

INDICATORS FOR URBAN INTERVENTION IN NEIGHBORHOODS WITH RISK OF SOCIAL EXCLUSION

ABSTRACT

In the cities we find neighborhoods that have risks of social exclusion and that require immediate answers to the problems with which they coexist. Many times we see that the initial problems are increased by the absence of measures or by the application of insufficient measures that respond to emergency actions.

The work intends establish criteria for the application of measures and actions at specific times and locations within the urban fabric, using and systematizing indicators as a means of responding to the needs raised.

Proposing the use of indicators in the management of urban interventions and in the evaluation of the response received with the intervention performed.

The use of indicators and the development of methodology for the detection of areas conducive to the application of directed measures towards social inclusion make it possible to improve the management and planning of areas at risk of social exclusion, allowing the model to extrapolate to multiple locations.

Keywords: Indicator, city, neighborhood, social exclusion, urban intervention, urbanism.

INDICADORES PARA LA INTERVENCIÓN URBANA EN BARRIOS CON RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

RESUMEN

En las ciudades nos encontramos con barrios que poseen riesgos de exclusión social y que requieren de respuestas inmediatas a los problemas con los que conviven. Muchas veces observamos que los problemas iniciales se ven incrementados por la ausencia de medidas o por la aplicación de medidas insuficientes que responden a actuaciones de urgencia.

El trabajo pretende establecer criterios para la aplicación de medidas y acciones en tiempos y ubicaciones específicas dentro del tejido urbano, utilizando y sistematizando indicadores como medio de respuesta a las necesidades planteadas.

Proponiendo la utilización de indicadores en la gestión de las intervenciones urbanas y en la evaluación de la respuesta recibida con la intervención realizada.

La utilización de indicadores y el desarrollo de metodología para la detección de áreas propicias para la aplicación de medidas dirigidas hacia la inclusión social posibilitan la mejora en la gestión y planificación de áreas con riesgo de exclusión social, permitiendo el modelo su extrapolación a múltiples localizaciones.

Palabras clave: indicador, ciudad, barrio, exclusión social, intervención urbana, urbanismo.

Herrera Martín, José Adolfo. Profesor del Departamento de Construcciones Arquitectónicas II de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Edificación de la Universidad de Sevilla (2011-actualidad).

Doctor por la Universidad de Sevilla (2011).

Arquitecto. Especialidad Edificación y Especialidad Urbanismo (2003).

Arquitecto en el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla 2008-2009

Arquitecto en el Excmo. Ayuntamiento de Andújar 2004-2007

[1] ONU-HABITAT, 2016

1. Introducción

En nuestras ciudades encontramos áreas urbanas deterioradas que contienen problemáticas sociales y también observamos que en determinadas áreas se realizan intervenciones para la mejora urbana pero que no llegan a regenerar el tejido urbano próximo, sufriendo nuevamente el abandono, llevando una y otra vez al fracaso de las iniciativas planteadas.

El trabajo quiere realizar una reflexión y establecer una metodología para el desarrollo de programas de mejora urbana que posibiliten su adecuada integración en la ciudad y que favorezcan el crecimiento y desarrollo del tejido urbano, planteando medidas y recursos para localizar áreas en donde intervenir en el tejido urbano de la ciudad, mejorando la problemática social en él contenida y el desarrollo de vínculos entre zonas y barrios de la ciudad con objeto de mejorar la integración social de todos sus ciudadanos.

La propuesta contenida en el trabajo se dirige hacia la puesta en valor de las áreas deterioradas y la mejora de las relaciones y vínculos entre las partes de la ciudad.

2. Justificación

El trabajo continúa con la línea y principios de ONU-HABITAT que dirige su acción a *un mejor futuro urbano*, investigando la mejora de la *planificación y el diseño*, equilibrando las *aspiraciones económicas y ambientales*, apoyando los *procesos de formulación de políticas urbanas*, y reflexionando sobre *espacios públicos* [ONU-HABITAT, 2016].

La problemática social y urbana de áreas urbanas deterioradas y/o en riesgo de vulnerabilidad urbana, está presente en España de la mano del Ministerio de Fomento y de las distintas acciones que ha realizado el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana, muestra de la importancia de la materia sobre la que realizamos el presente trabajo se encuentra en la Disposición Adicional Primera del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, donde expresa la *formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo, urbanismo y edificación*, que comprenda, entre otras acciones, *mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos,*

desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria [1].

