
REVISIÓN DE POLÍTICAS DE VIVIENDA EN CONTEXTOS DE VULNERABILIDAD SOCIO-RESIDENCIAL. CINCO BARRIOS DE BARCELONA

Gonzalo Piasek^{1*}

gonzalo.piasek@upc.edu

Sara Vima Grau¹

sara.vima@upc.edu

Raquel Souto Rubio¹

raquelsoutorubio@gmail.com

Còssima Cornadó¹

cossima.cornado@upc.edu

Pilar Garcia Almirall¹

pilar.garcia-almirall@upc.edu

¹Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona.
Universidad Politècnica de Catalunya. Av. Diagonal, 649, 08028 Barcelona.
*Autor de correspondencia

Recibido: 16 de diciembre de 2021; Devuelto para correcciones: 2 de abril de 2022; Aceptado: 12 de mayo de 2022

Revisión de políticas de vivienda en contextos de vulnerabilidad socio-residencial. Cinco barrios de Barcelona (Resumen)

El concepto de vulnerabilidad socio-residencial guarda una relación de doble sentido con la política de vivienda. La intervención pública en materia de vivienda se erige como herramienta para contrarrestarla, siendo a su vez el principal mecanismo que la consolida. El presente artículo pretende operacionalizar las dimensiones de la vulnerabilidad socio-residencial y analizar la política de vivienda en España. Se propone una revisión bibliográfica y una estrategia de análisis cualitativo referenciado de cinco barrios catalogados como vulnerables en la ciudad de Barcelona. Como resultado, se determina cómo algunos aspectos de la política de vivienda (binomio de la tenencia en propiedad e impulso productivista, gasto público insuficiente y fiscalidad regresiva, producción deficiente de vivienda protegida) generan estructuralmente segregación, degradación del parque edificado y exclusión residencial. Asimismo, se exploran vías alternativas para su superación, vinculadas al fortalecimiento de la administración, la reducción de costes y la potenciación del alquiler social.

Palabras clave: *vulnerabilidad socio-residencial; segregación urbana; exclusión; políticas de vivienda.*

Review of housing policies in contexts of socio-residential vulnerability. Study of five neighborhoods of Barcelona. (Abstract)

The concept of socio-residential vulnerability is tightly related to housing policy. Public intervention in housing stands as a tool to counter this phenomenon, and it is at the same time the mechanism that consolidates it. This article aims to operationalize the dimensions of socio-residential vulnerability and analyse the Spanish housing public policy. This study provides, firstly, a bibliographic review and a qualitative analysis of five vulnerable neighbourhoods from the city of Barcelona. As a result, the article explores how some aspects of the housing policy (such as a duality between home ownership and productivism impulse, insufficient public investment, a

regressive fiscality and a deficient production of public affordable housing) structurally generate segregation, degradation of the building stock and residential exclusion. Finally, it explores some alternative ways to overcome this situation, related to the strengthening of the Administration, the reduction of costs and the reinforcement of social renting.

Keywords: socio-residential vulnerability, urban segregation, residential exclusion, housing policy.

La vulnerabilidad socio-residencial se define como una combinación de exclusión social, laboral y residencial, que se expresa territorialmente mediante un proceso de segregación espacial.¹ El concepto se refiere tanto al incremento de riesgos y amenazas que afectan a determinados grupos sociales, como al debilitamiento de los mecanismos para afrontarlos.² El concepto de vulnerabilidad se suele definir por la elevada exposición a riesgos, fragilidad y desventaja a los que estaría sometida la población vulnerable,³ afectando tanto a cada persona en particular como a la sociedad en su conjunto, debido a la acumulación de situaciones de vulnerabilidad en el territorio o vulnerabilidad urbana.⁴

Algunos autores se refieren a las políticas públicas en materia de vivienda no sólo desde el prisma de su debilitamiento para afrontar la exclusión residencial, sino como motor y causa primordial de la exclusión. Cortés⁵ argumenta que la exclusión residencial es producida de manera permanente debido a formas particulares que adopta el sistema residencial, siendo “necesaria para el propio funcionamiento de los componentes del sistema de provisión de viviendas tal como se vienen estructurando en la sociedad española”.⁶ Paralelamente, los estudios que se han centrado en el análisis de la vulnerabilidad urbana en las principales ciudades españolas contemplan indicadores directamente relacionados con la vivienda, como el nivel de conservación, el régimen de tenencia o la accesibilidad.⁷

En el presente artículo se estudia, por una parte, la vulnerabilidad socio-residencial y sus dinámicas principales, a través de cinco barrios vulnerables tomados como casos de estudio en la ciudad de Barcelona. Por otro lado, se analiza la política de vivienda del Estado español en sus múltiples facetas, atendiendo a los aspectos de la misma que pueden estar generando espacios de concentración de vulnerabilidad socio-residencial en la ciudad.

La selección de barrios responde a esfuerzos previos por identificar las dinámicas diversas que atañen al concepto de vulnerabilidad, y su geolocalización en la ciudad condal, dando cuenta del correlato territorial de la desigualdad social, económica, física y urbana en el territorio. Este artículo se enmarca dentro de un proyecto competitivo que parte de estos casos con la intención de estudiar las diferentes maneras de medir e intervenir de las políticas de regeneración urbana. La Figura 1 retrata la localización de los barrios que se estudian en este trabajo y que fueron

¹ Garcia-Almirall *et al.*, 2017.

² Alguacil *et al.*, 2014.

³ Estivill, 2010.

⁴ Alguacil *et al.*, 2014.

⁵ Cortés, 2000.

⁶ Cortés, 2000, p. 298.

⁷ Alguacil *et al.*, 2014; Garcia-Almirall *et al.*, 2017; Garcia-Almirall *et al.*, 2021.

previamente distinguidos como barrios con un índice de vulnerabilidad extrema:⁸ el Raval, la Barceloneta, el Besòs-Maresme, Ciutat Meridiana y Trinitat Vella. Los criterios de selección de estas áreas se desarrollan en el siguiente apartado de metodología.

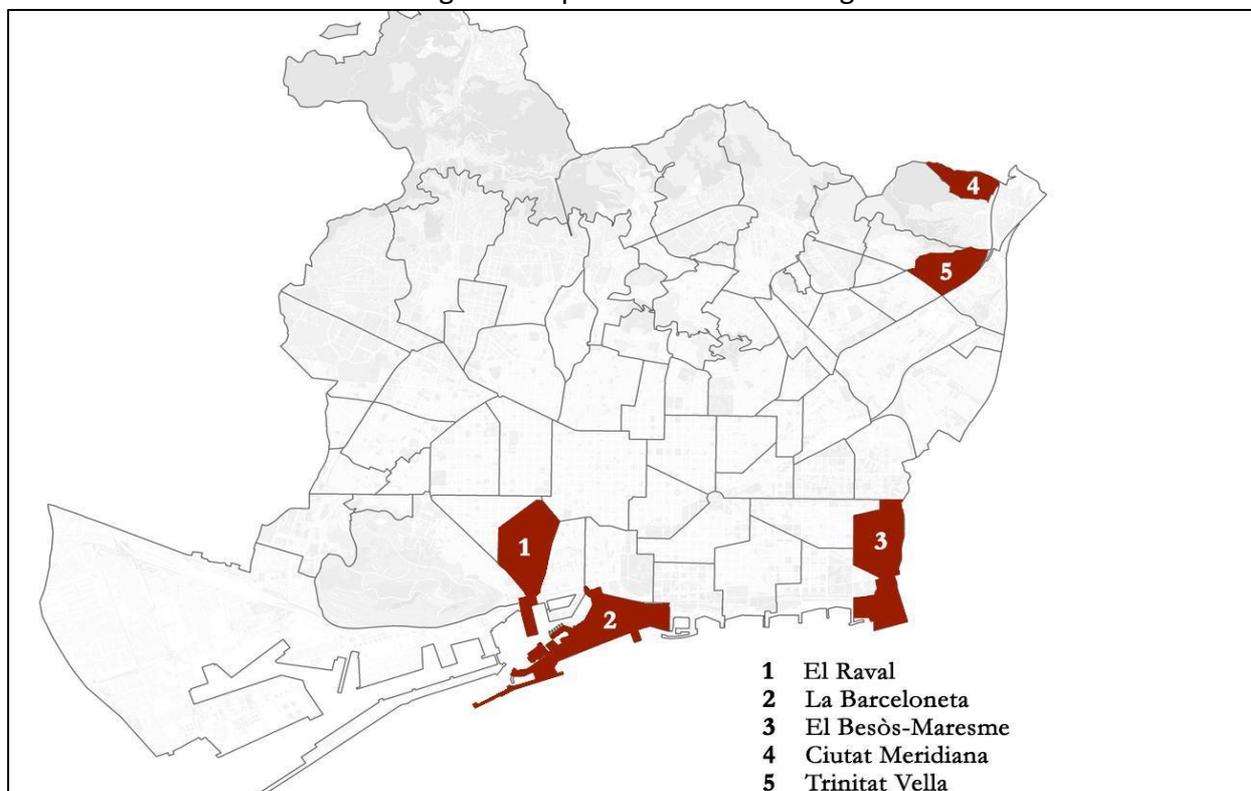


Figura 1. Marco geográfico de estudio

Fuente: Elaboración propia en base a cartografía del Ayuntamiento de Barcelona.

Objetivos y metodología

El objetivo central de este trabajo es realizar una revisión de la política de vivienda española en relación a la vulnerabilidad socio-residencial. Entre los objetivos específicos, podemos mencionar:

- discutir teóricamente el concepto de vulnerabilidad, presentando los principales referentes de la temática, así como dando cuenta de su multidimensionalidad
- caracterizar cuantitativa y cualitativamente cinco casos de estudio que corresponden a barrios vulnerables de la ciudad de Barcelona
- proponer vías alternativas para el estudio y la intervención en barrios vulnerables

Para alcanzar dichos objetivos, resulta necesario seguir una estrategia metodológica doble: por un lado, el artículo aporta una discusión teórico-conceptual de la vulnerabilidad a nivel nacional y local, vis a vis el aporte de las representaciones de los actores entrevistados respecto de la territorialización de las dinámicas y problemáticas en los barrios en los que trabajan.

