



LOS BARRIOS DESFAVORECIDOS EN ESPAÑA

Félix ARIAS

El ámbito urbano en el estudio de la desigualdad

La asignación de inversiones en ámbitos regionales, favorecida hasta ahora por los Fondos Estructurales de la UE y por la estructura del Estado de las Autonomías español ha venido privilegiando la comparación interregional en el análisis de las desigualdades.

Las diferencias entre regiones son considerables en nuestro país, pero el estudio de las desigualdades debe considerar otros ámbitos de menor escala ya que ciudades y pueblos (o comarcas) tienen condiciones de vida específicas (distintas dotaciones, precios, etcétera) que establecen las posibilidades de acceso a los bienes y servicios, públicos y privados. Las diferencias derivadas de la localización de los núcleos en distintos tipos de sistemas urbanos como las grandes ciudades, los

sistemas metropolitanos, las ciudades medias que son capitales o cabeceras de un sistema más difuso, o las pequeñas ciudades en áreas rurales, suponen distintas oportunidades para la población en cuanto a condiciones de la calidad de vida, planteando distintas formas de desigualdad en cuanto a acceso a servicios, desplazamientos, condiciones ambientales y oportunidades de empleo.

Dentro de las ciudades, los barrios tienen distintas oportunidades según su localización y origen (cascos antiguos, arrabales, ensanches, polígonos de vivienda barata, urbanizaciones de chalets, poblados marginales), que los conforman como partes concretas del espacio social de la ciudad con características específicas (internas y de relación) físicas, sociales y económicas, que influyen en la calidad de vida y las oportunidades de los vecinos.

En los estudios del ministerio de Fomento, presentados en el informe *La desigualdad urbana en España*, en que se basa esta ponencia, no se trató sólo de ver cuáles son las desigualdades entre ciudades o territorios, sino de mostrar cuales son las desigualdades que pueden tener una componente territorial o urbana, es decir: «comprobar como se concentran y acumulan distintos tipos de desigualdades en ciertas zonas urbanas, creando situaciones en las que las desigualdades se pueden concatenar y reforzar, estableciendo áreas desfavorecidas que requieren un diagnóstico concreto sobre los procesos que las originan, e intervenciones específicas y focalizadas».

Los tipos de barrios desfavorecidos en las ciudades

Los estudios realizados por el ministerio de Fomento muestran que existe una fuerte concentración espacial de la desigualdad en las ciudades españolas. Según los criterios que se utilicen para su cuantificación, se puede estimar que entre un 15% y un 20% de la población de los municipios mayores de 20.000 habitantes vive en barrios desfavorecidos, es decir entre 4 y 5 millones de habitantes de los 25 millones de habitantes que residen en estos municipios. (Los estudios utilizaron información de los Censos de 1991.)

Naturalmente no todos los residentes de estos barrios pertenecen a grupos desfavorecidos, pero los barrios tienen procesos acumulados de vulnerabilidad que inciden en las oportunidades y calidad de vida de sus vecinos, como se observa en

las áreas estudiadas. Por otro lado, en el resto de la ciudad viven en forma dispersa otras personas y familias pertenecientes a grupos vulnerables. Tanto los barrios como los habitantes deben ser considerados de forma específica para resolver sus problemas, que también afectan a la sociedad globalmente.

Se han detectado barrios desfavorecidos en todo tipo de municipios, grandes y pequeños, en las distintas regiones españolas:

- En unos casos la desigualdad respecto al conjunto nacional es grave, pero también en las ciudades de las regiones más ricas hay grandes desigualdades internas, ya que entre un 9% y 15% de las secciones censales de cada una pueden considerarse desfavorecidas respecto a las condiciones de vida regionales.
- La desigualdad dentro de las metrópolis muestra situaciones más graves en Bilbao, Barcelona y Madrid, en tanto que las grandes ciudades andaluzas muestran un desfavorecimiento más extendido si se contrastan con los indicadores nacionales. Las situaciones más graves se dan en algunos barrios antiguos, los barrios marginales periféricos y en los polígonos de vivienda de realojo, que suelen estar en municipios de primera corona metropolitana (Bilbao, Barcelona) o en el municipio central (Madrid).
- Las ciudades medias no metropolitanas parecen tener una estructura menos desigual que otras ciudades, pero los pequeños municipios presentan un notable desfavorecimiento en las regiones de menor nivel de renta.
- En el análisis de la desigualdad interna de cada municipio en base a las medias municipales, se observa que ciudades que no tienen altas proporciones de secciones desfavorecidas tienen sin embargo las tasas más altas de secciones en situaciones de extrema desigualdad.