La importancia del estudio y análisis de la realidad urbana queda patente en la aplicación web del “Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España” y que recoge entre otros aspectos destacados los índices de Desigualdad Urbana y los índices Sintéticos de Vulnerabilidad Urbana.

3. Objetivos

Los objetivos se sintetizan en los siguientes puntos:

- La identificación de áreas deprimidas o vulnerables que poseen valores para su regeneración urbana.
- La selección y utilización de indicadores para la localización de áreas urbanas deterioradas, vulnerables o en riesgo de exclusión social.
- La programación y planificación urbana dirigida a la intervención en áreas vulnerables.
- La localización de áreas para la aplicación y arraigo de políticas sociales con mayor grado de éxito.

4. Metodología

Para la consecución del objetivo principal del trabajo, de identificación de áreas urbanas sobre las que intervenir de manera eficiente aplicando los recursos públicos y privados para la mejora de las condiciones sociales y urbanas de sus ciudadanos y de sus núcleos próximos, se desarrolla la siguiente metodología:

- Análisis del procedimiento marcado en el *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, para la aplicación de medidas para la regeneración urbana de barrios vulnerables.
- Análisis de áreas vulnerables y de indicadores establecidas en el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España.
- Evaluación de los procedimientos para la gestión y aplicación de recursos y políticas sociales y urbanas en nuestras ciudades.

[1] Apartado 1.a) de la disposición adicional primera: sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

- Selección de indicadores para la identificación de áreas vulnerables para ser objeto de intervención mediante políticas públicas.
- La localización de casos de aplicación de políticas públicas en la regeneración de espacios urbanos.
- Formulación de estrategias para la aplicación de indicadores para la identificación de áreas con viabilidad técnica y social para la aplicación de políticas sociales y urbanas.
- Establecimiento de medidas y control previos a la ejecución de medidas de regeneración urbana en barrios.

5. Procedimiento para la regeneración de espacios urbanos.

En el análisis del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana encontramos aspectos relacionados con la estructura social, la iniciativa y participación pública y privada en la consecución de la regeneración urbana.

La norma hace referencia al desarrollo de actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, identificando las competencias, responsabilidades y requisitos de las partes integrantes, así como el régimen del suelo de los espacios en los que intervenir.

En el artículo 22 del Legislativo 7/2015, de 30 de octubre se establecen las medidas dirigidas hacia la *evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano*, conteniendo aspectos urbanísticos, territoriales, ambientales, económicos y temporales para la realización de la actuación urbana.

Del análisis del contenido del texto normativo, se observa la necesidad de incluir estudio de la estructura social del entorno urbano en el que desarrollar la intervención urbana, aspecto éste relevante por ser el destinatario de la acción, no estando contenido de forma implícita en los documentos e instrumentos expresados en la norma estatal.

El conocimiento de la estructura social de las áreas vulnerables o en riesgo se estima determinante para la aplicación y ejecución de medidas urbanas.

6. Indicadores

En la realidad urbana degradada, deteriorada y con riesgos de vulnerabilidad podemos observar aspectos que pueden indicarnos el motivo de su situación.

Analizando los suelos urbanos degradados se pueden observar distintos aspectos que van desde *la insuficiente inversión en urbanización y equipamientos, los déficits de accesibilidad, la baja calidad constructiva, la deficiente planificación urbanística, el abandono de los propietarios para sustituir los tejidos degradados por otros de mayor rentabilidad* [Soribes, J. y Perelló, S. 2003]. Analizando la realidad social y urbana Soribes y Perelló formulan un Sistema de Indicadores de Vulnerabilidad Urbana incorporando las *dimensiones, económica, social y urbanística*. El aspecto social lo estimamos fundamental no sólo para identificar áreas de riesgo sino para planificar y programar políticas de intervención en la ciudad.

El “Atlas de Vulnerabilidad Urbana en España” presenta los siguientes tipos de indicadores de vulnerabilidad urbana: *Vulnerabilidad Sociodemográfica; Vulnerabilidad Socioeconómica; Vulnerabilidad Residencial; y Vulnerabilidad Subjetiva*.