Partiendo de la operacionalización teórica de las dimensiones asociadas al concepto de vulnerabilidad socio-residencial, se estudia la manera en que se territorializa dicho fenómeno en los cinco barrios o casos de estudio, mediante una metodología cualitativa a base de once

⁸ Garcia-Almirall *et al.*, 2017.

entrevistas realizadas a técnicos de la administración local, llevadas a cabo entre febrero y junio de 2020 de manera presencial o virtual, que se complementa y referencia puntualmente con análisis de datos cuantitativos.

Como se ha anticipado, los cinco barrios son seleccionados siguiendo el proyecto marco RE-INHABIT que focaliza sobre los mismos dado su interés, tanto por sus características socio urbanas y ubicación geográfica, como en relación a los resultados de trabajos previos y contactos con la administración, entre otros criterios. Existe en los cinco barrios de estudio una concentración de vulnerabilidad, aun localizándose estos en ámbitos geográficos diferentes y alejados entre ellos. Esta situación da fe de que la dinámica de la vulnerabilidad es compleja y no atiende exclusivamente a características diferenciales de morfología urbana, localización o centralidad. No nos interesa aquí, sin embargo, profundizar en las peculiaridades de cada uno de los barrios en cuanto a niveles o perfiles de vulnerabilidad, sino reflexionar sobre la misma en sus vinculaciones con un determinado tipo de política de vivienda implementada históricamente.

En referencia a la obtención de datos cualitativos, las personas entrevistadas son responsables de la implementación de políticas de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana a escala de barrio y de distrito, y tienen contacto directo con la complejidad y problemática cotidiana en cada territorio. Los perfiles entrevistados han sido los de directores de Licencias y Espacio Público de cada distrito, directores de las Oficinas de Vivienda de cada barrio, y técnicos responsables del Plan de Barrios y del programa de Fincas de Alta Complejidad (2016-2020).

Las entrevistas se enfocan en comprender la vulnerabilidad socio-residencial desde las perspectivas de los actores, el parque de viviendas, y los escollos encontrados desde la Administración para revertir sus efectos mediante políticas de vivienda y rehabilitación. Con este fin, se organizan una serie de preguntas para cada bloque que permiten, en forma de entrevista semi estructurada, moderar conversaciones, debates y discusiones que darán forma a las cuestiones que se detallan en el apartado de resultados. Para la preparación de las preguntas y a fin de contextualizar las respuestas obtenidas, nos apoyamos en los resultados de estudios cuantitativos previos (citados en el apartado de antecedentes), y en un estudio de datos complementario elaborado ad-hoc para la contextualización de los casos de estudio, realizado previo a las entrevistas, a partir de las bases de datos estadísticos del Ayuntamiento de Barcelona entre los años 2010-2019.⁹

Cabe destacar que las entrevistas se trabajaron mediante un análisis de discurso, es decir, tomando las respuestas aportadas por los técnicos como una representación subjetiva y situada de la realidad donde trabajan cotidianamente. Algunos de los resultados más relevantes se complementan con gráficos elaborados a partir de la base de datos cuantitativos mencionada, que permiten reforzar esta visión “situada” aportada por las personas entrevistadas.

El artículo se organiza en tres partes. En primer lugar, se parte de una revisión bibliográfica del concepto de vulnerabilidad socio-residencial (así como de los fenómenos de segregación residencial y exclusión social), y se aporta un estado de la cuestión sobre los alcances y limitaciones de la política de vivienda desde la perspectiva de la vulnerabilidad, contextualizándola dentro del Estado del Bienestar mediterráneo español. Se definen sus características principales en base a: i) gasto público insuficiente; ii) el binomio de la propiedad y el impulso productivista; y iii) la producción deficiente de vivienda social.

⁹ Ayuntamiento de Barcelona, 2020.

A continuación, se desarrollan los principales resultados en torno a la manera en que se territorializa la vulnerabilidad socio-residencial a través de los cinco barrios o casos de estudio, y se analiza cómo éstas se vinculan con las vertientes de la política de vivienda española descritas en el apartado anterior. Para responder a estas cuestiones se toma como base tanto la revisión de trabajos previos como el análisis de las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, referenciando las distintas aportaciones de agentes entrevistados con datos cuantitativos. Finalmente, se desarrollan las conclusiones principales del análisis y se discuten algunas líneas posibles de actuación a modo de recomendaciones con miras a revertir los efectos de la vulnerabilidad socio-residencial desde la política de vivienda.

Marco teórico y estado de la cuestión: la vulnerabilidad socio residencial en contexto con la política de vivienda española

Los estudios de vulnerabilidad en el ámbito urbano en España se centran prioritariamente en su detección y medida, realizando un diagnóstico del territorio y desarrollando metodologías que determinan grados de vulnerabilidad a través de indicadores mensurables. El Atlas de Vulnerabilidad Urbana (AVU) presenta una comparativa entre el año 1991, 2001 y 2011 de la vulnerabilidad en el territorio español, dividida en sus vertientes sociodemográfica, socioeconómica, residencial y subjetiva.¹⁰ La vulnerabilidad se determina teniendo en cuenta, entre otros, indicadores como el porcentaje de viviendas menores a 30m², la superficie media por habitante, el porcentaje de viviendas sin servicio o aseo, o los edificios en mal estado de conservación o construidos con anterioridad a 1951. Su homólogo para Barcelona,¹¹ enfocándose específicamente en la vulnerabilidad socio-residencial, incorpora aspectos como el régimen de tenencia, porcentaje de vivienda en alquiler, estructura de la propiedad, tipo de propietario, solicitantes de vivienda de protección oficial o vivienda con pagos pendientes. Obtiene como resultado diferentes cartografías que permiten observar la incidencia en el territorio de cada dimensión de la vulnerabilidad y la concentración de las diferentes dimensiones en una cartografía de vulnerabilidad conjunta (Figura 2). Así, determina la existencia de barrios con alta, acusada o extrema concentración de vulnerabilidad.

¹⁰ Hernández-Aja, 2012.

¹¹ Garcia-Almirall *et al.*, 2017.

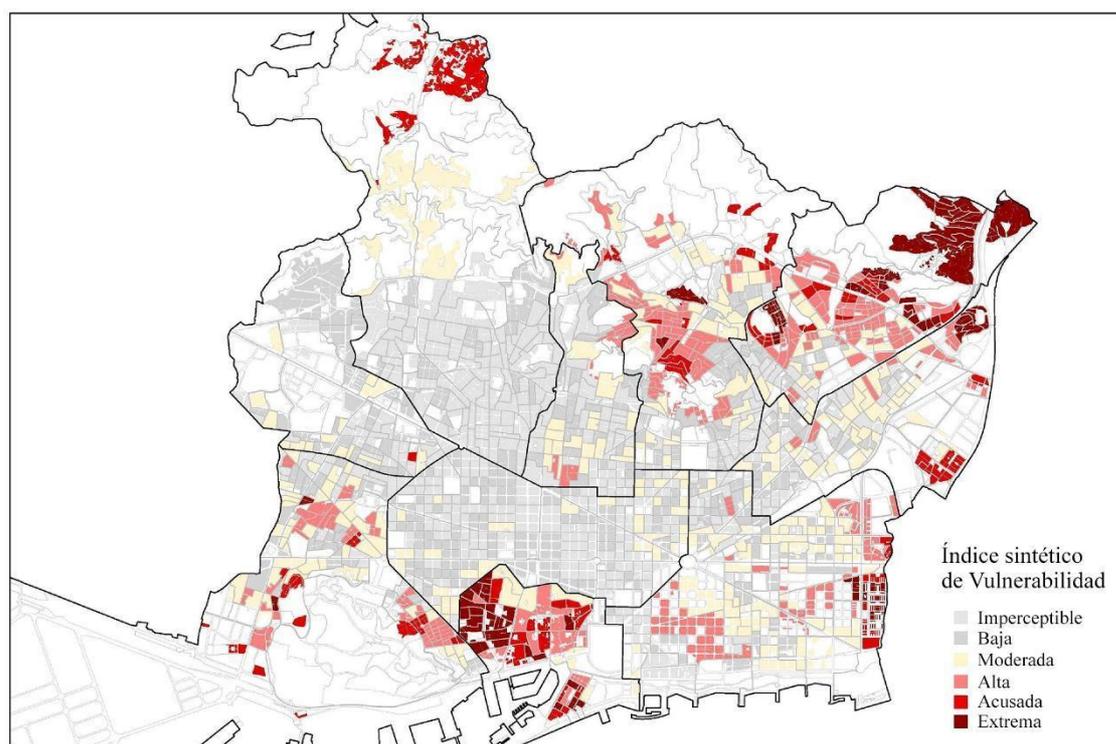


Figura 2. Vulnerabilidad socio residencial en la ciudad de Barcelona

Fuente: García-Almirall et al., 2017.

En este contexto, los diferentes criterios de actuación ante el problema de la vivienda responden a una diferencia de enfoques de los diferentes modelos de Estado del Bienestar, en tanto las estrategias diferirán mientras distinto sea el “papel que se atribuye al Estado en la satisfacción de aquellas necesidades básicas que el mercado no puede o tiene problemas para su provisión”.¹² En Europa históricamente se observan cuatro modelos de Estado del Bienestar (socialdemócrata, corporativista, liberal y mediterráneo) que conforman el mercado de la vivienda, con una clara incidencia en su estructura, forma de acceso y régimen de tenencia. El modelo mediterráneo, en el que se encuentra España (con otros países, como Portugal o Italia), despliega una protección social mínima en vivienda, fomenta el tipo de tenencia de propietario/ocupante y deja el alquiler en retroceso y el alquiler social sin significación.¹³ Otras categorizaciones de los países europeos con respecto a sus políticas de vivienda (y especialmente al gasto social efectuado), dividen a la UE-15 en tres grupos, estando el primero (donde situamos a España) caracterizado por un reducido gasto social en materia de vivienda, un parque de viviendas en alquiler social muy reducido, y un amplio porcentaje de vivienda en propiedad con un mercado de alquiler privado también reducido; un segundo grupo caracterizado por un amplio mercado de alquiler privado y gran inversión de dinero público en incentivar el régimen de alquiler; y un tercer grupo donde a través de una gran intervención estatal en materia de vivienda, existe un amplio mercado de vivienda de alquiler social.¹⁴ En todo caso, el modelo español se caracteriza por una protección social en vivienda muy reducida, predominio del régimen de tenencia en propiedad y un alquiler social casi inexistente.

