

TERRITORIO, HÁBITAT Y VIVIENDA FRENTE A LA EXCLUSIÓN SOCIAL

FCO. JAVIER MIRA GRAU

Patronato Municipal de la Vivienda de Alicante.

Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Alicante.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es intentar reflejar la estrecha relación condicionante entre territorio, hábitat y vivienda en los procesos de exclusión social.

El trabajo hace un recorrido desde los efectos de la era de la globalización sobre el territorio urbano, los conflictos que surgen en un hábitat y ciudad con determinadas características, donde se plantean unos retos de intervención tendentes a la lucha contra la exclusión social y, a la par, a la sostenibilidad.

Para la revisión de esa radiografía del territorio, se repasan las principales problemáticas de los barrios desfavorecidos españoles, características que delimitan los instrumentos de intervención tendentes a un hábitat social e integrador. De forma operativa, se ofrecen algunos rasgos característicos del Concurso de Buenas Prácticas Urbanas de Naciones Unidas.

Palabras clave: Territorio; Hábitat; Ciudad; Vivienda; Globalización; Barrios Desfavorecidos; Buenas Prácticas Urbanas Innovadoras.

INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico produce una, cada vez mayor, deuda social y una ampliación de la dualización social, incluso podríamos hablar de fragmentación social. La pobreza y la exclusión social es un fenómeno cada vez más urbano, cuyas consecuencias negativas son, entre otras, segregación espacial, estigmatización social, y barrios periféricos deteriorados constructiva y socialmente.

La desigualdad urbana y su reflejo en barrios desfavorecidos o en colectivos que presentan indicios de vulnerabilidad, constituye una rea-

lidad que reclama día a día la necesidad de dedicar análisis e intervenciones para poder establecer acciones específicas. Es necesario planear un enfoque tanto desde el punto de vista social como urbano y económico, y prever la necesidad de establecer protocolos de alerta que permitan la adopción de estrategias y medidas preventivas.

El alojamiento y el hábitat son aspectos que necesitan ser integrados en una política más amplia de integración social. La pobreza se urbaniza en cuanto a la exclusión social provocada por el incumplimiento efectivo del derecho a la vivienda.

Los barrios provocan, en algunas ocasiones, exclusión, segregaciones espaciales y estigmatización social. Por esto, la planificación urbana debe dirigirse al desarrollo sostenible del medio ambiente urbano, potenciando la diversidad de la vida urbana y la heterogeneidad, evitando la diferenciación. Por el contrario, la ciudad segregada pasa a constituirse en unidad fragmentada con barrios deteriorados y periféricos, en muy mal estado constructiva y socialmente. De este análisis se desprende que una respuesta eficaz pasaría por la intervención de los poderes públicos, no pudiendo dejarse en manos sólo de la iniciativa privada.

Igualmente, se debe potenciar y profundizar en las prácticas ya realizadas y conocer, sobre todo, los problemas surgidos y las posibles alternativas, permitiendo sensibilizar a la opinión pública, a las Administraciones y a los diferentes agentes económicos y sociales sobre la necesidad de afrontar este reto de un modo serio y eficaz.

I. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE EL TERRITORIO.

De manera especial durante la década de los noventa en el contexto europeo, si bien podríamos hablar a escala mundial, se ha ido produciendo una fase de rápidos cambios en el desarrollo de las ciudades, en base, fundamentalmente debido a la creación del Mercado Único en 1992, la apertura de las fronteras orientales y los procesos de convergencia que se han generado en ese entorno.

Estos factores se producen en un marco de internacionalización de la economía, junto a otros procesos propios de la sociedad postindustrial, como son los efectos derivados de la revolución tecnológica, la entrada en un nuevo ciclo de transición demográfica, las nuevas tendencias en el estilo de vida, en el uso del tiempo y del espacio, y en los hábitos de consumo, relacionados todos ellos con los cambios en la movilidad de las personas, de los bienes y de la información.

Este contexto ha conllevado una precariedad laboral donde han sido determinantes las influyentes «demandas» del Fondo Monetario Internacional para toda la Unión y para España en particular, donde se han presentado exigencias para la Europa del euro, y donde se está dando una desregulación social que promueve la globalización económica. En este sentido, se avanza, pues, hacia un entorno laboral cada día más precario, donde la inestabilidad se está convirtiendo en una norma, y donde la protección social al desempleo tenderá a reducirse como vía también para garantizar la máxima empleabilidad.

Las actividades económicas son cada vez más interdependientes y la forma de integrarse en los mercados regionales, nacionales y mundiales, van a ser determinantes para la cohesión social y la sostenibilidad de cada ciudad. Esta tendencia aventura un marco social caracterizado por unos porcentajes cada vez más amplios de población vulnerable, en especial en los ámbitos urbanos, especialmente en las metrópolis.

Aunque lo analizaremos con profundidad más adelante, estos fenómenos se están reflejando hoy día en los espacios urbanizados llamados barrios desfavorecidos. En estos barrios se van acumulando progresivamente los procesos de exclusión. Esta vulnerabilidad tenderá a extenderse y a cronificarse en determinadas zonas, donde las variables se reflejan especialmente en el incremento del paro (en especial de larga duración), la generalización de la precariedad en el trabajo, la reducción de los niveles salariales, la disminución de la protección social, y por la creciente desintegración social donde es difícil encontrar redes de apoyo social.

Por otro lado, el progresivo envejecimiento de las poblaciones metropolitanas hará también que un factor adicional de creciente vulnerabilidad sea la edad. Ya es una realidad la existencia de barrios enteros donde se «almacena» la población más envejecida y que configuran probablemente barrios en crisis. Igualmente, la vulnerabilidad se acrecentará para la mujer. Los mayores niveles de paro que se ve obligada a soportar, el carácter más precario (trabajo a tiempo parcial) de los empleos a los que accede normalmente, los aún más reducidos niveles salariales, las cargas familiares a las que normalmente se ve obligada a hacer frente, su absoluta preponderancia al frente de hogares monoparentales, su menor movilidad (debido también a su protagonismo en las tareas de cuidado familiar), hará que sea un sector social especialmente afectado por la desintegración social creciente que se va instalando en las metrópolis.

