

Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona

ORIOL NEL·LO COLOM

Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN: El artículo analiza la relación entre el proceso de metropolitanización y la segregación residencial de la población en el ámbito metropolitano de Barcelona durante las últimas décadas. El trabajo se articula en cuatro apartados. En el primero se exponen los rasgos principales del proceso de metropolitanización en Barcelona y su entorno durante los últimos cincuenta años. A continuación se detalla las características que la segregación residencial presenta en este ámbito, con especial referencia a su evaluación en el período inmediatamente anterior y posterior al inicio de la crisis económica del 2008. En tercer lugar, se analiza la cuestión del mercado de la vivienda, clave para la comprensión de las dinámicas de segregación. Finalmente, el último apartado explica cuáles han sido las principales políticas públicas desarrolladas en las dos últimas décadas en el campo de la rehabilitación urbana: la Llei de Barris de Catalunya y el Pla de Barris de Barcelona. Unas breves conclusiones y una extensa bibliografía cierran el trabajo.

PALABRAS CLAVE: Segregación residencial. Mercado de la vivienda. Políticas públicas. Metropolitanización.

Building the metropolitan city: residential segregation and urban policies in the metropolitan area of Barcelona

ABSTRACT: The article analyses the relation between the metropolitanization process and the residential segregation in the metropolitan area of Barcelona during the last decades. The work is divided into four sections. In the first, the main features of the metropolitan process in Barcelona and its surroundings during the last fifty years are exposed. The characteristics of residential segregation in this area are detailed later, with special reference to its evolution in the period immediately before and after the start of the 2008 economic crisis. Third, the issue of the housing market is analysed, as a key for understanding

Recibido: 04.05.2018; Revisado: 31.07.2018

Correo electrónico: oriol.nello@uab.cat. Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9526-4938>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

segregation dynamics. Finally, the last section explains the main public policies developed in the last two decades in the field of urban rehabilitation: the “Llei de Barris de Catalunya” and the “Pla de Barris de Barcelona”. The paper is completed by a few brief conclusions and an extensive bibliography.

KEYWORDS: Urban segregation. Housing market. Public policies. Metropolitan Dynamics.

1. Introducción

El día 2 de diciembre de 1982 Pasqual Maragall tomaba posesión del cargo de alcalde de Barcelona. En su discurso de aceptación introdujo un pasaje en el que -al tiempo que trazaba un paralelismo entre la trayectoria de su familia y la evolución de la ciudad- planteaba los principales retos que, a su juicio, esta última debía afrontar:

“Soy hijo devoto y dolorosamente enamorado de una ciudad y de una familia que se parecen. No tengo otros títulos que esta procedencia. Estos y el haber tratado de estar a la altura de aquello que mis padres y mis conciudadanos me han enseñado. Mi abuelo nació en el barrio de la Ribera y en una generación pasó a vivir fuera de las murallas, en la calle de Trafalgar, en el Eixample y en Sant Gervasi. Si nuestros abuelos dieron aquel salto gigantesco, nuestra generación, estoy convencido de ello, hará la ciudad metropolitana, y la hará con respeto, con este urbanismo de zurcidora que hemos ido definiendo, cerrando las heridas de la expansión sin freno de los años sesenta, poniendo en común la voluntad de todos los pueblos y las ciudades metropolitanas” (MARAGALL, 1982).

En los albores de la democracia municipal, podía afirmarse pues que para el gobierno de la ciudad lo más perentorio era afrontar una doble tarea. Por una parte, se debían restañar las fracturas físicas y sociales heredadas, en buena medida, del desarrollo acelerado de la segunda mitad del franquismo. Al mismo tiempo, para afrontar dicho reto era necesario construir -“con respeto”, con “urbanismo de zurcidora”- la ciudad metropolitana. La segregación urbana y la metropolitana aparecían así como dos variables de un mismo problema.

Casi cuatro décadas han transcurrido desde el retorno de la democracia al gobierno de las ciudades en España. Las dinámicas urbanas ha convertido el área de Barcelona, con sus cinco millones de habitantes, en una de las principales metrópolis europeas. Las políticas urbanas desarrolladas en la ciudad y en su entorno han atraído, por su magnitud y sus efectos, la atención internacional. Sin embargo, los retos planteados por la segregación de los grupos sociales en el espacio urbano no solo subsisten sino que, en ocasiones, se agravan. Más todavía, el carácter metropolitano de este fenómeno se ha

visto plenamente confirmado, sin que se acabe de disponer de los instrumentos políticos y administrativos para hacerle frente.

El presente artículo se propone analizar, precisamente, la relación entre las dinámicas metropolitanas, la segregación residencial y las políticas urbanas desarrolladas en el área de Barcelona durante las últimas décadas. Para ello, el texto se divide en cuatro apartados. Primeramente, se recuerdan los rasgos principales del proceso de metropolitanización en Barcelona y su entorno. En segundo lugar, se describen las características que la segregación presenta en este ámbito. A continuación, se analiza la cuestión del mercado de la vivienda, clave para la comprensión de las dinámicas de segregación. Finalmente, el último apartado explica cuáles han sido las principales políticas públicas destinadas a hacer frente a los efectos de la segregación en el área de Barcelona: la Ley de Barrios de Catalunya y el Plan de Barrios de la ciudad de Barcelona. Unas breves conclusiones cierran el artículo.

2. Proceso de metropolitanización y desigualdades sociales

En las últimas cuatro décadas la economía catalana ha visto transformarse de manera radical su estructura. La actividad industrial, que había sido el sector inductor del crecimiento a lo largo de todo el siglo XIX y los tres primeros cuartos del siglo XX, ha perdido peso relativo de forma acelerada, mientras los servicios se han convertido en la fuente principal de ocupación. Así, si todavía a mediados de los años setenta del siglo pasado 4 de cada 10 trabajadores catalanes se encontraban ocupados en la industria, hoy lo son menos de 2 de cada 10. Esta transformación estructural de la actividad económica se ha visto acompañada de un impulso sustantivo en el proceso de urbanización. Uno de los rasgos principales de este ha sido la afirmación de la metropolitanaización, es decir de aquella dinámica a través de la cual el territorio se ha hecho crecientemente interdependiente, la urbanización ha tendido a dispersarse y se ha producido un cierto debilitamiento de las jerarquías espaciales (NEL·LO & LÓPEZ, 2016).

Allí donde las dinámicas metropolitanas han

alcanzado sin duda una más alta intensidad es el entorno de la ciudad de Barcelona. Como es bien sabido, la industrialización se caracterizó, a lo largo del siglo XX por impulsar una acentuada concentración de la población y la actividad sobre el territorio, que en Cataluña como en el conjunto de la Península Ibérica, alcanzó su paroxismo en el período de “expansión sin freno” de 1959-1975. Como resultado de ello, en aquel último año Barcelona y una treintena de municipios de su entorno inmediato albergaban ya, sobre apenas el 2% del territorio de Cataluña, algo más tres

millones de habitantes, exactamente el 53,2% de la población del país. Desde entonces, a través de un proceso que remite, de forma plástica, a la metáfora implosión/explosión -utilizada ya en relación con la urbanización por Henri Lefebvre y retomado recientemente por NEIL BRENNER (2014)- las redes urbanas han tendido a extenderse hasta integrar plenamente la totalidad del territorio catalán, dando lugar a configuraciones del tipo “urbanización regional” o “urbanización extensa” (INDOVINA, 2009; SOJA, 2016; NEL·LO, 2001).

	1975	1996	2017	Superficie km ²	Municipios
Barcelona	1.751.136	1.508.805	1.620.809	101,35	1
Resto AMB	1.262.511	1.410.805	1.626.472	534,49	35
AMB	3.013.647	2.919.610	3.247.281	635,84	36
Resto RMB	1.006.066	1.308.438	1.830.514	2.606,34	128
RMB	4.019.713	4.228.048	5.077.795	3.242,18	164
Resto Catal.	1.640.659	1.861.992	2.478.035	28.865,79	784
Cataluña	5.660.372	6.090.040	7.555.830	32.107,97	948

FIG. 1/ Evolución de la población de la región metropolitana de Barcelona, por ámbitos territoriales (1975-1996-2017)

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón de Habitantes, IDESCAT, y Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya..

Las eventuales delimitaciones de las intensidades metropolitanas en el interior de dicho espacio resultan, por definición, controvertidas. Si quisiéramos adoptar una definición clásica, basada en el estudio de la movilidad cotidiana por motivos ocupacionales, el ámbito metropolitano estricto se extendería hoy sobre el territorio comprendido entre los ríos Tordera y Foix, entre la Serralada Prelitoral y el mar. Se trata de un ámbito que se corresponde aproximadamente al comprendido en el Plan Territorial Metropolitano de Barcelona de 2010 y contaría, por lo tanto, con una superficie de 3.242 km² y una población de 5.077.795 habitantes. Así, el ámbito metropolitano estricto correspondería a un 10% del territorio catalán y albergaría, en 2017, el 67,2% de su población. Como se ha indicado, la integración del territorio se ha visto acompañada por una notable dispersión de la urbanización (NEL·LO

& LÓPEZ, 2016): se ha calculado que en el año 1977 unas 56.000 de las 324.000 ha de la región metropolitana barcelonesa se encontraban cubiertas por usos urbanos; en 2006 eran ya más de 80.000, con un incremento extraordinario de más del 40% en apenas 30 años.

