

Políticas inclusivas en barrios urbanos vulnerables

Manuel Garrido Fuego
Germán Jaraíz Arroyo
Universidad Pablo de Olavide

Resumen

Este trabajo se centra en el análisis sobre el tratamiento de lo territorial-urbano en las políticas de inclusión social. Describe en un primer momento los condicionantes y particularidades que han provocado un incremento progresivo de la exclusión social en determinados espacios de la ciudad, para a continuación identificar las características y los procesos de movilidad y fragilidad de estos barrios vulnerables. En un segundo bloque se realiza un análisis del impacto del conjunto de políticas de inclusión en estos espacios, desde inicios del año 2000 hasta hoy, atendiendo los ámbitos internacional, europeo y estatal. Finalmente señala el conjunto de factores que han posibilitado un mayor impacto integrador en las iniciativas de intervención en barrios vulnerables.

Palabras clave

Inclusión social, barrios vulnerables, políticas públicas, intervención comunitaria, desarrollo

Códigos JEL: I380, O290, O180, L310

INCLUSIVE POLICIES IN VULNERABLE URBAN NEIGHBORHOODS

Abstract

This paper focuses on the analysis of the treatment of territorial-urban policies on social inclusion. Initially, it describes the conditions and characteristics that have led to a progressive increase in social exclusion in certain areas of the city to then identify the characteristics and processes of mobility and fragility of these vulnerable neighborhoods. In a second block, it's carried out an analysis of overall impact of inclusion policies in these areas from early 2000 until today, attending the international, european and national levels. Finally, it indicates the set of factors that have enabled a greater integrative impact on initiatives intervention in vulnerable neighborhoods.

Keywords

Social inclusion, vulnerable neighborhoods, public policy, community intervention, development

JEL codes: I380, O290, O180, L310

Fecha de recepción del original: 21 de junio de 2016; versión definitiva: 15 de marzo de 2017.

Manuel Garrido Fuego. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Facultad de Ciencias Sociales Universidad Pablo de Olavide Ctra. de Utrera, Km. 1, s/n. 41013 Sevilla.
Tel.: +34 954977954; E-mail: mgarfue@upo.es
Germán Jaraíz Arroyo. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, Facultad de Ciencias Sociales Universidad Pablo de Olavide Ctra. de Utrera, Km. 1, s/n. 41013 Sevilla.
Tel.: +34 954977950; E-mail: gjararr@upo.es.



Handwritten graffiti in blue ink on the left wall, possibly reading "1900/1902".

Handwritten graffiti on a concrete wall on the left, including the word "TOMATE" in blue ink.

A circular sign for a cafe with the word "Café" written on it.

Políticas inclusivas en barrios urbanos vulnerables

Manuel Garrido Fuego
Germán Jaraíz Arroyo
Universidad Pablo de Olavide

1. La ciudad, globalización y dualización urbana. Lo territorial como objeto de interés

La generalización del *hecho urbano*, ni surge de manera accidental, ni se limita a la mera concentración física en un espacio concreto; al contrario, es manifestación de las nuevas condiciones del postcapitalismo globalizador. Si para Eldridge (1956: 338) el fenómeno queda descrito por: 1) la multiplicación de puntos de concentración, y 2) el aumento de la dimensión de esas concentraciones; otros enfoques incorporan a lo anterior matices más precisos, señalamos aquí el aporte de Susser (2001: 50) que entiende desde lo cualitativo que estas concentraciones facilitan un proceso ideológico condicionado por criterios de funcionalidad e interdependencia. La ciudad es vista así como una red urbana de intereses y de relaciones articuladas y jerarquizadas, se conforma, más que como expresión de un cambio estructural, como nueva estructura en sí (Castells, 2000: 476); esta conversión del espacio en estructura conlleva la aparición de nuevos sistemas de valores y el desarrollo de nuevas culturas urbanas.

Sin abandonar esta perspectiva ideológica y de valores, encontramos hoy en el discurso sobre la ciudad no pocos íconos que, a veces como cantos de sirena, intentan reflejar la idea de la urbe actual-futura, con calificativos como los de ciudad de la información, del conocimiento... Estos términos, agrupados en torno al ícono terminológico de la *smart city*, sin faltar a una parte de la realidad, son en muchos casos utilizados como proyecto, a modo de mirada adelante en las políticas de imagen de algunas ciudades. Vienen a ser expresión de una ideología dominante que en no pocos casos lanza la mirada al horizonte sin prestar la atención debida a la enorme quiebra del terreno que tenemos justo delante de nuestros pies. Si bien es cierto que las ciudades son espacios de una alta adecuación para el desarrollo de la nueva economía informacional y de servicios avanzados (Castells, 2000: 185), ha de ser puesta sobre la mesa también la «otra cara» de este proceso con la modernidad y prosperidad, íconos de la ciudad avanzada, están coexistiendo procesos de vulnerabilidad y exclusión crecientes (FOESSA, 2014: 215), que afectan a personas, familias y territorios concretos de nuestras ciudades (barrios, zonas...)

Subirats (2006) analiza los vínculos entre la exclusión social y el territorio, considerando a este último como un elemento

necesario para la implementación de las políticas encaminadas a la inclusión social. La ciudad funciona como un polo de atracción para las personas que buscan oportunidades de trabajo; esto produce un movimiento de la población con menos recursos económicos hacia los espacios urbanos más deteriorados para encontrar una vivienda asequible a sus escasos ingresos. Por otro lado, aunque la ciudad amplía las posibilidades de autonomía personal, tiene como contrapartida la reducción de las relaciones comunitarias. De esta manera, en los barrios desfavorecidos se producen dos fenómenos interrelacionados: por un lado existe un flujo de población creciente que da lugar a la concentración de población vulnerable (inmigrantes, minorías étnicas, trabajadores con un empleo precario o en desempleo, etc.); por otro lado un flujo de salida de la población que ha logrado mejorar sus condiciones de vida y busca un espacio con una mejor calidad de vida para su familia.

A nivel global esta dimensión territorial se asocia a la llamada “nueva cuestión urbana” por oposición a “la cuestión urbana clásica”. En la sociedad actual se produce un aumento de la desigualdad debido a una acelerada globalización económica neoliberal que da lugar a una serie de cambios sociales: movimientos transnacionales migratorios, cambios demográficos, precarización del empleo, etc. A estos factores se une en el momento actual el deterioro en los bienes sociales colectivos fruto del prolongado proceso de crisis. En este contexto aparece una nueva realidad directamente relacionada con un aumento ostensible de los procesos de degradación de las periferias urbanas (Wacquant, 2007; Castel, 2010; Sassen, 2010; Garrido, 2016).

Ahora bien, además de asociar la pobreza urbana a fenómenos macro sociales, es necesario puntualizar que la existencia de barrios vulnerables, tal como plantea Renes, se debe también a *la quiebra de lo que ha sido la ciudad como el ámbito por excelencia de la solidaridad comunitaria y del vínculo social* (Renes, 2000: 261). La ciudad genera exclusión social y por tanto es necesario tener en cuenta la relación ciudad-barrio para afrontar la comprensión de este fenómeno social.

