

Los nuevos vecinos. Metropolización, exclusión social y segregación urbana, en las ciudades europeas

Fernando Barreiro Cavestany, fbarreiro@teonetwork.com
Barcelona (España), octubre de 2002.

Introducción	45
Globalización y dualización en el espacio urbano	46
La ciudad de los lugares y la ciudad de los flujos	46
Las políticas de transformación de barrios en dificultades	47
La ilusión del espacio visible. El barrio no es lo que parece	47
Las zonas urbanas segregadas. Lugares heterogéneos y espacios de conflicto	48
La necesidad de un nuevo enfoque de la gobernabilidad	49
La reintegración de las áreas urbanas segregadas en la aglomeración metropolitana	50
Los límites de la acción pública	50
La exclusión social y económica	51

Introducción

El punto de partida de esta comunicación es la constatación de que la exclusión social y la segregación urbana adquieren una nueva relevancia e intensidad en nuestras ciudades europeas, fruto de fenómenos de diverso tipo, asociados a los procesos de globalización y al incremento de la sociedad de los flujos y la comunicación. En las ciudades, estos nuevos fenómenos se superponen con herencias de la sociedad industrial y los modelos de urbanización a ella asociados.

Se puede afirmar que en las aglomeraciones metropolitanas se reproducen, y previsiblemente se intensifiquen en el futuro inmediato, procesos de marginación urbana asociados a los fenómenos de exclusión social. Es decir, la exclusión social y el desempleo se concentran y se reproducen de manera crónica en los llamados barrios desfavorecidos o en dificultades.

La definición de barrios en dificultades o desfavorecidos expresa este fenómeno propio de la nueva configuración de las metrópolis que algunos denominan la ciudad de dos velocidades. En estos barrios, más allá de las diferencias de evolución histórica y de configuración urbanística, existen elementos comunes que los definen: índices de desempleo mayores que la media de la ciudad, baja renta de sus habitantes, absentismo y fracaso escolar, déficits de habitabilidad, reducida actividad económica, etc.

Se trata, por tanto, de una concentración de problemas en áreas acotadas, y que son difíciles de resolver y de identificar los factores que rompan el ciclo de declive o de deterioro. Es más, existen nuevas tendencias, por ejemplo el incremento de la inmigración no comunitaria, que permiten vislumbrar el efecto contrario, es decir, una intensificación de la situación de exclusión y problematización.

Los barrios en dificultades o segregados están asociados a dos situaciones de partida: por una parte las periferias o suburbios metropolitanos como espacio de residencia de la mano de obra industrial, fruto del modelo fordista de desarrollo, y, por otra, como resultado del deterioro de los centros históricos, de vivienda antigua y de la tendencia al envejecimiento de la población residente.

El origen de los barrios industriales de las periferias metropolitanas, que configuró un tipo particular de espacio urbano, partía de la idea de la ciudad dormitorio, de la movilidad simple y hábitos sociales homogéneos de la población residente. De ahí que su estructura urbana también haya sido simple y homogénea: viviendas estandarizadas, escasos medios de transporte y equipamientos y estructura urbana monofuncional.

A esta realidad se superponen los nuevos fenómenos de exclusión social, las nuevas tendencias de individualización y, sobre todo, la diversificación y complejización de la estructura social residente y de las formas de utilización del espacio urbano.

Sólo puede comprenderse en sus justos términos este escenario urbano si lo enmarcamos o contextualizamos en tendencias más generales que afectan a las ciudades en la actualidad. Porque el contexto de globalización y de la *nueva economía* de la información definen en gran medida la naturaleza de estos fenómenos urbanos.

Globalización y dualización en el espacio urbano

El nuevo paisaje urbano metropolitano de las ciudades europeas permite visualizar la coexistencia de diversos procesos socio-económicos, de espacios construidos y reconstruidos en sucesivas etapas. La globalización produce y acelera la reconstrucción urbana en función de lógicas cada vez más externas a la sociedad local. Los centros urbanos se van convirtiendo progresivamente en nodos conectados con lo global. La ciudad metropolitana está ahora habitada por flujos globales de capital y por sectores sociales dependientes de las conexiones mundiales.

La llamada nueva economía se caracteriza simultáneamente por su gran dinamismo productivo y por su carácter excluyente de amplios sectores sociales y territoriales. Por tanto, al mismo tiempo, se reestructuran suburbios metropolitanos, social y funcionalmente diversificados.