En definitiva, podríamos hablar de que el espacio urbano se endurece y la pobreza se urbaniza. Esto ha provocado que las grandes ciudades hayan realizado grandes esfuerzos para abordar estos problemas

mediante operaciones estratégicas de modernización, actuaciones de descentralización equilibradora y de rehabilitación de su edificación e infraestructura urbana, renovando las áreas obsoletas y abandonadas; pero la actuación en las áreas congestionadas está resultando inadecuada y las estrategias no contemplan, en general, suficientemente los problemas de sostenibilidad y de cohesión social.

La evolución ocupacional y la de la distribución de ingresos derivada de la reestructuración económica y social a escala global provocan una creciente diferenciación dentro de las sociedades urbanas. Igualmente, la tendencia a la polarización socioeconómica (creciente división entre ricos y pobres) y a la pluralización cultural (derivada de la diferencia de ingresos, pero también de la multiplicación de los grupos étnicos) generan esquemas de segregación y la posibilidad de que se produzca una fragmentación irreversible del espacio urbano.

En cuanto a la estructura de la ciudad, conviven diversos modelos de estructura (centros históricos, ensanches, polígonos, urbanizaciones y áreas de edificación dispersa) junto a nuevas tendencias de extensión y renovación. Esto ha fomentado una separación extrema de funciones por barrios, la urbanización discontinua y la ocupación extensiva del territorio. Estos cambios están creando problemas nuevos y más graves de habitabilidad y sostenibilidad, junto al despilfarro de suelo e infraestructura y la elevación de los costes de mantenimiento de servicios.

El mercado de suelo no está siendo capaz de responder con solares adecuados a las necesidades económicas, sociales y de infraestructuras. Las tendencias desreguladoras de los usos del suelo agravaron el problema al no establecerse un liderazgo público de la construcción del modelo de ciudad, a través de mecanismos de gestión más dinámicos, que utilicen el propio mercado y la iniciativa pública, orientando la renovación de la ciudad.

Precisamente debido a los rasgos que definen el papel de la globalización sobre el territorio, es el pluralismo y la dinámica de la sociedad urbana la que debe transformarse en un mecanismo de integración significativo en la era de la globalización. Los desafíos que tiene que enfrentar la sociedad urbana globalizada requieren nuevos mecanismos de regulación, nuevas formas de gestión y un nuevo tipo de estado local. En contra de la opinión corriente de que la globalización determina que los Estados sean corrompidos y condicionados desde arriba, se levanta la idea de que la necesidad de autoregulación de los conflictos de la sociedad civil local contribuye a producir estructuras municipales diferenciadas (Lefebvre, 1991).

Borja y Castells (1997) abundan en esta idea con un marco más concreto de actuación: “Los programas de vivienda y de carácter social (...) corresponden a los gobiernos locales y estatales. El gobierno federal se limita a establecer marcos legales y financieros con el fin de promover la igualdad de la ciudadanía. Sin embargo, las situaciones críticas o los déficits estructurales requieren políticas públicas concertadas (excepcionales o permanentes) que pueden ser impulsadas por el gobierno nacional (...). En algunos casos estos programas pueden contar con una colaboración concertada que vaya de organismos internacionales hasta ONGs y asociaciones vecinales”.

II. HÁBITAT Y CIUDAD: LOS CONFLICTOS QUE SURGEN

La competencia creciente entre los centros económicos profundiza los problemas sociales en las ciudades. Las viejas y nuevas diferencias sociales y económicas se manifiestan fundamentalmente en el territorio y con toda claridad en las ciudades. Es en ellas donde se concentra la pobreza fundamentalmente.

Tras el panorama apuntado anteriormente, el reto de las ciudades pasa por articular sus necesidades de competitividad, cohesión social y sostenibilidad. Para ello tienen que resolver algunos conflictos importantes que intentaremos exponer a continuación.

En materia de economía urbana, ya comprobamos que las economías locales de cada ciudad son cada vez más interdependientes del resto. Sin embargo se carece, en general, de planes para orientar el desarrollo de las ciudades y regiones.

Muchas decisiones sobre infraestructuras que fomentan la competitividad y la localización de actividad económica se toman, en las ciudades (o sus barrios), como acciones sectoriales para la atracción de inversiones, sin analizar los impactos que se producen sobre la estructura económica, social y urbana, y sobre la sostenibilidad ambiental, creando problemas encadenados a corto y largo plazo.

Las nuevas dinámicas económicas no afectan tampoco por igual a todo el territorio de las áreas urbanas. La nueva inversión empresarial se concentra en ciertas zonas de la ciudad, mientras otros barrios pierden su actividad económica y, poco a poco, van concentrando todas las consecuencias negativas de los procesos de globalización. Las políticas de desarrollo de la competitividad no consiguen conectar la dinámica de las áreas de oportunidad con las zonas que quedan descolgadas del proceso. Las políticas específicas para las zonas retrasadas se

estructuran más como actuaciones reactivas a problemas sociales crecientes que como planteamientos globales de desarrollo.

El crecimiento económico de las ciudades va acompañado en la actualidad de un aumento de la exclusión social, al quedar una parte importante de la población fuera del sistema económico. La exclusión se da no sólo en determinados grupos sociales (pobreza, raza, edad, mujeres con cargas, etc.) sino que se hace especialmente visible en muchos barrios.

Existen amplias zonas de vulnerabilidad, en barrios con falta de oportunidades, accesibilidad y habitabilidad degradada, que recogen población en situación precaria de empleo, con formación inadecuada, en un medio social desmotivador, etc.

Las economías urbanas son parte integrante del proceso de transformación y desarrollo económicos. Son condición previa para la creación de una base económica diversificada que genere oportunidades de empleo. Será necesario crear muchos empleos nuevos en las zonas urbanas. Las ciudades generan actualmente más de la mitad de la actividad económica nacional en todo el mundo. Si se hiciera frente en forma efectiva a otros factores, como el crecimiento demográfico de las ciudades y la inmigración urbana, entre otras cosas, mediante la planificación urbana y el control de los efectos negativos de la urbanización, las ciudades podrían desarrollar la capacidad necesaria para mantener su productividad, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y proceder a la ordenación de los recursos naturales en forma ecológicamente sostenible.

