en materia de acción comunitaria, desarrollo territorial y regeneración urbana.
- q) La convocatoria de los comités de coordinación, seguimiento y evaluación cuando se estime oportuno para prestar asistencia y asesoramiento en el diseño e implementación de los Planes de Barrio.
- r) La supervisión y evaluación de los objetivos establecidos en los respectivos Planes de Barrio.
- s) La propuesta y ejecución del plan de formación dirigido a los Equipos de barrio en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- t) El diseño de los instrumentos de planificación, análisis e implementación de los Planes de Barrio.
- u) El estudio, investigación, divulgación y evaluación de las situaciones de vulnerabilidad urbana que tienen lugar en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- v) Cualesquiera otras competencias que les sean atribuidas por la normativa vigente que resulte de aplicación.

2. En el ejercicio de sus competencias, la Administración de la Generalitat elaborará y suscribirá los oportunos convenios de colaboración con el resto de administraciones que resulten involucradas en la materia regulada en la presente normativa.

Artículo 24. Competencias de los municipios

1. Los municipios de la Comunitat Valenciana, por sí solos o agrupados, de conformidad con la normativa vigente en materia de régimen local, así como del resto de normativa que resulte de aplicación, tendrán las siguientes competencias:

- j) La detección e identificación de los barrios de atención especial en su ámbito territorial de referencia y la proposición de la calificación como tal al departamento competente en materia de vulnerabilidad urbana.
- k) La creación de las Comisiones Mixtas en los respectivos barrios de actuación.
- l) La constitución de la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad.

- m) La proposición de los Planes de Barrio a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad previo informe de la Comisión Mixta y del comité de coordinación, seguimiento y evaluación.
- n) El diseño, implementación y seguimiento de los Planes de Barrio favoreciendo, en todo caso, la participación ciudadana y del resto de agentes implicados.
- o) El aseguramiento de la sostenibilidad y la garantía financiera que comporte la ejecución de los Planes de Barrio en lo relativo a la financiación de equipos y de recursos materiales pertinentes que sean objeto de su competencia para su adecuado desarrollo.
- p) La dotación de espacios, equipamiento y personal suficiente y adecuado en los términos recogidos en la presente ley para la consecución de los Planes de Barrio.
- q) La colaboración en las funciones de supervisión y evaluación de los objetivos establecidos en los Planes de Barrio.
- r) Cualesquiera otras competencias que les sean atribuidas por la normativa vigente que resulte de aplicación.

Artículo 25. Atribuciones de las diputaciones provinciales

1. Las diputaciones provinciales de la Comunitat Valenciana, en el marco de la planificación regulada en la presente ley y en su normativa reglamentaria, así como de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre régimen local que resulta de aplicación, prestarán la asistencia técnica y económica a los ayuntamientos que soliciten el desarrollo de un Plan de Barrio, especialmente de aquellos de menor población y capacidad económica.
2. La Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, coordinará a las diputaciones provinciales en el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado anterior.

TÍTULO III. COORDINACIÓN, COLABORACIÓN, COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA DEL TERRITORIO

CAPÍTULO I. Instrumentos de colaboración

Artículo 26. Colaboración institucional

1. Los ayuntamientos podrán solicitar la asistencia técnica de la Generalitat Valenciana tanto a los efectos de la elaboración de las distintas propuestas y solicitudes de participación, así como para la implantación y ejecución de planes.

2. Asimismo y en el marco de lo previsto en el art. 50 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local Valenciana la citada colaboración podrá prestarse mediante las Diputaciones Provinciales que podrán realizar las competencias en materia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los ayuntamientos, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.

Artículo 27. Convenios, acuerdos de colaboración y protocolos generales de actuación
Para evitar la dispersión de ayudas y racionalizar la correcta utilización de los recursos públicos, se deberán implantar mecanismos eficaces de coordinación administrativa a través de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad. Para ello, podrán establecerse, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Convenios, Acuerdos de colaboración y Protocolos Generales de Actuación entre las distintas consellerias con competencias concurrentes y otras entidades del sector público, en los que se especifique, en relación con un espacio de rehabilitación, la actuación y los medios económicos que ha de aportar cada una.

CAPÍTULO II. Coordinación, colaboración y cooperación interdepartamental

Artículo 28. Secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana

1. La secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana es el órgano administrativo de la Generalitat adscrito a Presidencia que se encargará de impulsar la identificación, declaración y calificación de los barrios de atención especial en el territorio de la Comunitat Valenciana, el plan de formación de los Equipos de barrio, prestar la asistencia y asesoramiento técnico en materia de vulnerabilidad urbana a los organismos de coordinación, seguimiento, evaluación y participación ciudadana recogidos en la presente ley, entre otras funciones que les sean atribuidas reglamentariamente.

2. La secretaría autonómica mencionada en el apartado anterior, constituirá un servicio de referencia en materia de vulnerabilidad urbana para garantizar la asistencia, asesoramiento, planificación, seguimiento técnico y evaluación de los Planes de Barrio.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior, la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana contará con un equipo interdisciplinar conformado por personas con titulación universitaria en las disciplinas o áreas de

conocimiento de geografía, trabajo social, derecho, economía, arquitectura y sociología. Igualmente, se podrán incorporar otras figuras profesionales de otras disciplinas o áreas de conocimiento que se requieran para el adecuado diseño de la planificación, seguimiento y asesoramiento en materia de vulnerabilidad urbana.

3. Además de lo dispuesto en el apartado anterior, la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana contará con una unidad de apoyo administrativo.

4. Cuatrienalmente, la secretaría autonómica referida en el apartado anterior publicará por decreto del Consell los barrios de atención especial susceptibles de intervención atendiendo a las herramientas cartográficas y bases de datos disponibles, así como de acuerdo con el empleo de indicadores objetivos y subjetivos que compondrán el Índice de Vulnerabilidad Urbana de la Comunitat Valenciana.

5. La secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana se coordinará con los Equipos de barrio dependientes de los ayuntamientos, en aras de favorecer la asistencia y el asesoramiento técnico, así como la coordinación, la colaboración y la cooperación interadministrativa a través de los comités de coordinación, seguimiento y evaluación.

6. A fin de garantizar la coherencia, eficiencia y eficacia de las actuaciones públicas previstas en la presente ley, las diferentes administraciones públicas actuarán conjunta y coordinadamente para facilitar el cumplimiento y la ejecución óptima de las diferentes actuaciones que recojan los respectivos Planes de Barrio.

Artículo 29. Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad

1. La secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana creará la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad donde estarán representadas todas las consellerías para el abordaje holístico e integral de las actuaciones desarrolladas en los barrios de atención especial de la Comunitat Valenciana.

2. La composición de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad estará integrada por:

- d) Presidencia: la persona titular de la consellería competente en materia de vulnerabilidad urbana.
- e) Vocales: las personas titulares de los departamentos competentes en las siguientes materias: servicios sociales, educación, sanidad y salud pública, justicia,

formación y trabajo, hacienda, vivienda, urbanismo y movilidad, medioambiente, brecha digital, participación ciudadana y hacienda.

- f) Las funciones de Secretaría serán ostentadas por la persona titular de la conselleria con competencias en materia de vivienda.

3. Entre las funciones de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad, sin perjuicio de aquellas que puedan desarrollarse reglamentariamente, serán, al menos, las siguientes:

- g) Establecer los cauces formales para garantizar la transversalidad e integralidad de las políticas públicas implementadas en los barrios de atención especial de la Comunitat Valenciana.
- h) Analizar los recursos económicos y organizativos disponibles, y proponer, en su caso, la asignación suficiente para la adecuada dotación de infraestructuras, equipamientos y recursos humanos y materiales en los Planes de Barrio.
- i) Aprobar los Planes de Barrio previa propuesta de las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad y del informe técnico de las comisiones de coordinación, seguimiento y evaluación.
- j) Acordar las medidas específicas a desarrollar en los respectivos Planes de Barrio.
- k) Emitir un informe anual de los avances y resultados logrados desde las respectivas consellerias implicadas.
- l) Establecer las líneas estratégicas de actuación en materia de vulnerabilidad urbana para el conjunto de la Comunitat Valenciana a proposición de la secretaría autonómica competente en la materia.

Artículo 30. Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad

1. Las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad son órganos dependientes de Alcaldía donde están representados, al menos, los siguientes departamentos:

- h) Servicios Sociales e Igualdad
- i) Vivienda, urbanismo, movilidad y medioambiente
- j) Seguridad ciudadana
- k) Educación, cultura y deporte
- l) Sanidad y salud pública
- m) Formación, empleo y economía
- n) Participación ciudadana
- o) Ocio y juventud

2. Además de las anteriores, las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad también contarán con representación de los distintos Equipos de barrio constituidos en el ámbito municipal a través de sus personas coordinadoras.