Los procesos de exclusión social más intensos se manifiestan en una dualidad intrametropolitana. En distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen, sin mayor relación entre sí, las funciones de mayor valor y las más degradadas, los grupos y organizaciones que gestionan la información y la riqueza, y las personas y grupos socialmente excluidos. Este proceso de dualización existe en todas las metrópolis, aunque con diferente intensidad, porque es consustancial a la lógica del nuevo modelo de desarrollo tecnológico y económico. Por ello, para diseñar políticas de integración social y urbana, hay que empezar por (re)conocer el fenómeno creciente de duplicación intrametropolitana que adquiere diferente intensidad en diversos contextos. Este análisis no ignora que en muchas metrópolis, mediante políticas sociales y urbanas activas, se está dando respuesta a estos efectos de la sociedad y de la ciudad globalizada y que, por ello, se constatan diferencias en cuanto a la gravedad del fenómeno. Lo importante a subrayar es la naturaleza del fenómeno o de la tendencia a la dualización y que, por tanto, aunque no nos encontremos ante situaciones de extrema gravedad, es necesario prever posibles evoluciones de deterioro y de fractura social.

La tendencia a la dualización la podemos constatar en algunas de las grandes actuaciones infraestructurales de comunicación y promoción económica diseñadas en función de la competitividad internacional dejando *fuera de juego* a zonas enteras del territorio urbano.

En todo caso, una parte de la población queda fuera de las comunicaciones globales y de las actividades competitivas. En unos casos han sido expulsados de la actividad económica y en otros, nunca han entrado en ella. Cuando estos sectores se concentran en ciertas áreas, se producen los círculos viciosos de la marginación y guetización.

El espacio de flujos sustituye al territorio visible y el urbanismo pierde su función integradora. La nueva ciudad metropolitana tiende a la discontinuidad, a la especialización de unas zonas y a la marginación de otras y al debilitamiento de áreas tradicionales de centralidad y de fuerte carga simbólica. Incluso el poder político acepta esta discontinuidad. Se protegen y promueven ciertas áreas y se abandonan u ocultan otras partes (Borja y Castells, 1999).

Esta lógica de la ciudad globalizada y diferenciada genera y configura una nueva estructura social. Aquí podemos mencionar las nuevas formas de integración de los jóvenes al mercado laboral, a través de un nuevo tipo de economía precaria e informal y, en algunos casos, de economía delictiva, pero siempre manteniéndose en circuitos de trabajo temporal y con escasas perspectivas de movilidad social. Así se produce, a nivel metropolitano, una geografía social emergente.

La ciudad de los lugares y la ciudad de los flujos

La lógica espacial dominante es la de los flujos, estructurado en circuitos electrónicos que ligan entre sí, globalmente, nodos estratégicos de producción y gestión (Castells, 1996). Pero dicha lógica no es la única forma espacial de nuestras sociedades, sino la dominante. Frente a ella, sigue existiendo el espacio de los lugares, como forma territorial de organización de lo cotidiano y de la experiencia de la gran mayoría de los seres humanos. Pero mientras el espacio de los flujos está globalmente integrado, el espacio de los lugares está localmente fragmentado. Uno de los mecanismos principales que configuran la nueva economía es el predominio del espacio de los flujos sobre el espacio de los lugares. Las ciudades pueden, y deben, reconstruir las relaciones entre los flujos y los lugares, entre lo local y global y las nuevas estrategias urbanas deben apuntar centralmente a esta reconstrucción.

Esta dinámica entre flujos y lugares está en el centro de la nueva problemática de la segregación urbana y de la exclusión social. Si actuamos sólo en función de una lógica de lugares, de reconstrucción de espacios visibles, las posibilidades de éxito son escasas.

El contexto al que nos hemos referido hace ilusorio cualquier intento por hacer políticas de integración y equilibrio urbano (lucha contra la segregación urbana) que se configuren exclusivamente desde los espacios segregados, que han dado lugar a políticas o planes de barrio. Ello no conlleva una negación de la puesta

en marcha y gestión de programas locales, de transformación de los espacios de proximidad, pero sí que advierte sobre las limitaciones de políticas o actuaciones no integradas en un proyecto de ciudad (metropolitana) y en una estrategia urbana del conjunto de la aglomeración.

Entendemos por proyecto de ciudad o estrategia urbana la respuesta a los principales desafíos que hoy tiene planteados una metrópolis europea. Principalmente, la promoción de la base económica, las infraestructuras urbanas, la calidad de vida y la integración social. Es muy difícil que cualquiera de estos factores sea abordado de manera aislada, aunque pueda haber diferentes ritmos en las respuestas y condicionantes de diversa índole, un proyecto de ciudad debe estructurarse en torno a este conjunto de factores. Porque cualquiera de ellos incidirá en las soluciones que se propongan para los demás.