Este modelo de crecimiento no hace sino agravar los desequilibrios ambientales, a pesar de ciertas declaraciones oficiales al respecto. Como la que se recogía en el documento que el gobierno español presentó ante la Cumbre de Hábitat II, de las Naciones Unidas: «A partir de 1992, las bases de la política económica española se asientan en el principio de desarrollo compatible con el medio ambiente («desarrollo sostenible»), de acuerdo con las ideas emanadas de la Cumbre de Río».

Cada vez más se está configurando un modelo productivo y territorial que consume más recursos de todo tipo (agua, energía, suelo, etc.), que induce un creciente impacto ambiental (mayor contaminación y residuos, reforzamiento del cambio climático, etc.), que cada día es capaz de generar menos empleo asalariado o dependiente, que incentiva una profundización en los desequilibrios regionales y en las desigualdades sociales de todo tipo, y que agudiza la dependencia del exterior.

Todo esto apunta a que el modelo que se está plasmando, con un componente urbano-metropolitano en proceso de intensificación, tenga

un carácter crecientemente insostenible. Poco a poco los costes del presente modelo de desarrollo se están convirtiendo en «necesarios».

A su vez, está provocando un progresivo endeudamiento de las distintas estructuras político-administrativas (Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), a pesar de la reestructuración del gasto público que se acomete, acorde con las estrategias de globalización, y que inciden especialmente en el recorte del gasto social que llegó a caracterizar al Estado de Bienestar. Este endeudamiento público se está convirtiendo, también, en un instrumento adicional de generación de desigualdad.

En suma, el presente modelo de desarrollo urbano induce unos desequilibrios económicos, sociales, territoriales y ecológicos, que hacen difícil su viabilidad o gobernabilidad, a medio y, sobre todo, a largo plazo. La presión ejercida sobre el medio urbano, y los ecosistemas que lo sustentan, por los procesos de urbanización, es cada vez mayor, sin que se establezcan controles adecuados respecto a la proporción de actividades que deben asentarse en distintos lugares, ni límites de capacidad de carga en determinadas áreas.

En materia de habitabilidad y vivienda también habría aspectos importantes a destacar. A pesar del gran esfuerzo realizado por muchas ciudades, para crear o reacondicionar espacios públicos, se detectan grandes deficiencias que se concentran fundamentalmente en los cascos antiguos y en los barrios residenciales populares. La habitabilidad de estos barrios presenta condiciones bastante generalizadas de degradación del espacio, que conducen al desarraigo y falta de identificación con sus barrios por parte de los vecinos y usuarios. Las causas fundamentales son los defectos de diseño y falta de complejidad de usos, la escasa integración de los barrios en áreas más extensas y la intrusión del vehículo motorizado, estacionado o en circulación, así como la escasa cooperación vecinal en su diseño y gestión.

Un factor importante de calidad de vida es la habitabilidad del parque edificado. Las condiciones de los edificios, y en particular de las viviendas, son inadecuadas en muchas ocasiones debido a diferentes causas, destacando, entre otras, la existencia aún de edificios sin condiciones mínimas de habitabilidad, los edificios en malas condiciones de mantenimiento o deteriorados, y los edificios con diseños y materiales escasamente reciclables y reutilizables.

Además, una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, ilumina-

ción, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

Desde que se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, el derecho a una vivienda adecuada se ha reconocido como uno de los componentes importantes del derecho a un nivel de vida adecuado. Todos los gobiernos sin excepción tienen algún tipo de responsabilidad en el sector de la vivienda, como demuestran la creación de ministerios de la vivienda u organismos estatales análogos, la asignación de fondos al sector de la vivienda y las políticas, programas y proyectos de todos los países. El suministro de vivienda adecuada a todas las personas no sólo exige medidas por parte de los gobiernos sino de todos los sectores de la sociedad, incluido el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades y las autoridades locales, así como las organizaciones y entidades asociadas de la comunidad internacional. En un contexto global de creación de condiciones propicias, los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas a fin de promover, proteger y velar por el logro pleno y gradual del derecho a una vivienda adecuada.

En aras a asumir dicha responsabilidad que entiendo debe ser mayoritariamente de carácter público, la política, pues, de vivienda debe propiciar la formulación, la evaluación periódica y la revisión de un marco que garantizara la oferta de vivienda como base para el suministro de una vivienda adecuada para todos. Uno de los principios fundamentales para formular una política realista en materia de vivienda es su integración con las políticas generales de desarrollo macroeconómico, ambiental y social. En las políticas de vivienda, centradas en la creciente demanda de vivienda e infraestructura, también se debe insistir en aumentar la utilización y en el mantenimiento del patrimonio de viviendas existente mediante la propiedad, el alquiler y otros regímenes de tenencia, a fin de satisfacer las diversas necesidades. Las políticas deben responder especialmente a las diversas necesidades de las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos y vulnerables.

El aumento de los precios de la vivienda y el predominio del régimen de tenencia de propiedad hacen que difícilmente se puedan cubrir las necesidades de jóvenes y sectores populares en el mercado. Los altos precios y las diferencias entre distintos núcleos urbanos y distintos barrios han dado lugar a unos procesos de migraciones internas en las áreas metropolitanas en busca de las mejores condiciones de vi-

vienda en términos de calidad y coste.

Por lo que respecta al protagonismo de los diferentes actores, públicos y privados, que deben llevar adelante las estrategias de intervención en las ciudades, cabe destacar lo siguiente. Las políticas para las ciudades y el territorio suelen carecer de un enfoque global que permita plantear estrategias consensuadas e integrar objetivos y decisiones sectoriales. Faltan a todos los niveles planes directores y estratégicos, de carácter continuo y con observatorios y seguimiento de los procesos, y de algunos espacios y temas específicos.