3. Sin perjuicio del desarrollo reglamentario, las funciones de las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad, serán, al menos, las siguientes:

- e) Determinación y acuerdo municipal de las medidas específicas a desarrollar en los Planes de Barrio por los diferentes departamentos municipales de conformidad con el contenido identificado por el diagnóstico territorial elaborado en el respectivo Plan de Barrio.
- f) Proposición a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad la aprobación de los respectivos Planes de Barrio.
- g) Constitución las Comisiones Mixtas en el seno de los barrios de atención especial.
- h) Identificación de los barrios de atención especial en el ámbito municipal correspondiente y proposición de los mismos para su declaración a la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana.

4. Las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad garantizarán la adecuada coordinación interdepartamental, interadministrativa y técnica para el adecuado desarrollo de los Planes de Barrio, así como la sostenibilidad de los Equipos de barrio.

TÍTULO IV. Participación ciudadana

Artículo 31. Comisiones Mixtas

1. Las Comisiones Mixtas constituirán el espacio de participación, diálogo, reflexión y proposición entre la comunidad local, la corporación municipal y las consellerías implicadas en la presente legislación. El ámbito de representación de las comisiones mixtas tendrá como referencia preferente la escala barrial, sin perjuicio de la consideración de otras escalas que resulten pertinentes.

Las Comisiones Mixtas de los respectivos barrios de atención especial se reunirán con carácter ordinario una vez al mes. En cualquier caso, a petición de un tercio de sus miembros, las Comisiones Mixtas podrán convocar las reuniones que se estimen pertinentes y tendrán la consideración de reuniones carácter extraordinario.

2. Asimismo, las Comisiones Mixtas tendrán la siguiente composición en cada uno de los barrios de atención especial declarados como tal:

- g) Una persona representante de cada una de las asociaciones de vecinos y vecinas del barrio de atención especial de referencia.
- h) Una persona representante de cada una de las entidades del tercer sector de acción social que desarrollen su actuación en el barrio de atención especial de referencia.
- i) Las personas responsables de las Direcciones Territoriales con competencias en materia de vivienda y urbanismo, educación, servicios sociales, sanidad y salud pública, empleo y justicia.
- j) Una persona representante de cada uno de los departamentos que componen la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad.
- k) Una persona representante de los ámbitos de: educación, servicios sociales, sanidad y salud pública, formación y empleo, vivienda, urbanismo y movilidad, y las fuerzas y cuerpos de seguridad.
- l) Un representante del Equipo de Barrio.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, cuando se considere conveniente se podrá recabar la asistencia de otras instituciones o personas implicadas por su profesión o cargo en el barrio de atención especial. Asimismo, las personas definidas en el apartado c) del presente artículo, trasladarán las peticiones y acuerdos de las Comisiones Mixtas a los departamentos de la Generalitat que pertenezcan.

3. Las Comisiones Mixtas estarán presididas por el alcalde o alcaldesa del municipio.

4. Las funciones de las Comisiones Mixtas que se constituyan en los respectivos barrios de atención especial, serán las siguientes:

- i) Presentación de propuestas de actuación a la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad.
- j) Participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Plan de Barrio.
- k) Colaboración con el Equipo de Barrio, así como el resto de entidades del tercer sector de acción social colaboradoras de los Planes de Barrio.
- l) Proposición a la Comisión Local de Barrios y Derecho a la Ciudad medidas específicas a acometer en el Plan de Barrio.
- m) Emisión de propuestas de actuación tendentes a favorecer la integración urbana y la cohesión territorial, económica y social.
- n) Evaluación el desarrollo de las actuaciones acometidas en el barrio de atención especial de referencia, emitiendo informes de carácter semestral donde, además,

se destacará los avances logrados, las dificultades halladas durante la ejecución y propuestas de mejora.

- o) Proposición al comité de evaluación y seguimiento la finalización de la condición de vulnerable en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 de la presente ley.
- p) Cualquier otra función que les sea atribuida por esta ley o por la normativa que resulte de aplicación.

4. Las Comisiones Mixtas se constituirán en cada barrio de atención especial en el periodo de un mes desde la constitución del Equipo de Barrio dependiente del municipio.

Artículo 32. Participación y colaboración de la ciudadanía y otros agentes

1. Las Administraciones Públicas intervinientes fomentarán la participación y la colaboración de las personas propietarias, residentes y titulares de actividades en las fases de planificación, desarrollo y ejecución.

2. Los ayuntamientos y la Generalitat fomentarán la participación ciudadana, de forma individual o colectiva, garantizando la accesibilidad universal de los canales seleccionados para su ejercicio, en la formación y consenso de los Planes de Barrio. Asimismo, impulsará el fortalecimiento del tejido asociativo y la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas en materia de regeneración y revitalización urbana. A tal efecto, se promoverán espacios de comunicación, trabajo y encuentro entre las entidades ciudadanas, con la finalidad de profundizar y actualizar en los distintos aspectos relativos a los proyectos de regeneración urbana.

En todo caso, se garantizará la participación y la colaboración de la ciudadanía y otros agentes a través de los mecanismos, organismos y espacios previamente constituidos en el término municipal de referencia.

4. Las Administraciones intervinientes podrán firmar convenios con agentes, particulares afectados y asociaciones que intervienen en los procesos de rehabilitación.

5. Las Administraciones Públicas intervinientes garantizarán la generación de herramientas y metodologías que atiendan particularmente, las diferentes situaciones de vulnerabilidad y desigualdad presentes en los contextos. Se diseñarán programas específicos para superar barreras de acceso a los espacios de información, deliberación y co-diseño.

TÍTULO V. Financiación de las actuaciones

Artículo 33. Fondo de Garantía para Barrios

1. El Fondo de Garantía para barrios se constituye como herramienta financiera interdepartamental para la garantía y sostenibilidad de las actuaciones desarrolladas en el marco de los Planes de Barrio.
2. Se constituirá una comisión interadministrativa conformada por representantes de la Administración de la Generalitat en materia de servicios sociales, educación, sanidad y salud pública, formación y empleo, vivienda, urbanismo y movilidad, y fuerzas y cuerpos de seguridad, las Comisiones Locales de Barrio y Derecho a la Ciudad, la persona coordinadora del Equipo de Barrio y la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana que ostentará la presidencia.
3. La comisión interadministrativa a la que se refiere el apartado anterior tendrá la finalidad de formalizar los acuerdos de colaboración financiera entre la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos para garantizar la sostenibilidad de los Planes de Barrio.
4. La comisión interadministrativa emitirá un informe preceptivo a la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad donde queden reflejadas las cuantías a aportar en los respectivos Planes de Barrio por los diferentes departamentos y niveles de la administración en los respectivos para su aprobación.

Artículo 34. Dotación del Fondo de Garantía para Barrios

1. La dotación económica del Fondo de Garantía para Barrios se estimará anualmente y tenderá a alcanzar al menos el 1% del presupuesto no financiero de la Generalitat para la financiación total o parcial de las actuaciones señaladas en el artículo siguiente.
2. Este Fondo incorporará las líneas presupuestarias que sean acordadas por la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad, así como el contenido financiero de las actuaciones amparadas en el marco de los distintos Fondos económicos y financieros procedentes de la Unión Europea, los planes.

A tal efecto, las diferentes leyes de presupuestos que se aprueben durante la vigencia de esta ley deberán reflejar la dotación presupuestaria suficiente y adecuada para atender los compromisos económicos derivados de las mismas, cuyos créditos consignados a tal fin tendrán la consideración de ampliables.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las distintas consellerias que integran la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad reservarán en sus respectivos presupuestos una línea presupuestaria suficiente para la consecución de los objetivos regulados en la presente ley y, para el desarrollo de las medidas específicas contempladas en los respectivos Planes de Barrio que sean objeto de su competencia.

3. La financiación de las actuaciones previstas en la presente ley se ajustará a su ritmo de ejecución.

Artículo 35. Actuaciones susceptibles de financiación

1. La secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana podrá ejecutar las siguientes actuaciones u otorgar subvenciones para su realización:

- d) Elaboración de los Planes de Barrio
- e) Mantenimiento de los Equipos de barrio
- f) Ejecución de actuaciones integrales

2. El Fondo de Garantía de Barrios financiará al menos el 50% del presupuesto global del plan o actuación integral, previo informe de la comisión interadministrativa y la aprobación de la Comisión Delegada de Barrios y Derecho a la Ciudad.

3. La contribución que deban realizar los ayuntamientos podrá consistir en aportaciones de carácter económico, así como la derivada de la cesión de bienes demaniales o patrimoniales integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo.

Artículo 36. Aportación de la entidad local

La entidad local responsable de la ejecución y seguimiento de las actuaciones integrales aprobadas según lo establecido en el artículo 15 vivienda financiará al menos el 5% del presupuesto global del plan o actuación integral.

Artículo 37. Aportación de las entidades privadas

Las entidades colaboradoras de los Planes de Barrio identificadas en el diagnóstico territorial podrán realizar aportaciones dinerarias o en especie para la adecuada ejecución de los mencionados planes de acuerdo con lo que se desarrolle reglamentariamente.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición Adicional Primera. Compatibilidad de las subvenciones y ayudas públicas

La percepción de financiación del Fondo es compatible con la percepción de subvenciones procedentes de otras fuentes públicas o privadas para la ejecución de los mismos proyectos, siempre y cuando la financiación percibida no supere su coste total.