Las políticas de transformación de barrios en dificultades

Los guetos de población pobre muchas veces tienen su origen en operaciones de vivienda pública que adolecen de un error de concepción urbana. Se parte del supuesto que producir viviendas y asegurar en el mejor de los casos una urbanización y unos servicios mínimos (transporte, escuela) ya es producir un trozo de ciudad y atribuir condición de ciudadanía. El error es triple:

1. producir barrios monofuncionales y socialmente homogéneos;
2. no vincular estas operaciones a las dinámicas económicas e infraestructurales que contribuirán a la inserción y
3. no dotar a los barrios de calidad urbana, de algún atributo de centralidad o de visibilidad social.

Pero la hipótesis de esta reflexión es que no existe un determinismo de origen, aunque el origen y la forma en que se ha configurado históricamente el espacio condicionan en gran medida las operaciones de renovación futura. Es decir, es posible y necesario encarar acciones de renovación y de integración urbana. Lo es, en la medida en que se reconozcan las nuevas modalidades de exclusión y segregación y que no se actúe, exclusivamente, en función o en clave de los problemas heredados.

La concepción y la implementación de medidas integrativas y plurisectoriales susceptibles de ser eficaces en los barrios en dificultades necesitan de políticas y estrategias de ciudad, metropolitanas. En esta óptica, las medidas a favor de los barrios en dificultad son un aspecto crucial de un enfoque global de desarrollo sostenible de la ciudad en su conjunto (OCDE, 1998).

Las políticas de transformación de los barrios segregados habrán de prestar especial atención al nuevo contexto y a los nuevos fenómenos urbanos. Apuntamos algunos de estos factores:

La ilusión del espacio visible. El barrio no es lo que parece

Como ya hemos manifestado, el diseño de políticas urbanas de lucha contra la segregación espacial y la exclusión social debe tratar, simultáneamente, con un espacio de *lugares* y con un espacio de *flujos*. El abordaje en exclusiva del espacio como lugar (visible y localizado) conduce a los fracasos de muchas actuaciones de renovación de zonas residenciales deprimidas. En todo caso, deberíamos preguntarnos, ¿cuál es la población del barrio? ¿La que duerme, la que trabaja, o la que lo usa puntualmente para algunas actividades? En todo caso, el espacio al configurarse también como espacio de flujos, nos exige otra lectura, de geometría variable, donde la movilidad, los nuevos hábitos ciudadanos, los nuevos grupos sociales con intereses singulares, ya no permiten definir los espacios solamente en clave de lugares. De ahí el fracaso, quizás no inmediato, de las operaciones que, exclusivamente, se centran en la mejora del entorno urbano y en la calidad del espacio, sin tener en cuenta la nueva estructura social y sus necesidades.

En esta perspectiva es interesante analizar la cuestión de la identidad con el espacio. Ello afecta a las concepciones sobre el llamado *desarrollo de la comunidad* y a la posibilidad de que la población se sienta identificada con un proyecto de transformación del barrio.

La cooperación efectiva y la interacción entre actores estará sujeta a que se identifiquen con una problemática común y estén dispuestos a acordar soluciones y a tomar decisiones colectivas.

La definición de la identidad territorial es algo realmente complejo. Depende si nos referimos a una comunidad de residentes, a una comunidad de relaciones de vecindad, de relaciones laborales o de actividades productivas y comerciales. Nos interesa aquí estudiar la identidad en términos de interacción y cooperación en un territorio urbano complejo. La interacción se basa en la comprensión mutua relacionada con identidades colectivas. Los recursos de identidad construyen un sentido de pertenencia y ello facilita la participación y la reorientación de las visiones individuales a partir de la interacción y la solidaridad.

El problema es que el territorio urbano, tal como se ha manifestado anteriormente, es, simultáneamente, un espacio de flujos y un espacio de lugares. Las nuevas tecnologías de la información provocan

una importancia creciente de los flujos. Pero, a pesar de ello, la inmensa mayoría de la gente vive en lugares, y por tanto, percibe su espacio en virtud de ellos. Un barrio es un lugar cuya forma, función y significado se contienen dentro de las fronteras de la contigüidad física.

Pero, a su vez, los lugares no conllevan una identidad territorial *per se*, aunque puedan contribuir a construirlas. Desde los lugares se pueden construir historias o trayectorias caracterizadas por ser espacios de interacción social, y de interacción de los actores con su entorno territorial. El lugar es un espacio que, por sus cualidades, es singular, diferente a otros lugares.