2. Los barrios urbanos vulnerables

Lo planteado hasta aquí pone de manifiesto la existencia de una dimensión territorial de la pobreza plasmada en la existencia

de barrios vulnerables, espacios donde confluyen condicionantes históricos, prácticas sociales y políticas públicas que explican los procesos de exclusión social (Subirats, Gomà y Brugué, 2005, Ureta, 2015). Además es necesario poner de relieve que la exclusión territorial no puede interpretarse exclusivamente a través de un análisis de las desigualdades económicas, es necesario contemplar los procesos ligados a las múltiples dimensiones y factores de riesgo presentes en un determinado contexto. En este sentido hay que tener en cuenta el carácter estructural, relacional, dinámico, multifactorial y multidimensional de este fenómeno, desarrollando un modelo encaminado a identificar los distintos elementos que intervienen en él. De alguna manera parece, tal como plantea Jaraíz que “estos barrios recorren también los procesos de desafiliación o desconexión social en un continuo que iría de la zona de integración a la de vulnerabilidad y de esta a la de exclusión social” (Jaraíz, 2012: 79).

Los espacios desfavorecidos cumplen su papel en el entramado urbano, desempeñando una diversidad de funciones en relación al sistema urbano general en el que están incardinados. Es más, podríamos decir que en un grado importante el comportamiento de sus habitantes es de tipo adaptativo, condicionado por tanto el papel asignado al espacio que habitan. En demasiadas ocasiones estas funciones de los barrios vulnerables están asociadas a la necesidad de *generar válvulas de escape* para las problemáticas sociales de la ciudad. Un sistema urbano excluyente necesita lugares para ubicar a las familias pobres, a las minorías marginadas de la sociedad, incluso para el desarrollo de actividades ilícitas o de un determinado

mercado secundario de bienes y servicios. Por ello la existencia de zonas excluidas en la ciudad no debe ser entendido de manera aislada, estas zonas existen porque la ciudad, como sistema social complejo, es en sí excluyente.

La tendencia señalada traerá consigo la aparición de bolsas de pobreza en aquellos barrios en los que el precio de compra o alquiler de la vivienda es menor (Checa, 2004: 108). En otras ocasiones han sido las propias políticas de realojo, proclives a concentrar en un mismo espacio a población con rentas bajas y problemas de vivienda. Se facilita así la cobertura de esta necesidad básica, pero se presta escasa o nula atención a otras necesidades asociadas a una parte de esta población (formación, empleo, salud...). Aunque con vivienda, las personas quedan así en una situación de mayor vulnerabilidad ante el resto de necesidades, al habitar ahora en un ambiente en el que la elevada densidad de problemas personales-familiares, unida a la insuficiencia de recursos y servicios, provoca una inercia de deterioro progresivo del hábitat y sus pobladores.

Aunque la determinación de barrio vulnerable no es una situación que pueda definirse de modo uniforme, principalmente por la dificultad de establecer índices para una problemática dotada de una enorme complejidad, es también una realidad que en determinados espacios se acumulan diversos elementos de exclusión que se acaban entrecruzando y reforzando. Este cúmulo de aspectos parece ser el *detonador* del proceso de fragilización del territorio (barrio). Arias (2000: 17) nos ofrece algunas pinceladas sobre el conjunto de factores incidentes en los procesos vulnerabilidad de barrios urbanos vulnerables:

FACTORES	ÁMBITOS	CARACTERÍSTICAS
Urbanismo y medio ambiente	Vivienda y edificios	Tipologías constructivas inadecuadas; patologías estructurales; densidades residenciales excesivas; superficies reducidas, mal estado de conservación y/o con carencias de habitabilidad
	Infraestructura del barrio	Falta de mantenimiento de las calles, aceras y espacios libres; déficit de zonas verdes y equipamientos, etc.
	Integración en la ciudad	Aislamiento geográfico; bajo nivel de accesibilidad a los principales centros de trabajo, movilidad, entretenimiento y comercio de la ciudad etc.
	Medio ambiente	Baja calidad paisajística; altos niveles de contaminación acústica y atmosférica derivados de la proximidad a focos contaminantes como zonas industriales, infraestructuras de transporte, vertederos, etc.
Tipo de población	Demográfico	Envejecimiento poblacional; elevada presencia de familias monoparentales y/o desestructuradas; elevada presencia de hogares con personas discapacitadas, con problemas de drogodependencia o socialmente inadaptadas; concentración de familias de etnia gitana y/o población inmigrante con distinta lengua, cultura, hábitos y/o religión; sobre-ocupación de las viviendas, etc.
	Socioeconómico	Altas tasas de fracaso escolar; concentración de población con bajos ingresos y con dificultades de inserción en el mercado laboral como consecuencia de un bajo nivel educativo, una baja cualificación profesional y/o una formación obsoleta; elevada presencia de población desempleada o con empleo precarizado, etc
Capital social	Redes sociales	Redes sociales concentradas en el propio barrio; conflictos de convivencia entre vecinos, especialmente entre autóctonos e inmigrantes o personas de etnia gitana; elevados índices de delincuencia; presencia de actividades económicas informales, etc.)
	Participación	Bajos niveles de movilización política y poca influencia de la población residente en la toma de decisiones políticas a nivel local
	Identidad	Estigmatización interna y externa del barrio, percepción que en el barrio solamente viven aquellos hogares que no tienen otra opción de localización, y adquisición de una imagen colectiva negativa de abandono y marginalidad irremediable.
Económicos	Comercio	Desmantelamiento del comercio minorista de proximidad; dependencia de las grandes superficies comerciales, etc.
	Empresas	Marginación de actividades económicas tradicionales que vertebraban la actividad productiva y el empleo en estos barrios, como los pequeños talleres e industrias
Administración pública	Servicios públicos	Escuelas públicas de mala calidad; mala accesibilidad en transporte público; falta de seguridad ciudadana; mantenimiento deficiente de parques y otros lugares de recreo, etc.

Fuente: elaboración propia, basada en Arias (2000).

El territorio se ordena, tal como plantea Zubero (2008), como lógica de *comunidades de supervivencia*; en un contexto de expulsión de la ciudad habitable de los *indeseables*, dirigiéndolos hacia espacios sociales de exclusión y de segregación territorial donde se dan procesos de producción y reproducción de la pobreza y la exclusión social, de los que resulta difícil escapar.

3. Políticas territoriales e inclusión social

La puesta en marcha de políticas territoriales orientadas a la inclusión ha ido ganando peso en la agenda estatal y europea. Esta presencia va ir incrementándose progresivamente desde la década de los 90 hasta hoy, como veremos a continuación. Sin embargo, en demasiados casos, el desarrollo efectivo de iniciativas ha venido lastrado por numerosos condicionantes, asentados en la preminencia de lógicas especulativas y en la falta de una apuesta auténticamente integral y redistributiva en la gestión de conjunto de los recursos urbanos. Vamos en este apartado a realizar una descripción de las principales herramientas que han contribuido al desarrollo es este ámbito de acción política.

3.1. Estrategias de organismos internacionales

En el ámbito internacional podemos identificar diversas iniciativas a lo largo del tiempo relacionadas con el desarrollo local, alguno hitos importantes fueron la *Agenda 21 de la Cumbre sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* en 1992, el *Programa de Acción de Copenhague* en 1995 (Cumbre sobre Desarrollo Social) y la *Agenda Hábitat de Estambul* en 1996 (Cumbre de las Ciudades). Destacar también la creación en el año 2002 de *ONU-Habitat*, el *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*. Su finalidad es la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible en los países más subdesarrollados. Esta iniciativa daría lugar en el año 2008 al *Programa Participativo de Mejoramiento de Barrios Precarios*, con la finalidad de favorecer alianzas entre los actores urbanos clave para la erradicación de la pobreza urbana.

