



PONENCIA

## **La regeneración urbana integrada en barrios vulnerables. Concepto de Vulnerabilidad. Indicadores para la medición de Vulnerabilidad Urbana**

Autor: Agustín Hernández Aja

Cargo: Director del Departamento de Urbanismo

Institución: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid

## D. Félix Arias Goytre

Director General de Suelo y Políticas Urbanas

Ministerio de Fomento

**-Moderador-**

Como les decía, van a cargarse todas estas ciudades, está terminándose el trabajo, y dentro de un mes o dos, dos meses, finales de enero o febrero, podremos tener una sesión de trabajo con información y además podrán acceder en la red a toda esa información.

Entramos en la última parte de esta primera sesión. Agustín Hernández Aja nos va a hablar del Observatorio como redactor de los trabajos.

## D. Agustín Hernández Aja

Director del Departamento de Urbanismo

ETSAM

En parte yo creo que lo que tenemos que decir ya lo ha dicho Eduardo porque, en realidad, este es un trabajo colectivo que parte de la iniciativa del Ministerio en el que hemos participado. Nosotros somos parte del equipo, el Ministerio ha participado y ha dirigido activamente la definición de la metodología del catálogo, su método de trabajo. En los aspectos sociológicos hemos contado con Julio Alguacil y Javier Camacho que nos han dado la coherencia o base para determinar algunos aspectos de vulnerabilidad y en la determinación de los indicadores hemos contado con la colaboración de ARGEA que realmente ha hecho el trabajo de tratamiento estadístico del censo y del padrón y, sobre todo, parte de la representación final, el arte final a cargo de ARGEA.

Realmente Eduardo ya ha avanzado en la magnitud del catálogo. A mí lo que sí me gustaría que quedara claro y vamos a ver un poco es la sorpresa que nos produjo a nosotros el incremento de áreas vulnerables. El tema básico es un tema de proporción relativa: En el año 1991 había 116 ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. En el año 2001 —y no exactamente el año 2001 sino con datos de 2006— había 139 ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que sería el universo de trabajo. Hay un trabajo previo que se hizo en el año 2008 para el Ministerio que tratamos las ciudades de más de 20.000 habitantes, pero ya su dimensión sobrepasaba —yo entiendo— la capacidad de trabajo. El objetivo del trabajo —yo creo que lo ha dicho Eduardo— no es decir estrictamente o no es nuestra obligación ni la del Observatorio decir si un sitio es realmente un problema. Esto es como si uno va al médico, le hacen una radiografía y dice: “Esto está como oscuro”. Yo creo que serían ya directamente las administraciones correspondientes, concretamente los municipios y en su caso las comunidades autónomas, los que tendrían que determinar si lo que se ve ahí es una mancha momentánea, un pequeño derrame, una cosa que ya se ha solucionado o realmente hay un proceso que puede llevar a una patología social o urbana en su momento. Quiero dejarlo claro y yo creo que Eduardo ha insistido en ello: Esto es una imagen posible, una imagen que detecta dónde puede haber problemas, no dice que haya problemas en esos espacios.

El cuerpo de estudio; aquí están las distintas ciudades, tanto por tamaño como por dimensión salen algunas de ellas. Hay que decir que solamente son aquellas en las que, existiendo áreas vulnerables, estas las podemos agrupar en áreas homogéneas o contiguas de más de 3.500 habitantes cuyo valor medio estadístico sigue dando el indicador de vulnerabilidad. Ahora vemos los indicadores de vulnerabilidad; tenemos aquí los indicadores de vulnerabilidad del año 1991 y del año 2001. Para nosotros la vulnerabilidad —y yo creo que para todos nosotros— es

una situación relativa, es una situación de referencia contra el cuerpo general. La sensación de pobreza no la da tanto lo que uno tiene sino la situación, la imagen que tiene, contra lo que tienen los demás. Eso incluso crea patologías, enfermedades, está relacionada la posición relativa de renta y de posición y los índices y muchas veces tienen correlación hasta con patologías y enfermedades o problemas de comportamiento como pueden ser la obesidad, la bulimia o algo de todo esto.