La relación entre el espacio de los flujos y el espacio de los lugares, entre la globalización y la localización en paralelo, no tiene por qué presentar resultados predeterminados.

En la sociedad de la información la identidad ya no se construye solamente desde los espacios de los lugares. Lo global no acecha ni amenaza como algo externo, sino que se encuentra instalado en el espacio de la propia vida de los individuos y de las organizaciones. Más aún, configura una buena parte de lo propio, la propia vida es el lugar de lo local-global.

La vida de las personas ya no es algo ligado exclusivamente al lugar, una vida asentada y sedentaria. Las nuevas tecnologías son medios para franquear el tiempo y el espacio, anulan las distancias, crean proximidades en la distancia y distancias en la proximidad. Vivir en un único lugar no significa ya vivir con los demás y vivir con los demás no significa ya vivir en un único lugar. Se disuelve así, en parte, la interdependencia entre lugar y comunidad.

Hemos constatado así las dificultades evidentes para construir o reconstruir una identidad local, sobre bases exclusivamente comunitarias, es decir, sobre factores de pertenencia. Este es un factor de primera importancia de cara a la configuración de políticas de renovación urbana y de integración de los barrios segregados.

Al respecto hay que decir que existe un alto componente de retórica sobre las comunidades y las identidades locales y sobre la llamada pérdida de comunidad, ocasionada por la creciente individualización de nuestras sociedades. La naturaleza de las comunidades ha cambiado y se ha extendido hasta el punto de que las comunidades actuales difieren de forma significativa de la tradicional noción local de una comunidad.

Se debería acuñar un nuevo concepto de comunidad de práctica o de proyecto. Las comunidades se construyen y adquieren su identidad en el nuevo contexto, a partir de la idea de comunidad con objetivo común, que describe un tipo de comunidad moderna de gente y de organizaciones, no necesariamente vinculada a una comunidad territorial o de proximidad.

En este marco conceptual, la identidad territorial debe articularse con la idea de comunidad de objetivo común o compartido. Ya no es suficiente con la simple pertenencia porque las identidades territoriales se están modificando rápidamente en función de los fenómenos apuntados.

La nueva identidad territorial y urbana puede desarrollarse a partir de factores que movilicen a las personas y a las organizaciones en función de objetivos comunes, única manera de construir adhesiones e interacción social. Las nuevas identidades locales, en un mundo interdependiente y de flujos crecientes, emergen a partir de objetivos compartidos, objetivos que no están predeterminados por el hecho de la pertenencia o la proximidad, sino que se van modificando y transformando en función de las relaciones cambiantes de lo local con lo global.

Las zonas urbanas segregadas. Lugares heterogéneos y espacios de conflicto

La diferenciación social y las nuevas articulaciones de estos espacios con la aglomeración metropolitana están generando espacios con un alto potencial de conflicto interno y externo.

En primer lugar, a los hipotéticos intereses comunes motivados por la contigüidad vecinal y residencial, se le contraponen intereses diversificados, fruto de la presencia de grupos sociales muy diferenciados entre sí.

En este contexto, hay que destacar el incremento de la inmigración extracomunitaria que, mayoritariamente, se aloja en los barrios segregados. La presencia de minorías étnicas tiene diversas facetas. Por una parte, los nuevos residentes inmigrantes provienen de culturas muy diferentes y provocan un choque cultural con una población local que, ya de por sí, se encuentra en una situación desfavorecida. Por otro, se confunden las realidades con las percepciones sobre la misma realidad, fruto de los valores sociales dominantes.

Pero la creciente presencia de minorías étnicas, concentradas en estos espacios urbanos segregados, se suma a otros fenómenos de diferenciación social, como la presencia de jóvenes con trayectorias sociales, laborales y culturales muy diferenciadas con respecto a los grupos residentes clásicos. Así, los hábitos culturales, de uso del tiempo, el abandono escolar y, en algunos casos, las actitudes incívicas, son también focos evidentes de conflicto.

En todo caso, sin pretender profundizar, lo que hay que subrayar es que de la diferenciación social, de la nueva composición social de los barrios y, sobre todo, de la tendencia a su intensificación, se deriva un escenario de conflicto y de estrategias diferenciadas por el predominio y la ocupación del espacio (del lugar) por parte de los diferentes grupos presentes. Asimismo se deriva el hecho de que las políticas de renovación deberían generar actuaciones de gestión positiva del conflicto y no de ignorancia del mismo, a partir de una supuesta estrategia homogénea a favor de *todos los vecinos*.