También la OCDE ha prestado interés en diversos informes como el de *Innovación social en el ámbito local* (1995), *Gestión urbana sostenible* (1996). Entre estos documentos destaca el titulado *Integración de barrios desfavorecidos* (1998), donde se analizan las políticas en curso en distintos países, destacando los problemas existentes y recomendando líneas de actuación. Con base en este trabajo se publicó en España el informe *La desigualdad urbana en España* (Arias, 2000) y *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables 2009-2011* realizado por un equipo¹ bajo la dirección de Hernández Aja. Ambos trabajos han sido durante un tiempo, referencia en el estudio de barrios urbanos vulnerables en nuestro país.

¹ Agustín Hernández Aja, Mariano Vázquez Espí, Carolina García Madruga, Ángela Matesanz Parellada, Elena Moreno García, Julio Alguacil Gómez, Javier Camacho Gutiérrez.

3.2. Estrategias de la Unión Europea

Las políticas de la UE han dado también lugar a un interés por la regeneración y el desarrollo de barrios vulnerables. En este sentido comienzan a tener cabida actuaciones dentro de diversas iniciativas, como las *experiencias piloto de acciones integradas urbanas* contempladas en el *II Programa Europeo de Lucha Contra la Pobreza (1985-1989)*, las *acciones modelo del III Programa (1989-1994)*. Más adelante el desarrollo urbano se convierte en ámbito específico de intervención con la aparición del *Plan de Desarrollo del Espacio Comunitario* (1999), a éste seguirán las *Iniciativas Comunitarias URBAN* (1994-1999), *URBAN II* y *URBANACT* (2000-2006).

El Consejo de Europa, a través del Congreso de Autoridades Locales y Regionales va a plasmar su preocupación por la mejora de la calidad de vida de las ciudades europeas con la *Carta Urbana Europea* (1992). Esta iniciativa tendrá continuidad con la *Carta Urbana Europea II. Manifiesto por una nueva urbanidad* (2008), donde se establece una propuesta relacionada con una nueva cultura de la vida urbana encaminada a construir una ciudad sostenible. Pero sin duda, el debate institucional sobre la orientación de las políticas de desigualdad urbana tomará un peso especial tras la *Carta de Leipzig* (2007) y la adopción de la *Agenda territorial* (2007), donde se sitúa la política urbana en el centro de las intervenciones de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013. En esta fase de Fondos Estructurales (2007-2013) será elaborado el *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial* (2008), en el plano operativo destaca la *Iniciativa JESSICA*² y el Programa *URBACT III*³.

Con la *Declaración de Toledo* (2010) sobre regeneración urbana integrada, y más recientemente la *Declaración de Riga "Hacia una Agenda Urbana de la UE"* (2015), toma formal el compromiso de creación de una Agenda Urbana en el ámbito de la UE.

Estos cambios institucionales han ido unidos a modificaciones sustanciales en el enfoque de las políticas urbanas. Si en las primeras acciones piloto de política europea se intentaron abordar las deficiencias en los servicios e infraestructuras de los centros de las ciudades y la pobreza en barrios periféricos. Las iniciativas posteriores se van a focalizar en la gobernanza local de procesos de desarrollo integrados, a través de la implicación de los ciudadanos, los diferentes actores públicos y las iniciativas empresariales, con presencia en un determinado territorio.

Con la emergencia del enfoque de gobernanza se apuesta por la consolidación de una cultura ciudadana de asociación y cooperación en estos barrios. Una estrategia que se consolida tras la puesta en marcha con Fondos FEDER de las *Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado para el periodo 2014-2020*, esta iniciativa se complementa con las actuaciones planteadas por el FSE para fomentar la regeneración

² Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. Es una Iniciativa conjunta de la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, financia proyectos de desarrollo urbano incluidos en un plan integrado urbano.

³ Programa europeo de intercambio y aprendizaje para la promoción del desarrollo urbano sostenible.

física y económica de las comunidades marginadas en zonas rurales y urbanas más deprimidas. Todo ello supone una evolución importante de las políticas relacionadas con los Fondos de la UE, se pasa de proyectos concretos a estrategias integradas que atiendan a los retos económicos, sociales, empleo, demográficos, ambientales y climáticos de las ciudades y especialmente de las áreas más vulnerables.

Desde un enfoque crítico es necesario destacar la necesidad de articular de un marco coherente para las políticas urbanas que incluya las siguientes líneas estratégicas: integración de las políticas sectoriales y los diferentes niveles de gobernanza, incremento de la financiación y evaluación del impacto de las políticas financiadas por la UE en la mejora de barrios vulnerables.

3.3. Estrategias en España

La política de intervención en barrios vulnerables tiene singularidades propias en cada país según su estructura multinivel, las prioridades, el peso de la participación ciudadana o el enfoque de las actuaciones (económico, social, urbano). Sin embargo, esta variedad de situaciones no impide el que puedan identificarse algunas constantes comunes, según Aparicio y Di Nanni (2011:126) serían las siguientes:

- Son procesos frágiles, lo cual hace necesaria su revisión continua mediante un sistema de seguimiento y evaluación exhaustiva. Esto es debido a la complejidad y dificultad de estas políticas para alcanzar sus objetivos y a la propia evolución de las situaciones de exclusión en el tiempo.
- Predominan estructuras técnicas y de decisión política de cierta fortaleza, con presencia de un número significativo de agentes, donde la administración local lidera el proyecto.
- Se caracterizan por ser procesos a largo plazo, esto suele colisionar con los tiempos de los políticos, los profesionales y con las cambiantes condiciones económicas y sociales de la ciudad y el país.
- La gestión del proyecto se realiza desde la lógica de la proximidad, su buena gestión requiere de la existencia de condiciones adecuadas de cooperación para ser útil.

En el ámbito estatal encontramos diferentes hitos que han ido dando forma al patrón de acción de las políticas sociales en torno a la vulnerabilidad y lo territorial. Describimos de manera sucinta las más relevantes:

Los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIN)

La *Estrategia Europea de Inclusión* (2000-2010) se articula en el ámbito de cada Estado a través del PNAIN. Esta metodología tendrá continuidad en España con el PNAIN (2013-2016). En el desarrollo de ambos procesos las políticas sobre lo socio-espacial han confluido sobre dos grandes ámbitos de acción: la activación y la lucha contra la pobreza infantil.

El valor de estos planes, más allá de configurarse como un instrumento de acción, ha estado en la orientación de las políticas de exclusión social de la *Agenda Europea* en torno a unos objetivos compartidos para el conjunto de Estados miembros. Estos son: 1) Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos y todas; 2) Prevención de los riesgos de exclusión; 3) Actuación a favor de los más vulnerables; y 4) Movilización de todos los agentes. Otro factor relevante es la participación en su elaboración de las distintas administraciones públicas, tercer sector de acción social, organizaciones sindicales y expertos, siguiendo la *lógica del denominado Método Abierto de Coordinación*.

Si bien es cierto que las actuaciones del PNAIN se estructuran con una lógica marcadamente sectorial, orientada a ámbitos de actuación (educación, servicios sociales, empleo...) y complementadas con otras dirigidas a colectivos de personas con un mayor riesgo de exclusión social. Uno de los elementos más significativos es la falta de una perspectiva territorial.