La región metropolitana barcelonesa contiene así más de dos tercios de los habitantes de Cataluña y representa un peso aproximado equivalente en términos de ocupación y producto, contándose, con ello, entre las diez principales regiones metropolitanas de Europa. Bien es verdad que la delimitación apuntada podría ser discutida, tanto por lo que a los criterios adoptados como a los resultados obtenidos se refiere. Así, diversos autores han subrayado la tendencia a la integración funcional de territorios situados fuera de la región metropolitana estricta (como

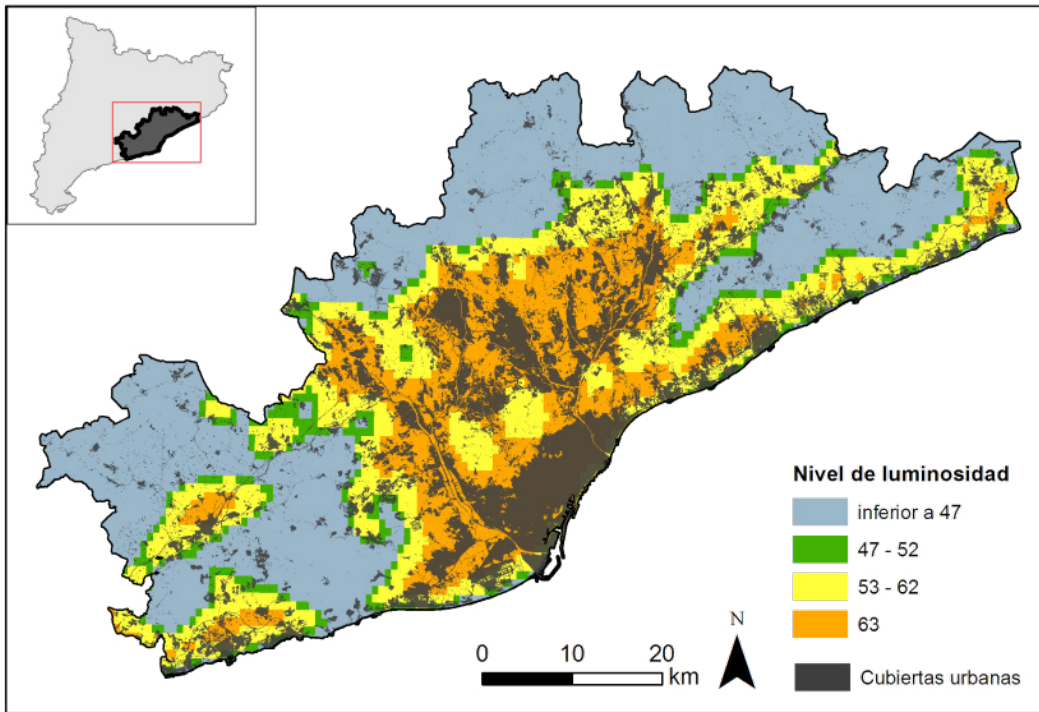


FIG. 2/ **Región Metropolitana de Barcelona. Cubiertas urbanas y niveles de luminosidad urbana (2012)**

Fuente: Elaboración propia a partir de CREA, Mapa de Cobertes del Sòl a Catalunya e imagen satelital de la NOAA.

los entornos de las ciudades de Manresa, Igualada o el Vendrell). Asimismo se ha indicado que la utilización de otros parámetros –como la movilidad de fin de semana o la vinculada al uso de determinados servicios, por poner solo dos ejemplos- vendría a confirmar la existencia de unas redes metropolitanas mucho más vastas, de alcance efectivamente regional, por lo menos (TRULLÉN & BOIX, 2003). Sea como fuere, aquello que aquí nos interesa señalar es la existencia de un intenso proceso de metropolitización en el entorno barcelonés que ha venido a alterar de manera decisiva la estructura de los asentamientos, los usos del territorio, los requerimientos para su gestión, el empleo de los recursos naturales y la energía, así como la relación entre las configuraciones espaciales y las desigualdades sociales. Este último aspecto es el que corresponde examinar aquí con mayor atención.

La literatura ha mostrado que desde inicios de los años ochenta, en paralelo con el avance del proceso de metropolitización, se produjo en el conjunto de la sociedad metropolitana barcelonesa una cierta reducción de las desigualdades en los niveles de renta y bienestar

de los ciudadanos (SUBIRATS, 2012; TRULLÉN, 2014). Las causas de esta tendencia, que no corresponde entrar a dilucidar aquí, tuvieron relación, en términos generales, con la mejora en las condiciones del mercado laboral y, en particular, con la progresiva implantación de los beneficios del Estado del bienestar en el ámbito de la salud, de las pensiones y de la asistencia social, así como con la acción de los gobiernos locales en el ámbito de los servicios y las políticas urbanas (NEL·LO & LÓPEZ, 2016).

Desde el punto de vista territorial, esta evolución se vio acompañada por una cierta reducción de las desigualdades en cuanto al acceso a la renta y los servicios entre las comarcas catalanas (FERNÁNDEZ, 2000). De esta manera, en 1996 la distancia entre la comarca más rica y la más pobre en términos medios de renta familiar disponible bruta era apenas de 1 a 1,5. Además, la distribución de la renta desmentía ya claramente en aquel momento los tradicionales estereotipos sobre la oposición entre una Cataluña urbana y rica frente a una Cataluña rural y empobrecida, al menos en términos de ingresos per cápita.

En el ámbito metropolitano, la reducción de las desigualdades territoriales durante los años

ochenta y noventa se hizo patente tanto en el interior de la ciudad central como en los ámbitos de su entorno y, también, a través de la aproximación de las rentas medias per cápita de Barcelona y de las llamadas coronas metropolitanas. En efecto, por razón de la evolución de la población y la actividad, estas partían de unas rentas medias notablemente inferiores a las de la ciudad central. Sin embargo, en las dos últimas décadas del siglo XX, la evolución general a la que se ha aludido más arriba, combinada con las migraciones metropolitanas y con las nuevas políticas urbanas impulsadas por las administraciones, tuvieron por efecto una destacada reducción de las desigualdades entre estos territorios: así, entre 1984 y 1994 la renta familiar media de la primera corona metropolitana pasó de representar el 74,3% al 80,5% de la renta media de la ciudad de Barcelona, y entre 1989 y 1994 la segunda corona vio progresar su renta media, asimismo, de un 79,8% a un 87,1% respecto a la capital (SUBIRATS, 2012).

Esta evolución positiva en cuanto a la reducción de las desigualdades sociales y territoriales parece haber conocido una inflexión pronunciada en los últimos años y, en especial, desde el inicio de la crisis económica en 2008. El incremento del paro, el aumento de la precariedad laboral, las dificultades en el mantenimiento de los servicios públicos y la extensión de la pobreza, acompañados por las tensiones en el mercado inmobiliario derivados del ciclo 1996-2007, han resultado en un incremento de las desigualdades y la segregación urbana. Esto se ha expresado a través de la emergencia de dos fenómenos: el porcentaje de hogares que viven en riesgo de pobreza se ha incrementado hasta alcanzar cerca de una quinta parte del total y la distancia que separa los grupos más acomodados de los más desfavorecidos tiende a ensancharse (TRULLÉN, 2014; SARASA & PORCEL & NAVARRO, 2013; NEL·LO & DONAT, 2014).

3. La segregación residencial, reflejo y causa de las desigualdades

Desde el punto de vista territorial, el agravamiento de las desigualdades ha resultado en un incremento de la segregación espacial, es decir, de la tendencia de los grupos sociales a separarse entre sí en el espacio urbano en función de su renta. Se trata, como es bien sabido, de una tendencia común, en el actual período, a la

evolución de buena parte de las principales ciudades europeas (TAMMARU & al, 2016). Los mecanismos que impulsan dicho fenómeno han sido ampliamente estudiados y explicados: en un contexto urbano caracterizado por la existencia de importantes diferenciales de precios, accesibilidad y calidad urbana, la capacidad de escoger lugar de residencia es una función de la renta de las personas y las familias. Esto lleva, en principio, a los grupos sociales que disponen de menos recursos a concentrarse allí donde los precios son más bajos y la calidad urbana –en términos de urbanización, vivienda, servicios y accesibilidad– resulta inferior. Los miembros de los grupos sociales con más alta capacidad adquisitiva, en cambio, gozando de mayores posibilidades para escoger, suelen acabar concentrándose allí donde, a cambio de precios más elevados de suelo y vivienda, pueden gozar de una alta calidad urbana, mejores servicios y las ventajas de residir entre sus pares (HARVEY, 1973; SECCHI, 2013; OBERTI & PRETECEILLE, 2016; NEL·LO, 2016).

Por lo que se refiere a la evolución de la segregación residencial en la región metropolitana de Barcelona, se dispone de diversos estudios recientes (PORCEL, 2016; GALEANO, 2016; BLANCO & NEL·LO, 2018). Uno de ellos, la investigación *Barris i crisi*, ofrece, a los efectos que aquí interesan, tres ventajas importantes: aportar datos para el conjunto de la región metropolitana de Barcelona y de Cataluña; referirse a un período temporal extenso; así como estudiar el conjunto de la población y no solo el comportamiento de un grupo social respecto al resto. El trabajo ha analizado la evolución de la disposición de los grupos sociales sobre el territorio metropolitano, estudiando, a nivel de sección censal, el comportamiento de cuatro variables estrechamente relacionadas con la renta: el porcentaje de población en situación de paro, el porcentaje de población extranjera, el valor catastral de las viviendas y su superficie¹. Esto ha permitido clasificar las cerca de 3.500 secciones censales existentes en la región metropolitana en tres categorías: las secciones que presentan situaciones de segregación inferior, las que se encuentran en situaciones de segregación superior y las que se hallan en una situación intermedia (DONAT, 2017; BLANCO & NEL·LO, 2018; NEL·LO, 2016).

La lectura de los resultados de dicha investigación permite aproximarse al carácter y la evolución del fenómeno de la segregación, explorar cuales son los grupos sociales más particularmente

¹ El detalle de la metodología empleada en la investigación *Barris i crisi* para el estudio de la segregación puede verse

en JIMÉNEZ & DONAT (2018).

afectados por ella, medir la amplitud de las situaciones extremas y estudiar sus patrones de distribución espacial. La FIG. 3 y la FIG. 4 resumen los datos más destacados de este análisis para

conjunto del territorio de la región metropolitana de Barcelona. Veamos con algún detalle cuales son las principales conclusiones que de ellos se desprenden (NEL·LO, 2018a).

	Secciones Barrios Vulnerables		Secciones Barrios Acomodados		Crecimiento		Población Barrios Vulnerables		Población Barrios Acomodados	
	2001	2012	2001	2012	Vuln.	Acom.	2001	2012	2001	2012
Absoluto	166	352	58	262	186	204	166.429	440.592	83.451	367.547
Relativo	4,8%	9,7%	1,7%	7,3%	112%	351,7%	3,8%	8,7%	1,9%	7,3%

FIG. 3/ Secciones censales con valores extremos de segregación inferior y superior. Región Metropolitana de Barcelona, 2001-2012

Fuente: Elaboración propia a partir de *Barris i crisis* (BLANCO & NEL·LO, 2018)

En primer lugar, por lo que a su carácter se refiere, la segregación aparece, evidentemente, como un fenómeno estructural, que antecede claramente la crisis. Sin embargo, en el período 2001-2012 –que se corresponde con la fase culminante de la burbuja inmobiliaria y los primeros años de la crisis económica (BURRIEL, 2008)- el número de secciones censales que presenta valores extremos de segregación ha tendido a incrementarse de forma acentuada. Así, si en el año 2001 el número de secciones censales con valores extremos de segregación –ya sea inferior (barrios vulnerables), ya sea superior (barrios acomodados)- era de 224 sobre 3.474 (6,4%), en el año 2012 alcanzaba ya a 614 sobre 3.612 (17%).