Pero de esta situación también se deriva la necesidad de ir hacia nuevos planteamientos de mixtura social, de nuevos parámetros de composición social y de vínculos entre grupos sociales tan heterogéneos. Determinadas políticas urbanas tienden a favorecer la separación y el conflicto, mientras que otras tienden a lo contrario, es decir, a crear espacios de conexión y de coexistencia. En todo caso, abordar el problema del conflicto de manera positiva es, también, abrir el barrio a la aglomeración, facilitar los canales de conexión y, en muchos casos, facilitar el trasvase de población, hacia dentro y hacia fuera.

La necesidad de un nuevo enfoque de la gobernabilidad

Cuando nos referimos a la gobernabilidad no hablamos exclusivamente del sistema institucional ni a la acción de gobernar que definen las políticas públicas.

Lo que hay que subrayar es que gobernar es cada vez menos producir bienes y servicios y cada vez más garantizar que los actores se comporten conforme a unas reglas de juego que incentivan su comportamiento eficaz frente a los retos y oportunidades de la sociedad. Asimismo, parece evidente que el valor creado por el gobierno no es sólo la utilidad o satisfacción individual procurada por sus servicios, sino la arquitectura social en la que los individuos y grupos buscarán su utilidad (Prats, 2000).

Es evidente que para el impulso al desarrollo urbano en el contexto actual, los gobiernos locales deberían ir más allá de la simple gestión eficaz de los bienes públicos y ser capaces de actuar como líderes de la gobernabilidad, catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social.

El liderazgo es un componente vital para generar cambios. En nuestras actuales sociedades sometidas a fuertes y permanentes mutaciones, las nuevas reglas exigen desprenderse de viejos modos de comportamiento y de pensamiento. El gran desafío para los líderes locales actuales puede formularse con la pregunta siguiente: ¿cómo puede una sociedad y un territorio heterogéneo, con diferentes actores portadores de diversos intereses en conflicto en la que ningún grupo puede forzar a los demás a cooperar, encontrar vías para avanzar hacia acuerdos y pactos más equitativos y eficaces?

No identificamos, necesariamente, el liderazgo con el poder y, específicamente, con el poder municipal. A menudo se asocia el liderazgo en el desarrollo local y en las políticas de desarrollo urbano, con el papel o la función institucional del gobierno local o municipal. El liderazgo, vinculado a procesos de transformación, no es una función exclusiva de las autoridades públicas, sino que debe extenderse por el conjunto de la población. Ser líder depende de la decisión personal de asumir la función de ponerse al frente, tener visión de futuro, comunicar y construir confianza, tanto o más que de la posición que se ocupe formalmente. Lo que no supone desconocer la importancia del liderazgo institucional y gubernamental.

En el contexto que nos ocupa, creemos que en las políticas de reequilibrio urbano y de lucha contra la exclusión social existe un liderazgo monopolizado por el gobierno municipal, y ésta ha sido y es una de las razones principales que llevan a un bloqueo de las transformaciones que estas zonas exigen. No se han construido liderazgos plurales, en concordancia con la pluralidad de grupos sociales presentes en el barrio. Es más, el monopolio municipal en las políticas y actuaciones ha sido un factor de freno al nacimiento de los liderazgos sociales o cívicos que, por otra parte, resultan imprescindibles para alcanzar el éxito en los esfuerzos de transformación.

La nueva gobernabilidad afecta a un conjunto de dimensiones que apuntamos a continuación:

- La necesidad de un esfuerzo de innovación democrática, que deberá ser liderado por los gobiernos locales, en el sentido de reconstruir el concepto de ciudadanía, adaptado a los nuevos tiempos y a la nueva composición social de los barrios segregados. Nos encontramos ante situaciones de creciente presencia de minorías étnicas que no tienen los derechos políticos mínimos de un ciudadano. Pero nos referimos también a una multiplicidad de derechos y de deberes ciudadanos que deben ser garantizados y promovidos.
- La necesidad de un esfuerzo de reconstrucción de la vida cívica. En muchos de estos barrios la vida cívica y el espacio público (de la ciudadanía) se encuentran indefensos y abandonados. En parte, debido al deterioro de los comportamientos cívicos y del respeto a la convivencia social y a la tolerancia. Se crean espacios públicos o colectivos controlados por algunos de los sectores sociales en conflicto y no existen los mecanismos regulares para garantizar la convivencialidad. Se trata, en última instancia, de conseguir que las normas de convivencia funcionen y para ello

es necesario que funcionen coaliciones públicas-sociales-privadas que lo hagan posible. Pero esto conlleva, también, esfuerzos novedosos de abordaje a partir de fórmulas que combinen las medidas represivas, el funcionamiento de mecanismos de justicia de proximidad, y de resolución positiva de conflictos entre los grupos de la población.