En el estudio realizado en municipios mayores de 50.000 habitantes se han detectado 374 barrios desfavorecidos con más de 3.500 habitantes, en los que residen 2.870.000 habitantes, es decir, un 14,4% de los 20 millones de habitantes de estos municipios (ver tablas anexas). En este trabajo se estudiaba el desfavorecimiento respecto a las medias nacionales de diversos indicadores por lo que, dados los fuertes desequilibrios territoriales existentes en España, este conjunto de barrios no incluye

algunas situaciones de desfavorecimiento en los municipios de las regiones españolas de mayor renta. Es decir, todos los barrios estudiados pueden considerarse desfavorecidos, pero hay también otros barrios desfavorecidos en muchas ciudades que se pueden considerar como tales si se incorporan criterios de desigualdad municipal y regional, además de los de desigualdad nacional.

El análisis pormenorizado de los 374 barrios ha permitido establecer una tipología de barrios desfavorecidos en las ciudades españolas que tienen una casuística diferente y que requieren, por lo tanto, distintas formas de actuación:

- Los barrios desfavorecidos pertenecientes a *cascos históricos* acogen a 0,5 millones de habitantes, y se caracterizan por tener una población envejecida e importantes carencias de servicios en las viviendas, con una tasa media de paro del 27,6% y un 21,6% de población sin estudios. Son los únicos barrios con una proporción importante de viviendas ocupadas en régimen de alquiler (44,5%) y una elevada proporción de viviendas desocupadas (21,3%).
- Los barrios desfavorecidos catalogados como *áreas urbano-centrales* alojan a 0,6 millones de habitantes, y tienen elevadas tasas de paro (29,2%) y de falta de estudios (24,9%) junto a altas carencias en las viviendas. Estas áreas corresponden a arrabales del siglo pasado y a otras zonas de la ciudad desarrolladas, en general, antes de 1945 mediante ensanches planificados, si bien las construcciones se corresponden con las primeras oleadas de inmigrantes de posguerra. (El 83% de las viviendas son posteriores a 1945.)
- Los barrios desfavorecidos que tienen su origen en *promociones de vivienda* unitarias, alojan a 0,9 millones de habitantes y se caracterizan por tener la peor situación sociolaboral aunque su parque residencial es el de mejor calidad. Construidas en los últimos cuarenta años por el sistema de promoción unitaria (normalmente pública) para población con escasos recursos económicos, muchas veces realojada de zonas de infravivienda, alojan población con buenas condiciones de habitabilidad pero altas tasas de paro (33,6%), y tienen la eventualidad (50,5%) y la carencia de estudios (26,3%) más elevadas, al no haberse desarrollado políticas adecuadas para su incorporación a la vida laboral y urbana.

- Los barrios desfavorecidos catalogados como *áreas urbano-periféricas*, alojan a 0,9 millones de habitantes y tienen tasas casi tan elevadas como las promociones de vivienda en cuanto a paro (30,8%) y eventualidad (49,8%), con la tasa más elevada de falta de estudios (27,7%) y altas carencias en las viviendas, similares a las áreas urbano-centrales. Estos barrios se han desarrollado, normalmente, en los últimos 50 años agrupando distintos tipos de barriadas, que se encuentran junto a espacios intersticiales vacíos y áreas industriales a veces obsoletas, que incluyen antiguos núcleos urbanos absorbidos por la ciudad, y otras áreas no planificadas como las parcelaciones marginales y construcciones dispersas. Los habitantes son fundamentalmente inmigrantes de los años sesenta y setenta, junto a hogares de segunda generación con escasos recursos; población que accedió a vivienda en propiedad (83,2%), pero que no se ha conseguido integrar adecuadamente, sin haber recibido ayuda específica para ello.

Dado que el estudio se realizó con información de los censos, no están representados adecuadamente los poblados chabolistas ni los inmigrantes indocumentados, que se alojan normalmente en áreas de infravivienda (naves, chabolas, campamentos) o compartiendo vivienda en las áreas de alquileres más baratos de las ciudades.

