

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma de Madrid

Working Papers Online Series

http://portal.uam.es/portal/page?_pageid=35,49194&_dad=portal&_schema=PORTAL

Estudio/Working Paper 65 / 2006

¿ES EL TERRITORIO URBANO UNA VARIABLE SIGNIFICATIVA EN LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL?

Autor:

Joan Subirats,
Catedrático de Ciencia Política,
Director del Instituto Gobierno y Políticas Públicas,
Universidad Autónoma Barcelona



Seminario de
Investigación de Ciencia
Política

Curso 2005-2006

IV SEMINARIO INVESTIGACION
CIENCIA POLÍTICA
UAM-mayo 2006

¿ES EL TERRITORIO URBANO UNA VARIABLE SIGNIFICATIVA EN LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL?

Joan Subirats,
Catedrático de Ciencia Política,
Director del Instituto Gobierno y Políticas Públicas,
Universidad Autónoma Barcelona

1. Introducción

Nadie duda ni de la intensidad, ni de la dimensión de los cambios que en las esferas productiva, social y familiar se han producido en Europa desde inicios de los 80. Es en ese contexto en el que el término 'pobreza' ha ido siendo menos utilizado, viéndose poco a poco substituido en el discurso político-técnico europeo por el término 'exclusión social'. No discutiremos aquí el valor añadido que puede derivarse desde el punto de vista analítico o de *policy making* en el uso del término exclusión en relación al de pobreza¹. En este trabajo asumiremos que el concepto de exclusión social engloba al de pobreza pero va más allá. La exclusión social se define también por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección. Y de hecho, la existencia de sectores socialmente excluidos, en el marco de las nuevas sociedades postindustriales es una realidad ampliamente asumida. Sin embargo, no resulta fácil "atrapar" la complejidad de un concepto (pensado precisamente para recoger complejidades sociales crecientes) con útiles, instrumentos y "varas de medir" construídas desde lógicas más unidimensionales y de menor complejidad. Como suele suceder en tiempos de cambios acelerados, la dispersión de conceptos y discursos no siempre encuentra apoyos sólidos en el campo de la reflexión sosegada y del desarrollo de instrumentos de conocimiento empírico. Y sin embargo existe un amplio acuerdo sobre el potencial descriptivo y la riqueza teórico-analítica de la noción de exclusión social. Nuestro objetivo es ahora reflexionar en torno a uno de los componentes clave que confluyen en el concepto desde el punto de vista manejado por el IGOP: la dimensión territorial, y más concretamente la dimensión urbana de la exclusión.

¹ Ver al respecto el volumen que recoge el trabajo colectivo del IGOP en el tema, "Pobreza y Exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea", Joan Subirats (dir.), Estudios Sociales n.16, Fundación La Caixa, Barcelona, 2004, disponible totalmente en PDF en www.estudios.lacaixa.es, estudios sociales n.16., y la bibliografía que lo acompaña en la que pueden encontrarse abundantes referentes críticos al respecto

2.Exclusión social y territorio. La exclusión social urbana

Desde nuestra experiencia, defendemos que los fenómenos de exclusión social no pueden en absoluto desvincularse de la dimensión territorial. Y ello es así tanto en el análisis de las variables que acaban configurando situaciones de exclusión, como en relación con las políticas que se elaboran y se implementan en relación al tema. En investigaciones recientes² hemos podido comparar la desigual presencia de factores de exclusión en las distintas Comunidades Autónomas españolas, no sólo en extensión, sino también en la intensidad en que estos se manifiestan. A su vez y en esas mismas investigaciones, hemos podido analizar el grado de desarrollo autonómico y la distinta configuración de los regímenes de bienestar y de la lucha contra la exclusión en cada comunidad. Pero a pesar de que las comunidades autónomas configuran un marco altamente determinante de la exclusión y la inclusión, sus fuertes especificidades en el nivel local y especialmente urbano, acaban generando fuertes diferencias en el interior de cada comunidad.

La literatura ha venido reflexionando largamente sobre la especificidad urbana de la exclusión social, sobre todo a partir de algunos trabajos sobre los guethos en las ciudades norteamericanas, basados en las nociones de la 'ciudad dual' o 'ciudad dividida' (Sassen). Parece también claro que la transición del fordismo al post-fordismo, de la economía industrial a la globalizada, ha impactado fuertemente en el ámbito urbano, generando un proceso de creciente polarización socio-espacial.. En el marco de este debate, en los últimos años ha crecido significativamente el interés académico en Europa por el análisis de la exclusión social en el ámbito urbano (Sibley; Musterd y Ostendorf; Mandanipour et al; Marcuse y Van Kempen,).