La puesta en marcha de los PNAIN ha contribuido a ciertos avances. Cabe destacar la implantación de nuevos métodos de lucha contra la pobreza y la exclusión social, avanzando en la puesta en marcha modelos gobernanza multinivel de las políticas por la inclusión social (Toulemonde, 2010). Otro elemento relevante ha sido la réplica de enfoques locales de lógica similar en diferentes lugares del Estado mediante los denominados *Planes Locales de Inclusión Social*.

No obstante han de precisarse algunos ámbitos de mejora, entre los que destaca la necesidad de concreción de las medidas a implementar, la evaluación de resultados y la clarificación del presupuesto para el desarrollo de las diferentes actuaciones. Además es preciso seguir profundizando en el trabajo en red entre diferentes administraciones públicas (AAPP), teniendo en cuenta que las políticas sociales para la inclusión son competencias de las Comunidades Autónomas y, en su ejecución final, han de tener como aliadas a las Corporaciones Locales. Esto requiere a su vez avanzar en la mejora de la coordinación entre todos los servicios (sanitarios, asistenciales, de empleo, vivienda, integración, etc.), las distintas AAPP y los diferentes agentes (ONG's, instituciones, partidos políticos, organizaciones empresariales y sindicales, etc.) implicados.

Planes Estatales de Vivienda

Desde otro enfoque, el urbanístico, se han promovido acciones para la mejora de la vivienda en barrios desde los *Planes Estatales de Vivienda* (2009-2012) y (2013-2016). En éstos se delimitan un conjunto *Áreas de Rehabilitación Integral* (ARIS) y los *Áreas de Renovación Urbana* (ARUS) para la rehabilitación de edificios, la urbanización o la promoción de nueva vivienda protegida centradas sobre todo en barrios con indicadores de degradación social, económica y ambiental.

Aunque no son intervenciones urbanas integrales, si han supuesto un avance en la mejora de las condiciones de vida de la población de estos espacios vulnerables. En algunos casos, como en el del Polígono Sur de Sevilla, estas herramientas

han permitido trascender de un planteamiento estrictamente urbanístico, a enfoques de intervención integral (Rosa, 2009).

Las políticas del FSE y del FEDER en España

La programación del FSE para España en el periodo 2007-2013 no establecía objetivos en relación a los barrios desfavorecidos, sus acciones se orientaban a la mejora de los recursos humanos en relación al empleo, el abandono escolar y la creación de empresas. La presencia de enfoques sobre el territorio en los *Programas Operativos* tan solo aparecía en el *Programa Operativo FSE* para Cataluña, en el que se incluye el desarrollo local de barrios, planteando proyectos de intervención integral para superar lo sectorial. Esta iniciativa sirvió como base para la *Ley de Barrios de Cataluña*.

En este mismo periodo de tiempo desde FEDER, el gobierno español va a contemplar una línea de proyectos denominada *Iniciativa Urbana*, con un planteamiento de continuidad con respecto a la iniciativa URBAN, pero financiada con cargo a los recursos de los Programas Operativos Regionales. Este programa irá dirigido a capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes con una serie de indicadores relacionados con la pobreza y la exclusión social. Para el seguimiento de la misma se constituyó la *Red de Iniciativas Urbanas*.

La programación vigente del FSE (2014-2020) ha supuesto un avance interesante, al contemplar en los *Programas Operativos Regionales* un objetivo temático (el noveno), dedicado a la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza. Aquí se establecen como vía las estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales en zonas geográficas más afectadas por la pobreza. Estas iniciativas son llevadas a cabo a través de los *grupos de acción local*, favorecen la integración de las actuaciones en línea de inclusión con las orientadas a la regeneración física y económica contempladas desde los Fondos FEDER.

También en el periodo de programación actual de fondos europeos tenemos las *Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado* que contemplan cinco retos: económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales. Las actuaciones se desarrollan en la ciudad o en un área funcional definida en cada caso. En el caso de áreas urbanas constituidas por un único municipio con una población mayor de 20.000 habitantes se pueden desarrollar en el conjunto de la ciudad o en centros históricos, barrios desfavorecidos o áreas suburbanas con problemáticas específicas y retos singulares.

Las estrategias en el ámbito autonómico

Las políticas de inclusión social de las comunidades autónomas formaron parte de la *Estrategia Europea de Inclusión* (2000-2010). En este sentido se han elaborado *Planes Autonómicos de Inclusión Social*, donde se adaptan los objetivos planteados en la estrategia general a las particularidades de cada comunidad. En estos planes se observan una serie de elementos similares: se aborda temáticas de ámbitos comunes (salud, vivienda, educación, rentas mínimas, empleo) y determinados

grupos de población con necesidades y problemas específicos. Otro elemento a destacar apuesta por la coordinación entre diferentes departamentos, instituciones y organizaciones.

Además de los planes de inclusión, a nivel de CCAA destacan algunas aportaciones legislativas como *Ley de barrios y áreas urbanas que requieren de atención especial de Cataluña* (2004) o la *Ley de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Islas Baleares* (2009). Estas legislaciones ayudan a la consolidación de una acción política más sólida e integrada del desarrollo de barrios desfavorecidos. En el ámbito de los esfuerzos desde lo autonómico hay que destacar también el *Programa Regional de Cohesión Territorial IZARTU*, del Gobierno Vasco, que en el periodo 2001-2008 apoyó 68 proyectos de desarrollo urbano integrado. Finalmente es necesario destacar, por su singularidad, la actuación en Andalucía desde 2003 del *Comisionado para el Polígono Sur*, como experiencia de gobernanza en un territorio concreto en la que se ejerce un liderazgo autonómico y se implica al resto de administraciones y a diversos actores sociales.

Los planes de inclusión locales

Siguiendo la senda marcada por los PNAIN, también en el ámbito local algunas ciudades han elaborado su *plan local de inclusión*, si bien los mismos presentan una gran heterogeneidad, fruto del intento de adaptar las estrategias planteadas a la realidad concreta de cada territorio. Fresno (2009: 38-40) plantea algunas ideas claves subyacentes en los diferentes planes de inclusión locales:

- Las medidas de actuación oscilan de la mera yuxtaposición a la integración de las mismas.
- En la mayoría de los planes el liderazgo es asumido desde los Servicios Sociales. En algunos casos, para fortalecer la posición de liderazgo de éstos y/o para dar credibilidad y fuerza a todo el proceso, se ha optado por hacerlos depender de una instancia jerárquicamente superior, como la alcaldía o vice-alcaldía.
- La participación de la sociedad civil a través de las organizaciones sin ánimo de lucro en las políticas, medidas, programas o estrategias relacionadas con la exclusión social es un elemento clave de la eficacia y de la expresión del compromiso y voluntad de la sociedad.
- Es de suma importancia la coordinación entre las áreas de servicios sociales, empleo y educación, para la eficacia de los procesos de inclusión social. Además es necesario tener en cuenta el equilibrio inestable que se producen a lo largo del tiempo por diversas circunstancias (cambio de responsables, técnicos, políticas, etc.).
- La comunicación es un elemento clave para la credibilidad y eficacia de los planes, es necesario invertir tiempos y esfuerzos para avanzar en la creación de un lenguaje común entre todos los participantes.

3.4. Tendencias de las políticas territoriales para la inclusión.

El recorrido detallado nos permite poner de manifiesto las tendencias que han ido caracterizando el pluralismo de políticas orientadas a la inclusión desde la perspectiva territorial. También nos permite identificar ciertos límites estratégicos en torno a las mismas.