Disposición Adicional Segunda. Experiencias piloto

1. Con el objetivo de adaptar las condiciones de prestación de los servicios y programas a los que hace referencia esta la Generalitat Valenciana podrá impulsar experiencias piloto durante un periodo de tiempo y ámbito territorial determinados.
2. Por acuerdo del Consell se establecerán las condiciones en las que se desarrollará la experiencia piloto, así como los indicadores y periodicidad de los informes que servirán de base para la nueva regulación de los servicios o programas.

Disposición Adicional Tercera. Protección de datos

1. Los tratamientos de datos personales que se realicen en cumplimiento de esta ley se ajustarán a lo dispuesto en el régimen jurídico europeo y estatal en materia de protección de datos de carácter personal.
2. Los datos personales que proporcionen las personas interesadas a la administración en el ejercicio de los derechos garantizados en esta norma serán utilizados cumpliendo con los principios relativos a los tratamientos de datos personales”.

Disposición Adicional Cuarta. Aportaciones de los Ayuntamientos

4. Los Ayuntamientos y las Entidades Locales Menores podrán dedicar las transferencias previstas en la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana para las actuaciones de revitalización y mejora de los barrios.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición Transitoria Primera. Vivienda de promoción pública

En virtud de lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (733/2021 de 16/02/2021) donde se determina que toda actuación de urbanización, cuyo uso determinante sea el residencial, debe estar condicionada a la reserva de suelo para vivienda de promoción

pública, de conformidad con lo establecido en el artículo del TRLS 2015 (antiguo artículo 16 del TRL de 2008), con independencia de la naturaleza del instrumento concreto del planeamiento que habilite la mencionada actuación y la clasificación del terreno sobre el que se ejecuta dicha actuación de transformación urbanística; la Generalitat Valenciana a través de la Conselleria con competencias en materia de vivienda dispondrá de dicha reserva de suelo para ampliar su parque público de vivienda en régimen de alquiler asequible.

Disposición Transitoria Segunda. Barrios con vulnerabilidad baja

La secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana, intervendrá a través de los Equipos de barrio con carácter previo al agravamiento, enquistamiento temporal y territorial de aquellos barrios con una vulnerabilidad baja que sean identificados a través del Índice de Vulnerabilidad Urbana.

Disposición Transitoria Tercera. Actuaciones ya iniciadas por los Ayuntamientos

1. Los ayuntamientos que, ya hayan emprendido actuaciones en materia de vulnerabilidad urbana de conformidad con los preceptos recogidos en la presente ley y, que se encuentren en fase de ejecución cuando ésta entre en vigor, podrán solicitar la cofinanciación de las actuaciones en los términos regulados en esta ley.

2. La solicitud de cofinanciación referida en el apartado anterior y la aplicación de la presente ley, en ningún caso conllevará a la paralización de las actuaciones de los planes, proyectos y programas en curso.

Disposición Transitoria Cuarta. Índice de Vulnerabilidad Urbana

1. La Generalitat Valenciana en virtud de lo dispuesto en el artículo 4, elaborará en el plazo máximo de 12 meses el Índice de Vulnerabilidad Urbana como herramienta que especificará cuantitativa y cartográficamente los barrios de atención especial existentes de la Comunitat Valenciana.

2. Hasta que no se produzca la creación del mencionado índice, la Administración de la Generalitat empleará las herramientas cartográficas y bases de datos de ámbito nacional para la identificación de aquellos espacios susceptibles de intervención al amparo de lo regulado en la presente ley.

Disposición Transitoria Quinta. Población en situación de vulnerabilidad en los barrios de atención especial

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 15, en el plazo máximo de 7 meses a la entrada en vigor de esta ley, se regularán, por resolución de la persona titular de la conselleria con competencias en materia de vulnerabilidad urbana, los criterios por los que se determinará la identificación de la población en situación de vulnerabilidad en barrios de atención especial.

DISPOSICIONES FINALES

Disposición Final Primera. Calendario de desarrollo de la ley

1. En el plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, el Consell procederá a la creación de la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana dependiente de Presidencia.
2. En el plazo máximo de doce meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, la secretaría autonómica con competencias en materia de vulnerabilidad urbana publicará reglamentariamente los barrios de atención especial preferentes susceptibles de financiación por parte del Fondo de garantía para barrios, el contenido específico de los proyectos de actuación y los indicadores de seguimiento y evaluación de los mismos.
3. La orden de la Conselleria que regule la composición, las funciones de los comités de evaluación y seguimiento, y la periodicidad con la que deben reunirse, se emitirá en el plazo de nueve meses desde la publicación de esta ley.
4. Por medio de la presente ley, se habilita al Consell para la regulación y desarrollo de la normativa necesaria para velar por la adecuada consecución de la presente legislación.

Disposición Final Segunda. Entrada en vigor

La presente Ley entra en vigor el día siguiente de haberse publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

Por tanto, ordeno que toda la ciudadanía a la que sea de aplicación esta Ley coopere en su cumplimiento y que los tribunales y autoridades a quienes corresponda la hagan cumplir.

Anexo 13. Perfiles entrevistados en la Comunitat Valenciana

	MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº	PERFIL
VALENCIA		POLÍTICO AUTONÓMICO VICIPI	2	2 trabajadoras sociales Responsable político en materia de barrios vulnerables
		POLÍTICO AUTONÓMICO VIVIENDA	1	Politólogo Responsable político en materia de vivienda y regeneración urbana
		POLÍTICO AUTONÓMICO EDUCACIÓN	2	Maestra y maestro Responsable político en materia de educación inclusiva
		PROFESIONAL VIVIENDA	1	Hombre 31 años de experiencia en el departamento autonómico con competencias en materia de vivienda social Conocimiento directo de las políticas implementadas en materia de vivienda desde los años 90 Conocimiento directo del Decreto BAP
		PROFESIONAL BAP	1	Mujer Profesional del equipo de intervención BAP Conocimiento directo del Decreto BAP
		PROFESIONAL BAP	1	Hombre Equipo redactor del Decreto BAP Profesional de la conselleria responsable del decreto BAP
		PROFESIONAL BAP	1	Hombre Equipo redactor del Decreto BAP Profesional del equipo de intervención BAP
		PROFESIONAL BAP	1	Hombre Equipo redactor del Decreto BAP Responsable técnico del decreto BAP
		RESPONSABLE POLÍTICO BAP	1	Hombre Responsable político en materia de BAP en la década de los 80
	València	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Mujer Socióloga Más de 30 años de experiencia en la planificación de servicios sociales del Ayuntamiento de València Diseño y realización de estudios de barrios de la ciudad de València
		PROFESIONAL –EDUCACIÓN	2	2 mujeres Maestras Más de 4 años trabajando en un barrio vulnerable Conocimiento directo de la realidad de un barrio vulnerable de València Contacto escogido por derivación de servicios sociales
		PROFESIONAL Y CIUDADANO - ETSAS	1	Mujer Trabajadora social Más de 28 años residiendo en un barrio vulnerable de València Más de 5 años trabajando con población gitana en varios barrios vulnerables de València
		POLÍTICO LOCAL	1	Responsable político con competencias en materia de servicios sociales y vivienda Conocimiento directo de los barrios del municipio de València Conocimiento directo de las actuaciones desarrolladas y dirigidas a fomentar la calidad de vida y el bienestar de la población en los barrios de València Conocimiento directo del tejido asociativo vecinal en el municipio
	Torrent	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Mujer Trabajadora social Residencia de más de 20 años en un barrio vulnerable de Torrent Experiencia laboral de más de 10 años en servicios sociales
		PROFESIONAL – SANIDAD	1	Mujer Trabajadora social Experiencia laboral de más de 35 años en un barrio vulnerable de Torrent Conocimiento directo de la población residente desde el punto de vista sanitario

MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº	PERFIL
	PROFESIONAL Y CIUDADANO - ETSAS	2	Hombre y mujer Trabajadora social Residencia de más de 5 años en un barrio vulnerable de Torrent Conocimiento directo de la infancia, adolescencia y las familias de un barrio vulnerable de Torrent Referentes positivos Más de 15 años de trabajo directo en un barrio vulnerable de Torrent
	POLÍTICO LOCAL	1	Responsable político en materia de servicios sociales con conocimiento directo de los programas de regeneración urbana y de acción social destinados a los barrios de la ciudad
Paterna	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	2	2 mujeres Trabajadora social Integradora social y psicóloga Experiencia laboral de más de 11 años en varios barrios vulnerables desde los servicios sociales Conocimiento directo de la realidad social de los barrios de Paterna
	PROFESIONAL – EDUCACIÓN	1	Hombre Profesor Más de 21 años con conocimiento directo de la infancia, adolescencia y familias residentes en varios barrios vulnerables de Paterna Conocimiento directo de las actuaciones implementadas en los últimos 20 años en los barrios vulnerables de Paterna Conocimiento directo del perfil de alumnado y de sus familiares de los centros educativos de Paterna
	PROFESIONAL - ETSAS	1	Hombre Filósofo Más de 10 años de experiencia laboral en Paterna en varios barrios de Paterna Realización de una investigación-acción participativa en dos barrios vulnerables de Paterna Diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Programa de Intervención Comunitaria Intercultural
Sagunto	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Mujer Trabajadora Social Más de 30 años de experiencia laboral en varios barrios vulnerables de Sagunto Conocimiento directo de la población residente en dichos barrios
	PROFESIONAL- EDUCACIÓN	1	Mujer Educatora social Más de 30 años de experiencia laboral en varios barrios vulnerables de Sagunto Conocimiento directo de la realidad social en dichos barrios, del alumnado y de su familia directa
	PROFESIONAL - ETSAS	1	Hombre Experiencia laboral de más de 15 años en un barrio vulnerable de Sagunto Experiencia en la Federación Autonómica de Asociaciones Gitanas de la Comunitat Valenciana (FAGA CV)
Gandia	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Trabajadora social con más de 20 años de experiencia Conocimiento directo de la realidad social de los diferentes barrios vulnerables de Gandia
	PROFESIONAL – EDUCACIÓN	1	Hombre Maestro con experiencia laboral de más de 15 años en un centro educativo de un barrio vulnerable de Gandia Conocimiento directo del perfil de alumnado y de sus familiares de un barrio vulnerable de Gandia
	PROFESIONAL - ETSAS	3	Mujer con experiencia laboral de 20 años de trabajo directo con población en situación de vulnerabilidad y conocimiento directo de la realidad social de los barrios vulnerables de Gandia (trabajadora social) Mujer con experiencia laboral de 5 años de trabajo directo con población en situación de vulnerabilidad y conocimiento directo de

	MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº	PERFIL	
CASTELLÓN				la realidad social de los barrios vulnerables de Gandia (educadora social) Mujer con experiencia laboral de 5 años de trabajo directo con población en situación de vulnerabilidad y conocimiento directo de la realidad social de los barrios vulnerables de Gandia (psicóloga)	
		POLÍTICO LOCAL	2	2 mujeres Responsable político en materia de vivienda Profesional con experiencia laboral de más de 10 años en el ámbito de vivienda en Gandia Residente Conocimiento directo de los barrios del municipio de Gandia Conocimiento directo de las actuaciones desarrolladas y dirigidas a mejorar el estado de conservación del parque residencial del municipio	
	Castelló de la Plana	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	2	2 mujeres Psicóloga y trabajadora social con más de 3 años de experiencia laboral Dinamización comunitaria y conocimiento directo de la realidad social de los barrios vulnerables de Castelló de la Plana Implementación del programa de barrios inclusivos de la VICIPI	
		PROFESIONAL – SANIDAD	1	Mujer Trabajadora Social Experiencia laboral de más de 30 años en un barrio vulnerable de Castelló de la Plana	
		PROFESIONAL – LA FACTORIA	1	Hombre Conserje Dinamización comunitaria y conocimiento directo de la realidad social de los barrios vulnerables de Castelló de la Plana Implementación del programa de mediación en vivienda de La Factoria	
	Vila-real	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Mujer Educadora social con más de 39 años de experiencia laboral en servicios sociales Conocimiento directo de la realidad social de los barrios de Vila-real Participación en el equipo de intervención social del Decreto BAP	
		PROFESIONAL – EDUCACIÓN	1	Maestra Más de 20 años de experiencia laboral en educación Conocimiento directo del perfil de alumnado y de sus familiares de los centros educativos de Vila-real	
		PROFESIONAL - ETSAS	1	Mujer Educadora social Más de 5 años de experiencia laboral en el ámbito educativo, formativo y laboral con población en situación de vulnerabilidad	
	ALICANTE	Elche	POLÍTICO LOCAL	1	Responsable político en materia de servicios sociales Conocimiento directo de los barrios del municipio de Elche Conocimiento directo de las actuaciones desarrolladas y dirigidas a fomentar la calidad de vida y el bienestar de la población en los barrios de Elche Conocimiento directo del tejido asociativo vecinal en el municipio
			PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	3	2 trabajadoras sociales con más de 5 y 10 años de experiencia laboral en servicios sociales de Elche Técnica de integración social y con amplia experiencia en una entidad del tercer sector de acción social con trabajo directo en barrios vulnerables de Elche Dinamización comunitaria y conocimiento directo de la realidad social de los barrios vulnerables de Castelló de la Plana Implementación del programa de barrios inclusivos de la VICIPI
			PROFESIONAL - EDUSI	1	Mujer Socióloga con más de 35 años de experiencia en la realización de estudios para la caracterización del municipio Conocimiento directo de las medidas implementadas desde diferentes ámbitos de actuación (vivienda, servicios sociales, educación...), así como de las iniciativas comunitarias del FEDER

MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº	PERFIL
	PROFESIONAL – EDUCACIÓN	2	Pedagoga terapéutica con más de 3 años de experiencia en un CAES de Elche Maestra con más de 15 años de experiencia en un CAES de Elche Referentes positivos Conocimiento directo de la realidad social en dichos barrios, del alumnado y de su familia directa
Alicante	PROFESIONAL VIVIENDA	1	Hombre Más de 40 años de experiencia laboral en el Patronato Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Alicante Conocimiento directo del conjunto de actuaciones desarrolladas desde los diferentes ámbitos de actuación dirigidas a los barrios del municipio Conocimiento directo de la realidad urbanística y social de los barrios de Alicante Conocimiento directo del estado de conservación, la titularidad y la idiosincrasia del parque residencial del municipio
	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	2	Trabajadora social y educadora social Conocimiento directo del conjunto de actuaciones desarrolladas desde los diferentes ámbitos de actuación dirigidas a los barrios del municipio Conocimiento directo de la realidad urbanística y social de los barrios de Alicante
	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	1	Mujer Trabajadora social Experiencia laboral de más de 33 años en servicios sociales Conocimiento directo sobre la población y la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Alicante
	PROFESIONAL – EDUCACIÓN	4	3 maestras y 1 maestro
	PROFESIONAL - ETSAS	2	2 trabajadoras sociales con más de 15 años de experiencia laboral en barrios vulnerables Alicante y 3 años de experiencia directa en Elda Conocimiento directo de la realidad social de los barrios vulnerables de Elda y Alicante Dinamización comunitaria y trabajo con familias gitanas en ambos municipios
	Sant Vicent del Raspeig	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	3
PROFESIONAL – EDUCACIÓN		1	Maestra y educadora social Más de 19 años de experiencia laboral en un centro educativo de Sant Vicent del Raspeig Referente positivo Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de un barrio vulnerable de Sant Vicent del Raspeig
PROFESIONAL - ETSAS		3	2 trabajadoras sociales y 1 voluntaria Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de tres barrios vulnerables de Sant Vicent del Raspeig
POLÍTICO LOCAL		1	Responsable político en materia de participación ciudadana Residente Conocimiento directo de los barrios del municipio de Sant Vicent del Raspeig
Elda	PROFESIONAL – SERVICIOS SOCIALES	3	3 mujeres 2 trabajadoras sociales con más de 21 y 32 años de experiencia laboral en servicios sociales de Elda 1 educadora social con más de 10 años de experiencia laboral en servicios sociales de Elda

MUNICIPIO	ÁMBITO	Nº	PERFIL
			Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Elda
	PROFESIONAL -EDUCACIÓN	1	Mujer Maestra con más de 20 años de experiencia laboral en un centro educativo de Elda Referente positivo Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Elda
	PROFESIONAL - Cáritas	2	2 trabajadoras sociales Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Elda
Alcoy	PROFESIONAL - SERVICIOS SOCIALES	4	4 mujeres Trabajadora social con más de 35 años de experiencia laboral en servicios sociales de Alcoy y formó parte del equipo de intervención comunitaria en los realojos de familias que se produjeron en la década de los ochenta Trabajadora social con más de 10 años de experiencia laboral en servicios sociales de Alcoy Trabajadora social con más de 22 años de experiencia laboral en servicios sociales de Alcoy Trabajadora social con más de 5 años de experiencia laboral en servicios sociales de Alcoy Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Alcoy
	PROFESIONAL -EDUCACIÓN	1	Mujer Maestra con más de 15 años de experiencia en un centro educativo de Alcoy Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Alcoy
	PROFESIONAL - ETSAS	2	Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Alcoy
	PROFESIONAL - VIVIENDA	2	2 trabajadoras sociales con más de 5 años de experiencia laboral en los barrios vulnerables y en el parque de vivienda pública de Alcoy y del EVha Conocimiento directo de la realidad social de la población residente y de la idiosincrasia de varios barrios vulnerables de Alcoy Dinamización comunitaria en el ámbito de vivienda
	POLÍTICO LOCAL	1	Responsable político en materia de vivienda Conocimiento directo de los barrios del municipio de Alcoy Conocimiento directo de las actuaciones desarrolladas y dirigidas a fomentar la calidad de vida y el bienestar de la población en los barrios de Alcoy