La segregación ha sido descrita a menudo como un fenómeno que concierne solo a los grupos sociales desfavorecidos. Los datos muestran, por el contrario, que afecta a todos los grupos sociales. Más todavía, la tendencia de los grupos sociales acomodados a separarse del resto –aquello que, en otro contexto, ha sido denominado “la secesión de los ricos” (ARIÑO & ROMERO, 2016)- ha resultado más acentuada incluso que el confinamiento de los más desfavorecidos. De este modo, el número de secciones censales con valores extremos por lo que se refiere a su vulnerabilidad creció, entre 2001 y 2012, de 166 a 352 (del 4,8% al 9,7% del total), mientras que las correspondientes a los barrios acomodados aumentaban aún más, tanto en términos absolutos como relativos, pasando de 58 a 262 (del 1,7% a 7,3%).

Por lo que a las magnitudes demográficas de la

segregación extrema se refiere, la población de la región metropolitana barcelonesa que residía en barrios vulnerables era de 166.429 personas el año 2001 y de 440.592 en 2012. Por su parte, quienes habitaban en secciones censales con valores extremos de segregación superior pasaron de 83.451 a 367.547 personas en los mismos años. Esto implica que, en 2012, 1 de cada 6 habitantes de la Barcelona metropolitana residía en un área con situación de segregación elevada, ya fuera superior o inferior. Bernardo Secchi ha aludido de la dualidad “ciudad de ricos, ciudad de pobres” para referirse a este tipo de fenómenos (SECCHI, 2013). Si se quisiera seguir con esta imagen, simplificada pero expresiva, en la región metropolitana se podría definir, en términos de segregación, dos grandes ciudades discontinuas sobre el territorio: la primera, correspondiente a los barrios vulnerables, tendría un volumen de población equivalente al de la ciudad de Murcia; la segunda, la de los barrios acomodados, albergaría aproximadamente los mismos habitantes que la ciudad de Bilbao.

La localización de los barrios con valores extremos tiende a mantenerse en el tiempo, aun cuando, en términos generales, la intensidad de la segregación se incrementa y la extensión de las áreas concernidas por situaciones extremas de uno u otro tipo se expande. El mapa adjunto, que no podemos comentar aquí en detalle, muestra bien a las claras la concentración de barrios vulnerables a levante y a poniente de la conurbación central –en particular, sobre los ejes del Besós y de la carretera de Collblanc-, así como en los polígonos de vivienda y barrios

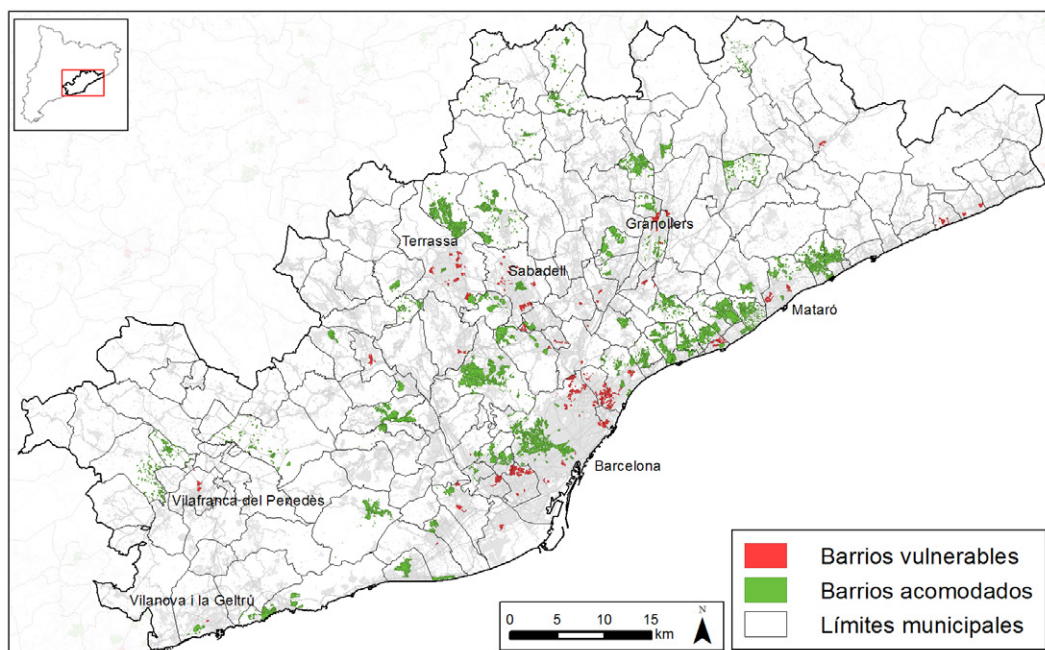


FIG. 4/ Barrios vulnerables y acomodados en la Región Metropolitana de Barcelona, 2012

Fuente: Barris i crisi (BLANCO & NEL·LO, 2018)

nacidos de procesos de urbanización poco regulada en los entornos de la mayores ciudades de la región metropolitana –Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa o Vilafranca del Penedès. En el otro extremo, los barrios más acomodados se encuentran en los distritos de l'Eixample, les Corts y Sarrià-Sant Gervasi de la capital, prolongados hacia el Baix Llobregat por el eje de la Diagonal y en la vertiente vallesana de la sierra de Collserola, así como en los pueblos del Maresme encaramados a la Serralada Litoral y de municipios del Vallès como Matadepera, Castellar o Sant Quirze, que constituyen de hecho barrios acomodados de las grandes ciudades de esta área.

4. La cuestión de la vivienda: factor determinante de la dinámica de segregación

El incremento de la segregación durante los últimos años guarda, como se ha indicado, relación con la evolución de la distribución de la renta. Ahora bien, otro factor resulta igualmente determinante: el mercado de la vivienda (NEL·LO, 2012 y 2018). Este ha conocido importantes tensiones, que comportaron en primer lugar un aumento extraordinario de los precios: en

el período 1996-2006 tanto en la ciudad de Barcelona como en el resto del área metropolitana los precios de la vivienda de obra nueva se triplicaron, para perder posteriormente cerca del 40% de su valor en el período 2007-2014 (AMB, 2010 y 2016). A partir de este último año los precios parecen remontar con fuerza, tanto por lo que se refiere a la obra nueva, como a la segunda mano y el alquiler, que han aumentado, respectivamente, 19,7%, 43,1% y 28,7% entre 2014 y 2017, según datos del OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE (2018).

El aumento acumulado de los precios se aparta, con mucho, de la evolución de la capacidad adquisitiva media de la población. Así, pese a la mejora que ha supuesto la evolución posterior a 2008, el esfuerzo económico necesario para acceder a una vivienda de compraventa se encuentra muy por encima de las posibilidades de buena parte de los hogares: en 2017, un hogar que ingresara 2,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional debería destinar el 54,9% de sus ingresos para adquirir una vivienda de precio medio en la ciudad de Barcelona o el 40,7% en el conjunto de la provincia (OMHB, 2018). Por otra parte, diversas características del mercado inmobiliario contribuyen a dificultar el acceso a la vivienda. El primero es, sin duda, el predominio avasallador de la propiedad como régimen de

tenencia, que confiere una muy notable rigidez al mercado. Según el Censo de Vivienda de 2011, 7 de cada 10 viviendas principales del Área Metropolitana de Barcelona eran de propiedad y, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida y Hábitos de la Población de 2016, solo el 19,3% de la población vivía en régimen de alquiler. A ello se suma la ausencia de un parque de vivienda pública o protegida con capacidad de dar respuesta a las necesidades de los sectores con menor capacidad adquisitiva de la población y de incidir de manera efectiva sobre los precios. Se trata, como es bien sabido, de un rasgo común a toda España, donde las políticas de vivienda han estado más orientadas a favorecer el acceso a la propiedad que a constituir un parque estable de vivienda asequible. Como consecuencia de ello, en el área metropolitana barcelonesa, la vivienda destinada a políticas sociales no supera el 2% del parque residencial, porcentaje que es uno de los más reducidos entre las grandes ciudades europeas (OMHB, 2018).

A la rigidez del mercado y la escasez de la vivienda pública o protegida se ha sumado, en las últimas décadas, la incidencia de los factores demográficos. Como ha demostrado Carles Donat, tres factores de índole demográfica contribuyeron a empujar a la alza la demanda de vivienda durante el período 1996-2007: la llegada a la edad de emancipación de las generaciones del baby boom de los años sesenta y setenta, la gran oleada migratoria vinculada al crecimiento económico y la disminución del número de miembros del hogar (NEL·LO, 2012; DONAT, 2012 y 2014). Con el advenimiento de la crisis la evolución de dichos factores ha conocido una inflexión importante, especialmente por la reducción de los flujos migratorios y el freno a la disminución del tamaño de los hogares.

Sin embargo otros factores que se podrían denominar exógenos han venido a incidir sobre la demanda. El primero es, sin duda, la financiarización de los mercados inmobiliarios, resultado de la creciente tendencia a la adquisición de inmuebles más por su valor de cambio que por su valor de uso. Se trata de un fenómeno, común a buena parte de las grandes ciudades europeas, cuya incidencia es difícil de medir. Sin embargo, el hecho que en el tercer trimestre de 2017 el 17,8% de transacciones inmobiliarias efectuadas en el Área Metropolitana de Barcelona haya sido realizada no por personas físicas sino por personas jurídicas puede dar una idea de su alcance (OMHB, 2018). Otro elemento que ha venido a impulsar la demanda de vivienda es la presencia creciente de población que reside de manera estacional en la ciudad: profesionales, estudiantes y visitantes. Su impacto más

evidente es la incidencia del alojamiento turístico en el mercado residencial. Se trata, como es sabido, de un fenómeno relativamente nuevo, vinculado a la proliferación del alquiler temporal a través de plataformas digitales. Su evolución ha sido muy acelerada: se estima que el número de apartamentos completamente destinados a usos turísticos solo en la ciudad de Barcelona se acerca a los 15.881, de los cuales 9.606 disponen de licencia municipal, mientras el resto opera sin licencia (BUHIGAS, CRUZ & DUATIS, 2016). Según datos del Ayuntamiento la frecuentación de apartamentos turísticos, muy minoritaria en 2010, alcanzaba ya en 2015 las 9,5 millones de pernoctaciones (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2016). Por otra parte, se estima que la rentabilidad derivada del alquiler de este tipo de apartamentos resulta entre 2,3 y 4,1 veces superior a la del alquiler tradicional destinado a vivienda habitual (BUHIGAS, CRUZ & DUATIS, 2016). Aun cuando la oferta se encuentra muy concentrada en los barrios centrales, el impacto de esta actividad irradia sin duda los precios del mercado de alquiler en el conjunto de la ciudad.