Del lado de los avances es constatable una evolución de enfoques de *combate a la pobreza focalizada en sectores de población diferenciados*, a propuestas en las que cabían *planteamientos de desarrollo local*. Si bien es cierto que estos planteamientos se han concentrado principalmente sobre las dimensiones laboral, educativa y social.

También ha de apuntarse en el haber de este tránsito el refuerzo de ciertos criterios relacionales en los procesos de diagnóstico, planificación y ejecución. La participación de los diferentes actores, especialmente de las entidades del tercer sector de acción social, se ha ido incorporando como un elemento cada vez más habitual a la agenda política. Aunque también es cierto que con frecuencia estos procesos de participación han sido demasiado formales; en otros casos no se ha contado con el conjunto de actores cívicos, restringiéndose la participación a las entidades más *amables*, o aquellas con mayor capacidad de colaboración operativa. Otro elemento frágil ha sido la debilidad de las iniciativas participativas orientadas a la evaluación, tanto de procesos y resultados, como de impacto sobre la realidad de conjunto de los barrios.

En similar línea hay que apuntar como un avance destacable el desarrollo en muchos lugares de una cultura de gobernanza asentada en el principio de *coordinación abierta*. Esto ha intensificado el intercambio entre administraciones de diferentes niveles de gobierno, delegaciones de las distintas agencias públicas que confluyen en los barrios y entidades privadas y del tercer sector que desarrollan programas de intervención social. Si bien es cierto que lo frecuente ha sido que estos procesos de coordinación se hayan concentrado principalmente aspectos informativos, siendo menos habitual la trascendencia a niveles más profundos (compartir recursos, co-gestionar acciones...).

A pesar sin embargo de estos avances, parciales con frecuencia, pero con una incuestionable validez para orientar las políticas futuras de intervención en barrios, estas medidas han carecido de capacidad para fomentar procesos de trabajo verdaderamente integrales en los territorios. Se han llevado a cabo importantes esfuerzos sectoriales, también iniciativas destacables en ámbitos como el socio-laboral, o socio-educativo. Pero el desarrollo de procesos de intervención en los que se integran en una única estrategia de acción las diferentes dimensiones (social, educativa, laboral, sanitaria, cultural, habitacional, seguridad ciudadana, de gestión del hábitat...) precisa de un profundo cambio en las culturas de trabajo y sobre esto queda trecho que andar.

Otra debilidad a destacar en las diferentes políticas sobre barrios vulnerables hace referencia a la dificultad de incorporar a la agenda los espacios y dinanismos de innovación social que en los últimos tiempos se han ido generando en muchos de estos barrios. Con frecuencia estas iniciativas de innovación se han generado desde espacios informales, grupos de vecinos, asociaciones no

dedicadas a la intervención social. La incorporación de estos actores emergentes a los dinanismos de acción política en lo local supone un reto a abordar necesariamente.

Finalmente, la debilidad más asentada, y también la más compleja en su abordaje, se refieren al carácter periférico de la política sobre barrios vulnerables en el marco del conjunto de políticas que afectan a la ciudad. De modo resumido podemos decir que las políticas de inclusión territorial han sido, hablando a modo de tendencia, subsidiarias de las políticas económico-especulativas, cuando no un mero residuo de ellas. Parece claro que el necesario debate entre políticas urbanísticas y políticas de cohesión tiene en medio el consistente muro de la economía de mercado y de manera más específica del mercado inmobiliario, que acaba así condicionando el diseño de la ciudad según zonas de mayor o menor interés para unos u otros usos, provocando una fragmentación creciente.

4. Cinco orientaciones estratégicas y una propuesta para las políticas de inclusión en barrios vulnerables.

El detalle de la evolución de las políticas de inclusión pone de manifiesto que, aunque ha existido un esfuerzo político relevante en las dos últimas décadas, el efecto del mismo ha sido muy limitado, siendo la capacidad de reversión de estas dinámicas muy escasa. Esta idea aparece como una constante en la mayoría de evaluaciones sobre el impacto real de iniciativas y programas⁴. Incluso algunas de las consideradas *experiencias de éxito* lo han sido de modo cuestionable; como ha ocurrido en no pocos de los procesos de regeneración urbana en barrios vulnerables de cascos antiguos de algunas ciudades⁵, donde se ha logrado recuperar el espacio, pero no a sus pobladores iniciales que, ante el cambio de usos y la reactivación al alza del mercado de vivienda han tenido que abandonar estos lugares. Se producen procesos de gentrificación, que recuperan el espacio para funciones de mayor centralidad económica, pero no a los sujetos, que paradójicamente fueron expulsados a otras zonas periféricas intensificándose así aún más su carácter vulnerable (Cantero, Escalera, García y Hernández, 1999: 233). La complejidad de este abordaje político, reiterada a lo largo de este *paper*, nos lleva a afirmar que, para que las políticas de inclusión territorial tengan un efecto han de acogerse a un conjunto de premisas sin las cuales, desde nuestra experiencia, cualquier esfuerzo deja en el camino buena parte de su voluntad de transformación.

Nos detenemos a continuación al detalle de estos aspectos a los que hemos denominado *orientaciones estratégicas*:

⁴ Para profundizar en este tema se puede recurrir a la evaluación de experiencias de planes desarrollados en Barcelona, Bilbao (Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala), Polígono Sur (Sevilla).

⁵ Algunos casos paradigmáticos son la aplicación de la Iniciativa Urban en el barrio de San Luis-Alameda (Sevilla) o las estrategias de revitalización urbana en Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala (Bilbao).

Orientación estratégica 1. Recuperar el barrio e integrar a sus gentes.

La tensión en lo territorial entre urbanismo especulativo e inclusión social está irrenunciablemente presente en el *juego político* de la cohesión. Como ya hemos dicho, en la medida en que un cierto éxito en la gestión del espacio mejora la imagen del barrio el espacio adquiere valor y entra en el juego de movi­lidades de la ciudad. Por ello la *interface* entre movilidad e integración concentra un aspecto estratégico en el que ambos han de ser planificados sinérgicamente, intentando una especie de doble recuperación. Desde el lado de la intervención social es imprescindible la adaptación de los programas sociales a las condiciones reales de los grupos más vulnerables (jóvenes, mujeres, parados de muy larga duración) y al mismo tiempo un reenfoque de los recursos hacia enfoques de trabajo sustentados en procesos flexibles y continuados. El centro del modelo de intervención estará aquí en el diseño de itinerarios de acompañamiento (Pérez Eransus, 2004) que se adapten a las condiciones de las personas y colectivos en condiciones de vulnerabilidad o exclusión. Para ello es necesario contar con la implicación integrada de al menos tres tipos de dispositivos básicos:

- Lo que proporcionen renta y recursos que permita la subsistencia individual-familiar.
- Los encaminados a la recuperación de habilidades de salubridad, sociales, ocupacionales, relacionales y laborales.
- Los que trabajan por facilitar la autonomía de los sujetos, lógicamente el empleo parece el principal elemento para ello, pero no ha de ser el único.

Especialmente necesaria es la revisión de las estrategias ocupacionales y de garantía de renta. El fomento del empleo en estos territorios no puede dejarse en las solas manos del mercado; se requiere de la combinación de diversas formas que mejoren la presencia de empleados y empleadores, de trabajadores autónomos y trabajadores por cuenta ajena, de empleo público y privado, autoempleo, empleo comunitario, empleo de inserción y cooperativismo. Todo ello repartido en una gama diversificada de ocupaciones de diverso rango. El factor empleo es el espacio central para el comentado enfoque sinérgico, ya que gran parte de las carencias de estas zonas (servicios públicos, mantenimiento, servicios de proximidad, accesibilidad...) pueden reconvertirse en potenciales nichos de generación de una gran diversidad de formas de ocupación y empleo para los propios barrios.