Las ciudades concentran muchos de los elementos y de las variables que hemos desplegado para referirnos al tema de la exclusión social. Como bien sabemos, las grandes ciudades acostumbran a atraer a nuevos pobladores en busca de oportunidades de trabajo, ofreciendo habitualmente espacios de habitabilidad deficiente en centros históricos o en la periferia urbana que permiten primeras exploraciones. En muchos casos ello se da de forma reiterativa, aprovechando conexiones con personas del mismo origen que facilitan esa inicial inserción. Lo que acaba muchas veces concentrando y densificando situaciones de carencia y exclusión. Por otro lado, la ciudad amplía los márgenes de autonomía y de oportunidades, pero reduce los lazos y los vínculos de carácter comunitario, en un entorno más indiferente. Las características de este tipo de asentamiento y desarrollo de situaciones de exclusión son claramente distintas de las que se dan en contextos rurales o de ciudades o pueblos con niveles poblacionales bajos. Si la exclusión implica

² Ver: Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2002): *Políticas sociales y descentralización en España*. Tecnos-UPF, Madrid.; IGOP (2003): *Análisis de los riesgos de exclusión social por Comunidades Autónomas*, Fundación BBVA, Madrid. Pendiente de publicación.

quedar radicalmente al margen de la gran corriente social mayoritaria, las oportunidades (a través de recursos educativos, nuevos empleos o mejoras de la vivienda o del barrio) para la movilidad social dejan de producirse. Y ello a su vez acrecienta la privación y la marginalidad. Y todo ello es mucho más frecuente en las grandes ciudades y sus barrios desfavorecidos (centros históricos degradados, polígonos de vivienda o urbanización periférica y marginal), donde van concentrándose desempleados, trabajadores de los perfiles más bajos y precarios, inmigrantes sin recursos, pobres y sin techo.

El concepto de las configuraciones socio-espaciales de las ciudades (Keestelot; Musterd y Ostendorf) nos permite poner en relación las desigualdades sociales y la exclusión social, por una parte, y los procesos de segregación territorial o concentración espacial de la pobreza y la exclusión, por otra. Del cruce entre estas dos variables, deducimos la existencia de diversos tipos ideales de ciudad en función de sus niveles de 'segregación social' y 'segregación territorial' y, más concretamente, de la relación entre ambos fenómenos. Musterd et al (2002), por ejemplo, distinguen entre:

- las *ciudades duales*, que conectan con la 'tesis de la polarización' de Sassen: ciudades donde se produciría una fuerte segregación social y territorial.
- Las *ciudades segregadas*: ciudades donde se daría una división territorial de la población marcada pero con niveles de cohesión social relativamente elevados.
- Las *ciudades desiguales*: ciudades con fuertes desigualdades sociales que no se expresan en una segregación territorial fuerte.

Keestelot (2003), por su parte, distingue entre:

- las *ciudades topológicas*: ciudades donde grupos sociales distintos ocupan áreas residenciales claramente diferenciadas sin que se produzca relación ni intercambio entre grupos sociales. Un tipo de ciudades que quedaría claramente reflejado por el modelo urbano norteamericano.
- Las *ciudades dramáticas*: ciudades donde se produce una gran mezcla de grupos sociales debido a la moderación de la segregación territorial. Un modelo urbano más próximo, desde la perspectiva de Keestelot, a la realidad de las ciudades europeas.

También Beck (1998) ha introducido una sugerente tipología al hablarnos de "ciudades y", "ciudades ni" y "ciudades o". Así, entiende por "ciudades y" aquellas que aceptan las diferencias, las integran, permiten que convivan diferentes proyectos y realidades sociales en su seno. Mientras que las "ciudades ni" se estructuran precisamente como negación de esa mezcla, de ese mestizaje, y buscan aislar y segmentar realidades diversas como garantía de seguridad y de mantenimiento de la hegemonía diferencial. Las "ciudades o", partirían de los mismos supuestos ahora mencionados, pero aceptando que

unos y otros han de tener oportunidades, pero sin mezclar personas, realidades y territorios.

Partiendo de estas tipologías, podríamos plantearnos cuatro grandes tipos de ciudades según el grado y la relación entre los procesos de segregación territorial y exclusión social:

Cuadro 1. Exclusión social y segregación territorial: tipología de ciudades.

		SEGREGACIÓN TERRITORIAL	
		BAJA	ALTA
EXCLUSIÓN SOCIAL	BAJA	Ciudades cohesionadas (ciudades y1)	Ciudades segregadas (ciudades o)
	ALTA	Ciudades desiguales (ciudades dramáticas) (ciudades y2)	Ciudades duales (ciudades topológicas) (ciudades ni)

Fuente: elaboración I.Blanco/J.Subirats (IGOP) a partir de Keestelot, 2003; Musterd et al, 2002; Beck 1998.

Partimos pues de la hipótesis que las ciudades permiten, desde el punto de vista del análisis y de la exploración de propuestas de políticas de inclusión, un denso panorama de interrelaciones que caracterizan precisamente las nuevas dinámicas diferenciadoras de la exclusión social.

3. Las especificidades urbanas de la exclusión social³

Se han mencionado antes una serie de cambios que caracterizan la situación actual. Y es en este contexto que se utiliza la aproximación de la exclusión social para explicar las nuevas realidades de desigualdad, desventaja y vulnerabilidad que padecen ciertas personas y colectivos. Los grandes ejes de

³ Agradecemos en este apartado la colaboración de Uladimir Valdez, doctorando de IGOP-UAB

cambio y al mismo tiempo factores generadores de exclusión social en Europa, pueden resumirse en:

- La fragmentación e individualización de la sociedad
- El impacto sobre el mercado de trabajo de la economía postindustrial, y
- El déficit de inclusividad del Estado de bienestar

Para cada uno de estos ejes podemos señalar las especificidades que destacan en los espacios urbanos.