Características generales de los barrios desfavorecidos

A partir del estudio de estos barrios pueden establecerse algunas conclusiones generales sobre la situación de los barrios desfavorecidos:

- Se trata, en general, de barrios que fueron ocupados desde sus orígenes por grupos vulnerables. El factor urbanístico y, en particular, el bajo precio inmobiliario (en venta o en alquiler), ha sido el elemento principal que ha asentado esta población en ciertos barrios manteniéndolos después como áreas desfavorecidas. Como ha podido comprobarse, estos barrios suelen ser cascos históricos y arrabales (de principios de siglo), polígonos de promoción pública para realojo, promociones de vivienda barata para inmigrantes pobres y áreas de ocupación ilegal e infravivienda.
- Los barrios desfavorecidos padecen situaciones de fuertes desigualdades múltiples con altos valores de paro, even-

tualidad, falta de cualificación laboral, falta de estudios, etcétera, que deben provocar escasez de recursos económicos (pobreza relativa o absoluta), aunque no existe información desagregada sobre la renta que permita comprobarlo. Esta situación está muy extendida en amplias zonas de las ciudades españolas, que si bien no llegan a alcanzar los límites de desigualdad que se han valorado como desfavorecimiento en este estudio, constituyen, sin embargo, áreas de vulnerabilidad que afectan distritos completos de gran extensión, en los que se enclavan las bolsas de mayor pobreza y exclusión.

- Los factores que parecen determinar la vulnerabilidad de los barrios, según se ha observado en un estudio cualitativo de 50 barrios en los que las administraciones están desarrollando actuaciones, son de índole diversa, incluyendo factores físicos (distorsión entre la infraestructura y los usos, deterioro y deficiencias ambientales), sociales (desequilibrios demográficos, inmigración, baja cualificación educativa, rechazo cultural y aparición de actividades marginales) y económicos (precarización de la comunidad, marginación de actividades tradicionales e impacto de políticas sectoriales). Unos u otros, combinados de distinta forma, interactúan en estos barrios impulsando el desfavorecimiento.

Los nuevos desfavorecimientos y los barrios

En diversos estudios sobre la desigualdad en nuestro país se detectan algunos grupos que aumentan en desfavorecimiento (en algún aspecto sustancial) y/o en la cantidad de población afectada.

Entre los grupos más afectados por el desfavorecimiento cabe destacar: hogares pobres con niños; los monoparentales con madre cabeza de familia; hogares de mayores, especialmente los unipersonales, con una fuerte componente de mujeres mayores solas; inmigrantes con recursos escasos; jóvenes con precariedad laboral; y parados de larga duración, en particular los mayores de 40 años.

Estos grupos suelen residir en mayor proporción en barrios desfavorecidos o en áreas vulnerables en las que se están desarrollando procesos de marginación que van a ir delimitando futuros barrios desfavorecidos, debido tanto a que parte de sus residentes empeoran en sus condiciones de vida, como a que otras personas y hogares pertenecientes a los grupos más vulnerables,

acabarán residiendo en ellos, pues son los barrios que disponen de los alojamientos más baratos (alquileres, chabolas, realojamientos públicos que concentran el desfavorecimiento, etcétera).

La mayor concentración de personas en estas situaciones de vulnerabilidad y la acumulación de factores de desfavorecimiento (de carácter personal, hogar, vivienda, carencias de servicios y empleo en el barrio, modelos de socialización, falta general de oportunidades), que se da en estos barrios, hace que requieran políticas específicas sociales y de empleo, muchas veces vinculadas a otras políticas de vivienda, ambientales y urbanísticas (locales para actividad económica, dotaciones, transporte, etcétera).

Los factores de vulnerabilidad que se dan en cada tipo de barrio son en general los mismos pero no se dan todos ellos siempre con la misma intensidad, ni con las mismas concatenaciones para los residentes. La articulación de políticas que hay que formular en cada barrio es peculiar al mismo y, sobre todo, tiene que partir de una aceptación y corresponsabilización en los procesos de actuación por parte de los afectados, no sólo de los grupos en peor situación sino del conjunto de la sociedad local del barrio.

Las políticas tienen por lo tanto que integrarse en estos barrios en actuaciones de recuperación o regeneración, formando parte de políticas de desarrollo local o comunitario. De esta forma también se atenderán mejor los casos personales más agudos, que más distorsionan las políticas genéricas y que suponen mayor gasto para las políticas sectoriales.