¹² Leal, 2005, p. 65.

¹³ García-Almirall et al., 2016.

¹⁴ Borgia y Delgado, 2009.

En España, el apoyo familiar surge entonces como sustituto, de manera que la cobertura social proporcionada por la familia a través de ayudas intergeneracionales compensa la falta de acción pública y la débil redistribución de la renta propiciada por el Estado.¹⁵ En un intento por identificar los rasgos de nuestra política de vivienda, a partir de lecturas previas y trabajos finalizados o en desarrollo, podemos dar cuenta de: i) un gasto público insuficiente y una fiscalidad regresiva; ii) un sistema de vivienda en manos del mercado inmobiliario con la propiedad y el fomento de la construcción como principales características; y iii) una producción deficiente de vivienda social; todas estas profundizando la segregación y dificultando la acción pública tanto en rehabilitación como en la provisión de vivienda.

Gasto público insuficiente y fiscalidad regresiva

La vivienda es en España el pilar con menor reconocimiento del Estado del Bienestar en dada su escasa aportación de recursos públicos.¹⁶ La intervención pública en materia de vivienda, según Montserrat Pareja,¹⁷ se engloba en dos grandes bloques: las intervenciones que generan gasto público directo y las de carácter fiscal. Las primeras (ayudas directas) se refieren a la producción pública de vivienda, ayudas o subsidios a la construcción, y subsidios o subvenciones a la compra o al alquiler. Las segundas (ayudas indirectas) absorben en España dos tercios del gasto total destinado a vivienda¹⁸ y están dirigidos a facilitar la adquisición en propiedad de vivienda habitual.¹⁹ Insertado dentro de la política fiscal, la desgravación fiscal por adquisición de vivienda es un instrumento claramente diferenciado de la mayoría de países europeos, que ha influido potenciando y consolidando dos efectos dañinos: el desarrollo de la propiedad frente al alquiler y la producción indiscriminada de vivienda.²⁰ Según el autor, “pasa de representar alrededor de la mitad de la inversión virtual en vivienda del Estado a comienzos de los noventa a más de un 80% en el año 2003”.²¹

El principal defecto de esta política es el de ser altamente regresiva,²² beneficiando a las rentas medias y altas, disminuyendo su presión fiscal: “en el año 1988 más del 70% del total desgravado se concentraba en el 30% de los hogares correspondientes a las rentas más altas”.²³ Paralelamente, tiene el efecto negativo “de inducir a la elevación de los precios de la vivienda, de potenciar el régimen de propiedad frente al alquiler y de generar una potencial sobreinversión inmobiliaria en detrimento de otras opciones inversoras más productivas”.²⁴

El binomio de la propiedad y el impulso productivista: la vivienda en manos del mercado

La concepción de bienestar en España, ha generado un sistema de políticas de vivienda, por una parte, de impulso a la tenencia en propiedad, y por otra de impulso productivista, es decir, de producción de vivienda como actividad fundamental para el desarrollo económico y la

¹⁵ Pareja y Sánchez, 2012.

¹⁶ Trilla, 2014.

¹⁷ Montserrat Pareja, 2012.

¹⁸ Pareja y Sánchez, 2012

¹⁹ Borgia y Delgado, 2009.

²⁰ Leal, 2005.

²¹ Leal, 2005, p. 76.

²² Pareja y Sánchez, 2012.

²³ Leal, 2005, p. 76.

²⁴ Pareja y Sánchez, 2012, p. 21.

disminución del desempleo.²⁵ De esta manera, “el sistema de provisión residencial dominante se organiza a través de los mecanismos económicos que fija el mercado, definido como una relación social articulada desde los principios de propiedad privada del bien y de libertad de asignación de su precio”.²⁶ Son, entonces, las leyes del mercado las que condicionan el valor del inmueble, conduciendo “a cada propietario a intentar rentabilizar su inversión desde las tasas de beneficios más altas que son posibles en cada momento, produciéndose un efecto alcista permanente que conduce a su sobrevaloración”.²⁷

La intermediación del sistema financiero, debido a la necesidad de aplazar los pagos por el elevado coste de la vivienda acelera las posibilidades expansionistas del sector.²⁸ De manera continuista, y desde la expansión económica en los años 60, la política de vivienda se ha basado en facilitar las ayudas financieras a la compra de vivienda de las diferentes capas de la población, en un contexto de fomento constante de la construcción de vivienda nueva destinada a la venta. La población queda así “sin otra opción que la adquisición de vivienda [...] y sin la existencia de un mercado de alquileres social. Eso sí, facilitándoles una financiación asequible que se ha convertido en una trampa mortal para muchos”,²⁹ viendo en la última década las consecuencias dramáticas de la entrada del capital financiero en el total de los sectores sociales, incluyendo las fracciones más precarias de las clases trabajadoras.

Por otro lado, el binomio productivista y de fomento de la tenencia en propiedad tiene un efecto de canalización del ahorro familiar hacia la adquisición de viviendas secundarias, que “constituían el 4% del parque total de viviendas en 1960, incrementando su proporción al 7,5% en 1970 y al 17% en 1980, lo que supone una expansión considerable”.³⁰

La producción deficiente de vivienda social

A diferencia de la mayoría de los países europeos, España no apostó por los parques de alquiler social para cubrir las demandas de vivienda más urgentes, ni fomentó un mercado amplio de alquiler privado.³¹ Aquí se recurrió a la vivienda protegida, elemento clave para entender nuestro sistema de provisión de vivienda deficitario con las clases más vulnerables.

La Vivienda de Protección Oficial (VPO) es el único tipo de vivienda de carácter protegido y de promoción pública en el Estado español desde 1954. Se trata de viviendas que se pueden destinar al alquiler, propiedad, o alquiler con opción a compra, y se pueden construir por organismos públicos o entes privados, estando siempre sujetas a unos requisitos generales de superficie máxima. El precio de venta o alquiler está regulado por el Estado, siendo siempre menor al precio de mercado. Se estructuran en tres regímenes dependiendo de los ingresos del ocupante: “especial” para los ingresos más bajos; “general” para el rango intermedio, y “concertado” para las familias con más ingresos.³² Los aspectos más lesivos para la población vulnerable de nuestro

²⁵ Leal, 2005.

²⁶ Antón-Alonso *et al.*, 2008, p. 349.

²⁷ Antón-Alonso *et al.*, 2008, p. 351.

²⁸ Leal, 2005.

²⁹ Pareja y Sánchez, 2012, p. 15.

³⁰ Leal, 2005, p. 75.

³¹ Defensor del Pueblo, 2019.

³² Arends y García-Almirall, 2014.

suministro de vivienda social son i) el predominio del régimen de propiedad; ii) la caducidad de su calificación y privatización y iii) su producción contra cíclica.

En cuanto al régimen de tenencia, la proporción de vivienda protegida en propiedad era en 2005 del 76%, aumentando hasta 82% en 2010.³³ La escasa oferta de viviendas en alquiler público tiene efectos negativos para la población vulnerable en dos sentidos: “primero, porque no puede influir en la escala de precios moderándolos, y en segundo lugar, porque su reducido volumen hace disminuir drásticamente las alternativas residenciales a las que pueden optar los grupos sociales que necesitan una vivienda”.³⁴ Además, la limitación temporal de la protección de la VPO impone la privatización de la misma al cabo de determinados años, “desperdiciando la posibilidad de crear una bolsa de vivienda social orientada a cubrir las necesidades de vivienda a aquellos más necesitados”.³⁵

En último lugar, como consecuencia del modelo productivista, la producción de VPO es contra cíclica: se produce más vivienda libre y menos protegida en los períodos en que el mercado presenta mayores problemas de accesibilidad y la demanda de este tipo de viviendas es elevada. Así, desde 1996 el auge en la producción de vivienda libre viene acompañado de un descenso de producción de vivienda protegida, precisamente en los momentos en que era más necesaria.³⁶ Su casi desaparición desde inicios del siglo XXI viene dada por el crecimiento de precios y la enorme expectativa de beneficios para los promotores inmobiliarios generadas en el mercado libre.³⁷

Resultados: la vulnerabilidad en el ámbito urbano y sus dinámicas a través de 5 casos de estudio

A partir del análisis de las entrevistas y de la revisión bibliográfica, se identifican al menos tres dinámicas a través de las cuales puede explicarse el fenómeno de la vulnerabilidad en el ámbito urbano y su carácter estructural dentro del sistema residencial: i) la concentración de la pobreza por causa de la segregación residencial; ii) la degradación del parque de viviendas; y iii) el coste de la vivienda como factor de exclusión social.

En resumen, trataremos de explicar por qué la vulnerabilidad se concentra en zonas del territorio, proceso que se conjuga con una degradación del parque residencial en esas mismas zonas, y cómo el coste de la vivienda es determinante en este proceso. A continuación, se presentan tanto aportes conceptuales como fragmentos de las entrevistas, con la intención de responder al segundo de los objetivos específicos de este estudio.

La concentración de la pobreza por causa de la segregación

La concentración de la pobreza puede explicarse, según Oriol Nel·lo,³⁸ en base a la segregación residencial, definida ésta como la “separación de los grupos sociales sobre el territorio en función de su renta”.³⁹ El autor argumenta que los hogares con menor capacidad material se localizan

³³ Pareja y Sánchez, 2012.

³⁴ Cortés, 2000, p. 300.

³⁵ Pareja y Sánchez, 2012, p. 14.

³⁶ Antón-Alonso *et al.*, 2008.

³⁷ Pareja y Sánchez, 2012.

³⁸ Nel·lo, 2018.

³⁹ Nel·lo, 2018, p. 12.

donde los precios de la vivienda son más bajos, o bien donde la informalidad del mercado permite mayor hacinamiento. Es decir, “en aquellas partes del ámbito metropolitano que acumulan mayores déficits urbanísticos, menor calidad urbana, peores condiciones del parque residencial y menores recursos para la prestación de servicios”.⁴⁰ Análogamente a la concentración de vulnerabilidad, se produce el desplazamiento de habitantes de clase trabajadora de zonas de la ciudad que ven incrementado el precio de la vivienda, o gentrificación.⁴¹ El aumento de precios en determinadas zonas de la ciudad, y la expulsión de residentes de menores rentas, implica la agrupación de estos sectores de población donde el precio de la vivienda es menor, siendo la segregación potenciada por las dinámicas de expulsión, desplazamiento de la población y gentrificación.