La fragmentación de las sociedades postindustriales puede ser caracterizada al menos en tres vertientes⁴: a) La diversificación étnica derivada de emigraciones de los países empobrecidos, generadora, a falta de políticas potentes de interculturalidad, de un escenario de precariedad múltiple (legal, económica, relacional y familiar) de un buen número de inmigrantes; b) la alteración de la pirámide de edades, con incremento en las tasas de dependencia demográfica, a menudo ligadas a estados de dependencia física; y c) la pluralidad de formas de convivencia familiar con incremento en la monoparentalidad en capas populares

Estas situaciones pueden ser encontradas casi en cualquier localidad, sin embargo, es en las zonas urbanas en donde se registran las mayores concentraciones de grupos sociales caracterizados por alguna o varias de estas situaciones. Es en esta concentración y por tanto en una mayor intensidad y diversificación de la problemática, más que en las situaciones mismas, en donde reside la especificidad urbana.

Por otro lado, las características propias de las grandes urbes, generan situaciones que calificaríamos de “invisibilidad” de algunas personas o grupos. Sea por su baja o nula presencia y participación en redes sociales y políticas, sea por su poca capacidad de acción colectiva, sea por lo marginal y estigmatizada que es su situación territorial en la conurbación de referencia. Todo ello les coloca en una posición de desventaja importante y en muchas ocasiones sus necesidades y problemáticas pasan inadvertidas y/o son excesivamente gravosas en tiempo y recursos para las instituciones públicas y demás organizaciones que trabajan en contrarrestar la exclusión social.

El impacto sobre el mercado de trabajo de la economía postindustrial, presenta potencialidades muy elevadas para la exclusión social. Como sabemos, las nuevas formas de creación de riqueza que el mercado global ha desarrollado, han tenido un impacto directo en la estructuración del mercado de trabajo. Generando tanto nuevas oportunidades, como, sobre todo, el hecho que amplios colectivos sociales hayan sido empujados hacia procesos de exclusión social de tipo laboral: desempleo juvenil, desempleo estructural y desempleo adulto de larga duración, además de la generación de trabajos de baja calidad sin componente formativa específica.

⁴ Se utilizan los planteamientos de Brugué et al. (2002)

Las manifestaciones urbanas de la exclusión social y su relación con la nueva composición con el mercado de trabajo son varias. En la época industrialista, las ciudades concentraron población, fijaron barrios y clases, siguiendo los altos requerimientos de mano de obra de las industrias de aquellos tiempos. En los últimos decenios en Europa, el drástico cambio en las lógicas de producción provocó que grandes colectivos de personas quedaran sin empleo, y de alguna manera “obsoletas” ante las nuevas realidades productivas. Fuera por edad, fuera por el hecho que su especialización ya no era necesaria, al haberse automatizado su función, o al conseguir que personal en otro contexto territorial muy alejado pudiera fácilmente desarrollar esa labor a mucho menor coste. La consecuencia es que en las ciudades industriales, amplios sectores de población se encontraron situados en una situación de desempleo permanente sin expectativas sólidas de recuperar una posición en el mercado de trabajo, o, si se quiere de recuperar su dignidad y utilidad social. En muchos casos (en los enclaves siderúrgicos, mineros, de industria pesada o ligera) la situación no era solo individual. Era familiar (afectando a varias personas de una misma familia) y colectiva (afectando a barrios o poblaciones enteras).

El déficit de inclusividad del Estado de bienestar, se ha ido poniendo de manifiesto al conectar unas políticas pensadas para dar respuestas a los problemas de la desigualdad planteados por lo que se suponían eran agregados sociales homogéneos y estables, cuando hoy los problemas sociales se presentan de manera heterogénea y cambiante. Por otro lado, se ha señalado también las dificultades que genera el contar con políticas sociales generalmente muy centralizadas, cuando los problemas actuales requieren abordajes desde la proximidad para responder mejor a situaciones específicas.

Pero, el contexto urbano nos señala otros déficits específicos. Como recordaremos, la construcción de las políticas de bienestar en Europa fue generando estructuraciones institucionales específicas, así como la creación de numerosos colectivos de profesionales para asegurar la adecuada prestación de servicios en educación, sanidad o servicios sociales. Esa “ministerialización” o segmentación institucional y corporativa, atendía a comunidades y familias que mantenían fuertes dinámicas de cohesión y vinculación interna. De esta manera, podríamos decir que la fragmentación en las políticas venía compensada por la capacidad integradora de las redes sociales en las que los individuos se encuadraban. En el nuevo contexto social actual, a la ya mencionada y sostenida segmentación y fragmentación de las políticas y los profesionales que las despliegan, les corresponde (en las ciudades sobre todo) una realidad social fuertemente desestructurada e individualizada. Con lo cual es más flagrante la desproporción entre el tipo de desigualdad y de exclusión social que afecta a individuos y colectivos en el posindustrialismo, con fuertes carencias y déficits que se solapan y acumulan, y que precisarían respuestas integradas, con unas políticas que siguen siendo segmentadas y parciales. Incapaces por tanto de recoger de manera coherente e integral las necesidades e individuos y colectivos golpeados de manera multidimensional por los nuevos parámetros de desarrollo del mercado.