Algunas políticas dirigidas a grupos vulnerables a integrar en las nuevas políticas de barrio son las siguientes:

- Las mujeres (ancianas, madres con hijos) y los niños son los grupos en los que más crece el desfavorecimiento y la pobreza relativa: aún faltan servicios locales adecuados para las mujeres trabajadoras con hijos, que tienen limitaciones de tiempo para el trabajo remunerado, y sigue siendo necesaria la promoción de igualdad de oportunidades para distintos tipos de trabajo, fomentando empleos de tiempo parcial y empleos de proximidad.
- Hogares pobres con niños, en particular las familias monoparentales y las numerosas: la atención a los niños suele requerir la atención al hogar y la socialización en el barrio a través de políticas laborales, sociales y comunitarias.
- Hogares unipersonales de mayores, en especial mujeres dependientes de pensiones bajas y con dificultades de

movilidad; se alarga la esperanza de vida, y surge la cuarta edad con importantes necesidades de atención. La necesidad de viviendas asistidas, mantenimiento del sistema de relaciones personales, asistencia a domicilio, etcétera, implica también el planteamiento de políticas comunitarias y de barrio.

- Inmigrantes con escasos recursos económicos, formación y, en particular, los que tienen cultura, lengua y etnia diferente a las españolas; el caso extremo es el de los indocumentados. La integración social y laboral, el enriquecimiento de los barrios como una sociedad abierta pluricultural, requiere también el tratamiento local y el fortalecimiento de la sociedad civil.
- Jóvenes con precariedad laboral, sin posibilidad de emanciparse, que acumulan trabajos eventuales, a tiempo parcial y de bajo salario; la peor parte la lleva la mujer joven. Las necesidades de los jóvenes incluyen medidas en materia de formación, empleo y vivienda, y en los casos de exclusión otras específicas para cada situación. Las políticas adecuadas son en muchos casos políticas de desarrollo local vinculando la formación con empleo en empresas de la zona, y promoviendo el empleo de proximidad y los nuevos yacimientos, con nuevos emprendedores autónomos y empresas de economía social.
- Los trabajadores menos especializados, en especial los mayores de 50 (incluye muchos inmigrantes de los sesenta realojados en polígonos públicos), requieren en mayor medida políticas de desarrollo local, con participación de empresariado, administraciones, etcétera.

El factor territorial y la adecuación de los servicios públicos

El estudio territorial del desfavorecimiento está poco desarrollado en nuestro país y debe recibir mayor prioridad, dada la necesidad de modernización del Estado del bienestar, incorporando a los objetivos de lucha contra la desigualdad los de mejora de la eficiencia de los servicios públicos.

A partir de lo expuesto en los puntos anteriores, cabe esbozar algunas reflexiones para debatir nuevos enfoques de las políticas de bienestar que las hagan más efectivas en las áreas desfavorecidas:

- *Salud*: La salud no es el gasto sanitario, pero las políticas se vienen centrando más en la dotación sanitaria (camas, quiró-

fanos, médicos, medicamentos), que en la salud. Estudios realizados en algunos países anglosajones plantean que el sistema sanitario tiene un efecto relativo de alrededor del 25% sobre la salud, en tanto que el estilo de vida y el medio ambiente son responsables de un 60%. La mejora de las condiciones de vida (ejercicio, alimentación, vivienda, reducción de la contaminación, condiciones de trabajo) tendría una fuerte incidencia en la mejora de la salud y en la reducción del gasto sanitario, y muchas de estas medidas requieren aplicarse a nivel de barrio (centros de salud, campañas locales, planes de mejora medioambiental) con la población y las empresas; especialmente en los barrios desfavorecidos.

- *Educación:* Aunque existe información precisa sobre el fracaso escolar, las autoridades educativas no permiten explotarla para no estigmatizar a los centros que la padecen en mayor medida, aunque son conscientes de cuáles son los centros con mayores problemas. En 1998 en la Comunidad de Madrid, por ejemplo, el 3,4% de los alumnos no consiguieron superar cuarto de ESO (*El País* 7-11-98) no pudiendo acceder al bachillerato ni a la formación profesional, y no sería aventurado suponer que el mapa será muy parecido al de la desigualdad urbana en términos globales. La acción sobre esta materia implicaría trabajo en los centros escolares y trabajo comunitario con las familias y el barrio, siendo de gran importancia para la igualdad de oportunidades ante un futuro en el que la educación es básica para el trabajo.
- *Empleo:* El núcleo duro del paro requiere políticas específicas para poder incorporarse al trabajo asalariado, o como autónomo o como emprendedor. Las áreas vulnerables concentran una parte importante de estos parados (larga duración, jóvenes poco cualificados, mujeres con obligaciones familiares, etcétera) por lo que los planes de empleo requieren un planteamiento local en estos barrios que permita el trabajo personalizado de formación y relación con el mercado laboral, incorporando también técnicas de desarrollo local que atraigan empleo a estas áreas y que mejoren el tejido económico del entorno, generando empleos de proximidad (necesarios para la mejora del barrio) al que puedan acceder muchos de estos parados, y favoreciendo el desarrollo de los nuevos yacimientos de empleo en la ciudad.
- *Vivienda:* Tras las subidas de precios de finales de los ochenta la vivienda en propiedad es inasequible para los sectores de población sin patrimonio y con bajos ingresos. A pesar de la caída de los tipos de interés, el esfuerzo para adquirir una vivienda a precio medio es imposible en la mayor