Un factor a destacar es la insuficiente coordinación entre niveles de la Administración y dentro de ellos. Es necesario aumentar la capacidad técnica y organizativa de las Administraciones, y en particular de los Ayuntamientos que por proximidad tienen una mayor carga de actuación y gestión en el territorio urbano.

Aunque las causas estructurales de los problemas deben abordarse a menudo a nivel nacional y a veces a nivel internacional, los progresos dependerán en gran medida de las autoridades locales como instancia más cercana y concedora de la problemática del hábitat en su entorno, del establecimiento de asociaciones a todos los niveles de la Administración pública con el sector privado, del sector de las cooperativas, de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, los trabajadores y empresarios, y la sociedad civil en general.

En este sentido, Borja y Castells consideran que una de las tareas fundamentales de las instancias políticas municipales en el futuro consiste en armonizar la realización de los objetivos económicos con las funciones de integración social. Al mismo tiempo que las ciudades se sitúan en la economía global, deben también integrar y estructurar a su sociedad local. En este sentido, lo local y lo global son complementarios y no antagónicos. Esa integración social requiere mecanismos políticos democratizados, basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana en la gestión municipal. Pero también exige una política económica local, como por ejemplo la de mantener un sector de empleo en torno a servicios públicos independientes de la competencia global (Borja/Castells, 1997).

Con todo, las Administraciones no son los únicos agentes productores y gestores de la gobernabilidad de la ciudad. El papel del mercado en la creación y gestión de la infraestructura de la ciudad es insuficiente. La concertación con el sector privado en operaciones de riesgo y actuaciones sociales, como la rehabilitación de barrios excluidos, no se produce, o su participación es meramente testimonial.

En algunas ocasiones, la impulsión de empresas públicas para la

promoción de infraestructura urbana y para la gestión de servicios públicos, es una forma de flexibilización y de aumento de la incidencia en la organización de la ciudad. Algunas experiencias de consorcios y empresas mixtas con incorporación de sector financiero o industrial podrían facilitar la mejora de la ciudad.

Otro elemento a tener presente es el hecho que la participación ciudadana en la vida municipal es muy escasa siendo necesario un mayor acercamiento al ciudadano. Es necesario replantear los mecanismos de participación ciudadana que en muchas ocasiones se limitan a ser meros instrumentos de información y comunicación sin capacidad real de incidencia sobre la decisión final. Algunas experiencias de descentralización municipal han sido positivas pero el camino de la democratización de la vida municipal y la participación de los barrios apenas se ha iniciado.

Lo que parece evidente es que para encarar de forma óptima los aspectos sociales de la cuestión urbana es vital una planificación social estratégica que genere consensos y bajo la premisa de la coordinación de acciones.

A modo de alternativas al modelo de desarrollo urbano que prevalece y sensibilizados por los valores de la sostenibilidad, se deben articular medidas y movimientos de reivindicación que reclamen una forma de actuar diferente. En muchos casos son las asociaciones vecinales las que vuelven a ser el motor de proyectos alternativos para la mejora del hábitat. Los planes de desarrollo comunitario y local son un ejemplo de experiencias que nacen desde abajo para frenar las dinámicas de desigualdad.

Planes comunitarios, u otras iniciativas interdisciplinares abiertas al conjunto de la ciudadanía, abren una vía para recuperar una visión compleja y plural de la ciudad. Ejemplos como éstos devuelven protagonismo a las ciencias sociales en el ámbito de la vivienda y el urbanismo. Son una oportunidad para demostrar que la planificación urbanística y la cuestión urbana no son cotos cerrados de investigación y propuestas sólo técnicas. Al contrario, la ciudad es todavía un laboratorio excepcional de experiencias humanas en busca del bienestar colectivo.

III. LAS CIUDADES EN UN CONTEXTO DE CAMBIO: RETOS PLANTEADOS

Precisamente a partir de los conflictos que anteriormente hemos visto que se están dando progresivamente en los contextos urbanos de las ciudades del mundo occidental, éstas tienen ante sí unos retos que pueden posibilitar un cambio en diferentes parcelas donde destacaremos a continuación las que entendemos que suponen una mayor apuesta por el bienestar colectivo.

El panorama urbano del entorno europeo viene caracterizado por el hecho de que aproximadamente un 80% de la población europea vive en ciudades, característica que hace de Europa el continente más urbanizado del mundo. Los datos demográficos confirman que la urbanización de la sociedad europea es un proceso en marcha, aunque a un ritmo más pausado que en las décadas anteriores. El crecimiento demográfico de las ciudades es una consecuencia directa de la tasa de crecimiento natural, los movimientos de población de las zonas rurales o menos prósperas y la emigración, especialmente la procedente de terceros países.

Como ya vimos, el medio ambiente y las condiciones que determinan la calidad de vida en general están adquiriendo una creciente relevancia como factores capaces de influir en la ubicación de las nuevas actividades. Las ciudades se enfrentan por lo tanto al desafío de adaptarse continuamente a los rápidos cambios de la economía y otros sectores.

La actual aparición de nuevas oportunidades económicas está contribuyendo en muchas ciudades a agrandar las disparidades sociales y económicas. Sumamente importante a este respecto es el hecho de que la mitad de los desempleados de la Unión Europea se encuentran en situación de paro prolongado. La situación de penuria de las ciudades se refleja, entre otras variables, en el aumento de la pobreza, el incremento de las personas sin techo, el aislamiento social, las ínfimas condiciones de alojamiento, el abuso de estupefacientes y las conductas delictivas.

En muchas ciudades europeas, el fenómeno de exclusión ha conducido a la segregación física de determinados grupos sociales a los barrios peor equipados. Cada vez se encuentra más extendida la opinión de que la segregación territorial no sólo constituye un problema en términos de empleo, educación y mala calidad de la vivienda, sino que además, los comportamientos excluyentes que de ella se derivan resultan perjudiciales para el interés y el atractivo económico de la ciudad

La globalización y la pérdida de preponderancia del sector industrial en favor del sector de servicios no han disminuido la importancia del espacio urbano para el desarrollo económico. Un elemento crucial para el equilibrio territorial del desarrollo urbano es el equipamiento de las ciudades con servicios que les permitan atraer actividades comerciales modernas, y especialmente aquellas ciudades de tamaño medio bien conectadas con zonas de economía más saneada.