4. Algunas referencias latinoamericanas y reflexiones cruzadas con el caso europeo

La perspectiva latinoamericana de los temas de pobreza y exclusión ha sido relativamente distinta de la europea, al responder a realidades económicas, sociales y políticas distintas, así como a trayectorias históricas también diferenciadas. Algunos autores (Huber, 1996; Barrientos, 2001; Fernández gatica, 2005) apuntan a que los regímenes (o “combinaciones”) de bienestar en Latinoamérica tuvieron desarrollos mucho más restringidos, tanto en su cobertura como en las bases precarias de los contratos sociales que los conformaban debido a una incorporación débil de la ciudadanía. En los 80, a partir de las reformas estructurales implantadas, se debilita el régimen conservador-liberal existente, para pasar en la terminología de Esping Andersen, a un régimen liberal-liberal, con escasa presencia de población cubierta, y por una combinación de seguridad social sin derechos de ciudadanía, con fuertes incentivos a salidas de tipo individual (ahorro) y con provisión de servicios de base privada. Configurando un papel residual del Estado en las políticas sociales.

Desde una visión más cercana a lo que aquí nos concierne, Ziccardi (2001), después de confirmar que el modelo de bienestar nunca ha estado plenamente desarrollado en los países latinoamericanos, concentra sus reflexiones en el papel de las ciudades y de sus gobiernos en relación con la cuestión social. Las reformas estructurales de los 80, con el retraimiento de la acción estatal, y con los graves efectos sociales que provocaron, hicieron aún más patente la debilidad de los gobiernos locales para hacer frente a la clara expansión de la cuestión social en el continente. Todos los datos confirman que la situación social en las ciudades latinoamericanas se ha ido agravando en los últimos años. Los elementos diferenciales más importantes en relación con la situación europea son:

- crecimientos poblacionales significativos;
- creciente demanda de bienes y servicios colectivos que se añade a las carencias ya existentes previamente, debido a procesos de pauperización de los empleados públicos y privados;
- un peso enormemente significativo del subempleo y de la economía informal, con salarios que permiten subsistir con dificultades pero sin capacidad de salir de la pobreza;
- lo que provoca menos ingresos públicos y menor calidad en las condiciones de trabajo, con la consiguiente repercusión en una mayor demanda de servicios públicos, especialmente sanidad;
- sobrecarga de presión sobre servicios públicos locales descapitalizados económicamente y profesionalmente
- mayor confrontación y competencia en el uso de los espacios públicos (tensión “derecho al trabajo-derecho a la ciudad”) (Ziccardi, 2001, p.94);

- fuerte incorporación al trabajo informal y de baja cualificación de las mujeres con la consiguiente repercusión en la esfera familiar y su capacidad de cuidado y atención a niños y mayores;
- mayores índices de exclusión por falta de vías para generar autonomía personal (no acceso a créditos, a instrucción, a servicios y productos culturales, a tecnologías de información y comunicación, discriminación étnica, no acceso a vivienda, no vías de participación social y política,...) (Fleury, 1997)
- creciente presencia de niños en las calles, ejerciendo funciones complementarias en la economía informal o moviéndose en el espacio entre la mendicidad y la pequeña delincuencia
- presencia extremadamente significativa de fenómenos de violencia urbana, con altos índices de criminalidad y con presencia territorial significativa de fuerzas de orden-policía de carácter privado, paralegal o ilegal
- mayores índices de segmentación territorial y segregación urbana

Muchos de estos fenómenos se han dado, se dan y (en algunos casos) se empiezan a dar en ciudades europeas (más en el sur que en el norte, más en el este que en el oeste). Pero, en todos los casos la diferencia es tanto de "cantidad" como de "calidad". Más personas, más espacios, implicadas en la cuestión social aquí planteada. Pero, también, distintos actores, roles distintos de los poderes públicos, tradiciones y formas de actuación distintas de partidos y agentes sociales (Fleury, 1997).

En todo caso, quisiéramos destacar tres fenómenos desde el punto de vista del debate crítico y comparativo entre las situaciones de exclusión social urbana en Europa y América Latina (en un marco de generalización que requeriría abordajes posteriores más finos, por regiones). Uno es el de la segmentación y segregación social y urbana. En Latinoamérica el fenómeno de los "country", "condominios", "barrios cerrados", o espacios destinados a las élites económicas y políticas, tienen dimensiones y dramatizaciones que pueden considerarse como insólitas o muy inusuales en las tradiciones europeas. En algunos estudios (Svampa, 2001; Arziaga, 2000) se pone de relieve la búsqueda de espacios en los que predomine la homogeneidad social, la seguridad y la autonomía (privada) de gestión y regulación de esos enclaves. Todo ello frente a la degradación del tejido social, el aumento de la delincuencia y el retiro del estado de lo que se entendían como sus obligaciones. Ese modelo aparece muchas veces no como el mejor posible, sino como aquel menos malo ante la falta de viabilidad del modelo normativamente superior de la "convivencia barrial", faltado ya de soportes sociales por el derrumbe de la clase media que confería las dosis suficientes de heterogeneidad y mezcla. Aunque todo indica que ni ese modelo se contempla seriamente como alternativo a largo plazo al anterior, ni tampoco se consigue "dejar fuera" los problemas de convivencia y de trasgresión que se querían evitar. De alguna manera expresa el viraje de los "ganadores" del ajuste hacia formas de convivencia privadas, de "sociabilidad elegida", ajenas al modelo "solidario" que podía predominar como discurso en los 70. Este tipo de fenómenos son aún muy embrionarios en Europa, pero no descartamos que vayan abriéndose camino en el incierto horizonte actual.