Anexo 14. Programa del seminario “La política de barrios a debate en la Comunitat Valenciana”



“LA POLÍTICA DE BARRIOS A DEBATE EN LA COMUNITAT VALENCIANA”

21 de octubre de 2022

Sede del IIDL - Calle Serpis, 29 (València)

9h	Recepción
9:30h	<p>Bienvenida institucional</p> <p>D^a. Irene Gavidia Mir <i>Secretaria Autònoma de Atenció Primària y Servicios Sociales de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives</i></p> <p>D. Alberto Rubio Garrido <i>Director General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética de la Vicepresidència Segona i Conselleria d' Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica</i></p> <p>D^a. María Dolores Pitarch Garrido <i>Directora del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local</i></p>
9:45h	<p>Mesa redonda: ¿Cómo medimos la vulnerabilidad urbana en nuestras ciudades?</p> <p>Participan: D. Fernando Antón-Alonso (IERMB-UAB) D^a. Raquel Agost-Felip (IIDL-UJI) D. Jesús García-Araque (UVa) D. Agustín Hernández-Aja (ETSAM) D. Rafa Temes Cordovez (UPV)</p> <p>Modera: Glòria Maria Caravantes López de Lerma (IIDL-UVEG)</p>
10:30h	Descanso
11h	<p>Mesa redonda: ¿Qué hacemos con la vulnerabilidad urbana en España?</p> <p>Participan: D. Oriol Nel·lo i Colom - Cataluña D^a. Sonia De Gregorio Hurtado – Madrid D. Ignacio de la Puerta Rueda – Gobierno del País Vasco D^a. Montserrat Rosa Caro – Andalucía</p> <p>Modera: Albert Mora Castro (IDH-UV)</p>
12h	<p>Ponencia: La vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana y propuesta de actuación</p> <p>Glòria Maria Caravantes López de Lerma (IIDL-UVEG)</p> <p>Presenta: Joan Romero González</p>
12:30h	Sesiones de trabajo
14h	Comida
16:30h	Sesiones de trabajo
18h	Plenario
18:15h	<p>Clausura del acto</p> <p>D. Marc Aparisi Martí <i>Director General de Coordinación Institucional de la Vicepresidència Segona i Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica</i></p> <p>D^a. Eva Hernández Lopez <i>Directora General de Planificación y Servicios de Labora (Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo)</i></p> <p>D^a. Ofèlia Gimeno Forner <i>Directora General de Salud Pública y adicciones (Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública)</i></p> <p>D^a. María Dolores Pitarch Garrido <i>Directora del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local</i></p>

Anexo 15. Guion de los grupos focales del seminario “La política de barrios a debate en la Comunitat Valenciana”

GRUPOS DE TRABAJO PRIMERA PARTE 12:30 – 14h

1. Denominación de los barrios objeto de intervención:

- a. ¿Es adecuado que la administración reconozca públicamente e identifique los barrios *vulnerables* sobre los que se debe intervenir?
- b. ¿Deben de ser regulados en una ley como *vulnerables* o debería optarse por otra denominación?

2. Principios rectores y Definiciones

- a. Si hay alguna consideración al respecto para agregar o suprimir el contenido

3. Criterios para la identificación de un barrio vulnerable

- a. ¿Se estima oportuno incluir otro criterio o suprimir alguno de los ya reflejados?

4. Contenido de los planes de barrio

- a. De acuerdo con la realidad profesional y técnica de cada uno, ¿consideráis que el contenido de los planes de barrio puede adaptarse a la realidad de los barrios que conocéis con la suficiente flexibilidad?

5. Plazo de ejecución

- a. ¿Es suficiente que el plazo de ejecución sea de 5 años con la prórroga de 2?

6. Ámbitos de actuación integral

- a. Consideraciones respecto a los objetivos de actuación regulados por cada ámbito de actuación

7. Desconcentración demográfica

- a. Posiciones a favor o en contra de la política de desconcentración y reflexiones al respecto.

GRUPOS DE TRABAJO SEGUNDA PARTE 16:30 – 18h

8. Funciones de los equipos de barrio

- a. Aunque se contemple la participación del conjunto de ámbitos competenciales, el peso de la intervención recaerá en los equipos de barrio. ¿Se consideran adecuadas las figuras profesionales y las funciones reguladas?

9. Competencias

10. Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación (TÉCNICA) y

Comisiones

- a. Tanto las comisiones como los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, tratan de velar por la adecuada ejecución de las actuaciones y promover la atención integral. ¿Es adecuado el planteamiento que se recoge en la propuesta?

11. Dirección general de barrios dependiente de Presidencia

- a. Se ha estimado conveniente que quien lidere la iniciativa de actuación en el ámbito de barrios sea un órgano superior al resto de departamentos para poder establecer mecanismos de coordinación y ejecución eficientes. ¿Qué cuestiones deberían considerarse en este planteamiento?

12. Participación ciudadana

- a. La experiencia científica aboga por involucrar a lo largo de todo el proceso a la ciudadanía receptora del conjunto de intervenciones, tanto en lo que implica el diseño como la implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones acometidas. ¿Es suficiente el papel reconocido a la ciudadanía en la ley?

13. Financiación económica

14. Consideraciones finales

- a. Todo lo que se desee aportar por parte de los asistentes y que no haya sido comentado con anterioridad.

Anexo 16. Informe de conclusiones del seminario “La política de barrios a debate en la Comunitat Valenciana”

**INFORME CONCLUSIONES DEL SEMINARIO
“LA POLÍTICA DE BARRIOS A DEBATE EN LA COMUNITAT
VALENCIANA”
21 de octubre de 2022 – Calle Serpis, 19 (IIDL)**



Barrio de El Clot (Sagunto)

RESUMEN

El pasado viernes 21 de octubre tuvo lugar el seminario “La política de barrios a debate en la Comunitat Valenciana”²⁹⁴ organizado por el grupo de investigación GESinn en el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local.

En la inauguración, contamos con la asistencia de la Secretaria Autonómica de Atención Primaria y Servicios Sociales de la Vicepresidència i Conselleria d’Igualtat i Polítiques Inclusives, Irene Gavidia Mir y el Director General de Calidad, Rehabilitación y Eficiencia Energética de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, Alberto Rubio Garrido.

En dicho seminario, tuvimos la oportunidad de escuchar voces expertas en materia de medición y actuación frente a la vulnerabilidad urbana en otras Comunidades Autónomas. En la primera mesa redonda donde participaron Fernando Antón-Alonso (IERMB), Agustín Hernández-Aja (UPM), Jesús García-Araque (UVa), Rafa Temes Córdoves (UPV) y Raquel Agost-Felip (IIDL-UJI) se expusieron importantes consideraciones sobre los distintos índices en materia de vulnerabilidad urbana existentes en España destacando la falta de datos y las dificultades para medir el fenómeno ante la diversidad de situaciones que tienen lugar en los barrios vulnerables.

Por otra parte, en la segunda mesa redonda sobre políticas públicas frente a la vulnerabilidad urbana participaron Oriol Nel·lo (UAB), Sonia De Gregorio Hurtado (UPM), Montserrat Rosa Caro (Junta de Andalucía) e Ignacio de la Puerta Rueda (Gobierno Vasco) quienes presentaron diferentes modelos de actuación. Desde las iniciativas comunitarias URBAN, las ERACIS de Andalucía, las actuaciones en materia de vivienda del gobierno vasco o la experiencia de la Llei de Barris Catalana o el Pla de Barris del Ayuntamiento de Barcelona entre otras experiencias autonómicas y municipales.

Asimismo, el seminario continuó con la presentación de la investigadora del IIDL y profesora del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universitat de València, Glòria Maria Caravantes, donde se detalló la situación sobre el estado de la cuestión de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana y la explicación de los pilares fundamentales a considerar en la futura ley de barrios de la Comunitat Valenciana.

²⁹⁴ Enlace a las fotografías de la jornada <https://bit.ly/3h1utPC>

Por otra parte, se organizaron tres grupos de debate que tuvieron lugar de forma simultánea en la sede del IIDL a las 12:30h y a las 16:30h sobre la propuesta de actuación de la futura ley de barrios de la Comunitat Valenciana. En cada uno de los grupos, cada persona mostró su opinión respecto a diferentes bloques temáticos (conceptualización, modelo de actuación, organismos interdepartamentales, interadministrativos y de participación ciudadana y financiación, entre otras cuestiones). Estos grupos estaban conformados por profesionales de diferentes ámbitos (educación, servicios sociales, vivienda, fuerzas y cuerpos de seguridad, sanidad, entidades del tercer sector de acción social) junto con personas profesionales de otras Comunidades Autónomas que fueron invitadas en calidad de personas expertas.