Entonces, yo creo que en ambos casos —en el trabajo de 1996 con datos de 1991 y en el trabajo de 2001— se determinó que íbamos a situar aquellos espacios que cumplieran estas condiciones: Tasa de paro, que tuviese un indicador superior al 50% al nacional. En el año 1991 eso suponía que se delimitaban todas las secciones censales que tenían un valor superior al 28% y para los valores de 2001 solo al 21,3%. El nivel de estudios, igual, en el año 1991 que tuviese una población analfabeta o sin estudios con un índice superior al 50% de la media nacional, 28% en 1991 y 22,95% en 2001. Vivienda sin servicio de aseo, que era el doble del valor nacional, aquí hay tener en cuenta también que, cuando hay un indicador tan bajo es una aberración estadística. En seguida hay que tener mucho cuidado y, entonces, se ha optado por utilizar un valor doble que era del 3% en 1991 y en 2001 de un 2%.

Como el trabajo estaba realizándose, se empezó a realizar en realidad en el año 2009, a la distancia llegamos a la conclusión de que sería interesante establecer algún indicador o marcador que pudiera señalar algún fenómeno de evolución y llegamos a la conclusión de que íbamos a utilizar aquellos barrios que tenían una tasa de población inmigrante superior al 20%. Hicimos varios juegos con la media nacional, con las medias locales, y llegamos a la conclusión de que debíamos tener un indicador independiente, el 20%, sería más del doble o el doble de lo que había en la ciudad de Madrid, por ejemplo, porque si no salían algunas ciudades y algunos barrios... ¿Por qué utilizamos la población inmigrante? No porque creamos que la población inmigrante en sí misma genere ningún problema de vulnerabilidad sino porque ella misma es vulnerable y, como económicamente carece de base previa para el acceso a la vivienda y al alojamiento, entendemos que esa población se aloja en los escalones más bajos del sistema inmobiliario. Por tanto, se aloja en aquellos barrios que, por carencias o por problemas, son abandonados por otra población y por tanto son barrios que tienen problemas en sí mismos en su soporte físico, en su localización o algo así.

Esto en realidad servía como referencia, no forma parte en sí mismo del trabajo para no perturbarlo, pero es una adenda que sirve para comparación y hoy vamos a hablar del interés que tiene. Insisto, el trabajo consistía en: Se hacía un trabajo, se veían las secciones censales que tenían valor de vulnerabilidad, se analizaba una fotografía aérea, se hacía un trabajo de campo, se agrupaban a ver si seguían dando un indicador de vulnerabilidad medio —incluyendo alguna que no lo tuviese— y luego se iba a la ciudad. En la ciudad se tenía una cita con los servicios técnicos municipales, se redelimitaban las áreas vulnerables y, ya convertidas en barrios vulnerables, se volvía a enviar o se vuelve a enviar a los servicios municipales para tener su visión sobre el tema, sobre todo encontrar algunas que se hayan ido.

Realmente es un proceso en el que a veces los servicios municipales consideran que son datos muy antiguos y no se quieren reconocer en ellos, en otros ayuntamientos es al revés, siguen diciendo: “Es cierto, ya me pensaba yo que aquí estaba ocurriendo algo”. Yo creo que por eso hay que utilizarlo con mucha tranquilidad y con mucha fineza diciendo que son precisamente las administraciones locales que atienden a ello.

Aparte de eso había esos veinte indicadores que ha señalado Eduardo: vulnerabilidad sociodemográfica, socioeconómica, residencial y subjetiva que nos van a permitir —no podemos adelantar datos todavía— caracterizar estos barrios por este indicador de vulnerabilidad. Vamos a utilizar un sistema de clasificación multicriterio que ha desarrollado el profesor Mariano Vázquez para poder clasificarlos y los vamos a clasificar en sí mismos por los tres indicadores básicos y luego vamos a clasificar si alguno de estos elementos está peor o mejor en algunas de estas situaciones.