Esta dinámica se lee en las entrevistas realizadas a técnicos, que confirman un flujo de movilidad residencial de la población con menor renta desde los barrios centrales a los periféricos. Según éstos, aunque la primera entrada a la ciudad para la población vulnerable se efectúa en barrios centrales como el Raval (las sólidas redes de apoyo de las comunidades migrantes en este barrio lo permiten, a pesar del alto coste de la vivienda), esta población tiende a trasladarse a barrios con un precio del suelo menor, donde encuentran mayor estabilidad. Estos barrios de destino son, entre otros, Trinitat Vella o Ciutat Meridiana. Analizando los cambios de domicilio sobre el total de la población por barrios en la ciudad de Barcelona, vemos que el barrio con mayor movilidad de población es el Raval, confirmando la palabra de las personas entrevistadas, siendo el tercero la Barceloneta y estando en todo caso los cinco barrios objeto del presente estudio entre los que presentan mayor movilidad residencial, por encima de la media de la ciudad (Figura 3).

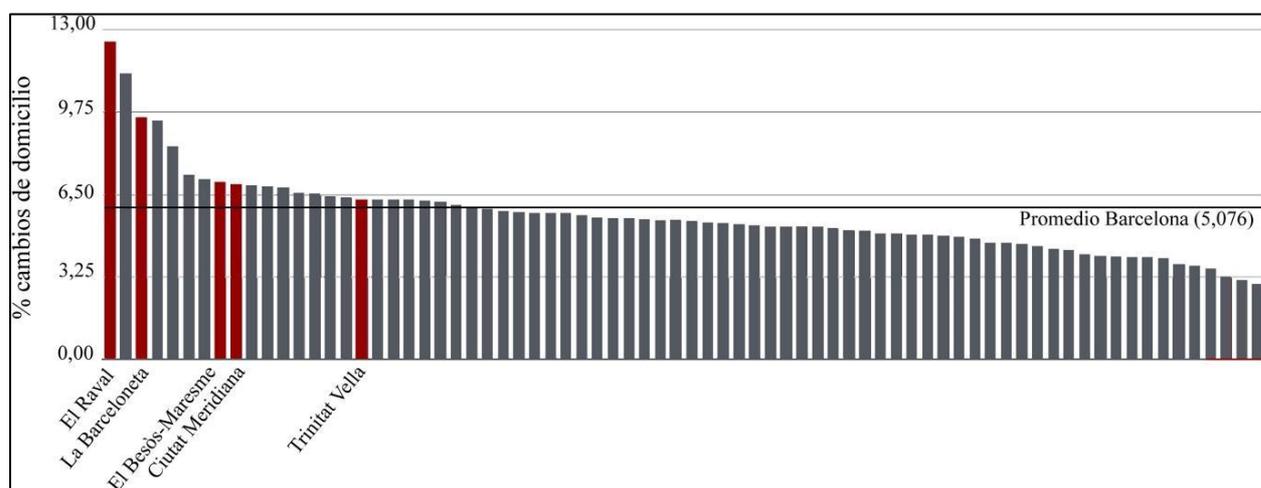


Figura 3. Cambios de domicilio por barrios (2019)

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas oficiales.

Ahora bien, la segregación residencial se reproduce en todas las escalas (no solo a nivel de la ciudad), y la población vulnerable tiende a localizarse, como afirman las personas entrevistadas,

⁴⁰ Ídem 12.

⁴¹ Clark, 2005; Glass, 1964; Janoschka, 2016; Slater, 2009; Smith, 1996.

en viviendas con menores prestaciones, tales como las plantas más altas de edificios sin ascensor, o plantas semienterradas y con peores condiciones de ventilación y acceso. La vivienda, así, termina situando a cada persona en un lugar determinado de la geografía, asociando la clase social a características diferenciales de las viviendas y su entorno, como son los ejes viarios e infraestructuras, equipamientos, actividades económicas, distribución de las zonas verdes o la calidad del medio ambiente.⁴² La exclusión residencial y social se retroalimentan, y “las condiciones se reubican recurrentemente en el propio medio, generando un proceso circular que reproduce sus componentes”.⁴³

Si atendemos no sólo a los factores objetivos, sino también a los subjetivos de la vulnerabilidad,⁴⁴ debemos destacar la percepción negativa que los ciudadanos pueden desarrollar sobre el territorio donde viven. Las personas entrevistadas apuntan a un sentimiento de estigmatización y automarginalización entre la población de algunos de los barrios estudiados, en especial en Trinitat Vella y Ciutat Meridiana. Así, se produce una “huida” del barrio de la población que experimenta una mejoría de sus condiciones económicas y/o laborales, asociando la salida del barrio a un deseo de ascenso social.

La dinámica de segregación, fruto de la presión de los precios inmobiliarios, conjuga entonces procesos de gentrificación y concentración de pobreza, generando cambios en la composición social de los barrios vulnerables.⁴⁵ Prueba de esto es que, al analizar la Renta Familiar Disponible (RFD) de los barrios vulnerables objeto de estudio, algunos de ellos (Trinitat Vella y Ciutat Meridiana) tienden a empobrecerse, mientras otros (Raval, Barceloneta y el Besòs-Maresme) tienden a incrementarla y “enriquecerse” (Figura 4), coincidiendo con la impresión de las personas entrevistadas sobre la evolución de los barrios.

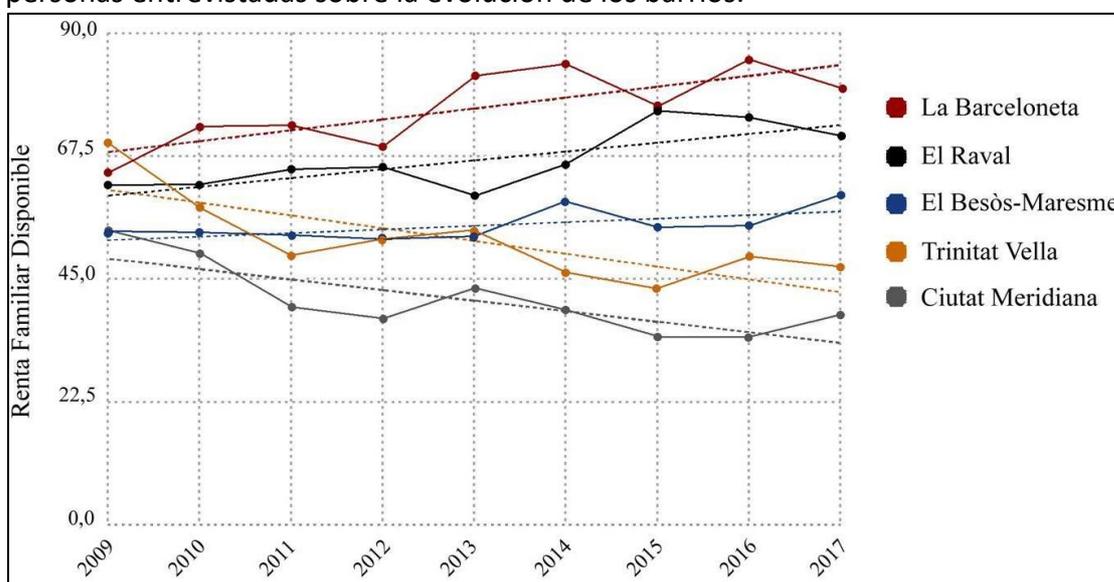


Figura 4. Evolución de la RFD 2009-2017 (en porcentajes respecto a la media de Barcelona).

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas oficiales.

⁴² Cortés, 2000.

⁴³ Alguacil *et al.*, 2014, p. 79.

⁴⁴ Alguacil *et al.*, 2014.

⁴⁵ Nel-lo, 2017.

En las entrevistas, especialmente en los barrios del Raval, la Barceloneta y el Besòs-Maresme, aparece la preocupación por un proceso de expulsión de población vulnerable debido a una subida de precios de la vivienda y presión inmobiliaria. Desde la visión de los técnicos, es una realidad consolidada en el Raval y la Barceloneta, y una de las principales preocupaciones a la hora de elaborar políticas de vivienda. También en el Besòs-Maresme aseguran detectar una creciente oferta de vivienda destinada a uso turístico y un aumento de precios generalizado que aseguran tener en cuenta a la hora de enfrentarse al barrio en cuanto a actuaciones urbanísticas. Los procesos de gentrificación en barrios como la Barceloneta y el Raval han sido tratados por estudios recientes⁴⁶ existiendo evidencias sobre la subida de precios de alquiler en relación con la proliferación de vivienda de uso turístico en la ciudad.⁴⁷ Sin ser los procesos de gentrificación el foco de este artículo, aparece como una de las principales preocupaciones tanto en las entrevistas como en la literatura sobre políticas públicas consultada: “la gentrificación es una amenaza real que no debe ser ignorada [y] el crecimiento de las viviendas de uso turístico ha tenido un impacto sobre los precios y ha contribuido a agravar los riesgos de desplazamiento de población en algunos barrios”.⁴⁸ Siendo así, la Administración corre el riesgo de paralizarse ante “la paradoja de que fueran indeseables o sospechosas las mejoras urbanas [...] ya que esto altera la renta urbana”.⁴⁹ Los técnicos entrevistados coinciden en que la solución no pasa por condenar un espacio a la inacción y degradación, sino por tener en cuenta los procesos de gentrificación a la hora de elaborar las políticas públicas.

La degradación del parque residencial

La vulnerabilidad socio-residencial se refuerza, además de con un medio social y económicamente desfavorecido, con un medio ambiente urbano degradado.⁵⁰ Las entrevistas realizadas dibujan un panorama de alta degradación y déficit de conservación del parque residencial en todos los barrios objeto de estudio, problema detectado y cuantificado en estudios anteriores.⁵¹ Así, la vulnerabilidad socio-residencial no sólo se presenta como un problema de acceso a la vivienda, sino de condiciones físicas de la misma, como es el caso de “aquellas personas que [...] tienen una vivienda en la que residen, aunque no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, ya que tienen problemas estructurales, o [...] carecen de instalaciones básicas”.⁵² La figura 5 da cuenta del estado de los edificios en los cinco barrios, a partir de datos obtenidos del censo de 2011. Una actualización con los datos del último censo - aún no disponibles - permitiría dar cuenta del alcance e impacto de la rehabilitación en la ciudad mucho más certera. Sin embargo, esta figura permite ubicar a los barrios en un continuum de vulnerabilidad física de los edificios, dando cuenta de que los barrios más “nuevos” de origen desarrollista (Trinitat Vella y Ciutat Meridiana) estarían en mejores condiciones que aquellos en el distrito más antiguo de la ciudad. Sin embargo, cabría incluir otras variables vinculadas como

⁴⁶ Souto-Rubio, 2020; Crespi-Vallbona, 2018; Makhoul de la Garza, 2016; Pareja y Simó, 2014; Tapada y Arbaci, 2011.