En este contexto, el alquiler residencial ha pasado a ser un indicador privilegiado de las tendencias y las tensiones del mercado inmobiliario. Aunque, como se ha explicado, se trata de un régimen de tenencia que se encuentra en posición subalterna respecto al de la propiedad, diversos factores contribuyen a conferirle ahora una notable visibilidad. En primer lugar, el esfuerzo económico de quienes viven en este régimen resulta muy elevado en términos comparativos. Según datos del Observatorio Metropolitano de la Vivienda, un hogar de alquiler en el Área Metropolitana en 2016 debería destinar, por media, 789€ mensuales a gastos de vivienda (alquiler, suministros y gastos de comunidad), prácticamente lo mismo que dedica un hogar que esté accediendo a la propiedad (amortización del préstamo, suministros, gastos de comunidad y IBI), el cual pagaría, en términos medios 798€. Al ser, en términos medios, la renta de los hogares que viven en alquiler más baja que la del resto, esto implica que quienes residen en este régimen deben hacer un esfuerzo económico medio muy superior a quienes están accediendo a la propiedad: el 43,7% de la renta familiar disponible para quienes viven en alquiler frente a 17% de la misma para quienes están accediendo a la propiedad (OMHB, 2018).

Debe destacarse que esta problemática afecta en particular a determinados sectores de la población puesto que la precarización de las condiciones laborales y las restricciones de acceso al crédito hipotecario empujan los sectores menos solventes de la demanda hacia el alquiler. Esta

tendencia fue especialmente notable en los años más agudos de la crisis económica: el año 2011, según datos a la Encuesta de Condiciones de Vida i Hàbits de la Població, el 28,2% de la población del área metropolitana llegó a vivir en régimen de alquiler. Desde entonces, la proporción ha disminuido hasta alcanzar, como se ha dicho, el 19,3% en 2016. Sin embargo, la población joven que se incorpora al mercado inmobiliario acaba optando, *nolens volens*, por el alquiler: según datos de la Encuesta de Joventut de Catalunya 2017, el 74,1% de los jóvenes de 15 a 34 años había optado, en el momento de su primera emancipación, por una vivienda de alquiler, muy por encima de quienes accedieron a su primera vivienda a través de la compra (solo el 14,7%). Los datos muestran una drástica reducción de la opción de compra respecto a los encuestados cinco años antes, en 2012: entonces el 34,2% había optado por la compra en el momento

de su emancipación y solo el 54,4% por el alquiler (mientras el resto había ido a residir en viviendas cedidas, heredadas u otras). La opción del alquiler resulta muy superior en la región metropolitana que en el resto del territorio catalán y especialmente en la ciudad de Barcelona, donde el 87,4% de los jóvenes que allí residían en 2017 se había emancipado en régimen de alquiler y solo el 5,2% en régimen de propiedad (GOMÀ & NEL·LO, 2018).

En este marco los diferenciales de precio del alquiler condicionan de manera directa las dinámicas de segregación urbana: los precios actúan como un filtro que permite a los miembros de determinados grupos sociales asentarse en unas partes del ámbito metropolitano y les impiden el acceso a otros, en función de su renta. La medida de dicho fenómeno no es simple, aunque se disponga de algunos estudios recientes de

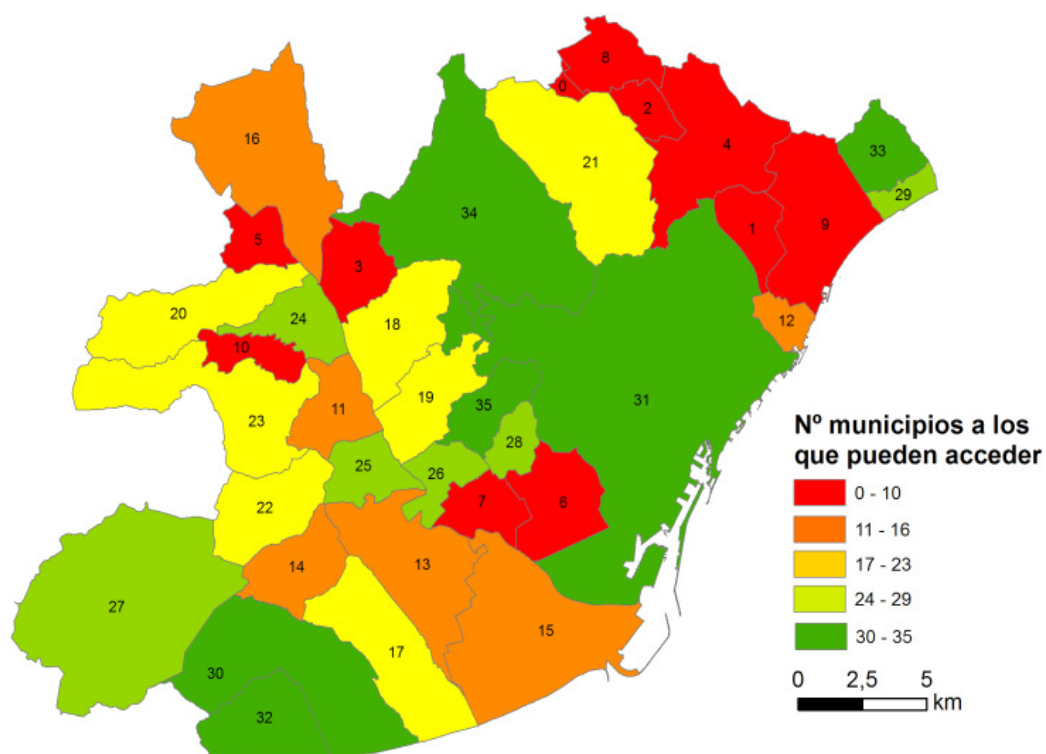


Fig. 5/ Municipios a los que los residentes de cada municipio del Área Metropolitana de Barcelona podrían desplazarse manteniendo o mejorando los costes de alquiler. Precios medios, 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación estadística de las fianzas del alquiler de INCASOL, precios medios anuales de alquiler en los municipios del Área Metropolitana de Barcelona, 2016.

mucho interés basados en el nivel de estudios de los ciudadanos que se asientan o dejan determinados barrios de la ciudad (LÓPEZ-GAY, 2017). Una aproximación sencilla, pero ilustrativa de cómo operan los patrones territoriales de la segregación, consiste en comparar los precios medios de alquiler entre los diversos municipios del área metropolitana. A partir de aquí, se puede determinar el número de localidades a las cuales los residentes de cada municipio podrían trasladarse manteniendo o reduciendo, en términos medios, los recursos que en la actualidad su hogar destina al pago del alquiler. El ejercicio -cuyos resultados pueden leerse en el FIG. 5- muestra bien a las claras la diversa

capacidad de escoger lugar de residencia que, en términos medios, tienen los residentes en los diversos municipios de la ciudad metropolitana.

Como puede observarse, una familia residente en Barcelona podría mejorar su situación, por lo que al gasto medio de alquiler se refiere, desplazándose a prácticamente cualquier municipio del área metropolitana. En mejor situación se encontrarían sólo quienes vivieran en alquiler en municipios como Tiana, Sant Cugat del Vallès, Sant Just Desvern, Castelldefels, y quisieran migrar dentro del área metropolitana. En cambio, los residentes en la práctica totalidad de los municipios del eje del Besòs y del Ripoll

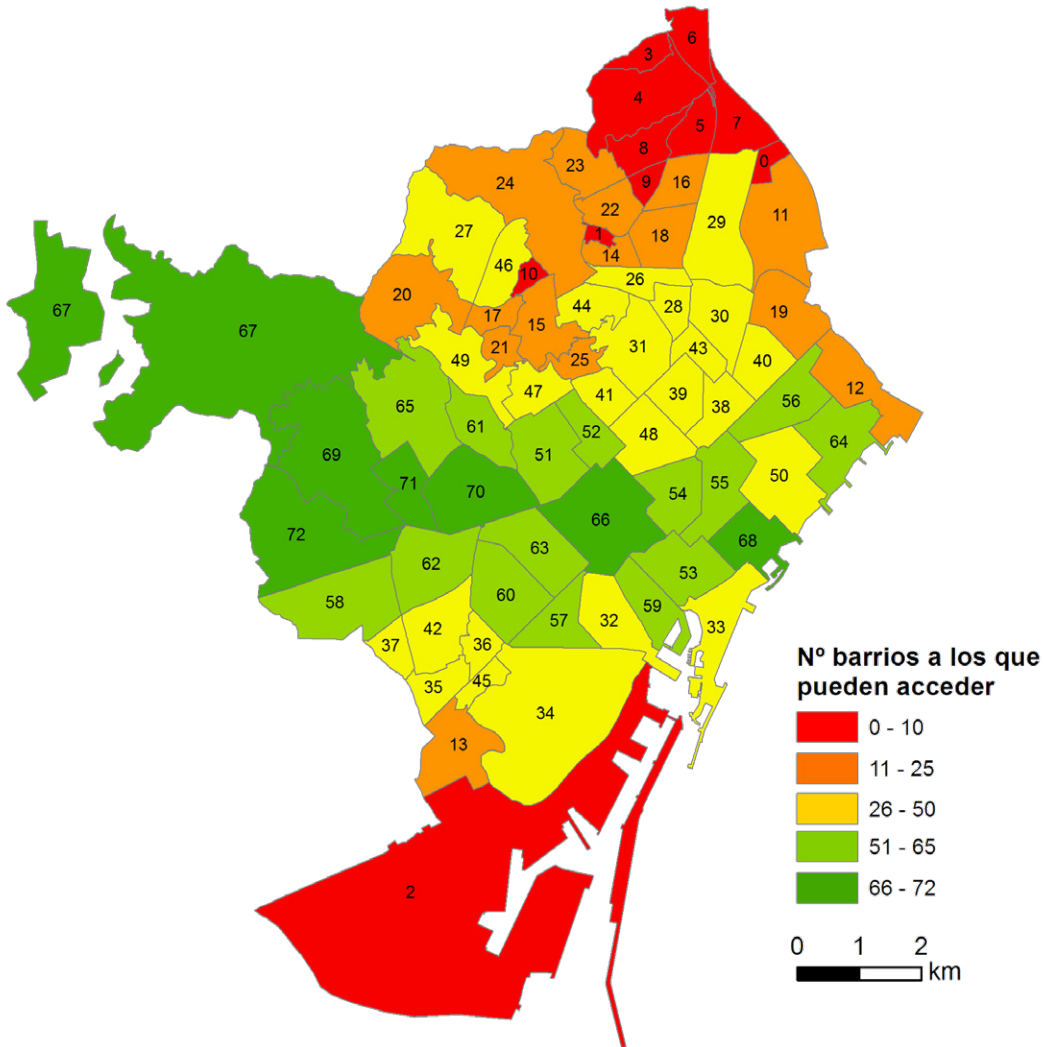


FIG. 6/ Barrios a los que un residente de cada barrio de Barcelona podría desplazarse manteniendo o mejorando los costes de alquiler. Precios medios, 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación estadística de las fianzas del alquiler de INCASOL, precios medios anuales de alquiler en los barrios de Barcelona, 2016.

–Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Ripollet, Montcada i Reixac, Santa Coloma de Gramenet, Sant Adrià del Besòs y Badalona- tendrían muy escasas opciones de desplazarse si quisieran rebajar el alquiler que pagan. Por ejemplo, un residente de Santa Coloma de Gramenet que pagara el alquiler medio de esta localidad solo podría mejorar su situación migrando a Badia del Vallès. En situación similar se encontrarían, en términos medios los habitantes de l'Hospitalet o Cornellà de Llobregat.

A efectos de las dinámicas de segregación y por lo que al mercado de alquiler se refiere, el primer grupo de municipios se erige como aquello que López-Gay ha denominado un área “exclusiva y excluyente” respecto a buena parte de los residentes de la región metropolitana. De hecho, se ha mostrado que para pagar un alquiler medio en municipios como Sant Cugat del Vallès, Tiana o Castelldefels dedicando a ello no más del 30% de la renta disponible, un hogar debería contar con ingresos superiores a los 2.800 € mensuales (OMHB, 2018). Así, estos municipios devienen también inasequibles para buena parte de su propia población. En el otro extremo, los residentes de municipios como los del eje del Besòs se ven confinados en su propio territorio si no quieren ver empeorar su situación por lo que a los gastos de alquiler se refiere. Más todavía, se ven probablemente abocados a acoger un volumen creciente de población de escasos recursos, ya que un hogar que cuente con menos de 2.000 € al mes, solo podrá residir en municipios de este tipo si no quiere dedicar al pago del alquiler más del 30% de sus ingresos.

Sería erróneo, sin embargo, transmitir la impresión de que la situación en el interior de cada municipio del ámbito metropolitano es homogénea. Es cierto que, como se ha expuesto en el apartado anterior, las dinámicas metropolitanas llevan en muchas ocasiones a municipios enteros a especializarse socialmente en función del conjunto. Pero esto no priva a cada uno de ellos de una cierta diversidad que es especialmente patente en las localidades más pobladas. El caso más destacado es sin duda el de la ciudad de Barcelona. Aquí, tal como puede verse en el FIG. 6, se reproduce, a escala de ciudad, una situación similar a la del área metropolitana en su conjunto. Las áreas exclusivas y excluyentes, a las que los habitantes que viven en alquiler en otros barrios de la ciudad no podrían desplazarse sin elevar notablemente los costes en materia de vivienda se concentran sobre todo en los distritos de Sarrià-Sant Gervasi, Les Corts, L'Eixample y, en menor medida, en Sant Martí. En términos medios, ir a vivir a barrios como Sant Gervasi, Tres Torres o Pedralbes supondría un incremento

del coste del alquiler para quienes hoy residen en régimen de alquiler en 70, 71 y 72 respectivamente, de los 73 barrios de la ciudad. Desfavorable sería también la comparación de los costes de la Dreta de l'Eixample y de la Vila Olímpica con 66 y 68 de los barrios de la ciudad, respectivamente. En cambio, quienes alquilan en Nou Barris, la Marina o Bon Pastor tienen muy pocas opciones de encontrar alquileres más asequibles fuera del propio barrio si quieren mantenerse dentro de la ciudad. De nuevo, según datos del OMHB, Nou Barris es el único distrito de Barcelona en el que, si se cuenta con ingresos inferiores a 2.000€ al mes, es posible residir sin dedicar más del 30% de los mismos al pago del alquiler. En Barcelona y su área metropolitana, el juego de la renta urbana permite a unos almorzar, si lo desean, a la carta, mientras otros deben conformarse con el plato del día. En buena medida, la segregación urbana es la expresión palpable de esta diversa libertad de elección.

5. Las políticas públicas de rehabilitación: la Ley de Barrios de Cataluña y el Plan de Barrios de Barcelona

La evolución de la segregación residencial en la Barcelona metropolitana, cuyos principales rasgos se han descrito en los anteriores apartados, no constituye solo el reflejo de las desigualdades sociales existentes sino un poderoso mecanismo a la hora de mantenerlas, reproducirlas y ampliarlas. En efecto, aun cuando la causalidad de estos fenómenos siempre resulta discutible, los autores coinciden en afirmar que la segregación tiene relevantes efectos sobre las condiciones de vida de la población, la educación, la salud y los recursos disponibles por parte de las administraciones locales (NEL·LO, 2016; MEHDIPANAH & al., 2014; GOMÀ & MUÑOZ, 2018).

En efecto, las personas y los hogares con menores recursos y, por ende, más necesitados de apoyo público, tienden a localizarse allí donde los precios de la vivienda son más bajos o también allí donde la informalidad del mercado permite mayor hacinamiento. En términos generales, esta vivienda se encuentra localizada 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. La separación de los grupos sociales sobre el territorio en función de su renta contribuye así a empeorar las condiciones de vida de la población más vulnerable en términos

sociales, representa una barrera a la igualdad de oportunidades y consolida la desigualdad social.

Para alterar de manera sustantiva dicha situación se requerirían obviamente políticas estructurales referidas a los dos pilares que inciden sobre la segregación: la distribución de la renta y el acceso a la vivienda. Así, en el primer ámbito serían necesarias medidas de carácter fiscal, de regulación del mercado laboral o de dotación de rentas básicas. En el segundo, podrían contribuir a frenar la segregación medidas como la aplicación efectiva de las reservas de vivienda protegida en toda nueva actuación urbanística, una mejor recuperación de las plusvalías inmobiliarias (especialmente cuando estas se derivan de actuaciones públicas), el fomento del alquiler, la regulación del uso del parque residencial (con especial atención a la vivienda vacía y la dedicada a usos turísticos) y un nuevo tratamiento fiscal de la vivienda (NEL·LO, 2018b).

Ahora bien, desde el campo de las políticas específicamente urbanas pueden emprenderse también actuaciones efectivas tanto a la hora de mitigar los efectos de la segregación, como de alterar las dinámicas que la provocan (SECCHI, 2013). En principio, estas pueden conseguir dos efectos: la mejora de las condiciones de vida en los barrios desfavorecidos y evitar que los diferenciales de precios se amplíen, con la consiguiente consolidación de las dinámicas de exclusión y confinamiento. En este ámbito destaca el potencial de las políticas de rehabilitación urbana, que en el área de Barcelona cuentan con una larga y robusta tradición. En concreto, en el período inmediatamente anterior y posterior a estallido de la crisis económica, se han desarrollado dos programas públicos que resultan de particular interés a la hora de evaluar las virtualidades y las limitaciones de este tipo de políticas: la Ley de Barrios de Cataluña y el Plan de Barrios de Barcelona.

5.1. La rehabilitación integral como política pública: la Ley de Barrios de Cataluña

Como se decía, las políticas de rehabilitación urbana cuentan con notables antecedentes en Cataluña y en Barcelona (LLOP & VALLS, 2008; BLANCO, CRUZ & NEL·LO, 2018; NEL·LO, 2018a y 2018b). En particular, la intervención acometida a partir de los años ochenta en la ciudad de Barcelona, atrajo -por su ambición, resultados y formulación teórica- atención (y polémica) política y disciplinar a escala internacional (BOHIGAS, 1985; MARSHALL, 2004; NEL·LO, 2017).

Actuaciones paralelas fueron emprendidas a diversas escalas en buena parte de los municipios metropolitanos durante las dos últimas décadas del siglo XX, contribuyendo, de forma inequívoca, a la mejora del espacio público, la dotación de servicios y las condiciones de vida. Sin embargo, ya entorno al cambio de siglo, empezó a plantearse en diversos barrios metropolitanos (Collblanc-la Torrassa, en L'Hospitalet; Roquetes, en Barcelona; Palau-Rocafonda, en Mataró) la exigencia de un nuevo impulso de las políticas de rehabilitación ante la reaparición, en pleno ascenso del ciclo inmobiliario y la llegada masiva de inmigración, de problemas que la evolución anterior parecía haber dejado en buena medida superados.

Este fue el origen de la Ley 2/2004, de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de atención especial, aprobada por el Parlament de Catalunya en 2004 y aplicada en su integridad hasta finales del año 2010. La Ley bebía, por una parte, de la experiencia de rehabilitación de los municipios catalanes desde la restauración de la democracia y, por otra, se inspiraba, en buena medida, en el esquema desarrollado por el programa URBAN de la Unión Europea. Este último programa se aplicó en dos sexenios sucesivos (1994-1999 y 2000-2006), y permitió en el primer caso la intervención en 118 áreas urbanas desfavorecidas y en el segundo en otras 70, con una inversión total por parte de la UE de 900 y 728 M €, respectivamente. Algunas localidades catalanas –Sabadell, Sant Adrià del Besòs, Badalona y Santa Coloma de Gramenet- habían participado en este programa (GUTIÉRREZ, 2009).

A partir de estas experiencias, la Ley de Barrios adopta un funcionamiento basado en cuatro principios: la cooperación interadministrativa, la transversalidad de las actuaciones, la participación de los vecinos y la evaluación de las intervenciones (DPTOP, 2009; NEL·LO, 2010 y 2011; BLANCO & CRUZ & NEL·LO, 2018). Su mecanismo de funcionamiento resulta bastante simple. La administración de la Generalitat creó un fondo específico para la rehabilitación de barrios (el Fondo para la Mejora de Barrios y Áreas Urbanas que requieren de atención especial), al cual asignó cada año unos recursos específicos. A partir de esta consignación presupuestaria, entre 2004 y 2010 se convocó anualmente a los ayuntamientos que contaran con algún barrio en situación de necesidad a presentar a la administración autonómica proyectos de rehabilitación integral.