Orientación estratégica 2. Territorio y revitalización de las escala de relaciones a nivel de "barrio-ciudad"

En la intervención en zonas el tamaño importa, la concentración de población y la delimitación del espacio son factores críticos para mejorar la satisfacción de la mayoría de necesidades, influyen por tanto en los procesos de cohesión. Autores como Alguacil (2000) reivindican la delimitación de un

tamaño, una densidad y una trama factible de ser gestionada a escala humana. Proponen al efecto un sugerente modelo de planeamiento de las políticas de ciudad sobre criterios de accesibilidad, sostenibilidad, inclusividad y calidad de vida: el *barrio-ciudad*.

La determinación de una escala relacional mejora la visión de espacio percibido por sus habitantes (con sentido de pertenencia). Esta determinación es importante para ordenar la ubicación de equipamiento cotidianos (educativos, cívicos, sociales, deportivos, culturales, sanitarios...), en condiciones de accesibilidad peatonal siempre que se adapte a un tamaño que permita fomentar la relación, la participación y la generación de dinámicas de cogestión (entre 20.000 y 50.000 habitantes). En esta propuesta la autodependencia se construye, por tanto, en función de una interdependencia interna (las partes de la ciudad como conjunto de barrios y vecindarios *interpenetrados*) y una interdependencia con el exterior capaz de establecer lo que se ha denominado *intercambios glocalizados*. El trabajo citado aporta un conjunto de indicadores que pueden ayudar a ir construyendo este modelo mediante la orientación de las distintas políticas urbanas desde el criterio central del *barrio-ciudad*.

Orientación estratégica 3. El barrio y el proyecto de ciudad.

Si la exclusión del barrio está condicionada por las dinámicas segregadoras de la ciudad global y la propia dinámica socioeconómica, es esencial que el abordaje de las condiciones generadoras de la exclusión se estudie y piense en clave de ciudad. Para ello habrán de utilizarse los instrumentos, que a veces no son tan pocos como pudiera pensarse, para posibilitar unas condiciones tanto sociales, como físicas y espaciales de mayor cohesión e integración del territorio. Como ya se ha dicho aquí, el planeamiento de una ciudad pensada en grandes zonas expresadas en criterios de diversidad funcional y trabazón social, donde se diversifiquen las funciones en el espacio así como las condiciones sociales, económicas y culturales de sus pobladores, parece una alternativa en el planeamiento más integradora que aquellos que diseñan los espacios según criterios monofuncionales (grandes zonas de producción, de servicios, residenciales, de vivienda social...).

En este sentido se hace necesaria una planificación integral e integrada entre las diferentes herramientas y agencias que planifican la política pública de conjunto, muchas de ellas ajenas a la esfera clásica de acción de las políticas de inclusión. Hablamos de: planes estratégicos, planes de ordenación territorial (PGOU), iniciativas de *smart city*... como medio para avanzar en un desarrollo basado en la cohesión social y territorial, que asegure la calidad de vida de los ciudadanos en el actual contexto globalizado. El reto consiste en reunir todos los componentes de la planificación con impacto territorial, integrando sus distintas funciones (Farinós y Romero, 2010: 130). Esta nueva cultura precisa de un diálogo hacia arriba entre los grandes ámbitos de planificación urbana (la estratégica y la urbanística) y *hacia abajo*, con niveles de planificación más concretos en barrios y zonas afectadas por especiales condiciones de exclusión.

Orientación estratégica 4. Gobernanza con profundización democrática.

Con frecuencia la presencia pública en barrios desfavorecidos presenta un liderazgo monopolizado por las instituciones, especialmente locales. La construcción de liderazgos plurales ha sido menos frecuente, teniendo como consecuencia un debilitamiento de las energías sociales o cívicas, que resultan imprescindibles para alcanzar el éxito en los esfuerzos de transformación (Barreiro, 2002: 6).

La complejidad creciente del fenómeno de la exclusión precisa de una revisión de las relaciones y las formas políticas, así como del papel de los propios agentes sociales que sobre ellas inciden. El problema no es sólo de servicios, sino de procesos de acción transversales e integrales que aborden la complejidad de la situación.

La participación ciudadana debe tener la consideración de política pública. Esta cuestión hace necesaria la renovación de las formas políticas, así como de las relaciones entre los actores. Para ello deben partir de la búsqueda de argumentos comunes, de justificaciones de consenso entre los distintos actores y de una nueva racionalidad sistémica. El papel de la Administración en este nuevo escenario posible ha de ser más armonizador, cuestión que obliga a revisar no sólo su posición de gobernanza, sino su método relacional. Mientras, los actores sociales, habrán de buscar su espacio más desde la diversidad complementaria que desde la búsqueda de procedimientos miméticos. La idea central, la cogestión del espacio urbano por los distintos actores que forman parte del mismo, posibilita el fortalecimiento del propio territorio y dota al mismo de mejores condiciones en la búsqueda de la cohesión.

Orientación estratégica 5. Recursos con procesos de capitalización social.

El planteamiento expresado anteriormente requiere a su vez de estrategias de creación y potenciación del capital social. Por un lado, porque en línea con lo dicho en el apartado anterior, este capital es necesario para dar forma a un gobierno relacional, a redes de políticas públicas, donde las diferentes instituciones y actores sociales puedan compartir y consensuar todo el proceso de la transformación; desde el diagnóstico de la situación hasta la planificación y evaluación de todo el proceso, todo ello desde un diálogo y concertación que permitan una toma de decisiones conjunta (Garrido, 2016: 64).

Por otro, porque, más allá de su valor como herramienta de gobernanza y participación política, la densidad de capital social es el más eficiente mecanismo de cohesión y estabilización social de un territorio y su mejor recurso de transformación. Hablamos aquí de los capitales asociativos, pero también de otras fuentes de capital social como la existencia de espacios de encuentro, de tejido cultural, de mecanismos naturales de convivencia, resolución de conflictos, de prácticas integradoras... (Jaraíz y Vidal, 2014). La aproximación desde las diferentes agencias,

programas y recursos ha de contribuir al cuidado y mejora de los dinamos y fuentes de capital social como cometido transversal de primer orden.

Propuesta. La planificación comunitaria integral como propuesta de desarrollo local, inclusivo y con base de innovación social.