Entre las principales conclusiones presentadas en el plenario, se destacó la necesidad de incorporar la perspectiva integral, la transversalidad, la participación ciudadana y la universalidad de las actuaciones en el conjunto de los barrios vulnerables desde los poderes públicos. Asimismo, especialmente se remarcó la necesidad de apostar por bases de datos y herramientas cartográficas que permitan conocer la realidad social y urbana de nuestras ciudades.

Por último, en la clausura se contó con la participación de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública a cargo de la Directora General de Salud Pública y Adicciones, Ofèlia Gimeno Giner, la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática a cargo del Director General de Coordinación Institucional, Marc Aparisi Martí, la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, con la Directora General de Planificación y Servicios de Labora, Eva Hernández López y la Directora del IIDL M^a Dolores Pitarch.

CONSIDERACIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

De acuerdo con el debate generado en el seno de los tres grupos de trabajo donde hubo representación de otras Comunidades Autónomas y de profesionales de distintos ámbitos de actuación y de diferentes ciudades de la Comunitat Valenciana, las conclusiones que se presentan a continuación, se realizarán en base a diferentes bloques temáticos del documento técnico de trabajo tratado en los grupos:

1. Denominación de los barrios objeto de intervención:

- a. ¿Es adecuado que la administración reconozca públicamente e identifique los barrios *vulnerables* sobre los que se debe intervenir?
- b. ¿Deben ser regulados en una ley como *vulnerables* o debería optarse por otra denominación?

Las apreciaciones realizadas por parte de las personas participantes destacaron que la denominación de los barrios objeto de actuación ha de realizarse en positivo (barrios inclusivos, barrios de actuación, barrios con proyectos, barrios con necesidad de intervención, barrios de especial atención...) al objeto de no incurrir en denominaciones que puedan conllevar a un incremento de la estigmatización social dirigida a estos entornos o a sus propios moradores.

En lo que respecta al reconocimiento institucional de dichos barrios, tal y como se produjo en el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el cual se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente (DOGV núm. 935 de 03/11/1988), esta identificación, conlleva en cierta medida a la *personificación* del espacio urbano y a la gente que la habita como entorno vulnerable, con nombres y apellidos (denominación del espacio en cuestión) a diferencia de lo que pueda suceder con datos relativos a las situaciones de pobreza o situaciones de riesgo y/o exclusión social, donde los datos cuantitativos en ningún caso hacen referencia ni a territorios ni a personas a título individual: se conoce el conjunto del fenómeno (pobreza, situaciones de riesgo, violencia de género), pero se desconocen las personas que sufren esta serie de fenómenos a título individual.

Así, su reconocimiento institucional con determinadas acepciones, conlleva a una serie de efectos colaterales, especialmente en lo relativo al imaginario social y a la identificación de dicho espacio y a las personas que en él residen con un halo de estigmatización e, igualmente, con una incidencia directa sobre los precios del suelo y la vivienda; pero, adolecer, por otra parte, de herramientas y bases de datos suficientes para su identificación y representación geográfica, escenifica al mismo tiempo la necesidad de actuación por parte de los gobiernos. En el primer caso, carecer de un instrumento que permita radiografiar el territorio y conocer aquellos espacios de las ciudades con determinados niveles de vulnerabilidad, puede suponer una evasiva de los poderes públicos para eludir su realidad, la magnitud del fenómeno y la existencia de tales

entornos en sus límites competenciales. En el segundo caso, tan relevante resulta acometer actuaciones ante la detección de situaciones de vulnerabilidad como la evaluación empírica de dichas actuaciones a lo largo de su implementación, especialmente para observar su potencial evolución o involución y establecer mecanismos de corrección si fueran necesarios para lograr los efectos deseados tras su ejecución.

A pesar de los efectos colaterales que supone el reconocimiento y la denominación, las conclusiones de los tres grupos de trabajo coincidieron en apostar por el reconocimiento institucional de los mismos, identificándolos en términos positivos objetivamente con herramientas y bases de datos a partir de una serie de indicadores ya que, ello conllevará ineludiblemente la recepción de financiación y a la obligación de desplegar actuaciones desde los poderes públicos para mejorar y mitigar su situación de vulnerabilidad.

2. Principios rectores y Definiciones

a. Si hay alguna consideración al respecto para agregar o suprimir el contenido

De acuerdo con los principios rectores y las definiciones, se señaló que en la transversalidad sería necesario incorporar la movilidad y seguridad ciudadana ya que posteriormente aparecen como ámbitos de actuación integral. Respecto al medioambiente, se ha destacado que en algunos apartados del cuerpo legislativo aparece como un apartado transversal y, en otros apartados, se refleja como un apartado más de la intervención por lo que cabría revisarlo, especialmente en la diferenciación entre sostenibilidad medioambiental y la relación del medioambiente con la contaminación, la atmósfera...

Por otra parte, el concepto de mezcla social²⁹⁵ se ha propuesto sustituir por el de cohesión social, con mayor recorrido que el de mezcla social y, que este último, puede inducir a equívoco en su planteamiento.

Además de lo anterior, también se comentó que en el artículo 4 debería incluirse un apartado relativo a la gobernanza que ha de establecerse entre las diferentes administraciones públicas y entre los diferentes actores.

3. Criterios para la identificación de un barrio vulnerable

²⁹⁵ Al respecto, puede consultarse el informe sobre *Vivienda pública y mezcla social*, de la Càtedra d'Habitatge i Dret a la Ciutat de la Universitat de València en el siguiente enlace <https://bit.ly/3DnFja7>

a. ¿Se estima oportuno incluir otro criterio o suprimir alguno de los ya reflejados?

Sobre los criterios para la identificación de un barrio vulnerable, se destacó la necesidad de incorporar ítems relativos a:

- IX. El modelo de ciudad que se pretende, especialmente relacionado con la idea de ciudad de proximidad a la ciudadanía
- X. La salud pública de la población como aspecto determinante de la calidad de vida de las personas en estos entornos
- XI. Cuestiones residenciales y al espacio urbano
- XII. Limitación física con respecto al resto de la ciudad en términos de movilidad
- XIII. Económicos y sociales
- XIV. Aspectos de género
- XV. En el criterio sobre dinámicas regresivas igualmente cabría considerar lo contrario reflejando el crecimiento acelerado o de población extranjera.
- XVI. Accesibilidad.

Igualmente, también ha sido destacado que los criterios de identificación de un barrio objeto de actuación podrían ser objeto de desarrollo reglamentario donde los diferentes componentes de la vulnerabilidad (económicos, sociales, demográficos, residenciales y urbanísticos) quedaran mayor detallados.

4. Contenido de los planes de barrio

a. De acuerdo con la realidad profesional y técnica de cada uno, ¿consideráis que el contenido de los planes de barrio puede adaptarse a la realidad de los barrios que conocéis con la suficiente flexibilidad?

El contenido de los planes de barrio fue objeto de consenso respecto a la necesidad de contemplarlo en el marco normativo y consenso respecto a la flexibilidad de su contenido. Si bien las situaciones que tienen lugar en los barrios vulnerables a los que se dirige el marco normativo se caracterizan esencialmente por compartir aspectos tales como la concentración, la persistencia y la falta de permeabilidad unido a la estigmatización social de estos entornos, se subrayó la necesidad que el contenido de los planes de barrio han de adaptarse a la idiosincrasia de cada barrio en particular y constituirse como camino y herramienta de actuación contando para ello con la pluralidad de actores existentes en el territorio.

Por otra parte, se ha destacado la necesidad de definir de forma adecuada el papel de las entidades del tercer sector de acción social. En la actualidad, se ha destacado su papel protagónico en la gestión de recursos como receptores de financiación y, en este sentido, se considera necesario que se contemplen en la implementación de los planes junto con los diferentes departamentos de la administración pública ya que son fuente de conocimiento y de acción junto con la administración local.

Además de ello, en los planes de barrio se considera relevante incluir en su contenido favorecer y potenciar la organización y el empoderamiento de la ciudadanía residente. Igualmente, en el contenido de los planes de barrio cabría considerar la inclusión de los antecedentes de cada espacio objeto de intervención para conocer en el presente las actuaciones que se han llevado a cabo con anterioridad.

5. Plazo de ejecución

a. ¿Es suficiente que el plazo de ejecución sea de 5 años con la prórroga de 2?

Vinculado a los planes de barrio y su contenido, el plazo de ejecución establecido se ha considerado de forma mayoritaria insuficiente, incluida la prórroga extra de dos años más (9 años en total). El nivel de concentración, la persistencia y el enquistamiento a lo largo del tiempo, en algunos casos, de más de una treintena de años, requiere de un proceso sostenido en el tiempo donde aunar esfuerzos bajo el principio de unidad de acción y con un planteamiento integral, transversal y universal.