⁴⁷ Garcia-López *et al.*, 2019.

⁴⁸ Nel-lo, 2017, p. 109.

⁴⁹ Nel-lo, 2017, p. 109.

⁵⁰ Alguacil *et al.*, 2014.

⁵¹ Cornadó y Vima-Grau, 2017, 2018; Cornadó *et al.*, 2021.

⁵² Antón-Alonso *et al.*, 2008, p. 357.

la accesibilidad y eficiencia energética, que permitirían una fotografía mucho más adecuada del estado real de las fincas.

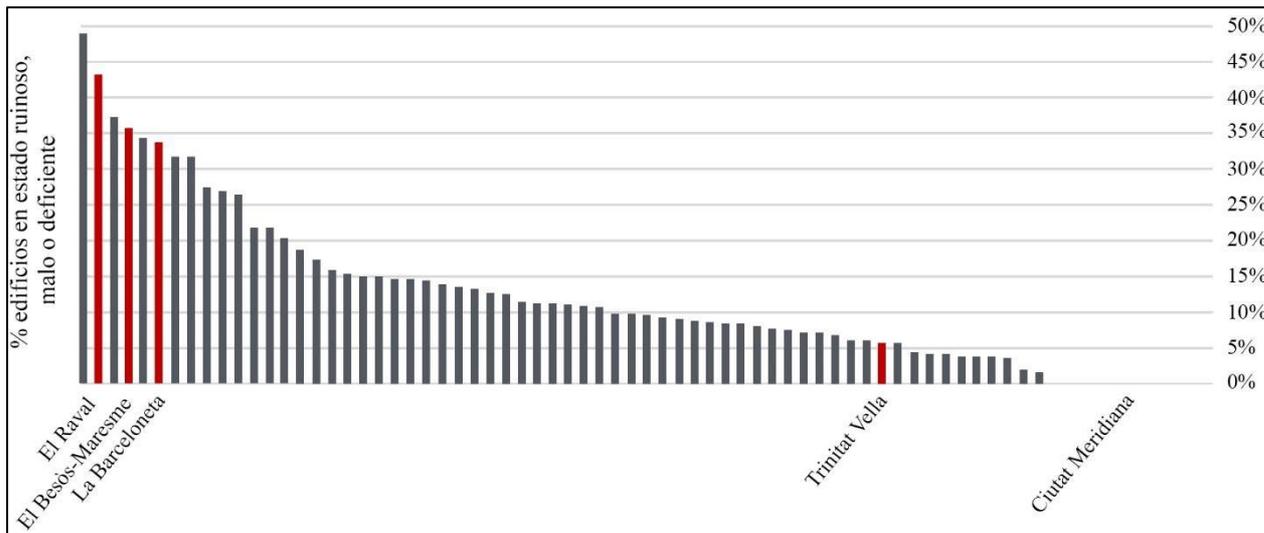


Figura 5. Estado ruinoso, malo o deficiente de los edificios.

Fuente: Elaboración propia en base a censo 2011.

El principal de los escollos que encuentran los técnicos entrevistados con respecto al reto de la rehabilitación del parque residencial es que éste es casi totalmente privado. El fomento del régimen de tenencia en propiedad en España (como se explicaba en el anterior apartado) limita las herramientas públicas de actuación en la rehabilitación de vivienda.

En lo que respecta a la población vulnerable propietaria de su vivienda, la falta de conocimientos técnicos, jurídicos o económicos son algunas de las causas de la falta de éxito de las políticas públicas de fomento de la rehabilitación.⁵³ A esto se añade su reducido peso respecto al total de las inversiones públicas de fomento de la edificación, la falta de carácter coercitivo de la administración y la propia naturaleza de los programas especialmente compleja que, por tener lugar “en ámbitos habitados, en muchas ocasiones con problemas socioeconómicos, [...] requiere soluciones complejas, adaptadas a cada caso y dilatadas en el tiempo”.⁵⁴ De esta manera, la rehabilitación se da de forma segregada en la ciudad, resultando un mapa de la distribución de la rehabilitación efectiva muy desigual⁵⁵, conviviendo más rehabilitación (Figura 6) y más solicitudes de ayudas públicas a la rehabilitación tanto en los barrios más pobres como en los de mayor poder adquisitivo (Figura 7).

⁵³ Trilla, 2017.

⁵⁴ Hernández-Aja *et al.*, 2014, p. 135.

⁵⁵ Trilla, 2017.

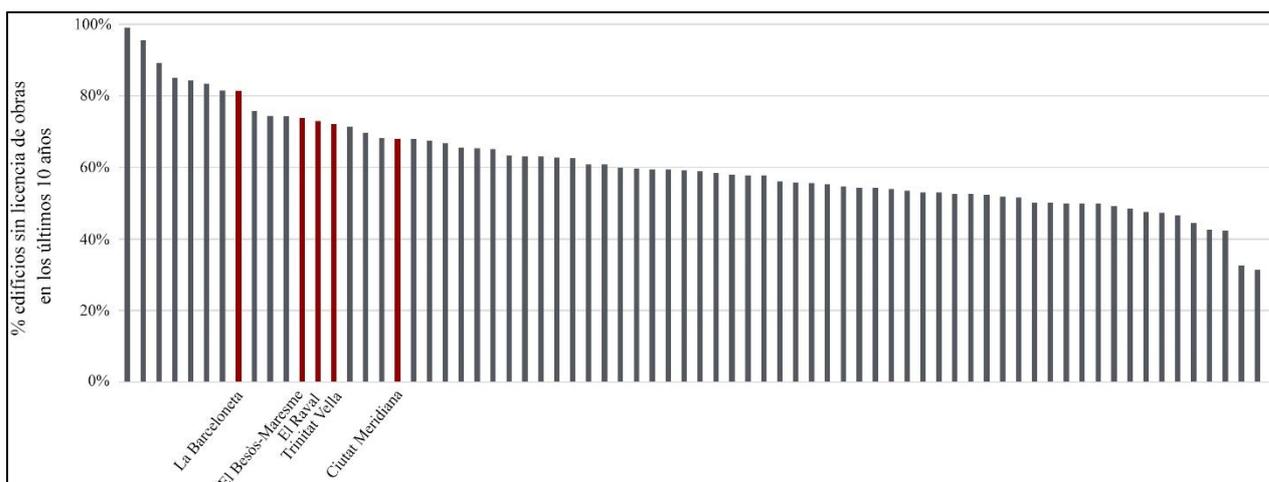


Figura 6. Actividad rehabilitadora en los últimos 10 años.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de licencias cedidos por el Ayuntamiento de Barcelona, Garcia-Almirall et al., 2017.

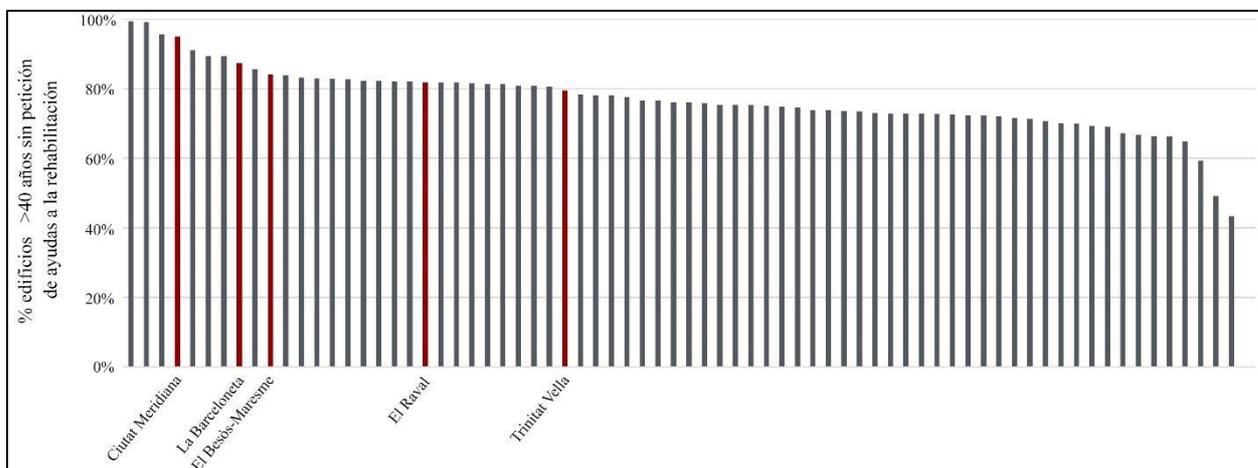


Figura 7. Solicitud de ayudas a la rehabilitación para edificios de más de 40 años.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de licencias cedidos por el Ayuntamiento de Barcelona, Garcia-Almirall et al., 2017.

A pesar del empeoramiento general de las condiciones de vida y el aumento de la desigualdad, como muestran algunos estudios, el efecto sobre los barrios vulnerables de programas de rehabilitación es positivo, puesto que su población tiende a mantener o mejorar su situación.⁵⁶ Los técnicos entrevistados coinciden en el carácter innovador de iniciativas como el Plan de Barrios⁵⁷ o el programa Fincas de Alta Complejidad,⁵⁸ resaltando su interdisciplinaridad y colaboración entre delegaciones dentro de la propia administración. Sin embargo, destacan que presentan una situación de relativamente baja capacidad de rehabilitación, debido a la complejidad de las situaciones a abordar. Los programas enunciados apuestan por el

⁵⁶ Nel-lo, 2018.

⁵⁷ El Plan de Barrios del Ayuntamiento de Barcelona pone en marcha acciones sociales, económicas y urbanas con el objetivo de reducir las desigualdades. Ver en <https://pladebarris.barcelona>.