Un segundo factor claramente diferencial, alude al otro extremo de la escala social. Nos referimos a experiencias que algunos califican de “sociabilidad forzada” (Svampa, 2001; Gonzalez Bombal, 2003), otros como expresión de formas alternativas de desarrollo económico (Coraggio, 2004). Las iniciativas surgidas “desde abajo” frente a la dureza del ajuste, primero como formas estrictas de subsistencia, después como alternativas más estratégicas de economía social y solidaria. Son fenómenos muy vinculados a las situaciones de pobreza y exclusión social urbana, que no tienen dimensiones ni comparaciones posibles en Europa (si exceptuamos aquellas experiencias muy vinculadas al mercado alternativo de productos ecológicos o bio que presenta motivaciones y dinámicas muy alejadas de los fenómenos de exclusión).

Finalmente, destacaría también la creciente emergencia de los temas de exclusión vinculados a las comunidades indígenas, con expresiones y manifestaciones que no pueden ya considerarse como rurales, sino plenamente insertadas en conflictos y experiencias urbanas. Se puede hablar de dos tendencias: por un lado, la afirmación de su identidad indígena a través del mantenimiento de un sentido de pertenencia a una comunidad étnica específica, y, por otro, el abandono de ciertos elementos culturales propios que pueden ser percibidos como una desventaja para su mejor inserción en la ciudad. Pero, al mismo tiempo, parece observarse como los valores tradicionales de ayuda mutua y de reciprocidad forman parte de las estrategias de supervivencia de los indígenas en el contexto urbano. Debería verse hasta que punto estos “activos” de la cultura de origen facilitan o no su integración y su formas de “tomar parte”. No es este un fenómeno que pueda encontrarse de esta manera en Europa, aunque precisamente sería interesante contrastar experiencias de exclusión-inclusión de comunidades indígenas en Latinoamérica con fenómenos similares hasta cierto punto de los inmigrantes extracomunitarios en Europa.

Podríamos pues apuntar a una clara agenda de trabajo e investigación conjunta entre especialistas latinoamericanos y europeos sobre fenómenos de exclusión social y pobreza que, con dimensiones y expresiones distintas, corren de forma paralela en ambos continentes.

5. Algunos elementos del caso español

Finalmente, quisiéramos introducir algunos elementos sobre la situación en España para favorecer con posterioridad esta agenda de investigación conjunta apenas expresada. En este sentido, si observamos las relaciones entre niveles de pobreza y variables de vivienda y hábitat, y vemos que sucede en España al respecto, veremos que *la población en situación de pobreza intensa (severa y grave) en España vive de forma mayoritaria en barrios degradados, habita en viviendas con problemas graves de deterioro y sufre hacinamiento*, entendido éste en el doble sentido de disponer de menos de 10m² por persona (por debajo de un tercio de la media estatal) y de menos de un dormitorio para cada dos personas. Además en el 27% de los casos de pobreza intensa, las viviendas carecen de equipamiento básico (agua corriente, luz eléctrica, váter

privativo y agua caliente). Además, la máxima concentración de degradación urbana, infravivienda y hacinamiento la sufre aquella población que, además de presentar pobreza, tiene un *origen étnico o nacional minoritario* (población gitana o inmigrantes extracomunitarios). Todo ello ejemplifica bien el carácter poliédrico de la exclusión y la relevancia del contexto urbano y la dimensión territorial para su análisis en el caso de España.

Cuadro 2. Exclusión social urbana. Barrios multidegradados: aspectos socio-habitacionales

	Barrios en degradación (1)	Total Población	(%) Población	(%) Desempleo	(%) población sin estudios	Vivienda infraequipada (2)
ANDALUCIA	160	1.296.708	40,7	34,7	28,4	2,6
CANARIAS	38	305.924	41,2	33,6	21,1	1,3
CATALUÑA	41	313.636	8,8	23,7	22,6	1,8
GALICIA	15	94.401	9,9	26,4	17,9	1,6
NAVARRA	2	18.918	10,5	21,0	12,6	0,8
P.VALENCIA NO	24	199.131	12,3	29,9	27,1	1,2
PAÍS VASCO	12	94.236	8,3	34,9	14,1	0,5

(1) Barrios de ciudades de más de 50.000 habitantes con medias de desempleo, analfabetismo e infravivienda superiores en un 50% a la media estatal. (2) Viviendas sin agua, WC, baño ni ducha.

