

30

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social

Recursos básicos: cohesión, seguridad, movilidad y energía

Tribuna

Brechas en transformación: ¿las bases de un nuevo contrato social?

En profundidad

La vivienda en Barcelona: necesidades, parque y crisis de accesibilidad

Promoción de las relaciones saludables y equitativas en contextos de educación formal

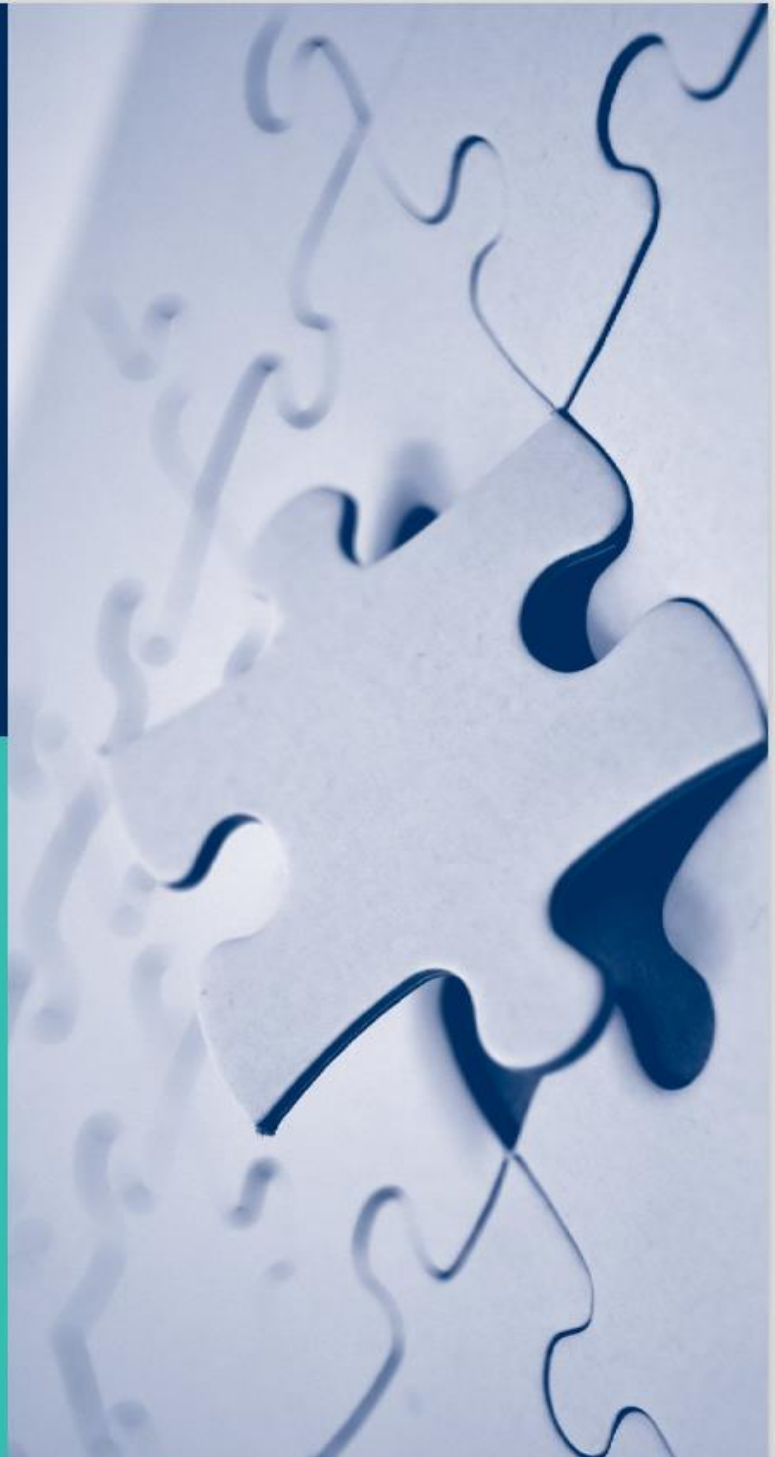
¿Son las ciudades la clave para hacer realidad la transición energética?

La "Ciudad de 15 Minutos": rediseñar la vida urbana con la proximidad de servicios

Experiencias

El piloto Amunt! Atención integrada e integral para la inclusión socio laboral

El transporte especial para personas con movilidad reducida en Barcelona



30

Barcelona Societat

Revista de investigació y análisis social



Ajuntament
de Barcelona

Febrero 2024

Sumario

Presentación

Sònia Fuertes

Editorial

Bru Laín y Albert Sales

Tribuna

Brechas en transformación: ¿las bases de un nuevo contrato social?