⁵⁸ Fincas de alta complejidad es un programa del Plan de Barrios para la rehabilitación de fincas que, por su complejidad socioeconómica, suelen quedar fuera de las convocatorias ordinarias. Ver en <https://habitatge.barcelona/ca/serveis-ajuts/rehabilitacio/ajuts/finques-alta-complexitat>.

acompañamiento en las comunidades de vecinos, ayuda en la resolución de conflictos y formación en temas técnicos.⁵⁹

En el caso del parque degradado en propiedad de grandes tenedores se cuenta con estrategias como el Plan Dintres,⁶⁰ que nace como herramienta coercitiva ante las situaciones de alta degradación y dejadez de la propiedad. Actualmente, sin embargo, se exploran vías de colaboración público-privadas en las que la administración puede financiar la rehabilitación a cambio de compromisos de la propiedad en relación a fijar inquilinos a través de contratos de alquiler de mayor duración.

En todo caso, según las personas entrevistadas, las capacidades de la administración para intervenir en el parque residencial degradado privado, a menudo en manos de grandes propietarios, es muy limitada. Los principales escollos que se encuentran son tres: i) la falta de interlocución con la propiedad y dejadez de la misma (generalmente en casos de propiedad de bancos o fondos de inversión, cuya participación en las comunidades de propietarios y cumplimiento del deber de conservación son habitualmente nulos); ii) la incapacidad de sanción (debida, fundamentalmente, a la diferencia de velocidades entre los trámites legales y coercitivos y los cambios de propiedad); y iii) la generación de plusvalías por parte de la Administración (que acaban siendo capturadas por agentes del sector inmobiliario privado).

El coste de la vivienda como factor de exclusión residencial

La incidencia del coste de la vivienda en los hogares es enorme, siendo el gasto más importante e inevitable de los mismos. Estudios recientes dan cuenta de cómo en barrios vulnerables el alquiler promedio representa más del 50% de la RFD.⁶¹ Además, no solo el coste del acceso sino del mantenimiento de la vivienda grava con mayor intensidad a los grupos sociales con menores ingresos, siendo una de las causas estructurales de las desigualdades urbanas, existiendo “una fuerte correlación entre ingresos más bajos y peso más alto del coste de la vivienda”.⁶² Lejos de paliarse, los problemas relacionados con la vivienda tienden a consolidarse dentro de un contexto de profundización, cronificación y extensión de la pobreza: de las ayudas concedidas, por ejemplo, por Cáritas en 2013, un 64% están asociadas a la vivienda, habiéndose duplicado las personas beneficiarias entre 2007 y 2013.⁶³ Esto se produce dentro de un contexto de aumento de la desigualdad a nivel estatal, que después de haberse reducido entre los años 80 y 90 (a raíz de una mejora en el mercado laboral e implantación de beneficios del Estado del Bienestar en el ámbito de la salud, pensiones y asistencia social) ha conocido una inflexión desde el inicio de la crisis económica en 2008. El incremento del paro, el aumento de la precariedad laboral y las tensiones en el mercado inmobiliario han incrementado las desigualdades y la segregación urbana, expresada a través de la emergencia de dos fenómenos: el porcentaje de hogares en riesgo de pobreza y el ensanchamiento de la distancia que separa los grupos más ricos y pobres.⁶⁴

⁵⁹ Uzqueda *et al.*, 2021.

⁶⁰ El Plan Dintres, para el distrito de Ciutat Vella, se basa en el deber de conservación. Ver en <https://ajuntament.barcelona.cat/fomentdecitvat/ca/que-fem/ciutat-vella/pla-dintres>.

⁶¹ Arellano, B; Roca, J. 2020.

⁶² Trilla, 2014, p. 107.

⁶³ Trilla, 2014.

⁶⁴ Nel-lo, 2018.

A través de las entrevistas realizadas se confirma la problemática acuciante del acceso a la vivienda entre la población más vulnerable. Habiéndose convertido en un problema estructural en la ciudad, la Administración y los departamentos de vivienda identifican dos características del momento actual en cuanto a la emergencia habitacional: una mayor vulnerabilidad en la población en régimen de alquiler debido a la subida de los precios, y aumento del impago de alquiler e hipoteca y proliferación de ocupaciones, con el riesgo de desahucios que conlleva. La figura 8 permite ubicar a los barrios en el continuum de precios de alquiler, dando cuenta de que, si bien Ciutat Meridiana es el barrio más barato para alquilar, tanto el Raval como la Barceloneta no siguen este mismo patrón, dando cuenta de la vulnerabilidad del inquilino, desarrollada a continuación. Al mismo tiempo, aunque algunos barrios resulten más “baratos” en relación a la media de la ciudad, al momento de vincular este dato con los ingresos percibidos por las personas residentes, el esfuerzo que conlleva dicho acceso sigue siendo mucho más elevado que la media.

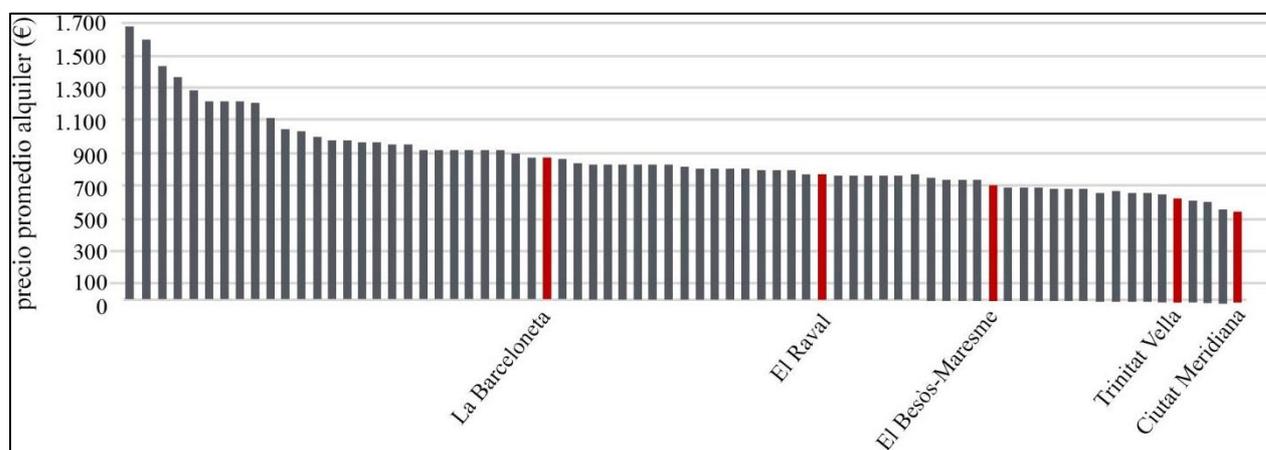


Figura 8. Precio promedio de alquiler.

Fuente: Elaboración propia en base a estadística oficial (4T-2021).

La vulnerabilidad del inquilino

El régimen de tenencia está asociado a la vulnerabilidad socio-residencial, siendo el alquiler en Catalunya más habitual en la población con ingresos más bajos: supone un 80% en el primer decil de ingresos, un 60% en el segundo y tercero, y un 10% en los últimos.⁶⁵ Según el mismo estudio, en 2012, la tasa de pobreza de personas en alquiler llegaba al 59% una vez descontado el coste de la vivienda. Actualmente, además de tener una renta inferior, los inquilinos realizan un esfuerzo económico medio en vivienda muy superior (en concreto un 43,7% de la RFD) comparando con el acceso a la propiedad (un 17% de la RFD)⁶⁶ que, como dijimos, es necesario relativizar según los ingresos familiares muy dispares entre los barrios de la ciudad.

A la mayor tasa de pobreza y peor relación entre ingresos y coste de la vivienda, se le suma a la población que vive en régimen de alquiler, una oferta menor de vivienda en los barrios donde la población es más pobre, y un riesgo de “contaminación” de los principales problemas inmobiliarios como el uso turístico.⁶⁷ Por último, y aunque no se refiere al coste, es reseñable la

⁶⁵ Trilla, 2014.

⁶⁶ Nel·lo, 2018.

⁶⁷ Trilla, 2017.

mayor tasa de alquiler en infravivienda: un 22,4% en casos graves y 19,1% en moderados, frente a un 10,4% en viviendas en buen estado.⁶⁸

La consolidación de los desahucios

Un reciente informe sobre la evolución de los desahucios denuncia que doce años después de la escalada de la burbuja y la crisis económica, la emergencia habitacional sigue más viva que nunca, como consecuencia de un modelo de vivienda en el que las leyes sobreprotegen o facilitan los intereses del mercado, vulnerando derechos.⁶⁹ Concluye además que los desahucios derivados de impagos de alquiler han crecido exponencialmente (ganando terreno a los derivados de ejecución hipotecaria) y es una oleada vigente al menos desde 2013, directamente relacionada con la precarización de los derechos de los inquilinos. Según el informe, estaríamos ante un cambio de paradigma, en el que se consolidan los desahucios en arrendamientos y ganan más peso los desahucios por ocupación, especialmente a partir de 2016.

Por su parte, la impresión de las personas entrevistadas es análoga a las conclusiones del informe: existe una fuerte inseguridad en la tenencia en la totalidad de los barrios estudiados. Los técnicos del Besòs-Maresme aseguraban poner esfuerzos en regularizar situaciones de ocupación a través del Decreto-ley 17/2019 de medidas de refuerzo urgentes para mejorar el acceso a la vivienda,⁷⁰ que obliga a la gran propiedad a ofrecer un alquiler social bajo determinados supuestos. Aseguran que la proliferación de situaciones de ocupación no ha cesado sino incrementado desde la crisis inmobiliaria, y que las cifras de desahucios permanecen constantes, habiendo mutado su origen desde el impago de hipoteca al impago de alquiler.

Conclusiones

En relación al análisis del estudio

La vulnerabilidad socio-residencial tiene dinámicas asociadas a través de las cuales se explica su carácter estructural dentro de la ciudad, que son:

- i) la concentración de la pobreza, debido a que los grupos sociales se localizan en el territorio en función de su renta y del precio de la vivienda, segregando y siendo expulsada la población de clase trabajadora de ciertos territorios con precios en auge.
- ii) la degradación del parque residencial, conjugado con una incapacidad de las Administraciones de actuar en un parque eminentemente privado y produciéndose un mapa de rehabilitación altamente segregado y que contribuye a la desigualdad.
- iii) un coste generalizado de la vivienda que produce exclusión residencial, gravando con especial intensidad a la población con menores ingresos y a los inquilinos, en un contexto general de ensanchamiento de las desigualdades.