Así, cada ayuntamiento que aspirara a integrar alguno de sus barrios en el programa era llamado

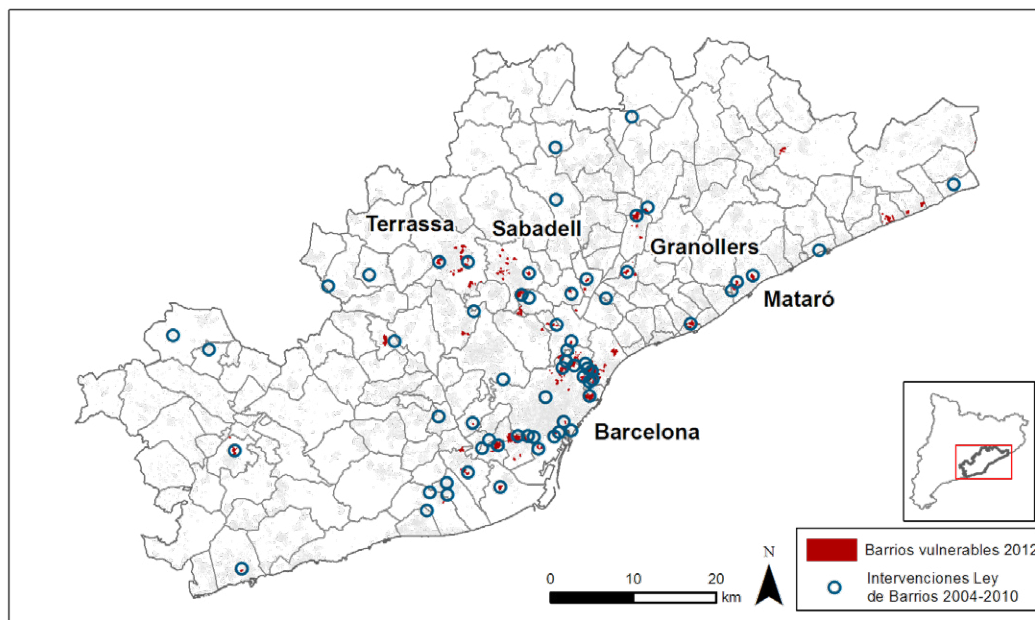


Fig. 7/ Ley de Barrios y áreas urbanas que requieren atención especial. Intervenciones en la Región Metropolitana de Barcelona (2004-2010)

Fuente: Elaboración propia a partir de INCASOL, Atles de Projectes. <http://barris.incasol.net/>

a redactar un proyecto de actuación que abarcara tantos campos de intervención como fuera posible, de entre los ocho definidos por la Ley². En caso de que el proyecto de actuación fuera acogido por la Generalitat e integrado en el programa, el Ayuntamiento recibía financiación para un total que oscilaba, según las circunstancias, entre el 50 y el 75% del coste total. El total de recursos que la Generalitat se comprometía a invertir en cada convocatoria anual era de 100 M€.

Una vez asignado el proyecto, la responsabilidad de su ejecución recaía sobre el ayuntamiento concernido, como administración más cercana y representación directa de los vecinos. La necesaria coordinación interadministrativa se trataba de asegurar a través de la creación de un Comité de Evaluación y Seguimiento de las actuaciones en cada barrio, en el que se integraban los responsables de todos los servicios del Ayuntamiento que tenían relación con el desarrollo del proyecto, así como de los diversos Departamentos de la Generalitat. En los

comités, presididos conjuntamente por el alcalde de la localidad y un representante del gobierno de la Generalitat, se integraba asimismo una representación de los vecinos y las entidades del barrio, a fin de garantizar su participación y la transparencia de las actuaciones.

En total, en el periodo 2004-2010 se efectuaron 7 convocatorias de la Ley, en las que se asignaron, en promedio, ayudas para una veintena de proyectos. Esto permitió emprender actuaciones en 141 barrios con una población residente superior a un millón de personas (que representaba el 13,4% de la población catalana). Los fondos totales asignados fueron 1.330 M €, de los que la aportación de la Generalitat debía ser de 693M €. El presupuesto medio de los programas de cada barrio era de 9,4 M €, pero variaba mucho según los características del ámbito de aplicación. Así, en los grandes barrios metropolitanos o cascos históricos de las principales ciudades se desarrollaron proyectos que en ocasiones contaron con una dotación

² Se trata de los campos siguientes: Espacio público y zonas verdes; Renovación de los elementos comunes de los edificios residenciales; Equipamientos; Acceso a las TIC; Mejoras en el acceso a la energía y los servicios ambientales; Promoción de la equidad de género; Programas sociales y económicos; Mejora de la accesibilidad y reducción de las barreras arquitectónicas. Los proyectos eran seleccionados en función de dos tipos de criterios: la problemática

urbana del barrio (expresada a través de 16 parámetros estadísticos) así como la transversalidad, participación, calidad y factibilidad de las propuestas (Reglament de la Llei 2/2004, de barris, àrees urbanes i viles que requereixen d'atenció especial).

cercana a los 20 M €, mientras que en barrios de villas más pequeñas algunos presupuestos superaban en poco los 2 M €.

Cabe mencionar asimismo que la distribución territorial del proyectos permitió cubrir barrios en las principales ciudades metropolitanas (Barcelona, l'Hospitalet, Santa Coloma, Badalona, El Prat, Sabadell, Terrassa, Mataró, Granollers, Tarragona, Reus, Girona, Lleida etc.) pero también en ciudades medianas y villas más pequeñas. A efectos comparativos, resulta interesante señalar que el programa URBAN de la Unión Europea asignaba para el período 2000-2006 un total de cerca de 700M € para intervenciones en 70 ciudades del continente, con una inversión total comprometida de 1.580 M €. Así pues, el total de inversión comprometida por el gobierno de la Generalitat y los ayuntamientos catalanes a través de la Ley de Barrios era comprable al montante total previsto por el programa URBAN II para el conjunto de países de la Unión Europea (NEL·LO, 2010; 2011).

Como se ha indicado, las convocatorias de ayudas se interrumpieron a partir del año 2011 a resultas del cambio de gobierno en la Generalitat y con el argumento de la situación de crisis económica. Se establecieron nuevos plazos para la ejecución de los proyectos en curso y, en conjunto, el programa languideció. Sin embargo, en diciembre de 2010, después de seis años de vigencia, ya se habían podido invertir efectivamente un total de 513 M € y habían culminado las actuaciones un total de 30 barrios, correspondientes a la primera y la segunda convocatoria. El mapa de la FIG. 7 muestra asimismo la capilaridad de las intervenciones que, en el caso de la Región Metropolitana de Barcelona alcanzaron 62 barrios, extendiéndose, como puede verse, a buena parte de las áreas urbanas más vulnerables.

La Ley preveía, de manera bastante innovadora, un mecanismo de evaluación de sus resultados cada cuatro años, que fue efectivamente realizado y publicado. Más allá de la evaluación puntual de cada una de las actuaciones, resulta asimismo interesante observar cuáles han sido los efectos de aplicación de la Ley a más largo plazo. Así, en el marco de la investigación *Barrios y crisis*, ya mencionada, se ha procedido a efectuar una revisión de los parámetros socioeconómicos de los 30 barrios que a finales de 2010 habían llegado a culminar sus proyectos (NEL·LO & BLANCO, 2015). Para ello se han empleado los mismos 16 indicadores estadísticos utilizados para su selección, los años 2004 y 2005. Pues bien, los datos muestran como siete u ocho años después del inicio de sus proyectos de

rehabilitación, sólo 5 de los 30 barrios acogidos a la primera o la segunda convocatoria habían visto empeorar su situación respecto la media de los respectivos municipios. Otros 19 barrios se mantenían estables y 6 incluso mejoraban su situación en relación a sus respectivas medias municipales. Así pues, en el año 2012 -a pesar de partir de una situación de desventaja respecto al conjunto de su municipio, a pesar de la crisis económica desatada a partir de 2008, a pesar del empeoramiento generalizado de las condiciones de vida y el aumento de las desigualdades- estos barrios habían podido soportar mejor la evolución de la situación socioeconómica que otros. Los resultados de la experiencia podrían considerarse pues razonadamente positivos. Otras evaluaciones relativas a la salud pública o al empleo parecen confirmar asimismo el rendimiento positivo de la Ley de Barrios como política urbana (MEHDIPANAH, 2014; MERINO & CAMPDEPADRÓS, 2015).

Desde el punto de vista analítico, cabe destacar también que la Ley de Barrios aportó una nueva perspectiva a las políticas de rehabilitación, perspectiva que la diferencia de las experiencias de los años ochenta y noventa. En primer lugar, puso a disposición de los barrios desfavorecidos un volumen de recursos muy notable, con una voluntad clara de generar una transferencia interterritorial de rentas. En segundo lugar, permitió superar el enfoque prioritariamente físico de buena parte de los proyectos anteriores, impulsó una aproximación transversal a las políticas de rehabilitación y quiso dar una nueva dimensión a la implicación de los vecinos. Finalmente, la Ley apostó decididamente por la cooperación interadministrativa, al tiempo que fomentaba la subsidiariedad en el desarrollo de las actuaciones (NEL·LO, 2010).

La aplicación de la Ley no estuvo, sin embargo, exenta de limitaciones y contradicciones (MARTÍ & PARÈS, 2009; NEL·LO, 2010, 2011; MERINO & CAMPDEPADRÓS, 2015). El horizonte temporal limitado permitía, ciertamente, un cierto impacto de choque sobre los barrios implicados, pero no aseguraba el mantenimiento de las políticas, especialmente en la vertiente social. Por otra parte, las dificultades en los circuitos administrativos locales provocaron retrasos en la ejecución de los proyectos que resultaron posteriormente en desajustes presupuestarios. Asimismo, no en todos los casos los mecanismos de participación ciudadana emprendidos por los ayuntamientos garantizaron la plena implicación de vecinos y entidades. Finalmente, en muchos barrios, después de años de dificultades en el asociacionismo vecinal, la ciudadanía contaba con niveles de organización y movilización que

resultaban inadecuados para promover una fuerte dinámica participativa, como la que habría requerido el correcto desarrollo de la Ley.

De todos modos, puede afirmarse sin duda que la aplicación de la Ley de Barrios fue uno de los intentos más ambiciosos de promover las políticas de rehabilitación urbana a escala catalana. De hecho, su existencia y aceptación contrasta con la ausencia durante todo el período anterior de iniciativas comparables en este

campo promovidas por el gobierno del Estado y la Generalitat. La pregunta “¿cómo serían las ciudades catalanas si hubieran contado con una Ley de Barrios desde 1980?” es ciertamente retórica y contrafactual, pero proyecta luz sobre la falta de compromiso territorial y social con la que a menudo han topado las políticas de rehabilitación. En todo caso, la interrupción de las convocatorias de la Ley a partir de 2011 ha supuesto un evidente retroceso en este campo, agravado, además, por la situación de crisis.