- Promover nuevos planteamientos en torno a la participación ciudadana y a la cooperación de las autoridades públicas con las organizaciones ciudadanas. En los barrios en dificultades predomina una gran desconfianza recíproca. Para los ciudadanos, el gobierno local no tiene credibilidad a causa, principalmente, del mantenimiento de la situación de marginalidad urbana y exclusión social. Para el gobierno local, la desconfianza proviene del temor a verse sometido a un proceso permanente de presiones y condicionamientos. El problema no es sencillo. La participación exige un aprendizaje de las partes y una definición precisa de los ámbitos de participación (para identificar necesidades, para impulsar actuaciones de forma compartida, para realizar el seguimiento y el control, o simplemente para asegurar el derecho a la información) que deberán ser establecidos con claridad por los interlocutores. También exige canales transparentes a través de los que debe discurrir y espacios que la faciliten. En muchos casos, exige una verdadera construcción de nuevos actores sociales y el gobierno local debería ser el primer interesado en conseguirlo. En los barrios desfavorecidos nos encontramos con entidades cívicas que no responden a la estructura social y a la dinámica actual del barrio y que son más bien el producto de etapas anteriores de la vida del barrio.
- La emergencia de nuevas organizaciones del tercer sector, actores clave para una renovación e integración de las zonas urbanas desfavorecidas. Organizaciones que, situadas entre lo privado y lo público, cumplan un rol de *pegamento* para encontrar aquellas soluciones que ni el mercado ni el sector público son capaces de encontrar. Las entidades del tercer sector cumplen o deberían cumplir un papel relevante en la identificación de necesidades, en la promoción y gestión de servicios, en el establecimiento de nuevas fórmulas de colaboración con el sector público, de promover el voluntariado como valor cívico y, al mismo tiempo, favorecer la profesionalización y el empleo de muchas personas implicadas en los servicios de proximidad.

La reintegración de las áreas urbanas segregadas en la aglomeración metropolitana

Nos referimos aquí a diversas dimensiones de la integración o inclusión metropolitana, aunque se trate de dos caras de la misma moneda.

En primer lugar, existe una invisibilidad de estas zonas urbanas. El barrio está localizado en la periferia de la ciudad, donde es difícil el acceso para ciudadanos de la metrópolis. De hecho, esta invisibilidad genera una exageración: una mala reputación, basada en rumores más que en hechos, etc. Esta reputación es amplificada por los habitantes de la ciudad, aunque la gran mayoría de ellos jamás hayan puesto los pies en esa zona. Esta reputación también aumenta las dificultades para conseguir empleo. Los empresarios tienden a rechazar a los jóvenes que buscan empleo cuando conocen su lugar de residencia.

En segundo lugar, se genera una percepción derivada de las características arquitectónicas de estos barrios que les confieren una imagen de lugar cerrado o amurallado, poco atractivo para entrar en él. Puede haber visibilidad pero no accesibilidad. Inclusive los barrios degradados del centro de la ciudad pueden ser víctimas de una estigmatización y de un aislamiento y se establecen verdaderas fronteras entre el barrio y las zonas aledañas.

Así, la simple existencia de barrios estructuralmente desfavorecidos produce una reacción en cadena que se traduce en una fractura social basada en la división, en los prejuicios, la segregación, etc., de la cual parece casi imposible salir. Y ello tiene efectos altamente negativos en los grupos sociales residentes que adoptan actitudes defensivas y de inferioridad, que les impide encarar la resolución de sus problemas a partir de sus iniciativas.

La otra dimensión de la inserción urbana es la facilitación de la conectividad hacia y desde el barrio, y para ello es necesario diseñar nuevas conexiones viarias de accesibilidad o diseñar nuevos ejes que penetren en el barrio y faciliten así los movimientos y los flujos. En este ámbito, la existencia de una autoridad pública metropolitana que facilite la cooperación política y estratégica con los gobiernos locales afectados por la presencia de barrios en dificultades, resulta a todas luces crucial.

Los límites de la acción pública

Las administraciones públicas asumen que los problemas de marginación urbana y exclusión social es un asunto de su exclusiva competencia y, más aún, parten del supuesto de que, mediante la intensificación

de sus acciones y de la aplicación de más recursos, se irán encontrando las soluciones a los problemas mencionados.