Ismael Blanco y Ricard Gomà

En profundidad

La vivienda en Barcelona: necesidades, parque y crisis de accesibilidad

Carles Donat

Promoción de las relaciones saludables y equitativas en contextos de educación formal

Lluís Forcadell-Díez, Olga Juárez, Daniel G. Abiétar, María José López y Glòria Pérez

¿Son las ciudades la clave para hacer realidad la transición energética?

Cristina Castells

La "Ciudad de 15 Minutos": rediseñar la vida urbana con la proximidad de servicios

Carlos Moreno

Experiencias

El piloto Amunt! Atención integrada e integral para la inclusión socio laboral

Sebastià Riutort, Ana Vicente y Núria Beltran

El transporte especial para personas con movilidad reducida en Barcelona

Sergi Morera y Laura Trujillo

30

Barcelona Societat

Revista de investigació y análisis social



Ajuntament
de Barcelona

Febrero 2024

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social
Núm. 30 – febrero 2024

Consejo editorial

Marta Clari, gerenta del Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació y Comunitat del
Ajuntament de Barcelona

Carlos Echevarria, director de Planificació del Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació y
Comunitat del Ajuntament de Barcelona

Sonia Fuertes, comisionada de Acció Social del Ajuntament de Barcelona

Ricard Gomà, director del Institut Metropolità

Dirección académica

Bru Laín, Universidad de Barcelona

Albert Sales, Institut Metropolità

Coordinación técnica

Txus Molar, Avaluació y Mejora Continua de la Direcció de Serveis de Planificació Estratègica
del Àrea de Drets Socials, Salut, Cooperació y Comunitat del Ajuntament de Barcelona

Asesoramiento lingüístico y maquetación

Linguaserve IS, SA

Diseño original

Croma Studio

Fotografía

Algunas imágenes han estado cedidas por los autores y otras se han descargado de base de datos
gratuitas identificando la autoría.

Imagen de la portada: Pixabay

Edición

Área de Derechos Sociales, Salud, Cooperación y Comunidad.

Ajuntament de Barcelona

Valencia, 344 – Barcelona

ISSN: 1133-635

Depósito legal: B-21.686-1993

©Ajuntament de Barcelona

Barcelona Societat tiene una periodicidad semestral.

Se permite reproducir los datos y la información procedentes de fuentes municipales si se cita su procedencia. Los artículos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores.



Presentación

Sònia Fuertes
Comisionada de Acción Social

El próximo mes de marzo habrán pasado cuatro años desde el decreto de alarma motivado por la irrupción de la COVID-19.

La llegada de la “nueva normalidad” después de la pandemia fue el tema del que se ocupó el último número de la revista *Barcelona Societat*. En el texto de presentación, señalábamos que “el impacto de la pandemia hizo patente la necesidad de políticas de protección social [...]. Muchas personas perdieron sus fuentes de ingresos, vieron retrasado el cobro de los ERTE, perdieron la capacidad de pagar el alquiler, o incluso perdieron las habitaciones de alquiler”.

Y como conclusión, destacábamos que “ante la gran incertidumbre inicial, el Ayuntamiento estuvo en primera línea para ofrecer una respuesta empática y comprensiva con las inseguridades y miedos de la ciudadanía”. Una vez más, debemos reconocer la gran tarea realizada por los Servicios Sociales, básicos y especializados, de la mano del tejido social y también de las redes de apoyo. Los Centros de Servicios Sociales se organizaron para abrir un Centro por distrito mientras el resto trabajaba a distancia. Los equipos especializados de calle continuaron vinculando personas y generando confianza. Parte de los equipos de los EAIA colaboraron en la distribución de alimentos. Todos los servicios de atención a personas mayores establecieron medidas de protección y acompañamiento. Se habilitaron 700 plazas más para personas sin hogar. Y así, en todos los ámbitos de la acción social. Conviene recordar esta ingente tarea.

Podemos decir que hoy en día, 4 años después de ese fenómeno tan devastador, la administración local sigue desempeñando un papel fundamental a la hora de garantizar condiciones de vida básicas para mucha gente y de reducir al máximo las situaciones de vulnerabilidad desde la proximidad, situando los derechos de las personas en el centro de sus propuestas. En este nuevo número de la revista *Barcelona Societat* nos ocupamos tanto de algunos de los factores preexistentes como de algunos nuevos que afectan y determinan estas condiciones de vida.