Fuente: La desigualdad urbana en España (2000) (p.43-65)

Por otro lado, es cierto que sería inadecuado referirnos en abstracción a las "ciudades" como marco en el que estudiar la exclusión social. Si ahondamos en la dimensión territorial y urbana de la exclusión social en España, el cuadro 1 muestra la existencia de 330 barrios, en ciudades de más de 50.000 habitantes de las siete autonomías españolas que contaban con mayor capacidad de autogobierno, en los que se acumulan unas tasas de desempleo, analfabetismo e infravivienda superiores en un 50% a la media estatal. Son, por tanto, barrios sujetos a procesos de multidegradación que expresan la existencia de tantos espacios de exclusión como de fuertes desigualdades urbanas en las ciudades españolas. Estos barrios congregan al 18,81% de la población urbana, un total de 2.322.954 personas entre las siete comunidades. La visión territorializada de estos datos arroja un panorama complejo. Algunas comunidades, como Andalucía y algo menos Canarias, tienden a situarse siempre en la franja alta

de indicadores negativos. Otras, como el País Vasco y Navarra, se sitúan normalmente en las cotas de menor degradación urbana. Se dan, sin embargo, muchas situaciones intermedias y matizadas. Mientras en Andalucía y Canarias la población en barrios desfavorecidos supera el 40%, en Cataluña, Galicia y el País Vasco no llega al 10%. Mientras en Andalucía la vivienda sin ningún tipo de equipamiento básico representa el 2,6% de todas las viviendas en barrios degradados, en el País Vasco y Navarra no llega al 0,8%. Finalmente los diferenciales de desempleo y analfabetismo son también importantes. Sirva ello como ejemplo de la riqueza de análisis posible si se tienen en cuenta factores territoriales al analizar la exclusión y se aborda ese estudio desde una dinámica al mismo tiempo macro (desde la perspectiva analítica adoptada) y micro (desde la focalización en los contextos territoriales muy específicos en que se desarrolla ese fenómeno multidimensional).

En un informe reciente sobre “barrios desfavorecidos” en España (<http://habitat.aq.upm.es>), se señalan cuatro aspectos preocupantes de la evolución territorial de la exclusión:

- *El desplazamiento de los problemas hacia la sociedad urbana:* La corriente migratoria campo ciudad, desde los cincuenta, desplazó los problemas de la sociedad rural a la sociedad urbana, induciendo pérdida de cohesión y de diversidad social, y, por tanto, la aparición de problemas profundos. Las ciudades son las que más padecen este coste social, que se expresa a través del malestar urbano y del deterioro de sus grupos y barrios más vulnerables.
- *El aumento de la precarización económica:* La reestructuración económica y de los mercados laborales, ha conducido a tasas de paro elevadas y está provocando una precarización del empleo, con un fuerte aumento del trabajo a tiempo parcial y disminución del empleo fijo. La consecuencia es la tendencia a la precarización económica de una parte importante de la población. El reflejo en la estructura urbana se concreta en los procesos de desfavorecimiento de muchos barrios en las áreas vulnerables de las ciudades.
- *El debilitamiento del tejido asociativo:* Las situaciones de barrios con un alto nivel reivindicativo son hoy escasas, pues no se ha producido un segundo reciclado de actitudes comunitarias en el tejido social en demanda de corresponsabilización para la resolución de los problemas, una vez superada la etapa de los setenta de lucha por una vivienda digna y por las libertades. Estos barrios suelen carecer de capacidad de presión para conseguir que la redistribución del gasto municipal les favorezca o al menos sea equitativa. La existencia de varios niveles administrativos (estatal, autonómico, municipal) hace muy necesaria la aplicación de políticas dirigidas a fomentar el diálogo social a través del fortalecimiento del tejido asociativo, pues la difusión del poder dificulta el entendimiento de los problemas y la articulación de propuestas para resolverlos.

- *El concepto de barrio en las ciudades españolas:* Amarrada a la vivienda en propiedad, la familia española de un barrio desfavorecido no puede moverse del barrio en el que vive, dado el coste que supone el cambio y mejora de alojamiento. En estos barrios los vecinos apenas pueden afrontar las causas de la vulnerabilidad, los mecanismos de mercado no son capaces de corregir la situación, y el sector público solo acomete políticas sectoriales escasamente eficaces para los desfavorecidos.

Pero no podemos interpretar la realidad de estos “barrios desfavorecidos”⁵ a partir de imágenes unívocas. Más bien, la realidad de estos barrios es diversa si tenemos en cuenta elementos interrelacionados entre si como: las pautas históricas de su creación; la evolución de sus principales características socio-económicas y urbanísticas; y su localización geográfica, que en buena medida marca su posición estratégica dentro de los procesos de crecimiento y desarrollo urbano y por lo tanto dentro de la agenda pública.

6. Una investigación en marcha⁶

Creemos interesante presentar una investigación sobre exclusión social urbana que se está desarrollando en España en cinco ciudades distintas (Sevilla, Madrid, Bilbao, Barcelona y Murcia) y en dos barrios de cada una de estas ciudades. En esta investigación articulada desde el IGOP, se trata de verificar algunas de las hipótesis antes mencionadas, desde unos primeros objetivos:

- Alcanzar una mejor comprensión de la exclusión social en las ciudades españolas, concretando y focalizando mejor anteriores exploraciones en el tema
- Examinar como operan en las situaciones de exclusión social urbana factores como las políticas redistributivas de los poderes públicos, la dinámica del sector mercantil, la vitalidad y actividad de la redes de iniciativa social o las estructuras y estabilidad familiares
- Poder evaluar como afectan determinados cambios (en las políticas sociales, en las políticas de vivienda, en el mercado de trabajo, en las dinámicas de participación social, y en la densidad de las redes sociales) en la segmentación espacial y en la concentración de las situaciones de pobreza en diferentes ciudades españolas y qué impactos tienen esas concentraciones urbanas en los procesos de integración o exclusión social
- Proponer cómo han de ser tenidas en cuenta las pautas espaciales de exclusión social al plantear iniciativas que busquen reforzar la

⁵ En la terminología de la OCDE (1998): “distressed urban areas”.