La idea que aquí se apunta es que las políticas públicas, por sí mismas, no pueden dar solución a problemas de esta naturaleza. Y ello no se debe exclusivamente a un problema de ineficacia, sino a una dificultad vinculada a la propia naturaleza de los problemas a abordar. Entre otras razones:

- La dificultad que supone para el sector público tratar problemáticas altamente diferenciadas y complejas; para interpretarlas y reconocerlas, se hace necesario establecer formas diferentes de cooperación con los grupos sociales concernidos y con las organizaciones locales.
- La tendencia del sector público a actuar de forma sectorializada y abordar la realidad desde el ángulo o perspectiva de cada servicio. Por tanto, una gran dificultad para abordar de forma integrada y global la problemática urbana y de exclusión social. Los factores de exclusión (baja renta, descalificación profesional, aislamiento, deterioro del hábitat, etc.) son factores asociados y configuran un solo factor de exclusión para las personas que los padecen. A pesar de que existe una coincidencia sobre la necesidad de integrar las políticas, la realidad muestra que el sector público reproduce sus políticas sectorializadas.
- Las prácticas más generalizadas de la política social reproducen todavía un enfoque de victimización de la población desfavorecida y, por el contrario, no valoran las potencialidades de las personas. Se tratan todas las deficiencias y carencias de las personas y no sus recursos propios, sus iniciativas, sus motivaciones, sus habilidades.
- La cuestión de las competencias y atribuciones de las instituciones públicas que impiden actuaciones compartidas entre diferentes instituciones o entre gobiernos locales, cuando el territorio de la exclusión, en muchos casos, no respeta la geografía administrativa.

La exclusión social y económica

Lo que caracteriza de manera principal a los barrios desfavorecidos es la exclusión social y el desempleo. Diversas causas, no siempre fáciles de diferenciar, se juntan para provocar un círculo perverso que condena a las personas a vivir en *los márgenes*, sin mayores posibilidades de romper con esta situación. Sucede a menudo que las personas que consiguen salir de esta situación tienden a abandonar estos barrios, con lo cual, se produce y reproduce una selección social negativa. Más aún, la llegada de nuevos excluidos, que buscan un lugar de residencia de bajo coste, refuerza el ciclo de declive.

La complejidad de la situación exige soluciones renovadas y, sobre todo, un esfuerzo persistente y a largo plazo. En todo caso, apuntamos algunos aspectos básicos:

- El refuerzo de las capacidades, recursos y motivaciones de las personas en situación de exclusión, y para lo que hay que establecer programas de inserción en función de necesidades y potencialidades.
- La potenciación de los llamados servicios de proximidad y nuevos yacimientos de empleo. Es decir, de actividades intensivas en trabajo, no sujetas a las exigencias de competitividad y altas cualificaciones. El impulso a los servicios de proximidad tiene una doble dimensión: el empleo de las personas que se implican pero, también, la extensión de servicios necesarios a la nueva estructura social: envejecimiento, cuidado de los niños, medio ambiente, transportes, etc., es decir, aquellas actividades que permiten estructurar el tejido social e incrementar la calidad de vida local.
- La exclusión y el desempleo están íntimamente relacionadas con facetas diversas de la vida de las personas y es imprescindible un abordaje global de las mismas: el fracaso escolar, la cultura de la dependencia, la descalificación profesional, el aislamiento de los circuitos del mercado de trabajo y de los recursos de la ciudad.

Parece necesario adoptar nuevos enfoques y procedimientos, más ágiles y de mayor contacto con las necesidades y con las personas afectadas. La creación y el desarrollo de estructuras intermedias, de colaboración entre las administraciones públicas y las entidades del tercer sector, con capacidad para detectar, estimular y acompañar iniciativas de la población excluida. En la misma dirección, la aplicación de fondos de microcréditos o microfinanzas, deberían extenderse en estas zonas urbanas. Tendrían el valor de vincular la financiación a las ideas y esfuerzos de los propios afectados, rompiendo con la lógica de la subvención pública sin contrapartidas.

En las diferentes dimensiones que hemos analizado y de cara a las opciones de renovación que hemos apuntado, resulta esencial constatar un fuerte déficit del llamado capital social, es decir de la predisposición a la interacción social y al tejido de lazos de confianza que activen la cooperación y el trabajo

en común entre instituciones, organizaciones sociales y la población en general. El capital social ha sido identificado como un factor más de desarrollo y que es posible activar a partir de acciones que favorezcan la interacción, el cumplimiento de los acuerdos y las acciones coordinadas.