Por eso nos preguntamos cómo se han transformado y cuáles son las nuevas formas de vulnerabilidad. El tradicional eje material igualdad-desigualdad se suma hoy a nuevos desafíos, como el eje relacional que contrapone a los colectivos y personas vinculadas con las desvinculadas de sus comunidades, y el eje cultural o relacional que confronta a quienes gozan de reconocimiento socio-cultural con quienes se encuentran discriminados. Los solapamientos entre estos tres ejes marcan hoy las nuevas formas de exclusión y vulnerabilidad y las instituciones públicas locales debemos saber dar respuesta de la mano

del tejido social, con mayor participación ciudadana y con un mayor acercamiento al día a día de la comunidad.

La crisis de acceso y mantenimiento a la vivienda en condiciones representa una de las principales áreas de preocupación del Ayuntamiento, así como de otros muchos agentes y sectores socioeconómicos. Para darle respuesta, es necesario tener en cuenta múltiples factores como, por ejemplo, la mayor o menor disponibilidad de vivienda pública, el stock de vivienda de alquiler, las condiciones que determinan el esfuerzo económico que deben hacer los hogares, o las transformaciones demográficas y de los nuevos tipos de hogares que caracterizan la situación socio-demográfica actual de la ciudad.

Pero la ciudad es más que un lugar donde residir. Es también el lugar donde trabajamos, estudiamos, paseamos, consumimos, etc. Y por eso, es necesario tejer ciudades compactas e integradas, donde nuestros desplazamientos consuman el menor tiempo posible y generen el mínimo de emisiones de carbono. El modelo de la “ciudad de los 15 minutos” representa, en este sentido, un horizonte que nos inspira a la hora de imaginar y construir hoy la ciudad del mañana.

Pero las situaciones de vulnerabilidad no son solo fruto de estos factores estructurales sino también de los relacionales. Nuestras interacciones pueden adoptar diversas formas que sin duda inciden en la calidad de nuestra salud. A través de diversas intervenciones socioeducativas, el Ayuntamiento en particular y las instituciones públicas en general, podemos y debemos promover relaciones más saludables y equitativas para mejorar la salud de todos y todas.

En este sentido, uno de los desafíos que plantea el contexto actual es el reto de abordar el cambio climático, un desafío en el que las ciudades tienen mucho que decir. ¿Cómo pueden las ciudades desempeñar un papel protagonista en la transición energética? Entre otros, podemos ser clave en la generación de energías renovables y también podemos trabajar en la rehabilitación energética de las viviendas y edificios públicos para lograr la tan necesaria neutralidad de carbono en el año 2030.

La ciudad también debe liderar proyectos de innovación que, como el proyecto Amunt! favorezcan la inclusión socio-laboral de aquellas personas y colectivos más vulnerables. Por ello, colaboramos con otras instituciones para diseñar y evaluar modelos de intervención pública más integrales e integrados de la mano de las mismas personas usuarias.

También queremos abordar las dificultades o vulnerabilidades que experimentan los colectivos con movilidad reducida. El Ayuntamiento debe trabajar y mejorar sus servicios de transporte especial, lo que probablemente implica un mayor presupuesto, un aumento de la flota de vehículos, una integración de la red de transportes supramunicipal y una mayor corresponsabilidad de la ciudadanía usuaria.

Este número 30 de la revista *Barcelona Societat* abre la puerta a discutir un conjunto de temas y cuestiones que configuran hoy y determinarán en el futuro inmediato la calidad y las condiciones de vida de la gente de nuestra ciudad. Vivienda; exclusión material, relacional y cultural; salud; medio ambiente; inclusión socio-laboral, etc., son solo algunas de las dimensiones de trabajo en las que el Área de Derechos Sociales, Cultura, Educación y Ciclos de Vida del Ayuntamiento de Barcelona tiene mucho que aportar, y estamos convencidos y convencidas de que este último número de la revista ayudará en ello.