⁶ Véase el anexo para metodología y criterios de selección de casos

integración social, combatir la exclusión y reducir el desempleo, tratando de ver el papel de cada nivel de gobierno en todo ello

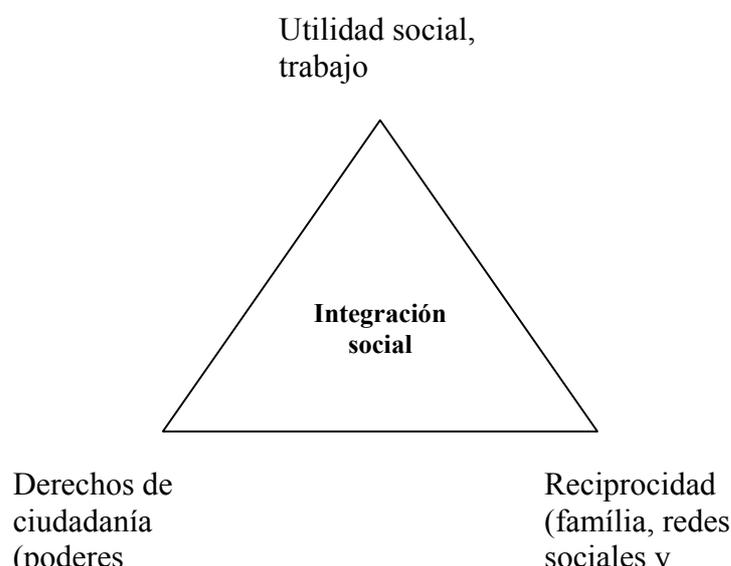
- Focalizar el trabajo de análisis en ciertos barrios de grandes ciudades españolas y en grupos sociales y étnicos especialmente desprotegidos y susceptibles de exclusión

Nuestras hipótesis de trabajo se sustentan en nuestros trabajos previos y en la lógica sobre la que hemos construido nuestro marco conceptual. Al mismo tiempo, tratan de dar valor a los elementos territoriales y espaciales de gran significación en este trabajo de investigación. Así, los elementos centrales a contrastar son los siguientes:

a) En relación con la comprensión del fenómeno de la exclusión social urbana y las diferencias entre territorios:

- La magnitud y la naturaleza de la exclusión social en las ciudades depende del punto de partida y del tipo de transformaciones que se hayan producido en cada territorio en las tres esferas básicas de integración social (cuadro 3): el ámbito productivo, y muy especialmente las transformaciones en el mercado laboral; el ámbito institucional, concretamente, el grado de alcance de los derechos de ciudadanía en el nuevo contexto social; y el ámbito de la reciprocidad, en referencia a las transformaciones en las estructuras familiares y las redes sociales y comunitarias.

Cuadro 3: Esferas de integración social



La exclusión social, como hemos comentado, se vincula a la falta de integración en el mercado de trabajo, a los cambios o déficits de las políticas de bienestar, y a la debilidad de los lazos sociales y la crisis de los vínculos familiares. Estas tres esferas deberán estar presentes en nuestra metodología para calibrar su respectivo peso y facilitar así conclusiones con acento

prescriptivo en el campo de las políticas. Entendemos que en muchos casos, las políticas de inclusión han girado casi exclusivamente en torno a los temas de trabajo e inserción laboral, y entendemos que sería necesario artir de un esquema más comprensivo para abordar con eficacia estos temas. El análisis comparativo de distintos barrios, en distintas ciudades, situadas en distintas comunidades autónomas españolas, nos puede permitir un análisis comparativo en el que resaltar los dintintos pesos de esos factores.

b) En relación con la eficacia de las políticas de inclusión social

- Si la exclusión tiene un carácter estructural, las respuestas políticas y sociales, desde lógicas propias y explícitas, que tengan un carácter tambien estratégico tenderán a debilitar los factores que generan precariedad y marginación.
- Si la exclusión presenta una configuración compleja, las políticas que traten de darle respuesta deberán tender a ser formuladas desde una visión integral, y deberán plantearse su puesta en práctica desde modelos transversales, con formas de coordinación flexible, y desde la mayor proximidad territorial posible.
- Si la exclusión conlleva un fuerte dinamismo, con *entradas* múltiples y súbitas, las acciones de respuesta serán más eficaces si procuran favorecer procesos de prevención, inserción y promoción, fortaleciendo y restableciendo vínculos laborales, sociales, familiares y comunitarios.
- Finalmente, si la lucha contra la exclusión tiene que abordarse desde formas de hacer que habiliten y capaciten a las personas, las políticas públicas acabarán obteniendo mejores resultados si tienden a incorporar procesos e instrumentos de participación, de activación de roles personales y comunitarios, y de fortalecimiento del capital humano y social.

La proximidad, la integralidad y la implicación social confluyen pues como criterios básicos en la construcción de nuestras hipótesis de partida sobre las mejores respuestas a la exclusión social. Criterios transversales que deberían acabar informando cualquier propuesta de fondo, tenga ésta el contenido que tenga.