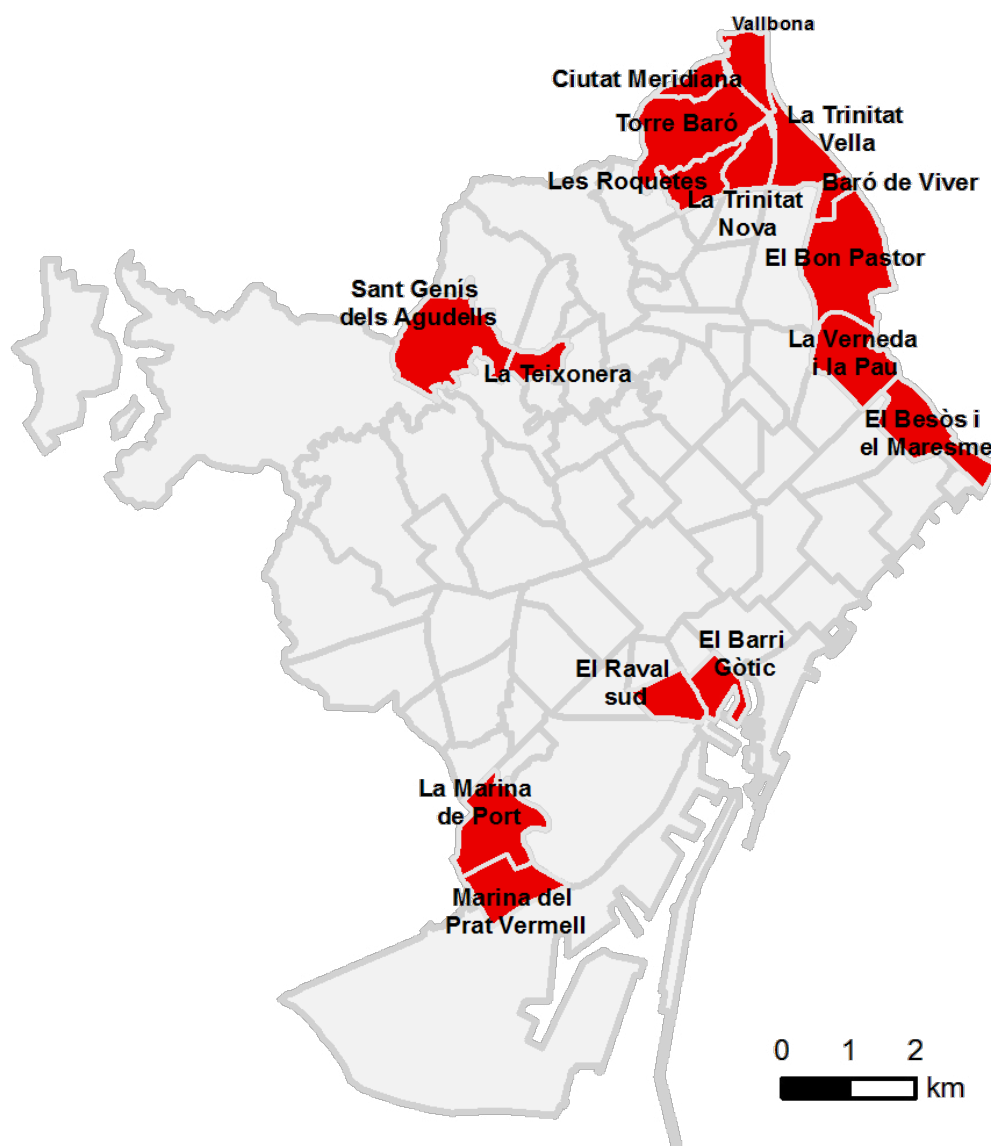


Fig. 8/ Plan de Barrios de la ciudad de Barcelona (2016-2020). Barrios que conforman los ámbitos de intervención.

Fuente: Elaboración propia a partir de CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS (2017)

5.2. Un nuevo impulso: el Plan de Barrios de Barcelona

En este contexto, llama la atención la decisión del Ayuntamiento de Barcelona de retomar, por iniciativa propia, un Plan de Barrios para la ciudad. Se trata de una decisión ambiciosa, emprendida a partir del año 2016, que se propone invertir en cuatro años un total de 150 M €. El Plan se inspira explícitamente en la iniciativa de la Ley de Barrios, pero trata de superar críticamente algunas de las limitaciones que aparecieron en la aplicación de aquella norma. Así, lleva hasta el extremo la voluntad de transversalidad y centra especialmente la atención en las políticas sociales y económicas, como corresponde a unas áreas urbanas particularmente afectadas por la crisis económica y social. Por otra parte, trata de profundizar la implicación de los vecinos, integrándolos no sólo en el diseño y el seguimiento de las políticas, sino también en su propia gestión (CONSELL ASSESSOR, 2017a y 2017b). Veámoslo con algún detalle.

El Plan de Barrios se propone intervenir en 16 barrios de la ciudad, integrados en 10 ámbitos de actuación y 3 ejes urbanos (Besòs, Turons y Litoral). La población beneficiaria es de 202.498 vecinos, que equivalen al 12,6% de los residentes en la ciudad. Los ámbitos de actuación, que pueden verse en el mapa de la FIG. 8, comprenden el 70% de las secciones censales identificadas como “vulnerables” en la ciudad por la investigación *Barris i crisi*, más arriba mencionada.

La dotación para cada uno de los ámbitos de actuación es, en términos medios, de 13M€. Por lo que se refiere a los ámbitos temáticos, de los recursos finalistas, se destinan de 27M€ para Derechos Sociales, 11 M€ para promoción de la Actividad Económica, 25 M€ para Educación y 55 M€ para Urbanismo y Ecología Urbana. A la hora de evaluar la transversalidad de las actuaciones, resulta especialmente destacable que cerca de 1 de cada 5 € reservados para el Plan se dedique al ámbito de la educación, cuyas actuaciones han quedado tradicionalmente alejadas de las políticas urbanas. En conjunto los proyectos del Plan prevén un total de 384 actuaciones a razón de unas 40 por cada ámbito territorial. De estas, 4 de cada 5 se había ya iniciado a finales de 2017, aun cuando el nivel de gasto corriente e inversión efectivamente realizada fuera todavía reducido. Las previsiones indican que a finales de 2018 se habrán aplicado cerca del 50% de los recursos presupuestados.

Como se decía, uno de los aspectos más innovadores del Plan de Barrios es su forma

de gestión. De hecho, uno de los resultados de la crisis económica en las áreas urbanas de Cataluña ha sido el surgimiento de una gran cantidad de iniciativas ciudadanas. Se trata de prácticas como los bancos de tiempo, las finanzas comunitarias o los movimientos de oposición a los desahucios, que han tenido como objetivo no solo paliar los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida, sino también organizar la ciudadanía para defender sus derechos y promover formas alternativas de organización comunitaria (BLANCO & al. 2016).

Pues bien, el ayuntamiento de Barcelona, se ha propuesto integrar dichas prácticas en los proyectos de rehabilitación integral del Plan de Barrios. Así, la participación de los vecinos no se limita a la definición de los objetivos o el seguimiento de las actuaciones realizadas por la administración. Al contrario, el ayuntamiento trata de llegar en cada barrio a acuerdos con las entidades para “coproducir” las políticas a desarrollar: según datos del propio Ayuntamiento el 34,4% de las actuaciones del Plan son “coproducidas” con entidades del tercer sector y el 39,1% directamente con vecinos y vecinas. Asimismo, representantes de las entidades vecinales se integran en el Grupo Impulsor del proyecto en cada barrio. El Plan de Barrios barcelonés se propone pues no solo realizar actuaciones integradas de mejoras urbanas y sociales, sino promover nuevas formas de gestión basadas en una mayor porosidad entre la actuación de la administración y la de los movimientos vecinales.

El Plan de Barrios de Barcelona tiene su principal limitación en su naturaleza municipal, al no contar con el apoyo de la administración de la Generalitat ni la del Estado, que le permitiera extenderse hacia el ámbito metropolitano, ámbito en el que, como hemos visto, se encuentran algunos de los más agudos contrastes en términos de segregación urbana. También en este campo, pese a las dos generaciones transcurridas desde el retorno de la democracia municipal, la “ciudad metropolitana” dista mucho de estar construida. Por otra parte, la principal incógnita que suscita su aplicación reside en la capacidad de los poderes públicos y las organizaciones vecinales de evitar los eventuales efectos perversos de las mejores urbanas. En un contexto caracterizado por una fuerte presión inmobiliaria, conseguir que la mejora de la calidad de vida no aboque a desplazamientos indeseados de población constituye, ciertamente, un destacado reto para el gobierno urbano (INDOVINA & NEL·LO, 2018; NEL·LO, 2018a)

El Plan cuyos proyectos están íntegramente

disponibles en la red (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2017), se inició en 2016. Resultaría por lo tanto prematuro avanzar ninguna valoración sobre sus resultados. En todo caso, se trata de una nueva muestra de la importancia que, a lo largo de las últimas décadas, las políticas de rehabilitación urbana han tenido en Cataluña.

6. A modo de conclusión

La integración y creciente interdependencia del territorio es una de las principales consecuencias de las dinámicas metropolitanas. Ahora bien, como es obvio, la extensión de estas dinámicas no comporta, en modo alguno, la homogeneización de las condiciones de vida, ni de los niveles de renta de los territorios que abarcan. Antes al contrario, de la misma forma que la incorporación en las redes metropolitanas tiende a favorecer la especialización funcional de los lugares, la integración metropolitana de los mercados de suelo y vivienda amplía a esta escala los patrones de segregación residencial. Así, cada barrio acaba viéndose especializado en términos sociales no solo según las características del municipio al que pertenece, sino también en relación al contexto metropolitano del que forma parte.

En el presente trabajo se ha mostrado como, durante las últimas décadas, las dinámicas metropolitanas y los procesos de segregación residencial han evolucionado en estrecha interdependencia en la Barcelona metropolitana. Después de un período de relativa reducción de las desigualdades sociales en las últimas dos décadas del siglo XX, estas han vuelto a incrementarse de forma pronunciada en los primeros lustros de la presente centuria. Dicha evolución se ha combinado con la evolución de un mercado inmobiliario caracterizado por la rigidez del régimen de tenencia y la escasa presencia del sector público.

Como consecuencia de ello, la segregación de los grupos sociales en la región metropolitana barcelonesa tiende a agravarse, de tal manera que un número creciente de secciones censales presenta valores extremos en variables sociales y urbanas estrechamente relacionadas con la renta. Así, la concentración, a través de los precios, de individuos y familias con escasos recursos en áreas con bajas dotaciones urbanas y mal estado del parque de vivienda contribuye a afianzar y reproducir las desigualdades sociales.