Precisamente en la línea del desarrollo de estrategias locales de empleo, la Unión Europea considera a este nivel de la Administración como instancia significativa para la consecución de objetivos comunitarios de carácter general, como el pleno empleo, el crecimiento económico sostenible y la cohesión social. El objetivo de las estrategias locales de empleo debería consistir en desarrollar el empleo en un territorio urbano mediante un conjunto integrado de medidas y un plan de acción.

También hemos podido comprobar anteriormente la enorme preocupación que los habitantes de las zonas urbanas tienen cada vez mayor por la calidad de su medio ambiente natural y físico. Según un estudio realizado por la Agencia Europea del Medio Ambiente, entre un 70% y un 80% de las ciudades europeas de más de 500.000 habitantes no reúnen los niveles mínimos de calidad de la atmósfera requeridos por la Organización Mundial de la Salud. El medio ambiente urbano sufre problemas graves como el transporte urbano y su capacidad de contaminación, el tratamiento de los residuos sólidos o las aguas residuales urbanas.

Partiendo de un concepto más amplio de medio ambiente, la planificación urbana de épocas anteriores no siempre ha contribuido a desarrollar el potencial de las ciudades y los barrios, y consiguientemente el desempeño simultáneo de diversas funciones. Ello ha provocado la aparición de zonas monofuncionales relacionadas con parcelas específicas de la actividad humana (trabajo, compras, ocio, residencia). La existencia de estas zonas reduce las posibilidades de que las ciudades se conviertan en espacios en los que los habitantes puedan desarrollar plenamente su existencia. Es necesario introducir cambios en las políticas de planificación urbana para obtener una mayor sostenibilidad, mezcla y diversidad, devolviendo a la ciudad su papel de animado lugar de encuentro para todo tipo de actividades a todas horas del día.

Precisamente sobre estos asuntos trataron los temas de la Conferencia Hábitat II que se llevó a cabo en Estambul en junio de 1996 y fue la segunda de las conferencias mundiales convocadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas donde estuvieron presentes 20.000 participantes de 150 Estados. Sus objetivos fundamentales versaron

sobre el análisis de la problemática relacionada con los distintos aspectos del asentamiento humano. A su término se llegó a la conclusión de que para asegurar las bases naturales de la vida humana es necesaria una estrategia mundial de crecimiento económico, justicia social y equilibrio ecológico.

Hábitat II fue la primera conferencia de Naciones Unidas en la que las ciudades tuvieron una participación importante y se mencionó la necesidad de una cooperación global. Los Estados participantes se pronunciaron por la autonomía municipal, la descentralización de las responsabilidades y la adjudicación de los recursos financieros necesarios a los municipios.

Hábitat II produjo dos documentos importantes: en primer lugar, la Agenda Hábitat, que incluye una nómina de principios y obligaciones y un plan de acción promulgados unánimemente por los participantes; y en segundo lugar, la «Declaración de Estambul» que fue discutida y aprobada por los jefes de Estado y de gobierno, o sus ministros, que se encontraron allí en ocasión del cierre de la conferencia.

Siguiendo este criterio y las propias estrategias marcadas desde la Cumbre Hábitat II, la labor de los gobiernos se debería basar en el establecimiento de marcos legislativos, institucionales y financieros, gracias a los cuales el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios pudieran contribuir plenamente al logro de vivienda adecuada para todos y un desarrollo sostenible del hábitat y el entorno, y conseguir determinar colectivamente su futuro, decidir cuáles son las esferas de acción prioritarias, encontrar y asignar cursos equitativamente y establecer asociaciones para lograr metas comunes.

El último de los retos que entendemos como vital parte de la necesaria integración y participación ciudadana en la sociedad urbana. En las ciudades se vive actualmente un debilitamiento del nivel de participación en el proceso democrático local. Esta participación es particularmente escasa en las zonas más marginalizadas de las ciudades.

Ahora bien, también hay que contemplar que la instancia de la Administración que se debiera emplear a fondo en estas cuestiones (los Ayuntamientos) se tiene que enfrentar a la dificultad de asumir su responsabilidad en la resolución de los problemas urbanos sin contar para ello con la capacidad institucional y financiera necesaria. Debido a las restricciones generales que se han impuesto al gasto público, los ingresos reales de las autoridades municipales han disminuido en el curso de la última década, con el resultado de que también la inversión local se ha contraído en la mayoría de los casos y, muy especialmente, en aque-

llos donde ha tenido lugar un aumento del gasto social de esas autoridades.

La Administración de las ciudades se ve complicada aún más por el hecho de que en ellas ejerce competencias una multiplicidad de autoridades públicas de ámbito tanto local como regional, nacional y hasta europeo. Este hecho puede no sólo crear dificultades para que las políticas se apliquen con éxito sobre el terreno, sino también impedir que los ciudadanos conozcan con claridad las instancias a las que corresponde la responsabilidad real en los problemas de su ciudad.

Para que la aplicación de la legislación y de los programas responda realmente a sus necesidades, es cada vez más importante formalizar la participación de los agentes locales en el proceso de toma de decisiones.

IV. PROBLEMÁTICA Y NECESIDADES DE ACTUACIÓN EN LOS BARRIOS DESFAVORECIDOS ESPAÑOLES

Tras la revisión de cómo se encuentra el panorama global del entorno urbano y sus implicaciones directas sobre el hábitat social, es momento de profundizar en el contexto español, y más concretamente, en los llamados barrios desfavorecidos. Para ello, es imprescindible el análisis de las conclusiones que emanan del estudio realizado desde el Ministerio de Fomento con motivo de la participación en un grupo de trabajo de la OCDE (Arias, 1998).