Bibliografía

- Arriba, A. (2002) "El concepto de la exclusión en política social". Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de trabajo 02-01.
- Atkinson, R. (2000) "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities". *Journal of Common Market Studies*, vol.38, n.3, september, pp. 427-48.

- Atkinson, R. (2002) *Social indicators. The EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrientos, A. (2001), *Welfare Regimes in Latin America*, University of Herfordshire, mimeo
- Beck, U (2002) *Individualization*. Londres: Sage y Beck. U. (1998) *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U., (1998), *Democracy without enemies*, Cambridge, Polity Press
- Begg, I. Berghman, J. (2002) "Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?". *Journal of European Social Policy*, vol 12(3): 179-194.
- Burchard, T. Le Grand, J. Piachaud, D. (2002) "Introduction", en Hills et al (eds.).
- Byrne, D. (1999) *Social exclusion*. Philadelphia: Open University Press.
- Castel, R., (1995) *Les metamorphoses de la question sociale*. París: Gallimard
- Comisión Europea (1992) "Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration". COM(92), 542.
- Coraggio, J.L.,(2004), *De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio de la pobreza"*, Buenos Aires, Espacio Editorial
- Fernández Gatica, M.I.,(2005), *Ciudadanía, políticas públicas y bienestar: el Estado Social chileno y las posibilidades de desarrollo de la ciudadanía*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, mimeo
- Fleury, S., *Estados sin ciudadanos*, Buenos Aires, Editorial Lugar
- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2002): *Políticas sociales y descentralización en España*. Tecnos-UPF, Madrid
- Gallie, D. Pagan, S. (2000) *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Geddens, M Benington, J. (eds.) (2002) *Local partnerships and social exclusion in the EU*. Londres: Routledge.
- Giddens, A. (1995) *Beyond left and right: the future of radical politics*. Cambridge: Polity Press.
- Gil, F. (2002) *La exclusión social*. Barcelona: Ariel.
- Gonzalez Bombal, I. (comp), 2003, *Respuestas de la sociedad civil a la emergencia social*, Buenos Aires, CEDES
- Gore, C. Figueiredo, JB., Rodgers, G. (1995) "Introduction: markets, citizenship and social exclusion" en Rodgers, Gore y Figueiredo (eds.): *Social Exclusion: Rhetoric, Reality and Responses*. Genova: ILO.
- <http://habitat.aq.upm.es> : estudio sobre barrios desfavorecidos en España
- Hills, J., Le Grand, J., Piachaud, D. (eds.) (2002) *Understanding Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, E., (1996), "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models" en Esping Andersen, G., *Welfare States in transition. National adaptations in Global Economies*, Londres, SAGE
- IGOP (2003): *Análisis de los riesgos de exclusión social por Comunidades Autónomas*, Fundación BBVA, Madrid. Pendiente de publicación.
- Jordan, B. (1996) *A Theory of Poverty & Social Exclusion*. Oxford: Polity Press.
- Keestelot, Ch. (2003) "Urban socio-spatial configurations and the future of European cities". Paper presentat al *Eurex on-line seminar*, 20 de febrer de 2003. www.shakti.uniurb.it/eurex
- Kickert, J. Et.al. (1997) *Managing complex networks*. Londres: Sage.
- Levitas, R. (1998) *The inclusive society?*. Londres: MacMillan.
- Mandanipour, A., Cars, G. & Allen, J. (1998) *Social Exclusion in European Cities*. London: Jessica Kingsley.

- Marcuse, P. (1998) "Space over time: the changing position of the black ghetto in the United States". *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol 13, n.1, pp 7-23. y Marcuse, P., Van Kempen, R. (eds) (2000) *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*. Oxford: Blackwell.
- Massey, D., Denton (1993) *American Apartheid*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mayes, D. (2002) "Social exclusion and macro-economic policy in Europe: a problem of dynamic and spatial change". *Journal of European Social Policy*, vol 12(3): 195-209.
- Mingione, E. (1996) *Urban poverty and the Underclass, a Reader*. Oxford: Basil Blackwell.
- Musterd, S. & Ostendorf, W. (1998) *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities*. London: Routledge.
- Percy Smith, J (2000) *Policy responses to social exclusion*. Londres: Open University Press.
- Pierson J. (2002) *Tackling social exclusion*. Londres: Routledge.
- Room, G. (1995) *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: the Policy Press.
- Sainsbury, D (1999) *Gender and welfare states regimes*. Oxford University Press.
- Saraceno, Ch (2002) *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Sassen, S. (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princenton: Princenton University Press.
- Sibley, D. (1995) *Geographies of exclusion*. Londres: Routledge.
- Svampa, M., (2001), *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos
- Tezanos, JF. (1999) *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.
- Tsakaglou, P. Papadopoulos, F. (2002) "Aggregate level and determining factors of social exclusion in twelve European Countries". *Journal of European Social Policy*, vol.12(3): 211-25.
- Wacquant, W. (1994) *Parias Urbanos*. Madrid: Siglo XXI.
- Wilson, W.J. (1987) *The Truly Disadvantaged, the Inner-city, the Underclass and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ziccardi, A., (2001), "Las ciudades y la cuestión social", en Ziccardi,A.. (comp), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp.85-126