30

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social



Ajuntament
de Barcelona

Febrero 2024

Editorial

Bru Laín y Albert Sales

En la última publicación de la revista *Barcelona Societat*, el número 29, nos centramos en la situación de Barcelona en la era post pandemia. ¿Qué había ocurrido después del estallido de la COVID-19 y en qué situación quedaba la ciudad y sus habitantes tres años después de ese fenómeno? El artículo central de Laia Claverol, Gerente del Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI del Ayuntamiento de Barcelona, pintaba un panorama ciertamente desolador, pero destacaba el papel central que las diferentes instituciones y agencias públicas municipales habían desarrollado para dar respuesta a las situaciones de extrema necesidad en las que buena parte de la población había caído a raíz de la pandemia. El texto terminaba reclamando que “sin administraciones cercanas y empoderadas, difícilmente se encontrarán soluciones adecuadas y pensadas para que los vecinos y vecinas de la ciudad puedan mejorar sus condiciones de vida”. Afortunadamente, la pandemia ha terminado y, aunque los expertos advierten de que probablemente vendrán nuevas en un futuro no muy lejano, la situación de urgencia social ha dado paso a la llamada “nueva normalidad”. Sin embargo, ante este nuevo escenario, la labor de las administraciones públicas sigue siendo central para mejorar las condiciones de vida de nuestros vecinos y vecinas.

En esta nueva edición de la revista *Barcelona Societat*, el número 30, nos proponemos abordar algunos de los factores o áreas que afectan y determinan en mayor medida estas condiciones de vida. Si bien es cierto que las consecuencias más dramáticas e inmediatas de la COVID-19 ya han pasado, muchas de las situaciones de vulnerabilidad, exclusión y dependencia lamentablemente persisten, así como los desafíos y oportunidades en manos de la administración pública para enfrentarlos. ¿Cuáles son estas nuevas vulnerabilidades y qué forma toman hoy en día, se preguntan Ismael Blanco, del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona y Ricard Gomà del Instituto Metròpoli? Para ambos autores, responsables del artículo de Tribuna, el contrato social que se perfila en el nuevo contexto se encuentra amenazado por nuevas lógicas de inequidad social y fractura espacial (clivaje material que contrapone la igualdad y la desigualdad), fragilidad comunitaria (clivaje relacional que enfrenta la pertenencia a la comunidad y la desvinculación de esta) y la discriminación cultural (el clivaje relacional que confronta el reconocimiento socio-cultural y la discriminación). Los autores se centran, precisamente, en las intersecciones entre estos tres clivajes o brechas, resaltando que es en ellas donde se configuran los principales riesgos de exclusión de hoy que se materializan en territorios reales. Frente a estas tres amenazas (y las articulaciones entre ellas), es necesario desplegar una nueva agenda ecosocial, lo que implica, al mismo tiempo, profundizar en los mecanismos y canales de la participación democrática y en los de la política de proximidad. Es decir, se necesita más poder en manos de la gente y cerca de la gente; un desafío en el que los ayuntamientos y los entes locales pueden y deben desempeñar un papel más destacado.

Un segundo factor que afecta en mayor medida a las situaciones de vulnerabilidad es el acceso y el mantenimiento de la vivienda. Carles Donat, jefe del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, nos ofrece una radiografía muy exhaustiva de las necesidades residenciales de la población, de la situación del parque de viviendas en la ciudad y de la crisis de accesibilidad que lamentablemente experimenta gran parte de los habitantes de la ciudad. Para el autor, esta crisis se caracteriza por cuatro grandes factores. En primer lugar, por el estancamiento de los hogares en la ciudad durante el período de 2011-2021. Luego, por el estancamiento del stock de vivienda disponible, en particular, de la vivienda principal y de la de régimen de alquiler. En tercer lugar, la evolución del mercado de la vivienda y el encarecimiento del acceso al mismo. Y en último lugar, el esfuerzo económico que realizan los hogares para acceder a la vivienda y los motivos por los cuales estos hogares deciden cambiar de residencia. Para Donat, estos indicadores inciden con especial acritud sobre un creciente número de vecinos y vecinas, especialmente los que viven en alquiler.

Pero la ciudad no es solo el lugar donde residimos. También es el espacio que habitamos, del que disfrutamos, donde trabajamos, consumimos o paseamos, en definitiva, en el que nos movemos y transitamos constantemente. En este sentido, Carlos Moreno de la Universidad francesa de Panthéon Sorbonne, expone y defiende su concepción de la "Ciudad de los 15 minutos". La ciudad de los 15 minutos se basa en un modelo de urbanismo que busca rediseñar las ciudades para que todos sus servicios y equipamientos esenciales sean accesibles en una proximidad reducida que, por lo tanto, suponga desplazamientos más cortos y rápidos y la menor emisión de carbono posible. Para Moreno, este es un modelo de movilidad urbana que no se limita a la simple gestión del tráfico, sino que además abarca e integra la accesibilidad y la proximidad de servicios, priorizando la escala humana, la sostenibilidad y la cohesión social. El autor examina estrategias para su implementación y los desafíos que plantea, destacando el papel que la tecnología y la participación comunitaria deben tener en ello.