A lo largo del trabajo se ha podido discutir y se han presentado las principales contribuciones en cada uno de estos tres puntos, haciendo hincapié en los vínculos entre la política de vivienda y la situación actual de alta vulnerabilidad.

⁶⁸ Antón-Alonso *et al.*, 2008.

⁶⁹ Observatorio DESC, 2020.

⁷⁰ Ver en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-2509>

Asimismo, a través del estudio de cinco casos, se ha identificado la manera en que dichos fenómenos se territorializan. Los agentes entrevistados dan cuenta de los procesos de cambio y sustitución de la población, con una movilidad residencial superior a la media en todos los casos, pero con dos patrones muy distintos. El Raval, La Barceloneta y el Besòs-Maresme, serían barrios de acogida de población de rentas bajas que tiende a ser progresivamente desplazada por rentas más altas; mientras que Ciutat Meridiana y Trinitat Vella serían barrios de acogida en un segundo nivel, lugares donde las rentas bajas tienden a estabilizarse. Este patrón diferencial entre casos se mantiene por lo que se refiere a la degradación del parque residencial, siendo este significativamente más deficiente en el Raval, Besòs-Maresme y La Barceloneta. Sin embargo, los cinco casos de estudio, vulnerables todos ellos, tienen una actividad rehabilitadora muy baja, con más del 70% del parque edificado antiguo pendiente de percibir mejoras e intervenciones. Finalmente, desde el punto de vista del coste de la vivienda, siguen manteniéndose en cierta forma los dos perfiles distintivos, con La Barceloneta, El Raval y El Besòs-Maresme presentando unos precios promedio de alquiler muy elevados, más si se toma en cuenta la renta familiar disponible en estos barrios; mientras que Trinitat Vella y Ciutat Meridiana se situarían entre los barrios con un alquiler más barato de la ciudad, sin dejar de ser considerable en relación a la renta familiar disponible de la media de sus residentes.

En relación a las posibles implicaciones en las políticas públicas

A partir del análisis desarrollado, se derivan, asimismo, una serie de recomendaciones para las políticas públicas que se detallan a continuación.

Si la política de vivienda es – desde la provisión de vivienda hasta el grado de intervención de las Administraciones en el mercado inmobiliario – el origen del sistema de vivienda actual, y es sabido que éste genera vulnerabilidad socio-residencial de manera estructural en las ciudades, se puede determinar, también, que es uno de los principales mecanismos que tiene la administración para subvertir dicha vulnerabilidad. El gasto público directo insuficiente y el indirecto basado en una fiscalidad regresiva; un sistema de vivienda en manos del mercado inmobiliario, que fomenta la propiedad y la construcción; además del papel y volumen de la VPO, son los elementos que deberían ponerse en discusión para enfrentar el problema.

Sabiendo que el empobrecimiento general y el ensanchamiento de las desigualdades sociales son la raíz bajo la que se vertebran el resto de dinámicas de concentración de vulnerabilidad en el territorio, la primera línea de actuación debería centrarse en revertir los procesos de la propia desigualdad, desde la misma base del problema: “las soluciones no se pueden buscar en el reordenamiento espacial [...] sino en si y cómo el bienestar social local se puede reconsiderar a la luz de una sociedad más equitativa”.⁷¹ Conociendo el límite de “una intervención centrada exclusivamente en las condiciones de alojamiento sólo tiene capacidad de mejora real si se relaciona con otro tipo de actuaciones que tengan capacidad de reestructurar las redes de

⁷¹ Arbaci y Rae, 2014, p. 170.

integración”,⁷² se podría incidir en varias líneas de actuación dentro del ámbito de la política de vivienda que serían clave en la reducción de la vulnerabilidad socio-residencial, tales como:

- a) *Potenciación del alquiler social*. El aumento del gasto directo en materia de vivienda, y en concreto mediante la producción de VPO en régimen de alquiler, tendería a mitigar tanto el problema de acceso a la vivienda de la población vulnerable, como la dificultad que presenta la Administración para revertir la degradación de un parque residencial eminentemente privado. Además, mediante la distribución en el territorio y no concentrada, los efectos de la segregación se verían también revertidos. La vivienda en alquiler social tiene varias facetas positivas de las que la promoción en régimen de propiedad carece: se necesita una menor cuantía para satisfacer las necesidades de la población, por poderse utilizar una misma vivienda para varios usuarios a lo largo de los años, con el consiguiente menor consumo de suelo; y elimina los problemas relacionados con el fraude en la venta a precios superiores a los legales, y el desvío a segundas residencias.⁷³ Por otro lado, la mayor vulnerabilidad entre la población en régimen de alquiler, plantea la necesidad de “reforzar una cierta dualidad de mercado con el desarrollo de viviendas públicas en alquiler que permitan el acceso de los grupos de rentas más bajas que quedan sistemáticamente fuera del mercado libre”.⁷⁴ Por último, la promoción social de alquiler tiene el efecto, en un momento de crisis económica, de permitir la movilidad geográfica de trabajadores, ayudando a disminuir el número de parados.⁷⁵
- b) *Fortalecimiento de la Administración en la intervención del parque residencial*. La política de rehabilitación y revitalización de espacios degradados incide sobre aspectos de vital importancia, como son la renovación y mantenimiento del patrimonio residencial, tanto en los centros urbanos como en las periferias.⁷⁶ Sin embargo, estas ayudas suelen quedar destinadas al arreglo de algunos edificios concretos, sin realizarse planes integrales que reviertan estructuralmente la degradación de la edificación. Es necesario aportar más atención y gasto social a este tipo de políticas, controlando desde la Administración la generación de plusvalías e intentando, sino evitándolas, distribuir las de manera que repercutan en la propia Administración o en la población vulnerable. El reto de estas acciones consiste en blindar el desplazamiento de población vulnerable debido a la subida de precios producto de las mejoras. Sin embargo, un parque residencial eminentemente privado, altamente degradado y con situaciones de vulnerabilidad compleja, resulta en una incapacidad de la Administración con sus mecanismos habituales para abordar esta problemática: “los responsables de la política de vivienda en España se enfrentan hoy a

⁷² Cortés, 2000, p. 311.

⁷³ Pareja y Sánchez, 2012.

⁷⁴ Leal, 2005, p. 78.

⁷⁵ Borgia y Delgado, 2009.

⁷⁶ Antón-Alonso *et al.*, 2017.

una serie de condicionantes exógenos a su ámbito competencial que limitan de forma clara su capacidad operativa”.⁷⁷ Estas limitaciones las componen aspectos como la caída de la actividad económica y la ocupación, caída del crédito a familias, recetas de austeridad o reorientación del sector financiero.⁷⁸ Así, debe intensificarse el fortalecimiento de los mecanismos de la Administración en la intervención directa sobre la rehabilitación del parque residencial, tanto mediante programas de apoyo económico a los propietarios vulnerables, como explorando vías coercitivas de sanción a los grandes propietarios que no cumplen con la obligación de mantenimiento del parque.

- c) *Disminución del coste de la vivienda.* El control de precios del alquiler es un mecanismo a explorar que ya se está poniendo en práctica en diversas ciudades de Europa ante el auge de los precios y el aumento del sobreesfuerzo. En Catalunya, se han aprobado sucesivas leyes, como una ley de contención de rentas de alquiler,⁷⁹ de las que aún no se puede analizar los efectos pues parte de sus instrumentos han quedado posteriormente suspendidos, pero que pretende, con un coste bajo y con efectos inmediatos, moldear el mercado residencial en favor del interés público. Se trata de una ley que no desincentiva la rehabilitación (permitiendo incrementos mayores para viviendas rehabilitadas) y que exime al pequeño propietario con bajo nivel de renta, ambas críticas utilizadas generalmente por los sectores detractores de estas políticas. El debate en torno a la política de regulación del alquiler también se ha intensificado a nivel estatal, con diversos objetivos: i) una mejor distribución de la renta, siendo el control de alquileres una transferencia de ingresos de propietarios a inquilinos, con efectos análogos al aumento de impuestos que gravan a arrendadores; ii) la estabilización de los precios para fijarlos en niveles equitativos; y iii) aumentar la seguridad de los inquilinos.⁸⁰

En un futuro cercano, si llegan a instrumentalizarse algunas de las propuestas, se podrá conocer el resultado de estos mecanismos, así como otras legislaciones aprobadas: en Catalunya, el decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda; en el Estado español, el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, entre otras.

Finalmente, la intención de este artículo no es la de dar soluciones “mágicas” o sistemáticas a los temas complejos sobre los que ha versado. Sin embargo, sí se propone como una vía para problematizar y promover un debate profundo respecto de qué modelo de Estado (y de Administración pública) tenemos, qué política de vivienda se promueve, y qué implicaciones

⁷⁷ Trilla, 2014, p. 98.

⁷⁸ Trilla, 2014.

⁷⁹ Ley 11/2020. Se puede consultar en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11363.

⁸⁰ Pareja y Sánchez, 2012.

tiene en relación a la superación o, por otro lado, la consolidación de situaciones de desigualdad en el territorio. El estudio localizado de estas dinámicas ayuda a comprender la problemática en todos los niveles, permitiendo incorporar la voz de los principales actores implicados, a la vez que habilitando un diálogo entre mundos que en ocasiones parecen no conocerse: política, academia, ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Ajuts a la Rehabilitació per a Finques d'alta Complexitat. Disponible en: <https://habitatge.barcelona/ca/serveis-ajuts/rehabilitacio/ajuts/finques-alta-complexitat> (visitado el 7 de enero de 2021)

Ayuntamiento de Barcelona. Estadística i Difusió de Dades. *Anuaris Estadístics de la Ciutat de Barcelona*. 2020. Disponible en <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/anuaris/index.htm> ISSN: 1130-4669.

ALGUACIL, Julio, CAMACHO, Javier y HERNÁNDEZ, Agustín. La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. 2014, nº 27, 73-94. ISSN: 1139-5737. DOI: <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10863>.