Igualmente, se debatió sobre las dificultades de unificar estabilidad, financiación y objetivos a desarrollar de los planes de barrio con la distribución de competencias y con la estructura administrativa que impera en los distintos niveles de gobierno. A este respecto, se plantea la necesidad de apostar por la identificación de fases de actuación con objetivos medibles en el tiempo y donde el plazo de actuación, en todo caso, sobrepase el tiempo estimado de los 5 años ya que cada ámbito es distinto y requiere sus tiempos y sus procesos (como sucede en educación, sanidad...), pero, en todo caso, resulta necesario identificar plazos para determinar los hitos conseguidos y las cuestiones susceptibles de cambio y de mejora.

6. Ámbitos de actuación integral

a. Consideraciones respecto a los objetivos de actuación regulados por cada ámbito de actuación

En lo referido a los ámbitos de actuación, se considera que el contenido establecido en el marco normativo de la ley de barrios de la Comunitat Valenciana ha de ser lo suficientemente flexible como para poder adaptar los objetivos de actuación regulados en el artículo 14 a la idiosincrasia de cada territorio.

El contenido de los objetivos de actuación que pueden desarrollarse en los planes de barrios no indican, necesariamente, el desarrollo del conjunto de los mismos, sino aquellos objetivos que se consideran necesarios en coherencia con la naturaleza del diagnóstico territorial de los planes. Por otra parte, se ha destacado que el nivel de especificación es relevante para contemplar actuaciones concretas a desarrollar desde diferentes departamentos, pero, asimismo, debería incluirse un apartado residual donde tengan cabida nuevas propuestas de innovación y de actuación que no estén contempladas en las temáticas reguladas en el artículo 14. Igualmente, se considera necesaria la priorización de los ámbitos de actuación integral especialmente sobre la infancia y adolescencia, especialmente porque se consideran el futuro de los barrios objeto de actuación.

7. Desconcentración demográfica

- a. Posiciones a favor o en contra de la política de desconcentración y reflexiones al respecto.

Las reflexiones respecto a la desconcentración de población en situación de vulnerabilidad en áreas de vivienda pública y privada suscitaron un debate extenso desde diferentes miradas analíticas y reflexiones que requieren de mayor profundidad ya que el posicionamiento de los grupos se ha basado en posiciones a favor y en contra de favorecer la desconcentración sin llegar a un posicionamiento homogéneo.

La consideración de incluir dicho apartado en el documento técnico de trabajo procede de la experiencia de la investigadora en Dinamarca, donde la política de desconcentración demográfica es el pilar angular para frenar la vulnerabilidad urbana en las ciudades fijando cuotas de alumnado vulnerable en las escuelas y de población *no occidental* en las áreas residenciales de vivienda pública. No obstante, este planteamiento en nuestras fronteras, ha supuesto dilemas éticos en su planteamiento entre diferentes participantes.

Por una parte, cabe considerar que, la desconcentración demográfica en los términos recogidos en el documento técnico de trabajo se encuentra ineludiblemente ligado a la

política de vivienda, especialmente relacionado con los criterios de adjudicación de vivienda pública. Si bien es cierto que las personas en situación de vulnerabilidad tienen mayores dificultades de acceder a una vivienda del mercado libre, es importante igualmente, tratar de diversificar los perfiles de personas adjudicatarias de vivienda pública para que el conjunto de viviendas construidas en bloque no se caracterice desde el inicio (y como se ha visto décadas más tarde) por el fenómeno de la segregación residencial. La segregación por la que se encuentran afectados estos barrios y, en consecuencia, su población, está determinada por la capacidad de esta para poder elegir su lugar residencia, fundamentalmente asociado al precio de la vivienda y el suelo.

En este planteamiento de actuación en barrios a través de la unificación de esfuerzos desde la política de vivienda y las políticas sociales, cabe señalar la experiencia del municipio de Alcoy. Desde la concejalía de vivienda de dicho municipio, desde hace varios años se constituyó un equipo de intervención social con la finalidad de acometer actuaciones en las viviendas públicas de mayor complejidad. Se ha llevado a cabo un cambio en la priorización de los perfiles adjudicatarios de vivienda pública municipal a través de una comisión técnica entre las profesionales de este equipo y las profesionales de servicios sociales municipales con resultados muy positivos, diversificando los perfiles de inquilinos de las viviendas municipales y actuando para velar por el derecho a la vivienda, la convivencia y la cohesión social del entorno residencial.

Por otra parte, y siguiendo el modelo danés en el que se inspira el capítulo en materia de desconcentración, se considera complejo aspirar a una limitación porcentual de la población en situación de vulnerabilidad de acuerdo con los datos existentes en España en materia de pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, sí que se considera esencial que las nuevas promociones de vivienda libre dispongan de una reserva de, al menos, un 10% del parque edificado a destinar a vivienda pública asequible y, de este modo, favorecer el crecimiento del parque público. Ello supone, al mismo tiempo, disponer a lo largo y ancho de las ciudades de viviendas dispersas en el territorio en detrimento de la concentración o de las grandes promociones de vivienda pública en bloque como se ha venido desarrollando en la política de vivienda española de las últimas décadas de forma general. Si bien la ley de barrios de la Comunitat Valenciana que se pretende aprobar no entronca exclusivamente la política de vivienda, la política de barrios no tendrá razón de ser si no se encuentra bien articulada junto con ésta y con las políticas sociales. Por ello, la experiencia nos muestra que la tradición histórica de acometer actuaciones públicas en

materia de vivienda y en el espacio público no tienen razón de ser si adolecen de la perspectiva social tal y como muestra la propia naturaleza del fenómeno objeto de estudio.

GRUPOS DE TRABAJO SEGUNDA PARTE 16:30 – 18h

8. Funciones de los equipos de barrio

- a. Aunque se contemple la participación del conjunto de ámbitos competenciales, el peso de la intervención recaerá en los equipos de barrio. ¿Se consideran adecuadas las figuras profesionales y las funciones reguladas?

En la mesa redonda 2 sobre *¿qué hacemos con la vulnerabilidad urbana en España?*, varias experiencias constatadas por personas expertas de otras Comunidades Autónomas destacaron la necesidad de apostar por equipos interdisciplinares como los reflejados en el documento técnico de trabajo. Además de la interdisciplinariedad, los equipos de barrio tal y como destacó una de las ponentes, son el principio y el vehículo de la gobernanza territorial multinivel. No obstante, tanto las personas profesionales de los distintos departamentos como del resto de entidades del tercer sector de acción social que actúan en los barrios objeto de actuación, son parte activa del proceso de intervención y fieles conocedores de la realidad social y urbana de dichos barrios por lo que han de formar parte del diseño, intervención, seguimiento y evaluación de los planes de barrios y, por ende, de las actuaciones desarrolladas a lo largo del proceso.

Se realizaron varios apuntes relativos a no determinar perfiles concretos que compongan los equipos de barrio ya que existen personas con experiencia reconocida en el terreno en cuestiones vinculadas a la dinamización comunitaria que son referentes positivos y que, podrían suponer un aporte de gran relevancia en el desarrollo de las actuaciones a acometer y, que, en consecuencia, quedarían fuera de dichos equipos. Sin embargo, tal y como se encuentra redactado en el documento técnico de trabajo existe una cláusula abierta donde se establecen unos perfiles mínimos de los equipos y, además, se contempla la posibilidad de incorporar otros perfiles no regulados.

Por otro lado, y coherencia con los equipos, también se considera fundamental incorporar la perspectiva del bienestar psicosocial a través de garantizar programas y servicios de salud pública en materia de adicciones, salud mental y otras patologías vinculadas en la materia que tienen una gran afectación, especialmente entre la población más vulnerable.

Además de ello, también se destacó la importancia de la estabilidad de los equipos de barrio y de la copresidencia de las comisiones técnicas que presiden, con personas específicas del ayuntamiento que puedan igualmente impulsar el adecuado desarrollo de las comisiones. Del mismo modo que en el caso andaluz, el caso catalán de la ley de barrios y de la experiencia del Pla de Barris del Ayuntamiento de Barcelona, destacan la importancia de la copresidencia en los denominados *equipos impulsores*, involucrando al mismo tiempo a los vecinos y vecinas del barrio, a la administración de la Generalitat y a la administración local; cuestión, que, tanto en Andalucía como en Cataluña ha tenido una buena acogida en el proceso de implementación de las actuaciones en barrios. Ha existido una opinión unánime entre establecer un liderazgo local y autonómico donde ambas administraciones actúen con el compromiso, la voluntad y el aporte financiero suficiente para lograr la sostenibilidad de las actuaciones a lo largo del tiempo.

Por otra parte, especialmente considerando los municipios más grandes, sería interesante incorporar una figura directiva o de coordinación que pueda velar por la comunicación y la coordinación de los diferentes equipos de barrios que existen en cada una de las ciudades, esencialmente para a compartir experiencias y retroalimentar las buenas prácticas que se lleven a cabo.

En lo que respecta a las funciones de los equipos de barrios, los grupos de trabajo han manifestado que resulta necesaria su regulación en un marco normativo, aunque, su desarrollo podría ser objeto de desarrollo reglamentario en lugar de regularse en el marco legislativo y, asimismo, remarcar, que dichos objetivos de actuación integral con los que se conectan las funciones de los equipos de barrios sean una posibilidad (de acuerdo con la idiosincrasia del barrio) y no una obligatoriedad.