Pero, además, las ciudades no solo son el lugar donde residimos y el espacio que transitamos, sino que también las constituyen las relaciones interpersonales que tejemos en nuestro día a día. ¿De qué manera la promoción de las relaciones de carácter saludable y equitativo que se dan en los contextos de educación formal pueden incidir positivamente en nuestra salud? Esta es la pregunta que se formulan Lluís Forcadell-Díez, Olga Juárez, Daniel G. Abiétar, María José López y Glòria Pérez, de la Agencia de Salud Pública de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra, el centro CIBER de Epidemiología y Salud Pública, y el Instituto de Investigación Biomédica del Hospital de Sant Pau. Su artículo propone abordar los determinantes sociales de la salud de acuerdo con los modelos relacionales que se dan en centros de educación formal. Por ello, analizan los "determinantes estructurales" (como la opresión o los diferentes contextos sociohistóricos) y los "intermedios" (como, por ejemplo, aspectos individuales, psicosociales, conductuales y comunitarios) que, en conjunto, afectan a la salud a través de patrones relacionales que pueden desembocar en problemas como la baja autoestima, la ansiedad, el estrés, la depresión o la violencia. La intervención socioeducativa puede y debe promover relaciones más saludables y equitativas, por lo que es necesario actuar sobre ámbitos como las políticas educativas, los proyectos educativos de centros educativos, la organización y la gobernanza de los mismos, la formación de los equipos educativos y los espacios comunitarios.

Las ciudades son también espacios donde las políticas energéticas arraigan con más fuerza, ya que son los lugares donde entran en juego, se conjugan y se combinan los modelos productivos, distributivos y las pautas y dinámicas de consumo. Es por eso que Cristina Castells Guiu, de la Agencia Local de Energía de Barcelona, se pregunta en su artículo en qué medida las ciudades son la clave para hacer realidad la transición energética. Tal como explica, las ciudades representan unos actores clave para avanzar en la transición energética. Al mismo tiempo, sin embargo, también son los espacios que mejor ejemplifican los límites del modelo energético actual caracterizado por la dependencia de los combustibles fósiles, los altos precios de la energía y las desigualdades sociales que todo esto acaba generando. Por lo tanto, las ciudades son actores fundamentales en la transición energética, ya que tanto la ciudad misma como sus habitantes deben desempeñar un papel activo muy destacado.

El texto de Castells analiza y propone el marco del Acuerdo Climático de la Ciudad de Barcelona que, en el marco de los acuerdos del Milenio, debe contribuir a lograr la neutralidad de carbono en el año 2030. Uno de los factores clave para lograr este objetivo es la generación local de energía renovable, por ejemplo, a través de las redes de calor y frío, destacando el protagonismo que la participación ciudadana toma en este sentido. Otra área fundamental de actuación en manos de las ciudades es la rehabilitación energética de los edificios para lograr mayor eficiencia y confort. La autora concluye así subrayando la necesidad de promover una cultura energética que impulse cambios efectivos y colectivos en el espacio urbano.

Otro aspecto que en mayor medida determina el grado de vulnerabilidad y de exclusión social que sufre una parte importante de los vecinos y vecinas de la ciudad es el de la inclusión sociolaboral. En la sección de experiencias, Sebastià Riutort, Ana Vicente y Núria Beltran, del Instituto Metròpoli y del Área de Derechos Sociales, Salud, Cooperación y Comunidad del Ayuntamiento de Barcelona, exponen y analizan el proyecto piloto Amunt! Un programa de atención integrada e integral para favorecer la inclusión sociolaboral. Este ha sido un proyecto experimental que, en colaboración con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, tenía el objetivo de probar y evaluar un servicio sociolaboral nuevo que, a través de poner en práctica un modelo de atención más integral e integrada, mejorara la inclusión de personas de la ciudad beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital. Mediante una atención de "ventanilla única", el proyecto establecía una única metodología de entrada y seguimiento de las personas usuarias para acceder a un conjunto de diversas actuaciones basadas en tres acciones interconectadas: una acogida y diagnóstico integral de la persona; su adscripción a una o varias actuaciones ajustadas a su perfil, necesidades e intereses; y un acompañamiento personalizado para ayudarla a realizar su itinerario de inclusión sociolaboral. Lo que demuestra este piloto es que, para mejorar la inclusión social de las personas, es necesario atender con mirada integral sus realidades personales y familiares, así como sus intereses y necesidades, para finalmente concederles un papel más activo en el diseño de su plan de trabajo.