En síntesis, un cierto pesimismo reinante en cuanto a la eficacia futura de las soluciones a los problemas urbanos expresa, básicamente, la ausencia de una visión de la ciudad del futuro, y desconfianza sobre la posibilidad de concretar una estrategia de esa naturaleza. No podemos liquidar la cuestión de los barrios desfavorecidos con el pretexto de que ello es inevitable y que va en paralelo al crecimiento y a la evolución de nuestras sociedades. La existencia (y el desarrollo) de áreas urbanas en dificultades da pie, a menudo, al sentimiento de que las ciudades son víctimas de fuerzas que ellas no pueden gestionar. El fenómeno, por el contrario, no tiene nada de inevitable, sino que es sensible a la acción de los poderes públicos y de los ciudadanos.

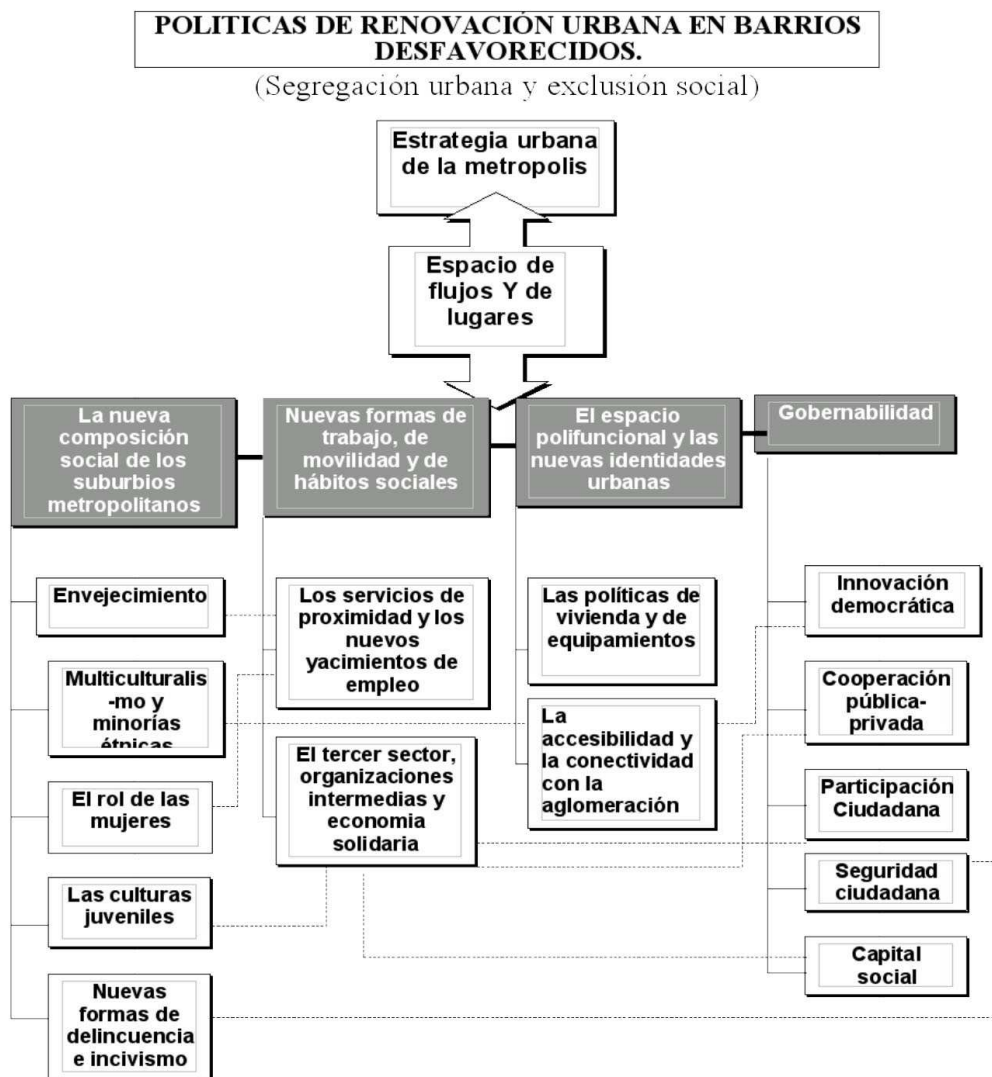


Figura 1: Políticas de renovación urbana en barrios desfavorecidos (segregación urbana y exclusión social)

Referencias bibliográficas

Borja, J. Y Castells, M.
1999 *Local y Global*.
Taurus Ed.

OCDE

1998 *Integrating distressed urban areas.*

(Final report, Urban Affairs Division, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), París.) ISBN 92-64-16062-0

Prats, Joan

2000 *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política.*

Instituto Internacional de Gobernabilidad. PNUD. Febrero.