En este contexto, toda política urbana que persiga finalidades perecuativas debe plantearse la conveniencia de intervenir en estas áreas, con

la finalidad de mejorar en ellas las condiciones de vida y evitar que su degradación fomente aún más la segregación. La experiencia barcelonesa y catalana en este campo cuenta en los últimos veinte años dos iniciativas de notable ambición, a la cuales no resulta fácil encontrar parangón en el contexto ibérico: la Ley de Barrios de Cataluña y el Plan de Barrios de Barcelona. Se trata, claro está, de iniciativas cuyo desarrollo presenta luces y sombras, la más notable de las cuales es la suspensión de las convocatorias de la Ley de Barrios a partir del año 2011. Ahora bien, su aplicación muestra que las políticas de rehabilitación pueden conseguir resultados razonablemente satisfactorios en términos de mejora de las condiciones de vida y de la calidad urbana.

De la experiencia barcelonesa y catalana se derivan diversas enseñanzas, algunas de las cuales pueden tener un valor general. La primera consiste en la noción que, aun cuando se apliquen desde cada localidad, las políticas de rehabilitación no pueden ni deben ser exclusivamente locales. Con la excepción de grandes ciudades como Barcelona, estas políticas, para ser desarrolladas con éxito, requieren de la transferencia de recursos desde la escala metropolitana o regional hacia los barrios más necesitados. Todo indica, asimismo, que los estados y la Unión Europea deberían participar de modo mucho más activo en el impulso de estas políticas, puesto que la equidad social europea depende en muy buena medida de lo que ocurra en estos barrios. En segundo lugar, la experiencia muestra que la efectividad de las políticas de rehabilitación reside en la capacidad de dotar sus actuaciones de un carácter transversal e integrado. En tercer lugar, resulta imprescindible implicar de manera decidida los vecinos en la concepción y desarrollo de las políticas, que deben tener por objetivo no solo mejorar las condiciones de vida, sino también fortalecer la organización y la capacidad de acción colectiva. Por otra parte, las actuaciones de rehabilitación no pueden ser consideradas de forma aislada, sino que deben ser concebidas y aplicadas en conexión con otras políticas urbanas, como vivienda, bienestar social, salud, transporte y medio ambiente. Finalmente, la posibilidad que se produzcan efectos perversos como resultado de los procesos de rehabilitación urbana no debe conducir a las administraciones y los ciudadanos a renunciar a la aspiración de mejorar de las condiciones de vida: es necesario intervenir en los barrios más desfavorecidos y, al mismo tiempo, gobernar las transformaciones para que estas redunden en beneficio del conjunto de la ciudadanía y, en especial, de los grupos sociales que cuentan con menor

renta. Solo así la construcción de la ciudad metropolitana contribuirá a restañar las heridas de la desigualdad social.

7. Bibliografía

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2015): *Estadístiques del turisme: ciutat i entorn*, Barcelona, Ajuntament.
- ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA (2010-2017): *L'habitatge a l'AMB. Dades d'evolució del sector*, Barcelona, AMB.
- ARIÑO, A. & ROMERO, J. (2016): *La secesión de los ricos*, Barcelona, Galaxia de Gutemberg.
- BLANCO, I & al. (2016): "El papel de la innovación social frente a la crisis", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLVIII, 188.
- & CRUZ, H. & NEL-LO, O. (2018): "Les polítiques de rehabilitació urbana: evolució, implicació ciutadana i ensenyaments", en R, GOMÀ & J. SUBIRATS, *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*, Barcelona, Galaxia Gutenberg (en prensa).
- & NEL-LO, O. eds., (2018): *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*, València, Tirant lo Blanch.
- BOHIGAS, O. (1985): *Reconstrucció de Barcelona*, Barcelona, Edicions 62.
- BRENNER, N., ed. (2014): *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlín, Jovis.
- BUHIGAS, M. & CRUZ, H. & DUATIS, J. (2016): *Impacte del lloguer vacacional en el mercat de lloguer residencial de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- BURRIEL, E. (2008): "La "dècada prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006)". *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales*, XII(270 (64)).
- CONSELL ASSESSOR DEL PLA DE BARRIS DE BARCELONA (2017): *Transformar la ciutat amb la ciutadania. Criteris i reflexions per al Pla de Barris de Barcelona*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- (2017): *Informe Anual 2016-2017*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- DEPARTAMENT DE POLÍTICA TERRITORIAL I OBRES PÚBLIQUES (2009): *La Llei de barris. Una aposta col·lectiva per la cohesió social*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, DPTOP.
- DONAT, C. (2012): "La incidencia de las dinámicas demográficas en las necesidades residenciales y en la oferta de vivienda en la Región Metropolitana de Barcelona", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 174.
- (2014): *L'habitatge a la regió metropolitana durant el cicle immobiliari 1997-2006: una aproximació a partir de les necessitats residencials de la població*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (tesis doctoral).
- (2017): "Crisis, ciclo inmobiliario y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 118.
- FERNÁNDEZ, À. (2000): "La renda familiar disponible a les comarques catalanes", *Nota d'Economia*, 66.
- GALEANO, J. (2016): *Asentamiento territorial de la población extranjera en España a inicios del siglo XXI. Segregación residencial, concentración territorial y diversidad poblacional*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (tesis doctoral).
- GOMÀ, A. & MUÑOZ, J. (2018): *La segregación en el barrio y en la escuela trayectorias educativas y reproducción de la desigualdad*, Albacete, IV Coloquio del Grupo de Trabajo de Geografía Urbana, Asociación de Geógrafos Españoles.
- & NEL-LO, O. (2018): "Territori. Diversitat espacial en els hàbits i condicions de vida juvenils: el paper clau de la segregació residencial", en Agència Catalana de la Joventut, Enquesta de Joventut de Catalunya, 2017 (en prensa).
- GUTIÉRREZ, A. (2009): "El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 53.
- HARVEY, D. (1973): *Social Justice and the City*, Londres, Edward Arnold.
- INDOVINA, F. (2009): *Dalla città diffusa all'archipelago metropolitano*, Milán, Franco Angeli.
- & NEL-LO, O. (2018): "Gentrification: disaster, necessity, opportunity? Notes for a critical use of the concept", en ALBET, A. & BENACH, N.: *Gentrification as a Global Strategy: Neil Smith and Beyond*, London & New York, Routledge.
- JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica", en BLANCO, I & NEL-LO, O.: *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*, València, Tirant lo Blanch.
- LLOP, J.M. & VALLS, X. coords. 2008): *Ciutats en (re) construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- LÓPEZ-GAY, A. (2017): "Hacia un patrón territorial complejo de la movilidad residencial. El caso de la Región Metropolitana de Barcelona", en *Papers. Revista de Sociologia*, 112/4.
- MARAGALL, P. (1982): *Paraules de presa de possessió de l'Alcalde Pasqual Maragall*, 2 de desembre 1982, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- MARSHALL, T. (2004): *Transforming Barcelona*, Londres y Nueva York, Routledge.
- MARTÍ, M. & PARÉS, M. (2009): *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- MEHDIPANAH R. & al. (2014). "The effects of an urban renewal project on health and health inequalities: A quasi-experimental study in Barcelona". *Journal of Epidemiology and Community Health*, 68.
- MERINO, J. & CAMPDEPADRÓS, R. (2015): "En quin moment està la Llei de Barris a Catalunya?." *Àmbits de política i societat: revista del Col·legi*

- de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya.*
- NEL·LO, O (2001): *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, Barcelona, Empúries.
- (2010): “The Challenges of Urban Renewal. Ten Lessons from the Catalan Experience”, *Anàlisi Social*, vol. XLV, 197, 4/2010.
- (2011): “The Five Challenges of Urban Rehabilitation. The Catalan Experience”, *Urban Research and Practice*, vol. IV, 3.
- (2012): “Les polítiques urbanístiques per a l'habitatge asequible. Reflexions en temps de crisi”, *Governos locals i polítiques d'habitatge. Balanç i reptes*, Barcelona, Diputació de Barcelona, Observatori Local d'Habitatge.
- (2016): “Desigualdad social y segregación urbana en la región metropolitana de Barcelona”, a Dolores Brandis, Isabel del Rio y Guillermo Morales, coords., *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Sociedades inconclusas y territorios rotos en España*, Madrid, Biblioteca Nueva
- (2017): “La ciutat de Pasqual Maragall”, a Jaume Claret, ed., *Pasqual Maragall: pensament i acció*, Barcelona, La Magrana.
- (2018a): “Segregació residencial, gentrificació urbana i dret a la ciutat. Una lectura des de Barcelona”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 60.
- (2018b): “La politiche di rigenerazione urbana a Barcellona e in Catalogna” en F.D. Moccia & M. Sepe., *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, Roma, INU Academia (en prensa).
- & BLANCO, I. (2015): *La segregació urbana a la regió metropolitana de Barcelona*, Barcelona, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona.
- & DONAT, C. (2014): “Los efectos territoriales de la crisis en la región metropolitana de Barcelona”, en Juan M. ALBERTOS & José L. SÁNCHEZ, eds., *Geografía de la crisis económica en España*, València, Publicacions de la Universitat de València.
- & LÓPEZ, J. (2016): “El procés d'urbanització”, en S. GINER I O. HOMS (dirs.) *Raó de Catalunya. La societat catalana al segle XXI*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans / Enciclopèdia Catalana.
- & al. (2016): *La luz de la ciudad. El proceso de urbanización en España a partir de las imágenes nocturnas de la Tierra*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona.
- OBERTI, M. & PRETECEILLE, E. (2016), *La ségrégation urbaine*, París, La Découverte.
- OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA (2018): *Presentació dels primer resultats realitzats*, Barcelona, febrer 2018.
- PORCEL, S. (2016): *Dinámicas de estructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana postindustrial. ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada?*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona (tesis doctoral).
- SARASA, S. & PORCEL, S. & NAVARRO-VARAS, L. (2013). “L'impacte social de la crisi a l'Àrea Metropolitana de Barcelona i a Catalunya”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 56.
- SECCHI, B. (2013); *La città dei ricchi, la città dei poveri*, Bari, Laterza.
- SOJA, E. (2016): “Regional urbanization and the end of the Metropolis Era”, en O. NEL·LO & R. MELE, eds., *Cities in the 21st Century*, Londres y Nueva York, Routledge.
- SUBIRATS, M. (2012). *Barcelona: de la necessitat a la llibertat. Les classes socials al tombant del segle XXI*, Barcelona, L'Avenç.
- TAMMARU, T. & al. (Eds.). (2016); *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. East meets west*, London & New York, Routledge.
- TRULLÉN, J. & BOIX, R. (2003): *Barcelona: metròpolis policèntrica en red*, Departament d'Economia Aplicada UAB, Working Paper, 03.03.
- (2014): “L'ECVHP 2001. Crisi econòmica, creixement de les desigualtats i transformacions socials”, *Informe general Enquesta de Condicions de Vida i Hàbits de la Població de Catalunya*