El estudio parte de la constatación de que existen barrios desfavorecidos en las ciudades y de que en ellos se concentra una parte significativa de la población desfavorecida. Esta orientación del estudio proviene de dos hipótesis correlacionadas:

- La concentración de la desigualdad en determinadas áreas de la ciudad y su permanencia a lo largo del tiempo, en ciertos barrios consolidados dentro de la urbe, se debe a condiciones estructurales socioeconómicas y urbanas.
- Como consecuencia de su situación, en los barrios desfavorecidos interactúan procesos multidimensionales que combinan factores sociales, económicos y espaciales, dificultando el desarrollo de la población residente.

Debido a ello en distintos países se están poniendo en práctica políticas de barrio, como complemento de las políticas sectoriales de seguridad social, salud, educación, asistencia, vivienda, etc., que pretenden integrar medidas en actuaciones locales que contemplen los problemas

específicos de la población. Programas de actuación que, partiendo de la necesaria colaboración de la sociedad civil y del sector privado, promuevan políticas de desarrollo socioeconómico en los barrios, recuperando el concepto de barrio y/o ciudad en sus dimensiones social, económica, urbanística e institucional.

A partir de esa filosofía de intervención y realizando una inmersión en la metodología y resultados del citado estudio, destacamos a continuación las distintas problemáticas detectadas según distintas variables, así como las líneas generales de actuación que se proponen.

4.1. Tipología urbanística de barrios desfavorecidos.

Las bolsas de pobreza se localizan en los barrios en los que se sitúa la oferta de viviendas más baratas del mercado, en alquiler o venta, y en las áreas en las que se alojan mediante autoconstrucción los nuevos hogares, en general por población inmigrante, que no pueden acceder ni siquiera a dicha oferta. Se trata de barrios que nunca reunieron las condiciones mínimas de habitabilidad, barrios que fueron creados, desde sus orígenes, para la población de menos recursos, o terrenos que se ocuparon al margen del planeamiento e incluso de la urbanización.

Esta permanencia, en el espacio social de la ciudad, de los barrios desfavorecidos se mantiene incluso cuando se producen operaciones de realojo dando viviendas de calidad a los habitantes antes mal alojados, ya que la población sigue teniendo los mismos problemas sociales y económicos, eso sí, en una vivienda habitable.

4.2. Factores de vulnerabilidad en los barrios desfavorecidos.

Los factores de vulnerabilidad que operan en los barrios desfavorecidos españoles se van encadenando entre sí normalmente. De ese modo, se concentra en ellos población que acumula factores de vulnerabilidad, como un bajo nivel educativo, formación profesional obsoleta para el mercado laboral, y paro, o empleo precario, población que tiene por lo tanto escasos recursos económicos y una alta dependencia de las prestaciones sociales.

En muchos casos las viviendas son inadecuadas cuando no se trata directamente de infravivienda, especialmente en cascos antiguos y áreas periurbanas o de ocupación de suelos no urbanizados. La vulnerabilidad se agrava también con las familias desestructuradas y monoparentales (especialmente encabezadas por mujeres), así como con la existencia en el hogar de personas discapacitadas. La falta de expectativas y estímulos para la juventud facilita el fracaso escolar y en ciertos

casos la vinculación posterior a la droga y/o a algún tipo de marginalidad. Igualmente, se concentra población inmigrante con cultura y lengua, incluso de etnias distintas, que les dificulta su integración en la sociedad local.

Normalmente estos barrios suelen estar poco cuidados por las Administraciones, con degradación ambiental, servicios deficientes, mala accesibilidad, y desde luego sin apenas iniciativa económica local, abandono de los comercios y talleres, etc. Es decir, adquiriendo una imagen colectiva exterior e interior de abandono a su suerte, que realimenta la situación de marginalización, sólo superada por las reivindicaciones vecinales, cuando se organiza la parte más activa de la población.

Esta radiografía de la situación de vulnerabilidad evidencia que estamos hablando de un problema multidimensional, que requiere una actuación integrada para que las personas afectadas puedan superarlo, pero en los barrios desfavorecidos la actuación debe contemplar una intervención que, además, tenga en cuenta sus factores específicos: urbanísticos, ambientales, sociales, económicos y culturales.

Parece evidente que las actuaciones sectoriales apenas han conseguido aliviar alguna dimensión del problema, sin dar una alternativa a estas áreas en las que la población sigue estando formada por grupos vulnerables y los barrios en sí siguen siendo desfavorecidos; los mismos barrios, incluso, después de ser remodelados con nuevas viviendas y equipamientos.

4.3. La dimensión espacial como factor de vulnerabilidad (escala barrio).

Una aplicación reduccionista de la escala ciudad ha ido creando polígonos de vivienda de poca calidad y escaso equipamiento, y una estructura de actividades de la ciudad muy segregada, donde los responsables técnicos y políticos del urbanismo han olvidado la necesaria diversidad funcional y social.

Esta lógica de producir ciudad ha permitido, y permite, procesos que alteraron los barrios, reforzando, en los más vulnerables, las situaciones de declive que se han materializado en:

- Intervenciones públicas que aíslan y bloquean el barrio impidiendo su difícil regeneración.
- Acumulación progresiva de vivienda pública para grupos vulnerables.
- Concentración progresiva de grupos muy vulnerables en infravivienda.

- Desaparición de empresas locales (talleres, comercios, etc.) y rechazo de nuevas inversiones por cuestiones de entorno social, ambiente físico, inseguridad, etc.
- Falta de recursos en el ambiente familiar y en redes sociales.
- Dificultad de los residentes para el acceso a una nueva formación profesional y a los empleos.
- Falta de apoyo a la vida cultural y asociativa de los barrios, así como de atención a los afectados en la toma de decisiones.

La interacción de estos factores crea procesos acumulativos. Aparece un efecto de «barrio en crisis» que comporta nuevas desventajas a los vecinos, a través de complejos procesos culturales, sociales y familiares.

4.4. El declive de los barrios desfavorecidos en el momento actual

Las tendencias parecen evolucionar hacia un mayor declive de los barrios desfavorecidos, agravándose muchas situaciones de precariedad laboral y paro duradero que se concentran más en estos barrios.