Aquí están los datos generales, voy a pasar rápidamente. Otro factor importante que ya heredamos del trabajo de 1996 es que se le da un valor que es por la forma de crecimiento, por el tipo de tejido, que forma ese barrio o esa estación estadística vulnerable. Los cascos históricos, los ensanches, las parcelaciones periféricas, las programaciones públicas 40-60, las programaciones públicas 60-75, las privadas 60-75, perdón, las privadas y públicas 75-90, los pueblos seleccionados, aquellas parcelaciones marginales en el caso de que existan y unas áreas mixtas porque son áreas confusas que están localizadas de una manera compleja en las ciudades. Esto también nos permite clasificar o reordenar estos tipos y también buscar tipos distintos de intervenciones o hacer una revisión de las políticas. Por ejemplo, los cascos históricos tienen sus propias políticas. En algunos casos se han extendido a los ensanches como en el caso de Madrid que se considera también área protegida, pero eso nos permite asociar una variable histórica y urbanística a los barrios.

Quería ver rápidamente el caso de Madrid. Aquí estaría el caso de la Comunidad de Madrid. Estos son los municipios, no que tienen secciones vulnerables sino que su agrupación, insisto, permite delimitar un barrio vulnerable entre 3500 y 15.000 habitantes y que tenga una media, en algunos de los valores de vulnerabilidad iniciales —población sin estudios, carencias en las viviendas o población en paro a fecha de 2001— y que nos lo permite delimitar. Aquí tendríamos ya, en el caso del Municipio de Madrid, que el Municipio de Madrid como tal está en una posición relativamente positiva con respecto a la media nacional aunque en los aspectos de paro, está peor que la propia Comunidad Autónoma, sería la única variable que tendría un valor medio de la ciudad.

También es interesante ver un poco el índice de extranjería. En el índice de extranjería hemos eliminado toda la población OCDE de los trece primeros países europeos y la OCDE países ricos y nos hemos quedado con la población que extranjera que elimina esos trece países de la OCDE que pueden cooperar en la Unión Europea. También lo digo para evitar: “Bueno, pero los suecos...” No, los suecos no están incluidos. Los suecos sí, porque son de la Unión Europea pero los noruegos no sé si están incluidos pero deben ser muy pocos.

Aquí tenemos una visión de lo que serían las secciones... Yo les voy a decir que este trabajo, aparte del propio Observatorio de Vulnerabilidad, tiene el interés de que es uno de los pequeños observatorios que nos van a permitir análisis de políticas urbanas a nivel nacional. Para bien o para mal, las atribuciones en materia urbanística han sido diferidas a las comunidades autónomas que la tienen como competencia plena y solo el Estado puede hacer algunos trabajos de nivel genérico. Yo creo que hay dos trabajos que lideran muy bien la actual posición que ocupa el anterior ministro de Vivienda, que uno es este catálogo y otro es el Concurso de Buenas Prácticas asociado al concurso de naciones unidas que nos permite tener una pequeña versión transversal y horizontal de las políticas urbanas que se realizan en España. Este catálogo —antes Antonio ha hecho una reflexión sobre las áreas metropolitanas— puede tener su traslación a las propias áreas metropolitanas y ver continuidades y discontinuidades de áreas vulnerables en el espacio, no solo municipal sino total. Por ejemplo, es muy curioso ver

cómo en Madrid este sería el catálogo de secciones censales vulnerables, o sea, aquellas secciones que tienen un 50% de población sin estudios por encima de la media nacional, es tremendo ver que quedan completamente fuera de la AM 30. El efecto frontera en el caso de la ciudad de Madrid es brutal. Tendremos que ver los efectos frontera que se producen en áreas metropolitanas, entre ciudades. Yo creo que va a ser un trabajo muy interesante que vamos a continuar.