El conjunto de orientaciones estratégicas planteadas confluyen en un enfoque de política local soportada en un espacio comunitario de trabajo en red, con un proyecto común y transformador del entorno y sus gentes, algo a lo que Capra (2003: 145) denomina la «comunidad (local) de práctica». Este tipo de propuestas de intervención está detrás de una herramienta sugerente, los *Planes Comunitarios Integrales (PCI)*. En la última década han proliferado diferentes iniciativas de PCI por todo el Estado, si bien es cierto que bajo la denominación se acogen formas de articulación muy diversas, también que los impactos de los mismos han sido bastante desiguales⁶. Sin embargo aparece una constante que, aunque con diferente intensidad, se resalta como elemento potenciador de este enfoque de política pública local: de modo general han posibilitado un mayor dinamismo relacional entre actores y sujetos (Rosa, 2009), que ha propiciado, en mayor o menor medida, un proceso de mejora de estos barrios en diversos ámbitos. En relación a este tema Morales (2016:55-57) al analizar los efectos de los planes de desarrollo comunitario implementados en Barcelona, concluye que se han producido los siguientes cambios: a) *transformaciones en las políticas públicas*, incorporando el capital social existente y emergente para la creación de nuevos programas institucionales de proximidad, aunque sin acabar de superar la fragmentación institucional; b) *transformaciones en las condiciones de vida*, mediante un incremento de las redes sociales de las personas del barrio y con proyectos y actuaciones que facilitan el acceso a nuevos recursos o la satisfacción de necesidades básicas, aunque para un mayor impacto sería necesario una mayor movilización de recursos externos; c) *transformaciones en las relaciones de poder*, se ha dado cierto empoderamiento individual y grupal, y en algunos casos procesos ciudadanos de organización que han contribuido a la generación o fortalecimiento de sujetos políticos que articulan mecanismos de conflicto con las administraciones públicas, pero también de construcción compartida de iniciativas para la transformación social del barrio.

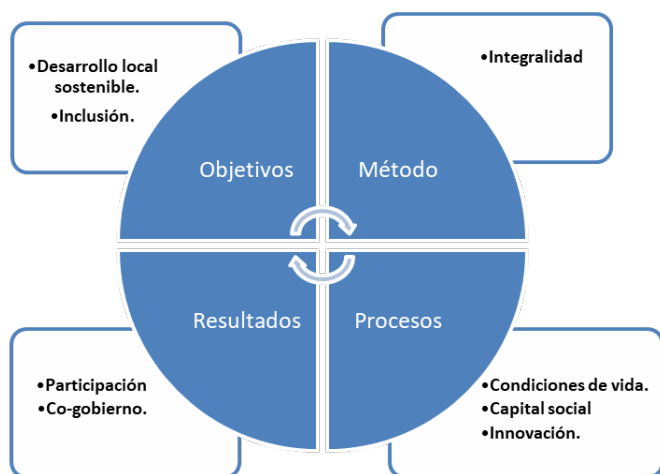
No es sin embargo objeto de este trabajo entrar a valorar el impacto concreto de estas iniciativas, nos interesa aquí resaltar el valor potencial del PCI como *herramienta nodal* del conjunto de políticas públicas orientadas a la inclusión territorial. La orientación de las diferentes medidas desde los distintos niveles de gobernanza (europeo, estatal, autonómico y local) y también desde las diferentes actorías (administraciones, entidades locales, organizaciones del tercer sector, economía social...) hacia un único espacio de planificación, es un objetivo político factible y que, al margen de que se incrementen o no las dotaciones de

⁶ Para ampliar este tema se puede recurrir, entre otros, a la evaluación de los Planes de desarrollo Comunitario de Barcelona, al Plan Comunitario de los barrios de Bilbao la Vieja, San Francisco y Zabala (Bilbao) y al Plan Integral del Polígono Sur (Sevilla).

recursos económicos para tales políticas, generan de entrada un contrastado plus de eficiencia y consolidación de las políticas en el territorio por sí solo.

Pensamos aquí que lo importante del PCI no está en la herramienta en sí, sino en la capacidad de la misma para generar esa *comunidad de práctica* en el territorio, y más allá, en cómo conectar ésta con la *comunidad de vida*, con las cotidianidades de las gentes. Sin tener esto en cuenta corremos el riesgo de *desesencializar* la herramienta focalizando las políticas más a la *marca PCI* que a la propuesta metodológica de fondo.

El anclaje óptimo de los PCI requiere de la gestión de un conjunto de factores orientados a un impacto:



Fuente: elaboración propia.

El primero de los factores atiende a la naturaleza de los objetivos. Con frecuencia la orientación de la planificación en los espacios vulnerables se enfoca principalmente a las cuestiones de tipo carencial, a los problemas y necesidades sociales; las potencialidades del espacio y su valor desde criterios de desarrollo local sostenible, sus capacidades para generar emprendimientos en sentido amplio, calidad de vida... o no están en la agenda o se sitúan en un segundo plano. La implicación de otras áreas de objetivos, como las referidas al desarrollo económico local, es esencial para romper la espiral subalterna y de dependencia del espacio vulnerable.

La metodología integral implica trascender de estructuras de coordinación y trabajo en red más o menos amplias, al desarrollo de espacios de planificación-gestión-evaluación complejos, en los que cada agencia se encargue de sus contenidos específicos (desarrollo económico, salud, educación...), recibiendo *inputs* del resto y al mismo tiempo participe como generadora de *outputs* que orienten la acción de los otros actores. Implica profundizar en la idea de *programa único*.

Los procesos de este enfoque de intervención han de incidir, a parte de la mejora objetiva de las condiciones de vida, en la generación de otros resortes que aporte solidez al territorio. Es constatable por ejemplo que, en aquellos barrios que siendo vulnerables han tenido buenos niveles de asociacionismo y

espacios de relación vecinal, la percepción subjetiva de los efectos de la crisis económica ha sido menor (Jaraíz y Vidal, 2014). En este tipo de barrios ha sido además más fácil la generación de nuevos mecanismos de auto apoyo y reciprocidad vecinal en diferentes formatos de innovación social (bancos de tiempo, monedas sociales, sistemas informales de ayuda...). La incorporación de estos capitales y de las energías resilientes colectivas expresadas en iniciativas de innovación social quedan al margen con frecuencias de los espacios de los PCI, una vez por su espontaneidad o informalidad, otras por ser lideradas por actores no implicados en los procesos de gestión o asuntos de una cultura de la intervención social, sin embargo suponen un recurso irrenunciable que ha de ser incorporado al *core* de los PCI.

Por último, los resultados son la adopción de sistemas relacionales orientados a la *cogestión* que adquiere una importancia esencial para todo lo anterior. Esto no supone un cuestionamiento al papel preeminente de las administraciones públicas, pero sí obligan a un cambio radical en el rol hegemónico de éstas, centrando sus energías en la generación de alianzas complejas en las que el poder no se concentra tanto en un actor y es repartido y gestionado desde enfoques dialógicos.

5. Conclusión

Las políticas públicas de inclusión en España se caracterizan por la complejidad y debilidad, debido, entre otras cuestiones, a la fragmentación de las competencias entre diferentes administraciones públicas, el carácter residual de las mismas, y la inexistencia de estrategias urbanas integradas. Frente a este hecho las políticas de inclusión deben avanzar en la construcción de prácticas de proximidad, construcción comunitaria, creación de capital social y el trabajo en red entre diferentes entidades públicas y privadas.

El ideal de ciudad cohesionada ha de responder a unas prácticas globales, tanto desde las políticas generales de ciudad, como en las intervenciones en zonas específicas, las políticas sectoriales pueden dar lugar a un impacto negativo en los procesos de transformación de estos barrios. En ambos niveles los criterios han de compatibilizarse y auto reforzarse. De nada servirá la apuesta por un desarrollo local en los barrios vulnerables si la ciudad global se orienta por lógica de exclusión y segregación crecientes. La apuesta por un modelo de ciudad cohesionada es por tanto la primera condición para el desarrollo local de sus zonas o barrios más vulnerables.