La situación de inestabilidad económica y pobreza que se genera, unida a condicionantes sociales como la desestructuración familiar y el entorno social del barrio, crean a veces círculos viciosos de declive y marginalización que pueden llegar a situaciones de exclusión. Estas situaciones son especialmente graves cuando las personas o familias están afectadas además por otros factores de vulnerabilidad derivados de alguna discriminación por motivo de edad, género, etnia, discapacidad, etc.

Por otro lado, el crecimiento difuso de las ciudades parece estar polarizando la ciudad más, si cabe, en barrios favorecidos y desfavorecidos, mostrando las desigualdades sociales y económicas en barrios muy definidos.

Ante este panorama, hay defensores de las teorías neoliberales que consideran que el propio mercado acaba regulando estos desequilibrios. Pero estos mecanismos, independientemente de su ineficiencia social e injusticia personal, no funcionan en los segmentos desfavorecidos de la sociedad, que tienen formación obsoleta, información insuficiente, dificultades para acceder a las nuevas viviendas inasequibles en precio y/o que se siguen produciendo en un espacio social muy segregado, y que, además, tienen escasa accesibilidad al empleo.

4.5. *¿Qué políticas necesitan los barrios desfavorecidos?*

Si no se promueven actuaciones específicas que permitan mejorar las estructuras sociales y económicas de los barrios desfavorecidos, se corre el riesgo de que la degradación de las áreas vulnerables llegue a límites a partir de los cuales resultan más difíciles de resolver, ya que alcanzado un cierto umbral de declive la regeneración es mucho más difícil, larga y costosa.

Como venimos destacando a lo largo de todo el artículo, los ejes de una política de barrios pasan porque el territorio, la ciudad y sus barrios sean lugar en el que potenciar el desarrollo económico y social, dentro de los límites de la sostenibilidad local y global. Para esto es necesario dar relevancia a las iniciativas locales para la creación de empleo y la mejora de la calidad de vida.

Otro de los elementos definitorios pasa por reforzar la democracia representativa con mecanismos de acción participativa a nivel de barrio y ciudad, desarrollando una política de mayor corresponsabilidad cívica para abordar los problemas de creación de empleo, cohesión social y sostenibilidad. Para ello hay que instrumentar muchas políticas desde abajo, desde programas de barrios, con participación de los afectados, priorizando actuaciones queridas por la población, que impliquen a la ciudadanía y faciliten su efectividad.

De la misma forma, los problemas de cohesión y de sostenibilidad ambiental sólo tendrán solución cuando se impliquen las personas y organizaciones, y para ello tienen que ponerse en marcha políticas con las que la sociedad civil se sienta cómplice, porque no considere ajenas, sino proyectos propios en los que puede intervenir y tiene responsabilidad.

V. EL CAMINO HACIA UN HÁBITAT SOCIAL E INTEGRADOR

En este apartado nos parece muy destacable las aportaciones del profesor Corraliza en un reciente artículo sobre esta estrecha relación entre hábitat y exclusión social (Corraliza, 2001).

Desde luego para la consecución de ese objetivo tan ambicioso, una premisa que debe caracterizar el conjunto de actuaciones a promover es el hecho de poner el énfasis en la innovación. Esto plantea dos necesidades básicas: la creación de laboratorios de ideas sobre las necesidades de la gestión local, y el establecimiento de redes y sistemas de intercambio de experiencias de gestión y actuaciones urbanas. La innovación, pues, podría ser definida a partir de tres rasgos comunes a

la mayor parte de las propuestas presentadas.

En primer lugar, el principio de que toda intervención urbana es a la vez una intervención sobre el entorno físico, y sobre el entorno social. Parte del supuesto de que el espacio urbano es un entramado de parámetros que se influyen entre sí. Supone que muchos problemas de la estructura espacial urbana sólo tienen solución si, al mismo tiempo, se modifican las condiciones de existencia de la red social. Y, a la inversa, problemas que se detectan en una red social, sólo tienen cabal solución si, al mismo tiempo, se interviene sobre las condiciones físicas y espaciales del entorno sobre el que se aloja esa comunidad. Las condiciones de partida desiguales, la dinámica social que reproduce situaciones injustas se plasman en la morfología urbana, y conforma una estructura espacial de la desigualdad. Desde esta perspectiva, no cabe, pues, imaginar acciones contra la exclusión social que no se basen en acciones contra la exclusión espacial.

En segundo lugar, resulta innovador el principio de la participación misma en la acción local. El problema central de la participación en la planificación de actuaciones urbanas reside fundamentalmente en la definición de los escenarios de participación (tanto formal como informal), así como en la relación entre los escenarios de participación y el proceso de toma de decisiones sobre la intervención social y ambiental en el entorno urbano. Con frecuencia, la participación pública se remite a las fases de consulta o información pública de los distintos proyectos.

Por último, debe contemplarse la creación de un centro u observatorio permanente de detección de factores de riesgo en el desarrollo urbano. Este centro estaría dedicado al registro, estudio, análisis y prospectiva del desarrollo urbano, y actuaría como central de reflexión inter y transdisciplinar sobre los problemas de las ciudades, así como central de alarma de los factores de riesgo y promoviendo procesos innovadores de toma de decisiones.

Cabe mencionar en este sentido que la Unión Europea está dedicando fondos a proyectos de reequilibrio social y urbanístico en diferentes ciudades. Un ejemplo es el programa URBAN destinado a barrios especialmente afectados por el impacto de la crisis del mercado laboral y por deficiencias estructurales a nivel del hábitat. De hecho, el reglamento de fomento del Programa URBAN de la Unión Europea constata que: «las tensiones crecientes de la sociedad europea se manifiestan sobre todo en un alto grado de segregación social, que se expande en el centro de las ciudades y sus periferias».