9. Competencias

La naturaleza y múltiples efectos derivados del propio fenómeno de la vulnerabilidad urbana conllevan ineludiblemente a la enunciación de diversas políticas públicas que permitan corregir su avance y prevenir su agravamiento.

La estructura competencial de nuestro Estado democrático y de Derecho, configura un marco de actuación en la escala local y de proximidad donde es indispensable la retroalimentación, reciprocidad y la coordinación interadministrativa, interdepartamental y técnica. La tradición de la administración en sus diferentes ámbitos competenciales, ha

estado marcada por la sectorialización y fragmentación de políticas de actuación en diferentes materias. Sin embargo, la situación que acontece en los barrios objeto de estudio, ha escenificado la falta de eficiencia y de sostenibilidad de los resultados logrados tras la implementación sectorial de las distintas políticas públicas (sociales, educativas, residenciales, urbanísticas...). Los objetivos prefijados de forma independiente y, adoleciendo del principio de unidad de acción con objetivos compartidos y simbióticos no han logrado superar la multidimensionalidad y la multicausalidad de la vulnerabilidad urbana en nuestras ciudades.

A este respecto, el poder de lo público es insoslayable en la enunciación y garantía del conjunto de derechos que dan sentido al concepto lefebvriano del derecho a la ciudad. Las situaciones carenciales y de necesidad existentes en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, son un claro ejemplo de la falta de reconocimiento y de garantía de los derechos de ciudadanía. La Comunitat Valenciana tras los primeros años de implementación del Decreto de Barrios de Acción Preferente perdió protagonismo institucional en la consecución de actuaciones de gran relevancia e impacto en el entorno de los barrios vulnerables cuyo papel fue asumido por parte de las entidades del tercer sector de acción social desarrollando actuaciones en diferentes ámbitos (laboral, social, económico, educativo y el sanitario, entre otros). El papel de las entidades del tercer sector de acción social ha sido y es determinante en el conocimiento de la realidad social y urbana de estos barrios, así como en haber desarrollado actuaciones ante la falta de “políticas de barrio”. Sin embargo, estas últimas han de ser abordadas desde los principios de responsabilidad pública, universalidad y equidad territorial ya que es la administración pública en sus diferentes niveles, la única capaz y competente de garantizar dichos principios y de garantizar el conjunto de derechos que nutren y retroalimentan la aspiración lefebvriana. A este respecto, las entidades del tercer sector de acción social, suponen un valor añadido como actores, cuya trayectoria y reconocimiento por parte de la comunidad ha de ser contemplado en las futuras acciones a desarrollar en los barrios vulnerables.

Por otra parte, se ha estimado conveniente incluir en el artículo 23 un nuevo apartado en materia de seguridad ciudadana en los términos que se describen a continuación “la Administración de la Generalitat arbitrará los mecanismos necesarios de coordinación, colaboración y cooperación con la Administración General del Estado para velar por la seguridad de los vecinos y vecinas de los barrios objeto de actuación”. En el artículo 23

y 24 relativo a las competencias de la Generalitat y de los Ayuntamientos se considera indispensable subrayar que la Generalitat ha de impulsar y financiar las actuaciones a acometer y los ayuntamientos el diseño y la ejecución de las acciones con la debida cofinanciación de las mismas.

10. Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación. Comisiones

- a. Tanto las comisiones como los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación, tratan de velar por la adecuada ejecución de las actuaciones y promover la atención integral. ¿Es adecuado el planteamiento que se recoge en la propuesta?

El planteamiento de integralidad de las políticas públicas y de su transversalidad en el territorio objeto de intervención y en los distintos niveles de la administración pública pasa por repensar las nuevas formas de gestión, gobernanza y de actuación. En lo relativo a las nuevas formas de gestión, la transversalidad a los diferentes departamentos bajo el objetivo compartido de contribuir individualmente al bien común, unifica de forma simultánea y coordinada el conjunto de esfuerzos, inversiones y ámbitos competenciales. Ligado a estas nuevas formas de gestión de las actuaciones públicas, emerge la idea de la gobernanza multinivel y de la gobernanza territorial. Las nuevas formas de gestión y la pluralidad de actores, implica pasar del *qué hay de lo mío* para hablar de *qué hay de lo nuestro*. La *personificación* comentada anteriormente, también tiene lugar en el escenario de los gobiernos locales y autonómicos donde las necesidades sentidas por la ciudadanía también forman parte del sentir colectivo del conjunto de profesionales y de responsables políticos en la búsqueda por nuevas soluciones. A este respecto, son necesarios mecanismos de gobernanza que permitan el establecimiento de sinergias recíprocas y retroalimentadas entre los diferentes niveles de gobierno, así como la configuración de nuevas formas de gobernanza con, por, para y en la comunidad. Tan necesaria resulta la transversalidad y la integralidad de las actuaciones en los entornos que nos ocupan como la mejor de las voluntades políticas para hacer de ello, una realidad inmediata.

Se considera conveniente incluir en el capítulo sobre los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación que la Generalitat, la referencia a realizar un llamamiento a las corporaciones locales para presentar proyectos de actuación en determinadas convocatorias.

11. Dirección general de barrios dependiente de Presidencia

- a. Se ha estimado conveniente que quien lidere la iniciativa de actuación en el ámbito de barrios sea un órgano superior al resto de departamentos para poder establecer mecanismos de coordinación y ejecución eficientes. ¿Qué cuestiones deberían considerarse en este planteamiento?

Actualmente, las competencias en materia de barrios en la Comunitat Valenciana se encuentra compartida entre la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives y la Vicepresidencia Segunda y la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática. Sin embargo, el debate en los grupos de trabajo se ha focalizado en que el rango de dirección general para el volumen de trabajo que presenta un marco normativo de estas características es insuficiente por lo que debería de regularse desde un rango superior a la dirección general. También ha habido un posicionamiento unánime respecto a que el liderazgo en la Generalitat Valenciana resida en Presidencia y, su homónimo en los ayuntamientos (alcaldía), adaptándose, en todo caso, a la realidad de cada entidad local y pueda derivar en otro departamento como coordinación de proyectos, como sucede en el ayuntamiento de Alicante.

Por otra parte, se comenta que, la comisión delegada de barrios y derecho a la ciudad dependiente de Presidencia donde estén representadas todas las consellerias puede ser una vía idónea para lograr la transversalidad de las actuaciones. Sin embargo, tal y como se ha recogido en diferentes apartados del documento técnico de trabajo, es vital que la Generalitat, en el ámbito que se estime conveniente, sea Presidencia u otro departamento, cuente con un equipo técnico interdisciplinar que pueda llevar a cabo el conjunto de actuaciones derivadas del despliegue de las actuaciones contempladas en este marco legislativo.

12. Participación ciudadana

- a. La experiencia científica aboga por involucrar a lo largo de todo el proceso a la ciudadanía receptora del conjunto de intervenciones, tanto en lo que implica el diseño como la implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones acometidas. ¿Es suficiente el papel reconocido a la ciudadanía en la ley?

En el apartado sobre la participación ciudadana, se considera conveniente la regulación de la representación de diferentes personalidades que converjan en un mismo espacio como son las Comisiones Mixtas donde se reúna administración autonómica, local, agentes de intermediación y ciudadanía. A este respecto, cabría reformular la composición de las comisiones mixtas y su denominación para que las personas que estén

representadas sean las más próximas a la ciudadanía y pueda visibilizarse desde su propia denominación, la finalidad de dicha comisión. Igualmente, se ha destacado la importancia de aprovechar comisiones ya constituidas en el seno de los ayuntamientos que son cauces efectivos de participación ciudadana en la actualidad y que no requieren de la constitución de un nuevo organismo de participación.

En uno de los grupos de trabajo se comentó que, de acuerdo con su experiencia la participación ciudadana no siempre está representada en las asociaciones de vecinos y vecinas constituidas por lo que cabría considerar igualmente la participación de la ciudadanía sobre los liderazgos y referentes positivos de cada momento y lugar.

También, se remarcó la importancia de dinamizar este tipo de comisiones y de involucrar a un nivel superior como son los diferentes departamentos de la Generalitat con capacidad para poder ejecutar actuaciones y que estas, dispongan del presupuesto necesario para poder implementarlas.

13. Financiación económica

Respecto a la financiación económica de los Planes de Barrio y de los equipos de barrio, se ha considerado esencial reformular este apartado donde se otorgue un mayor protagonismo a las aportaciones realizadas desde los ayuntamientos, bien en aportación económica, recursos técnicos o bien en aportaciones dotacionales como bienes inmuebles.

Asimismo, se ha remarcado establecer la financiación con la suficiente flexibilidad para que pueda adaptarse de forma óptima a los municipios de diferente tamaño, especialmente para aquellos que tienen un menor tamaño y menores recursos disponibles.