El listado de mapas temáticos de indicadores y variables sobre vulnerabilidad urbana disponibles para el año 2001 y para el año 2011, expresa los siguientes indicadores:

- *Vulnerabilidad Sociodemográfica:*
 - o *Porcentaje de población de 75 años y más.*
 - o *Porcentaje de hogares unipersonales de mayores de 64 años.*
 - o *Porcentaje de hogares con un adulto y un menor o más.*
 - o *Porcentaje de población extranjera.*
 - o *Porcentaje de población extranjera infantil.*
- *Vulnerabilidad Socioeconómica;*
 - o *Porcentaje de población en paro. (IBU: Indicador Básico de Vulnerabilidad Urbana)*
 - o *Porcentaje de población juvenil en paro.*
 - o *Porcentaje de ocupados eventuales.*
 - o *Porcentaje de ocupados no cualificados.*

- o *Porcentaje de población sin estudios. (IBVU).*
- *Vulnerabilidad Residencial:*
 - o *Porcentaje de viviendas con menos de 30 m2.*
 - o *Superficie media por habitante (m2).*
 - o *Porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo. (IBVU, 2001).*
 - o *Porcentaje de viviendas sin cuarto de aseo con inodoro.*
 - o *Porcentaje de viviendas sin baño o ducha.*
 - o *Porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente. (IBVU, 2011).*
 - o *Porcentaje viviendas en edificios anteriores a 1951.*
 - o *Porcentaje viviendas en edificios anteriores a 1940.*
- *Vulnerabilidad Subjetiva*
 - o *Porcentaje de población con problemas de ruidos exteriores.*
 - o *Porcentaje de población con problemas de contaminación en su entorno.*
 - o *Porcentaje de población con problemas de malas comunicaciones.*
 - o *Porcentaje de población con problema de escasez de zonas verdes.*
 - o *Porcentaje de población con problemas de delincuencia en su entorno [2].*

Los indicadores expresados dan cuenta cierta de la posición social, económica, edificatoria y subjetiva de los espacios urbanos. Ahora bien no aportan información sobre las áreas en las que una intervención pudiera tener mayor grado de éxito.

Con objeto de identificar los aspectos que hacen que una intervención tenga éxito pasamos a analizar actuaciones realizadas en Sevilla a través de la Red de Iniciativas Urbanas.

Encontrando la actuación en el casco antiguo (San Luis-Alameda), en el periodo 1994-1999, correspondiente al plan URBAN I de la convocatoria 1994-1999.

[2] Listado de mapas temáticos de indicadores y variables sobre vulnerabilidad urbana disponibles para el año 2001 y para el año 2011.

Y la Iniciativa Urbana Proyecto Urban Polígono Sur desarrollado en el periodo 2007-2013.

La iniciativa del Polígono Sur queda resumida en las siguientes líneas de actuación:

- *Cultura y Patrimonio.*
- *Medio Ambiente, Reducción y Tratamiento de Residuos.*
- *Accesibilidad y movilidad.*
- *Infraestructuras de servicios.*
- *Desarrollo del tejido económico.*
- *Formación Profesional.*
- *Fomento de la Integración social e igualdad de oportunidades.*
- *Sociedad de la Información.*
- *Información y publicidad.*
- *Gestión, seguimiento y asistencia técnica.*

Las actuaciones realizadas en la iniciativa del Polígono Sur comprenden un gran número de intervenciones para la mejora y consolidación del tejido social en el área de intervención.

Dada la importancia de la actuación social en el entorno urbano, procedemos a analizar y estudiar indicadores sociales.

En el desarrollo de indicadores sociales destaca el “manual de indicadores sociales” de la ONU en 1989, que clasifica las siguientes áreas específicas:

- *Composición y cambio de la población.*
- *Asentamientos humanos y vivienda y distribución geográfica de la población.*
- *Hogares y familias, estado civil y fecundidad.*
- *Salud y servicios sanitarios; deficiencias e incapacidades; alimentación.*
- *Enseñanza y servicios educativos.*
- *Actividad económica y población no económicamente activa.*
- *Grupos socioeconómicos y movilidad social.*
- *Ingresos, consumo y riqueza.*
- *Seguridad social y servicios asistenciales.*
- *Ocio y cultura; comunicaciones.*
- *Orden y seguridad públicos.*