Estas serían un poco parecidas, estas serían aquellas secciones censales donde, aunque la media de Madrid, la media autonómica, es relativamente baja con respecto a la media nacional con respecto a población en paro en el año 2001, pues veis también que queda en esa fatídica situación fuera de AM 30 y, sobre todo en el sureste de Madrid, aparecen esos espacios, solo aparecen dos o tres por aquí dentro. Lo que sí aparece con cierta intensidad son las secciones censales que pueden tener viviendas con problemas o asociadas a tejidos urbanos complejos, urbanos con problemas. Riace es la línea 1 del metro, antes Plaza Castilla-Vallecas, ahora Pinar de Charmartín y no me acuerdo cuál por aquí al final. Va señalando una línea en la cual se va a producir esto. Alguno de los observadores podría decir: "Se han incrementado las secciones censales porque pasar de 3% a 2%, podemos tener discusión". No, realmente la mayoría de los barrios van a estar por encima del 3% de carencias en las viviendas, o sea que tampoco, aunque hemos puesto el 2%, muy pocos barrios están así. Aquí tenemos un poco ya los que serían los indicadores medios de Madrid, de la vulnerabilidad socioeconómica.

Como tengo mucho menos que Antonio, tengo solo cinco minutos, lo que sí me interesaría sería ver ya los barrios vulnerables. Estos son los barrios vulnerables en 1991, estos son los barrios vulnerables en el año 2001 y esta es la superposición de los barrios vulnerables 1991-2001. ¿Qué se ha hecho en las ciudades españolas para que, entre el año 1991 y 2001 se hayan más que duplicado las áreas vulnerables, para que se haya expulsado a la población de mayores rentas, de mayores estudios, fuera de esas ciudades y las hayamos dejado abandonadas? En muchos de estos barrios —el otro día se impresionaban mucho en Valencia— vamos a ver que se quedan los que no se pueden ir o los hermanos tontos de los que se han ido. Yo vivo en uno de estos barrios, debo ser uno de los hermanos tontos de los que se han ido o la gente más mayor.

Esta sería, a su vez, la distribución de la población inmigrante en el año 2006 y esta es la superposición. Es muy interesante ver cómo la población inmigrante se aloja en aquellos barrios que nos salen con carencias en las viviendas pero ocupa posiciones de relleno entre espacios vulnerables, sobre todo en espacios que reconocemos muy bien. Estas serían las operaciones de remodelaciones de barrios de los años setenta, ochenta. Esta población no se puede ir de ahí, es lo único que tienen, ese buen piso que le tocó. Esto sería Las Orcasitas, esto sería el San Blas. O sea, realmente cómo están ocupando el espacio. Nuestra hipótesis es que las políticas urbanas entre 1991 y 2001 aceleraron los procesos de expulsión de población con determinadas rentas y determinada posición socioeconómica.

¿Qué nos habrá pasado entre 2001 y 2011? El problema que nos encontramos ahora mismo, que sería el siguiente análisis, es dónde se ha ido esa población, si de verdad se ha ido, como estas hipótesis, a ocupar situaciones periféricas, también muy vulnerables en un futuro porque van a depender, en estos momentos dependen de pagar una hipoteca a veinte o treinta años, dependen del transporte privado a través de vehículo privado e incluso se encuentran en espacios monofuncionales que solo atienden a la dimensión de la residencia. Nos vamos a encontrar barrios que aparecen como vulnerables por su posibilidad a futuro. Realmente yo creo que quedándonos con esta imagen de este Madrid en que los barrios vulnerables han

crecido, casi ninguno ha dejado de existir —alguna operación urbanística por aquí—, pero, sobre todo, ese \_\_\_\_\_ y ese análisis que podemos hacer: se han quedado los que no se pueden ir y se han metido en esa ciudad los últimos que han llegado. En cualquier caso, tanto los que se han ido fuera como los que se han ido al centro, con el panorama que nos ha presentado Antonio, estarían en una situación vulnerable.

Yo creo que esto obliga a una revisión en profundidad de las políticas urbanas, de la realización de planeamientos específicos e, incluso, de ir más allá; no esperar a que exploten sino empezar a ir a buscarlos. Nada más, muchas gracias.

**D. Félix Arias Goytre**

Director General de Suelo y Políticas Urbanas

Ministerio de Fomento

**-Moderador-**

Muchas gracias a los tres ponentes. Espero que os haya interesado y hayáis tomado notas para luego el coloquio y para la próxima presentación del Observatorio anunciada. Ahora tenemos un café justo aquí afuera a la salida.