No obstante, si hablamos de vulnerabilidades y riesgos de exclusión, no podemos pasar por alto el colectivo que, debido a su movilidad física y corporal reducida, con frecuencia ve cercenadas sus oportunidades, planes de vida y derechos fundamentales. A la hora de poner en marcha sus planes de vida, las personas con movilidad reducida encuentran un importante obstáculo en los servicios de transporte. Sergi Morera y Laura Trujillo, del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad, analizan cuál es la situación del servicio de transporte especial disponible actualmente en la ciudad de Barcelona y explican algunos de los elementos más destacados a tener en cuenta ante una propuesta de futuro para el transporte de las personas con movilidad reducida con necesidades de transporte especial en la ciudad.

En un contexto de recursos limitados, tanto los referidos a la dotación presupuestaria como los relativos a la escasez de flota de vehículos disponibles, y con una alta y creciente demanda, la prestación de este servicio ha adoptado un carácter excluyente. El servicio de transporte para personas con movilidad reducida es un recurso excluyente (el hecho de que un usuario lo consuma excluye a otro de tener acceso al mismo) que, por lo tanto, plantea un reto fundamental: ¿cómo diseñar un proceso de asignación de los servicios que garantice un servicio viable a la vez que equitativo? Los autores proponen avanzar en la conciencia de un uso responsable del servicio, razón por la cual se debe avanzar en una normativa que potencie la corresponsabilidad por parte de la ciudadanía. En este sentido, concluyen Morera y Trujillo, una planificación, regulación y gestión supramunicipal beneficiaría tanto a la eficacia como a la eficiencia del servicio y mejoraría así mismo el nivel de la prestación de este servicio tan fundamental para el sector de la ciudadanía de nuestra ciudad.

Son muchos temas a discutir, y cada uno tan complejo como necesario de abordar. Esperamos que este número 30 de la revista *Barcelona Societat* aporte datos, informaciones y reflexiones útiles e interesantes para enfrentarlos, tanto ahora como en el futuro.

Tribuna



30

Barcelona Societat

Revista de investigació i anàlisi social



Ajuntament
de Barcelona

Febrero 2024

Palabras clave: Desigualdades,
segregación, desvinculación,
discriminaciones, ciudadanía

Brechas en transformación: ¿las bases de un nuevo contrato social?

Ismael Blanco^a y Ricard Gomà^{a,b}

Las vulnerabilidades del siglo XXI se despliegan en torno a la clásica dimensión material (eje igualdad/desigualdad), pero también lo hacen en torno a dimensiones adicionales: la espacial (eje mezcla/segregación), la relacional (eje comunidad/desvinculación) y la cultural (eje reconocimiento/discriminación). Las brechas del cambio de época adoptan lógicas de inequidad social, fractura espacial, fragilidad comunitaria y discriminación cultural. Y es en las intersecciones entre ellas donde se configuran los principales riesgos de exclusión. Estas dinámicas y sus cruces no operan en abstracto: lo hacen en el territorio, donde van cartografiando cotidianidades con niveles concretos de inclusión o mezcla; con presencia o ausencia de vínculos y reconocimientos. Crisis, transiciones y brechas múltiples dibujan un tiempo donde reconstruir la arquitectura de la solidaridad colectiva: un entramado de derechos conectado al cambio de época; un abanico de políticas conectadas a la nueva estructura de riesgos y esperanzas. Es necesario posibilitar el despliegue de una nueva agenda ecosocial; y hacerlo en marcos de más democracia y más política de proximidad: con más poder situado en manos de la gente y cerca de la gente.

Introducción

Las brechas sociales tejerán el hilo conductor de este artículo. Lo harán en sus múltiples expresiones: desigualdades, segregaciones, desvinculaciones, discriminaciones, asimetrías. Brechas antiguas y emergentes que plantean desafíos de reconstrucción de ciudadanía. De entrada, y para dotarlas de contexto, se requiere una breve referencia a tres crisis recientes y a tres transiciones en marcha.