El objetivo de la iniciativa comunitaria URBAN es la regeneración

social y económica de las ciudades y barrios en crisis con el fin de promover un desarrollo urbano sostenible. El segundo ciclo de URBAN («URBAN II») cubrirá el período 2000/2006, y abarca 70 zonas urbanas desfavorecidas en toda la UE. La financiación total de la UE ascenderá a 728,3 millones de euros, y atraerá al menos una cantidad similar de financiación procedente de los sectores público y privado.

Una característica específica de URBAN II es el desarrollo de modelos innovadores de regeneración urbana. Otra de sus características es el fuerte énfasis concedido al proceso de cooperación y a la participación de los agentes locales. También habrá un intercambio de información y experiencia sobre desarrollo urbano sostenible dentro de la Unión Europea. URBAN II está financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

La financiación se destina a la renovación de edificios y espacios públicos, iniciativas locales en favor del empleo, mejora de los sistemas de educación y formación en beneficio de las personas desfavorecidas, desarrollo de sistemas de transporte público más ecológicos, fomento de sistemas más eficaces de gestión de los recursos energéticos y del uso de energías renovables y aprovechamiento del potencial que ofrecen las tecnologías de la sociedad de la información.

Llegados a este punto y bajo el prisma de potenciar fórmulas con carácter innovador como se planteaba anteriormente, lo que parece realmente difícil es la consecución del binomio calidad de vida y la lucha contra la exclusión social. La pregunta clave consiste en definir hasta qué punto un espacio urbano facilita o dificulta la satisfacción de las necesidades psicosociales básicas. La mejora en la calidad de vida urbana vendría dada, fundamentalmente, por el grado en que un espacio, por su forma, su estructura o su ubicación en la trama urbana, facilita o dificulta la satisfacción de estas necesidades.

Y precisamente como colofón a esta reflexión y como intento de plantear propuestas de actuación tendentes a ese recorrido desde un hábitat social como mecanismo integrador, queremos plantear los criterios generales, por lo interesante de la propuesta, que se plasman en la Convocatoria del IV Concurso de Buenas Prácticas. Las Naciones Unidas han considerado que el interés despertado y los resultados obtenidos en las tres convocatorias anteriores (1996, 1998 y 2000) confirman la eficacia del Concurso de Buenas Prácticas para fortalecer las políticas dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, de acuerdo con los principios establecidos en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II).

Las propuestas deben tener una especial relevancia, tanto en relación con los problemas específicos que abordan, como desde el punto de vista de su contribución al discurso conceptual sobre la intervención en la ciudad para la mejora de la calidad de vida. En su conjunto, las prácticas que se presenten deben cumplir algunos rasgos característicos:

- Voluntad de considerar los problemas relacionados con la exclusión social o por razones de diversidad social (género, minorías, diversidad de procedencia, etc.) desde un enfoque integrado. El enfoque integrado quiere decir que se subraya la importancia de un esquema de actuación que, partiendo de un análisis de las causas de exclusión social, incida sobre el proceso social de la exclusión en su conjunto.
- Movilización de los recursos de la propia comunidad y, de esta forma, beneficiar a la comunidad en su conjunto y no sólo a los grupos de riesgo afectados.
- Incremento del asociacionismo y del partenariado, ampliando la base de los agentes sociales sobre los que se apoya.
- Propósito de convertir a los destinatarios en protagonistas del programa propuesto, y no en meros clientes.

En definitiva, se debe combinar la capacidad para movilizar recursos de las instituciones públicas y de los agentes sociales para abordar los problemas. Los efectos de estos recursos serían mucho menores si no fueran acompañados por los recursos (sociales, morales y de participación) de la propia comunidad. Se destaca de esta forma el importante papel que las asociaciones, los grupos informales, los líderes comunitarios y las redes de vecinos tienen en la eficiencia de estos programas. La participación y la implicación social es una garantía solvente de sostenibilidad de las experiencias.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *Políticas sociales urbanas. Convocatoria al debate, Red N.5. Políticas sociales urbanas*. Programa URB-AL, Intendencia Municipal de Montevideo, Comunidad Europea, Montevideo, 1998.
- AMIN, S.: *El capitalismo en la era de la globalización*. Paídos, Barcelona, 1999.
- ARIAS GOYTRE, F.: *La Desigualdad Urbana en España*. Ministerio de Fomento. Madrid, 1998.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROMOTORES PÚBLICOS DE VIVIENDAS Y SUELO-PATRONATO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DE ALICANTE:

- Seminario Técnico: La vivienda y su aspecto social.* Alicante, 1994.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA-EUROCIUDADES: *Las ciudades y las Políticas sociales en Europa.* Congreso Europeo de Bienestar Social, Barcelona, 1991.
- BANCO MUNDIAL: *Los países en desarrollo y el sistema financiero mundial. Informe sobre desarrollo mundial.* 2000.
- BORJA, J. y CASTELLS, M.: *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información.* United Nations for Human Settlements (UNCHS), ed. Taurus, Madrid, España, 1997.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo.* Bruselas, 2001.
- CORAGGIO, J.L.: *La Política Urbana Metropolitana frente a la Globalización.* EURE, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, 1997.
- CORRALIZA RODRÍGUEZ, J.A.: *Hábitat: innovación, calidad y lucha contra la exclusión social.* Instituto Juan de Herrera. Madrid, 2001.
- CORTÉS ALCALÁ, L.: *La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar.* Madrid, 1995.
- CORTÉS, R.: *La vulnerabilidad social. Marco teórico: antecedentes históricos del concepto. Dimensiones de análisis, de focalización y de intervención.* Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de proyectos Sociales (SIEMPRO), 1996.
- GAVIRIA, Mario y otros. *Vivienda social y trabajo social.* Editorial popular, Madrid, 1990.
- HARVEY, D.: *Urbanismo y Desigualdad Social.* Siglo XXI. Madrid, 1973.
- ONU: *Informe sobre la situación social en el mundo, 1997.* Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas; Naciones Unidas, Nueva York, 1997.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano.* 2000.
- UNITED NATIONS 1996: *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II),* Istanbul 3-14 June 1996, New York.
- UNITED NATIONS: *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development.* New York, 1992.
- Recursos Internet en <http://habitat.aq.upm.es>.