ANTÓN-ALONSO, Fernando, CORTÉS, Luís, MARTÍNEZ, Carlos, y NAVARRETE, Jimena. Fundación FOESSA. Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social. En: *La exclusión residencial en España, VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Cáritas Española Editores, 2008. 349-368 pp. ISBN: 978-84-8440-490-3.

ARBACI, Sonia, y RAE, Ian. Efecto barrio y desigualdades: Evidencias para desmitificar las políticas urbanas de diversificación residencial. *Architecture, City and Environment*. 2014, nº 9(26), 147-176. ISSN: 1886-4805 DOI: <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3687>.

ARELLANO, B. y ROCA, J. (2020). Informe relatiu a la valoració del impacte de la nova proposta normativa de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge regulada al DLL. Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació, Ajuntament de Barcelona. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11703/119914>.

ARENDS M, Lenimar Nairt y GARCÍA-ALMIRALL, M. Pilar. Una visión comparada de la vivienda social en Europa. El caso de Barcelona y Londres. *Architecture, City and Environment*. 2014, nº 9(26), 177-200. ISSN: 1886-4805 DOI: <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3690>.

Boletín Oficial del Estado. Ley 11/2020. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11363 (consultada el 3 de febrero de 2021).

BORGIA, Sofía y DELGADO, Andrés. *Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15*. Presupuesto y Gasto Público. 2009, nº 57, 33-49. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3219251>. ISSN: 0210-5977.

CLARK, Eric. The Order and Simplicity of Gentrification - a Political Challenge. En: ATKINSON, Rowland & BRIDGE, Gary (ed.). *Gentrification in a Global Context: The New Urban Colonialism*. 1.ª ed. Londres: 2005, p. 24-31.

CORNADÓ, Còssima y VIMA-GRAU, Sara. *Prediagnosi de l'edificació residencial en els àmbits de vulnerabilitat de la ciutat de Barcelona*. Barcelona: Foment de Ciutat SA, 2017. Disponible en <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/126053>.

CORNADÓ, Còssima y VIMA-GRAU, Sara. Prediagnosi de l'estat de l'edificació residencial a la Barceloneta, raval nord i el born nord, com àmbits de vulnerabilitat de la ciutat de Barcelona. 2018. Disponible en <http://www.recercat.cat/handle/2072/338263>.

CORNADÓ, Còssima, VIMA-GRAU, Sara y GARCIA-ALMIRALL, Pilar. Pre-diagnosis protocol for large residential building stock. The case of Barcelona's vulnerable areas. En: Delgado, J.M.P.Q. (Ed.) *Hygrothermal Behaviour and Building Pathologies*. Switzerland: Springer Nature. 2021, 123-155. Disponible en https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-50998-9_6.

CORTÉS, Luis. *La vivienda como factor de exclusión en la ciudad*. 2000, nº 119. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=138826> ISSN: 0417-8106.

CRESPI-VALLBONA, Montserrat. La transformación y gentrificación turística del espacio urbano. El caso de la Barceloneta (Barcelona). *EURE (Santiago)*. 2018, nº 44(133), 51-70. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000300051>.

Defensor del Pueblo. *La vivienda protegida y el alquiler social en España*. 2019. Disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2019/09/Separata vivienda protegida .pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2019/09/Separata_vivienda_protegida.pdf).

El Pla de Barris de Barcelona. Disponible en: <https://pladebarris.barcelona/ca> (visitado el 6 de febrero de 2021)

El Pla Dintres de l'Ajuntament de Barcelona. Disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/fomentdecitad/ca/que-fem/ciutat-vella/pla-dintres> (visitado el 10 de febrero de 2022)

ESTIVILL, Jordi. *L'Observatori Català de la Pobresa, la Vulnerabilitat i la Inclusió Social. Fonaments i precedents europeus*. Departament d'Acció Social i Ciutadania. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010. Disponible en https://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/coleccions/inclusio_social/num_1/observatori_pobresa.pdf.

GARCÍA-ALMIRALL, M. Pilar, VILA, Gemma, MOIX BERGADÀ, Montserrat, FERRER GUASCH, Maria Remei y VIMA-GRAU, Sara. *Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial*. 2017. Disponible en <http://www-cpsv.upc.es/HabitatConvivencia/HabitatForLivingInCommunity.pdf>.

GARCÍA-ALMIRALL, M. Pilar, ARENDS, Lenimar, GUTIÉRREZ, Blanca, IDROVO, Daniela, y CLEVES, Gina. Modelos de política de vivienda municipal en Europa y América. *Qüestions d'Habitatge* (Políticas comparadas de vivienda). 2016, nº 20. Disponible en <http://www.pmhb.org/repdoc/66993-20161216104937.pdf>.

GARCÍA-ALMIRALL, M. Pilar, CORNADO, Còssima, VIMA-GRAU, Sara. Residential Vulnerability of Barcelona. Methodology integrating Multi-Criteria Evaluation Systems and Geographic Information Systems. *Sustainability* 2021, 13(24), 13659; <https://doi.org/10.3390/su132413659>.

GARCIA-LÓPEZ, Miquel-Àngel, JOFRE-MONSENY, Jordi, MARTÍNEZ MAZZA, Rodrigo y SEGÚ, Mariona. *Do Short-Term Rental Platforms Affect Housing Markets? Evidence from Airbnb in Barcelona*. SSRN Electronic Journal. 2019. Disponible en <https://doi.org/10.2139/ssrn.3428237> ISSN: 1556-5068.

GLASS, Ruth. *London: Aspects of Change*. Londres: MacGibbon & Kee, 1964.

HERNÁNDEZ-AJA, Agustín. *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España. Metodología, contenidos y créditos*. Ministerio de Fomento. 2012. Disponible en http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/8E15B071-12B5-4390-A913-E7349266E9FA/111284/20120125_METODOLOGIA_ATLAS.pdf.

HERNÁNDEZ-AJA, Agustín, GARCÍA-MADRUGA, Carolina, RODRÍGUEZ-SUÁREZ, Iván, y MATESANSZ-PARELLADA, Ángela. Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, Tipología urbana y vulnerabilidad social. *Architecture, City and Environment*. 2014, nº 9(26), 127-146. DOI: <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3686>.

JANOSCHKA, Michael. Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina. *Revista INVI*. 2016, nº 31(88), 27-71. Disponible en <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62785/66662>.

LEAL, Jesús. *La política de vivienda en España*. Documentación social. 2005, nº 138(3), 63-80. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1373178> ISSN: 0417-8106.

MAKHLOUF DE LA GARZA, Muna. *Transformaciones urbanas desde la resistencia: aproximaciones a un movimiento vecinal en la Barceloneta, Barcelona* (Tesis Doctoral en Antropología). 2016. Disponible en <https://www.tesisenred.net/handle/10803/397704#page=1>.

NEL·LO, Oriol. *Gobernar las transformaciones: la responsabilidad pública en el mercado del suelo y la vivienda. Transformar la ciudad con la ciudadanía. Criterios y reflexiones para el plan de barrios de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona. 2017, 107-113 pp. Disponible en <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2017/03/22180511/Transformar-la-ciudad-370-1217.pdf>.

NEL·LO, Oriol. *Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona*. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales*. 2018, nº 198, 697-715. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6783273>. ISSN: 1133-4762.

Observatorio DESC. *L'evolució dels desnonaments 2008-2019. De l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*. Barcelona: Observatori de Drets Econòmics, Socials i Culturals Observatori DESC - Àrea d'habitatge i dret a la ciutat, 2020. Disponible en <http://observatoridesc.org/ca/nou-informe-sobre-l-evolucio-dels-desnonaments-2008-2019-que-evidencia-que-vulneracio-del-dret-l>.

PAREJA, Montserrat y SÁNCHEZ, María Teresa. *La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro*. *Revista galega de economía*. Diciembre 2012, nº 21, 203-232. Disponible en https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/19006/pp_203_232_rge_21_2_esp.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

PAREJA, Montserrat y SIMÓ, Montse. *Dinámicas en el entorno construido: Renovación, gentrificación y turismo. El caso de la barceloneta*. *Architecture, City and Environment*. 2014, nº 9(26), 201-222. DOI: <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3688>.

SLATER, Tom. *Missing Marcuse. On gentrification and displacement*. *City* 2009, nº 13(2-3), 293-311. DOI: <https://doi.org/10.1080/13604810902982250>.

SMITH, Neil. *La nueva frontera urbana. Ciudad Revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de Sueños. 2012.

SOUTO-RUBIO, Raquel. *Vulnerabilidad socio-residencial y gentrificación: desplazamiento, rentabilidad y conflicto en la Barceloneta* (tesina de máster en arquitectura). 2020. Disponible en <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/335788>.

TAPADA, María Teresa & ARBACI, Sonia. *Proyectos de regeneración urbana en Barcelona contra la segregación socioespacial (1986-2009): ¿solución o mito?* *ACE: Architecture, City and Environment*. 2011, nº 6 (17), 187-222. Disponible en <https://doi.org/10.5821/ace.v6i17.2534>

TRILLA, Carme. *Desigualdad y vivienda*. Architecture, City and Environment. 2014, nº 9 (26), 95-126. Disponible en <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3685>. ISSN: 1886-4805.

TRILLA, Carme. La vivienda asequible: instrumento para combatir la desigualdad y la segregación. Transformar la ciudad con la ciudadanía. Criterios y reflexiones para el plan de barrios de Barcelona. Ajuntament de Barcelona. 2017, 75-8. Disponible en <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2017/03/22180511/Transformar-la-ciudad-370-1217.pdf>.

UZQUEDA, Angel, GARCIA ALMIRALL, Pilar, CORNADO, Còssima, VIMA-GRAU, Sara Critical Review of Public Policies for the Rehabilitation of Housing Stock: The Case of Barcelona. *Buildings* 11, nº 3:108. DOI: <https://doi.org/10.3390/buildings11030108>.

© Copyright: Gonzalo Piasek, Sara Vima Grau, Raquel Souto Rubio, Còssima Cornadó, Pilar Garcia Almirall, 2022

© Copyright Biblio3W, 2022

Ficha bibliográfica: PIASEK, Gonzalo; VIMA, Sara; SOUTO, Raquel; CORNADÓ, Còssima; GARCIA ALMIRALL, Pilar. Revisión de políticas de vivienda en contextos de vulnerabilidad socio-residencial. Cinco barrios de Barcelona. Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de febrero de 2022, vol. XXVII, nº 1338 [ISSN: 1138-9796].