parte de las ciudades de tamaño medio y grande para una familia con ingresos de 150.000 ptas. mensuales. Las viviendas en alquiler son escasas (sólo superan el 15% del parque en las grandes ciudades y áreas turísticas), y los alquileres baratos sólo se consiguen en viviendas degradadas, no existiendo una oferta pública (en gran parte de Europa el 10-20% del parque es de vivienda pública en alquiler). Debido a esta situación los grupos más desfavorecidos se encuentran marginados sin posibilidades de disponer de alojamiento adecuado, siendo este fenómeno especialmente notorio en los jóvenes sin ingresos estables que no pueden emanciparse y en los nuevos inmigrantes pobres. Las soluciones requieren una política de oferta de vivienda en alquiler para el primer acceso (como situación más o menos transitoria), que se distribuya por toda la ciudad para facilitar la integración social y evitar la creación de nuevas zonas desfavorecidas.

- *Medioambiente:* Las políticas de desarrollo sostenible incluyen una serie de medidas que empiezan a aplicarse en distintas ciudades, y que tienen una gran vinculación con las políticas para los barrios desfavorecidos. Por un lado, porque la mejora de la calidad de vida en estos barrios es una necesidad para generar actividad económica local y lograr cierta diversificación interna social y funcional. Por otro lado, porque se trata en muchos casos de empleo de proximidad y escasa cualificación que facilita el empleo de parados de los barrios desfavorecidos. Entre estas políticas están las de eficiencia ambiental de los edificios (energía, agua, residuos, etcétera), la recuperación verde de los espacios públicos, sistemas de transporte y redes de infraestructuras.

Informe sobre *La desigualdad urbana en España*

Resumen de datos de 374 barrios desfavorecidos: elaboración propia y censos de 1991.

Población en barrios desfavorecidos					
Formas de crecimiento	Nº de áreas	Pob. total	Pob. <15 (%)	Pob. >65 (%)	Tam. medio hogar
Cascos históricos	62	493.890	17,1	18,5	2,9
Áreas urbano-centrales	81	618.400	20,8	12,6	3,4
Promociones de viviendas	116	900.687	21,7	10,8	3,6
Áreas urbano-periféricas	115	862.868	22,4	10,8	3,6
Total barrios	374	2.875.845	20,9	12,5	3,4
Total municipios >50.000		19.971.668	19,1	12,6	3,3

Características sociolaborales de los barrios desfavorecidos							
Formas de crecimiento	Tasa aAct. (%)	Tasa paro (%)	Paro jov. (%)	Trab. event. (%)	Trab. peón (%)	T. sin cualif. (%)	P. sin est. (%)
Casco histórico	47,1	27,6	47,7	40,3	7,1	21,2	21,6
Areas urbano-centrales	49,8	29,2	46,7	45,7	9,6	22,3	24,9
Promociones de viviendas	50,4	33,6	50,3	50,5	10,6	26,4	26,3
Areas urbano-periféricas	49,5	30,8	49,0	49,8	12,2	24,3	27,7
Total barrios	49,4	30,8	48,8	47,5	10,2	24,0	25,7
Total municipios >50.000	51,3	18,9	37,2	32,2	5,8	16,1	15,0

Características sociolaborales de los barrios desfavorecidos								
Formas de crecimiento	Viv. alq. (%)	Viv. prop. (%)	Viv. desoc. (%)	Viv. ant. 1945 (%)	Viv. sin. agua c. (%)	Viv. sin. wc (%)	Viv. sin. baño (%)	m ² viv por pers.
Cascos históricos	44,5	55,5	21,3	45,2	2,0	5,5	14,3	24,9
Areas urbano-centrales	21,4	78,6	12,5	17,4	0,8	3,4	5,6	22,3
Promociones de viviendas	13,2	86,8	11,2	3,4	0,2	0,8	1,1	20,6
Areas urbano-periféricas	16,8	83,2	12,0	9,2	1,0	2,9	5,1	21,7
Total barrios	22,1	77,9	13,9	17,1	0,9	2,9	5,8	22,0
Total municipios >50.000	19,1	80,9	13,4	10,1	0,3	1,1	2,2	25,8