- Hemos vivido una década larga marcada por sacudidas socioeconómicas intensas: la gran recesión, con sus enormes impactos sociales en un marco de gestión austera; la pandemia, con sus efectos sobre la salud, la actividad productiva y las condiciones de vida de barrios y colectivos vulnerables; y las espirales de inflación, desencadenadas por la invasión y la guerra en Ucrania, y ensañadas sobre los precios de muchos bienes y suministros básicos. Con el 15M primero y la COVID-19 después, resurge también la gramática de lo común, de lo colectivo, quizás más como necesidad humana transversal que como opción disponible en el abanico ideológico: se defienden en las calles los servicios públicos y se activan en los barrios las redes de apoyo mutuo. El antiguo búnker de la austeridad se convierte luego en la fuente de los fondos *Next Generation* europeos. Todo ello va redibujando brechas y solidaridades.

a. Universitat Autònoma de Barcelona. Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). @Iblancof.

b. Universitat Autònoma de Barcelona. Institut Metròpoli. @ricardgoma.

- Más allá de estas crisis, se alteran vectores de fondo: se desencadena al mismo tiempo un ciclo de transiciones intensas, múltiples y aceleradas; una lógica de cambio de época. En la esfera socio-comunitaria se perfila un mosaico emergente de vulnerabilidades y segregaciones cruzadas, se rearticulan también vínculos y tramas cooperativas. En la esfera cultural irrumpe un mundo de complejidades cotidianas (nuevas relaciones afectivas y de género, espacios multiculturales) y aparecen rupturas e incertidumbres biográficas (migraciones globales, edades en transición). En la esfera ecológica, se agudizan en clave de emergencia (clima, sequía, biodiversidad, alimentación, etc.) los riesgos ambientales socialmente producidos y toma forma una nueva era urbana/metropolitana, coexistiendo con amplias geografías de despoblación. Todo esto tiene lugar, además, en territorios atravesados por capacidades asimétricas de acción institucional y colectiva. Todo ello va redibujando las coordenadas de fondo y es en ellas donde el binomio brechas/solidaridades va tomando formas (históricamente) inéditas.

Surge con fuerza, en este marco, una nueva distribución de riesgos sociales vertebrada por ejes múltiples, con interacciones fuertes entre ellos. Las vulnerabilidades del siglo XXI se despliegan en torno a la clásica dimensión material (eje igualdad/desigualdad), pero también en torno a otras dimensiones clave: la espacial (eje mezcla/segregación), la relacional (eje comunidad/desvinculación) y la cultural (eje reconocimiento/discriminación). Las brechas del cambio de época adoptan lógicas de inequidad social, fractura urbana, fragilidad comunitaria y discriminación cultural (género, ciclo vital, orígenes, etc.). Y es en las intersecciones entre ellas donde se configuran los principales riesgos de exclusión. Estas lógicas y sus cruces no operan en abstracto: lo hacen en el territorio, donde van cartografiando cotidianidades con niveles concretos de inclusión o de mezcla, con presencia o ausencia de vínculos y reconocimientos. Veámoslo.

1. Las desigualdades sociales: brechas más amplias y complejas

El crecimiento de las desigualdades sociales ha sido intenso en buena parte del mundo a lo largo del ciclo histórico más reciente. Hacia finales de los años 70 del siglo XX se produce una inflexión, a escala global, en la dinámica de distribución social del ingreso (Piketty, 2021). Las cuatro décadas siguientes (1980-2020) marcan un tiempo de incremento sostenido de las desigualdades, con variaciones significativas. En Europa, la región más igualitaria del planeta, la proporción de ingreso en manos del 10% más rico pasa del 32% al 38%, y en Norteamérica se dispara del 34% al 47%. En Rusia y China, la concentración de ingresos en el segmento alto crece más de 20 puntos porcentuales. Y en América Latina, en países como Chile, Brasil y México, los más ricos siguen acumulando más del 60% del ingreso. Las dinámicas incrementales de desigualdad social conducen al avance acelerado hacia sociedades más polarizadas, con capas medias debilitadas, un aumento de la población en riesgo de pobreza y una mayor concentración de la riqueza. Al cruzarse con variables de género, edad, origen y residenciales, este crecimiento de la desigualdad genera estructuras socio-espaciales más complejas y fragmentadas.