Navarro Rodríguez y Larrubia Vargas (2006) desarrollan cuadro sobre la propuesta de indicadores de la ONU, estableciendo los siguientes campos de actuación:

- *Población y desarrollo.*
- *Erradicación Pobreza.*
- *Expansión del empleo productivo / reducción desempleo.*
- *Integración social.*
- *Estado de mujeres y hombres.*

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2016), establece las siguientes áreas de trabajo para sus indicadores:

- *Indicadores generales de contexto.*
- *Indicadores de autosuficiencia.*
- *Indicadores de equidad.*
- *Indicadores de salud.*
- *Indicadores de cohesión social .*

Hernández Aja (2009), expone los *indicadores utilizados en los municipios españoles*, expresando:

- *Indicadores económicos: Accesibilidad económica; Producción; Sector privado; Servicios públicos; Trabajo.*
- *Indicadores medioambientales: Agricultura; Agua; Atmósfera; Energía; Gestión ambiental; Recurso; Residuos; Ruido.*
- *Indicadores sociales: Calidad de vida; Educación ambiental; Población; Identidad; Inclusión social; Participación; Seguridad y salud.*
- *Indicadores urbanísticos: Dotaciones; Gestión y planeamiento; Suelo; Transporte.*

Para la consecución de los objetivos marcados, es necesario establecer una relación entre la realidad urbana y la posición geográfica de los diferentes indicadores.

7. Aplicación a la ciudad

Para la aplicación de medidas y actuaciones urbanas en el tejido deteriorado de la ciudad es necesario el estudio de la realidad y la

posición de los diferentes agentes sociales que participan en cada barrio, zona o área diferencia de la ciudad.

Del análisis de los indicadores anteriores, se observa la importancia del tejido social, necesario para el desarrollo y consecución de las iniciativas urbanas.

Para el desarrollo y para la programación de acciones se observa adecuada la incorporación de la teoría de grafos (Beríézina, L. Y., 2013) en el espacio urbano.

Se propone la incorporación de grafos que unan nudos en el territorio, siendo éstos nudos, espacios de representatividad social dentro del ámbito de intervención.

Los diferentes espacios de representación social pueden se unidos mediante trazos, de manera que formen en el polígonos de diferentes formas y tamaños (figura 1).

Las relaciones entre las partes del tejido urbano y las áreas con actividad social pueden representarse según la intensidad de su relación y/o comunicación, estableciendo áreas de mayor proximidad en tiempo y espacio dentro de nuestras ciudades (figura 2).

La aplicación de la teoría de grafos en el desarrollo de la ciudad se estima de interés por los siguientes aspectos:

- Posibilita trasladar la realidad social al espacio geográfico de la escala urbana.
- Permite establecer y abordar áreas de interés para el desarrollo de intervención.
- Posibilita valorar el alcance de las acciones urbanas dentro del tejido urbano.
- Favorece la comprensión espacial y relación social entre los ciudadanos y la estructura de equipamientos sociales del barrio o porción de ciudad.
- Permite reconocer los grados de conexión y/o conectividad entre áreas urbanas.
- Favorece la aplicación de políticas urbanas en zonas de confluencia de mayor carga social.

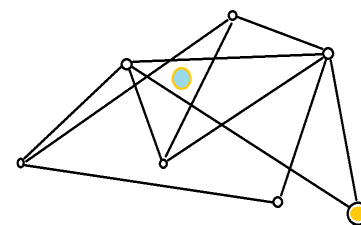


Figura 1. Equipamientos y redes sociales. El autor

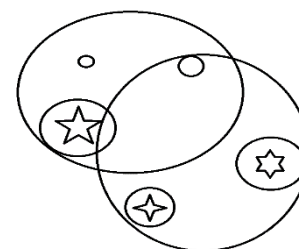


Figura 2. Áreas de atracción. El autor

- Garantiza la efectividad de las intervenciones urbanas mediante el apoyo en la red social existente.

Los indicadores que podemos definir para abordar el estudio de la regeneración urbana están definidos por la posición y relación entre los nudos de atracción de la red de equipamientos sociales de la zona de trabajo.