En cuanto a las experiencias concretas de intervención en los barrios vulnerables, las iniciativas de desarrollo local son una herramienta cargada de posibilidades. Sin embargo, se hace necesaria una apuesta por un modelo comunitario e inclusivo de gestión local que complemente e integre en una posición horizontal y de consenso posible (siempre costoso). En este sentido es necesario avanzar en la creación de marcos jurídicos estatales y autonómicos que refrenden y apoyen este tipo de iniciativas, tales como la ley de barrios de Cataluña o el Comisionado para el Polígono Sur.

La complejidad de los retos, donde interactúan una gran diversidad de agentes y variables cambiantes en el tiempo, hace necesario criterios y condiciones de trabajo transversal, integral y comunitario, de lo contrario estas iniciativas corren el riesgo de ser un apósito insuficiente para una brecha con tendencia a ampliarse.

Bibliografía

- ALGUACIL GÓMEZ, J. (2000): *Calidad de Vida y praxis urbana*, Madrid, CIS/ Siglo XXI.
- ALGUACIL GÓMEZ, J. (2006): "Barrios desfavorecidos: diagnóstico de la situación española", en F. Vidal (dir.), *V Informe FUHEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España*, Madrid, FUHEM, pp. 155-168.
- APARCIO MOURELO A. y DI NANNI, R. (2011): *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*, Madrid, Entidad Estatal de Suelo (SEPE)
- ARIAS GOYTRE, F. (coord.) (2000): *La desigualdad urbana en España*, Madrid, Ministerio de Fomento.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO. Plan Comunitario de Bilbao la Vieja 2012-2016.
- BLANCO i FILLOLA, I. y REBOLLO IZQUIERDO, O. (2002): "El plan comunitario y social de la Trinitat Nova: Un referente de la planificación participativa local", en I. Blanco y R. Gomá, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel, pp. 163-186.
- BARREIRO CAVESTANY, F. (2002): *Los nuevos vecinos. Metropolización, exclusión social y segregación urbana en las ciudades europeas*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIGC)
- BRUGUÉ TORRUELLA, Q. y JARQUE FERNÁNDEZ, M. (2002): "Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica", en I. Blanco y R. Gomá, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona, Ariel, pp. 43-63.
- CANTERO MARTÍN, P. A.; ESCALERA REYES, J.; GARCÍA DEL VILLAR BALON, R. y HERNÁNDEZ RAMÍREZ, M. (1999): *La ciudad silenciada: vida social y Plan Urbano en los barrios del casco antiguo de Sevilla*, Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla.
- CAPRA, F. (2003): *Las conexiones ocultas*, Barcelona, Anagrama.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado*, Barcelona, Paidós.
- CASTEL, R. (2010): *La discriminación negativa*, Barcelona, Hacer Editorial.
- CASTELLS OLIVÁN, M. (2000): *La era de la información. Vol 1*, Madrid, Alianza Editorial.
- CHECA OLMOS, J. C. (2004): "La residencia de los inmigrantes en Andalucía: entre el cortijo y el gueto", en *II Seminario sobre la investigación extranjera en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 103-118.
- COMISIONADO DEL POLÍGONO SUR. Memoria. Plan Integral Polígono Sur 2006-2011.
- CONSEJO DE EUROPA (1992): Carta Urbana Europea.
- CONSEJO DE EUROPA (2008): Carta Urbana Europea. Manifiesto por una nueva urbanidad.
- ELDRIDGE, H.T. (1956): "The process of urbanization", en J.J. Spengler (ed.), *Demographic Analysis*, Illinois, Glencoe Free Press, pp. 338-343.
- FARINÓS DASÍ, J. y ROMERO GONZÁLEZ, J. (2010): "Gobernanza para una renovada planificación Territorial estratégica; hacia la innovación socio-territorial", en A. Martín Mesa y R. Merinero Rodríguez (dirs.), *Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos*, Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 102-135.
- FOESSA (2000): *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial*, Madrid, Cáritas Española.
- FRESNO GARCÍA, J.M. (2009): *Políticas de inclusión activa en el plano local*, Madrid, Fundación Luís Vives.
- GARRIDO FUEGO, M. (2016): *Capital Social Comunitario. Fuentes y dinámicos en barrios urbanos desfavorecidos*. Tesis Doctoral inédita, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
- HERNÁNDEZ AJA, A.; VÁZQUEZ ESPÍ, M.; GARCÍA MADRUGA, C.; MATESANZ PARELLADA, Á.; MORENO GARCÍA, E.; ALGUACIL GÓMEZ, J. y CAMACHO GUTIÉRREZ, J. (2013): Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables (2009-2011). Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Universidad Politécnica de Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/bbvvl/>.
- HERRERA GÓMEZ, M. y CASTÓN BOYER, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel.
- JARAÍZ ARROYO, G. (2012): *Intervención social, barrio y servicios sociales comunitarios*, Madrid, Fundación FOESSA.
- JARAÍZ ARROYO, G. y VIDAL FERNÁNDEZ, F. (coord.) (2014): "Capital social y cultural en España", en *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid, FOESSA, pp. 451-532
- MORALES, E. (2016): "Los Planes de Desarrollo Comunitario como política pública para la transformación social. Las experiencias de Barcelona (1997-2015)", *Pedagogía i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades*, 4 (2), pp. 34-60
- PÉREZ ERANSUS, P. (2004): "La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social", *Documentación Social*, 134, pp. 125-142
- OECD, Urban affairs Division (1995): *Local Partnerships and Social Innovation*, París.
- OECD, Urban affairs Division (1996): *Innovative policies for sustainable urban management: The Ecological City Project*, París.
- OECD, Urban affairs Division (1998): *Integrating Distressed Urban Areas*, París.
- ROSA CARO, M. (2009): "El diálogo entre lo político y lo técnico en la articulación de lo social", *Documentación Social*, 154, pp. 73-90.
- RENES AYALA, V. (2000): "Dimensión territorial de la pobreza e intervención social", *Documentación social*, 119, pp. 259-273.
- SASSEN, S. (2010): *Territorio, autoridad, derechos: De los ensamblajes medievales a los globales*, Buenos Aires, Katz.
- SUBIRATS HUMET, J. (dir.) (2006): "¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?", en *V Seminario de investigación en Ciencias Políticas*. UAM- Working Paper 65.
- SUBIRATS HUMET, J. (dir.), GOMA CARMONA, R., & BRUGUÉ TORRUELLA, J. (coords.) (2005): *Análisis de los factores de exclusión social*, Documentos de Trabajo 6, Madrid, Fundación BBVA.
- SUSSER, I. (2001): *La sociología urbana de Manuel Castells*, Madrid, Alianza Editorial.
- TOULEMONDE, J. (2010): "Una Evaluación del método abierto de coordinación de las Políticas de los Estados miembros de la UE", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 4, pp. 1-25.
- URETA, T. (2015): "La ciudad es un asunto demasiado serio para dejarlo en manos de urbanistas, políticos y sobre todo de la especulación inmobiliaria. Reflexiones desde una asociación vecinal del Plan Zorrozaurre", en J. Subirats Humet y A. García Bernarnos, *Innovación y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*, Barcelona, Icaria, pp. 179-197.
- WACQUANT, L. (2007): *Los condenados de la ciudad: Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI Argentina.
- ZUBERO BEASKOETXEA, I. (2008): "Construcción y desconstrucción de extraños en el ámbito local: de las identidades predatoras a las identificaciones dialogantes", en S. Fleury, J. Subirats y I. Blanco (eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales: innovación y cambios en Brasil y España*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 26-57.