Se proponen como ejemplo de indicadores los siguientes:

- Número de sedes destinadas a la reunión o asociacionismo.
- Número de centros sociales por persona y metro cuadrado.
- Tiempo medio en minutos utilizados por los ciudadanos del área para llegar al equipamiento social más próximo a su lugar de residencia.
- Tiempo medio en minutos utilizado por los ciudadanos del área para llegar al lugar proyectado para la incorporación de acciones dirigidas hacia la mejora de su tejido urbano.
- Número de personas de la zona de intervención o de zonas próximas que desarrollan, trabajan y/o colaboran en la ejecución y desarrollo de la actuación urbana programada.
- Porcentaje de la población que participa de forma activa en el desarrollo, gestión, ejecución de propuestas urbanas.

8. Conclusiones

Los indicadores estudiados analizan la realidad urbana, territorial, social y económica en un momento concreto pero carecen de valor si no se relacionan con su entorno urbano y con el territorio.

El análisis del entorno urbano y la relación con su ámbito próximo es esencial para dar respuesta a los problemas de deterioro de áreas de nuestras ciudades.

La relación entre teoría de grafos y la utilización de indicadores sociales se considera adecuada para el desarrollo de acciones vinculadas con el desarrollo urbano y territorial de áreas comprometidas.

La realización de grafos que relacionen la estructura social de un entorno urbano se considera adecuada para la elección de medidas y la ejecución de actuaciones para la regeneración urbana.

9. REFERENCIAS

HERNÁNDEZ AJA, A (2009). Calidad de vida y medio ambiente urbano. Indicadores locales de sostenibilidad y calidad. INVI. N° 65 / Mayo 2009 / Volumen N° 24: 79-111

NAVARRO RODRÍGUEZ, S.R. y LARRUBIA VARGAS, R., 2006. Indicadores para medir situaciones de vulnerabilidad social. Propuesta realizada en el marco de un proyecto europeo. Baetica, Estudios de Arte, Geografía e Historia, 28:485-506.

SORIBES, J. y PERELLÓ, S. 2003. Hacia un sistema de indicadores de vulnerabilidad urbana. Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, 6, pp. 87-103.

BERIÉZINA, L. Y., 2013. Grafos y sus aplicaciones: una introducción a la teoría de grafo.

ATLAS DE LA VULNERABILIDAD URBANA. Disponible en http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Atlas_Vulnerabilidad_Urbana/default.htm (consultado el 15 de febrero de 2017)

VISOR DEL CATÁLOGO DE BARRIOS VULNERABLES. Disponible en http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Analisis_urbanos_Barrios_Vulnerables/VC_Barrios_Vulnerables.htm (consultado el 15 de febrero de 2017)

LISTADO DE MAPAS TEMÁTICOS DE INDICADORES Y VARIABLES SOBRE VULNERABILIDAD URBANA DISPONIBLES PARA EL AÑO 2001 Y PARA EL AÑO 2011. Disponible en <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/3BD53339-F65E-4C7F-8CBF-AE18ECCA84BF/135961/20160201LISTADOINDICADORESATLASVULNERABILIDAD2001Y.pdf> (consultado el 15 de febrero de 2017)

RED DE INICIATIVAS URBANAS. Disponible en http://www.rediniciativasurbanas.es/RIU/LANG_CASTELLANO/novedades_eventos/noticias/nuevos-datos-observatorio-vulnerabilidad-urbana.htm (consultado el 15 de febrero de 2017)

PROYECTO URBAN POLÍGONO SUR. Disponible en http://www.rediniciativasurbanas.es/iniciativas.web/static/resumenes/resumen_SEVILLA.pdfurbana.htm (consultado el 15 de febrero de 2017)

MANUAL DE INDICADORES SOCIALES ONU. Disponible en http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_49S.pdf (consultado el 15 de febrero de 2017)

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> (consultado el 15 de febrero de 2017)

SOCIETY AT A GLANCE 2016. OECD SOCIAL INDICATORS. Disponible en <http://www.oecd.org/social/society-at-a-glance-19991290.htm> (consultado el 15 de febrero de 2017)

CALIDAD DE VIDA Y MEDIO AMBIENTE URBANO. INDICADORES LOCALES DE SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD DE VIDA URBANA. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582009000100003 (consultado el 15 de febrero de 2017)