Estado español

En el conjunto del Estado, durante el período más duro de la gran recesión, las políticas sociales sufren recortes drásticos: entre el 12% (sanidad y servicios sociales) y el 15% (educación), deteniendo así una dinámica ininterrumpida de crecimiento desde la transición democrática. De los 25.000 millones de reducción de gasto público, un 65,8% corresponde a gasto social autónomo: el estado del bienestar y las comunidades autónomas cargan con la mayor parte de la factura de la austeridad. No solo se revierten tendencias en las políticas públicas, también en sus efectos: se frenan tendencias de cohesión y se amplían desigualdades. Entre 2008 y 2014, los ingresos de los hogares disminuyen: la crisis empobrece. Pero es la austeridad la que amplía las brechas. Crece la desigualdad de ingresos hasta el máximo histórico en el índice de Gini (34,7 en 2014). La tasa de pobreza relativa aumenta 4,8 puntos, hasta el 22,5%, y el indicador de carencia material severa (dificultad de cubrir necesidades básicas) se multiplica por dos, alcanzando el 7,1% en 2014. La combinación de ambas tendencias (pobreza relativa y privaciones materiales) eleva la tasa de riesgo de exclusión hasta el 29%, en comparación con el 23% del año 2008 (Informe Foessa, 2019).

El período de reactivación postcrisis se despliega con cierta fuerza, pero también con pies de barro, ya que es un periodo vertebrado por el empleo precario y que consolida la vivienda en el eje de las desigualdades. Se superan realidades de emergencia, pero se cronifica el estrés económico de amplios sectores de la población.

Y llega la pandemia. Y cuando llega, encuentra a la sociedad aún adolorida y al estado del bienestar debilitado. Un nuevo golpe que vuelve a alterar el escenario con dos vectores clave:

a) Por un lado, la vulnerabilidad económica aumenta su intensidad (las situaciones de pobreza se alejan del umbral de riesgo) y las pérdidas de ingresos son asimétricas: en el quintil inferior, la población que pierde más del 40% de sus ingresos duplica la media.

b) Por otro lado, si se abre la mirada hacia la diversidad de perfiles sociales, los más vulnerables sufren impactos diferenciales. Con la COVID-19 irrumpe una cartografía de nuevas vulnerabilidades: el riesgo de pobreza de las mujeres monomarentales llega al 40,6%, la pobreza infantil escala hasta el 31,5%, el desempleo juvenil muestra una diferencia de 20 puntos sobre el general (39,3% frente a 18,9%) y la tasa de exclusión de la población migrante triplica a la autóctona. En el terreno socioresidencial, la tasa de sobrecarga en gastos de vivienda escala al 53,1% de los hogares en régimen de alquiler y la pobreza energética se dispara, en el mismo periodo, hasta el 10,2% (Sarasa et al., 2022). Los números, por lo tanto, parecen corroborar la tendencia global de fondo que se mencionaba: también en España, durante la última década, las desigualdades se amplían y se vuelven más complejas.

Sin embargo, se dibuja recientemente un hecho diferente y esperanzador con respecto a los años de austeridad: lejos de los recortes, los gobiernos activan escudos de protección social con fuertes aumentos de gasto (ERTE, Ingreso Mínimo Vital, etc.) y con cambios de paradigma que dejan atrás el neoliberalismo laboral (expansión de la contratación indefinida, aumento del salario mínimo, etc.). La respuesta en términos de políticas públicas a la crisis inflacionaria post-pandemia adopta la misma lógica protectora (reducción de tarifas de transporte público, intervención del mercado energético, nuevos impuestos a las grandes corporaciones industriales y bancarias, etc.). Más allá de las políticas, se refuerzan prácticas de apoyo solidario, y la conciencia de que solo en clave colectiva es posible trazar escenarios de futuro. Un tiempo nuevo que permite reflexionar sobre la reconstrucción de una ciudadanía social posible, post-neoliberal, para el siglo XXI.

Ciudad de Barcelona

En Barcelona, la espiral de destrucción de empleo que se desencadenó en los años de la gran recesión, acompañada por la gestión austera de la crisis, produjo un rápido e intenso aumento de la desigualdad, que volvió a situarse en niveles de principios de los noventa. En poco tiempo, la metrópoli vivió un retroceso de casi dos décadas en términos de cohesión social. Algunos elementos centrales configuran el esquema metropolitano post-crisis (Porcel y Gomà, 2020):

a) El modelo de creación de empleo queda definido por el aumento de los contratos temporales (por encima del 85% de la nueva contratación), los falsos autónomos, el trabajo parcial involuntario (sobre todo femenino) y la reducción de salarios en términos reales (alrededor de un 5% en 2019 respecto a 2010). Un aspecto especialmente grave lo configura el aumento de la pobreza laboral¹ en el área metropolitana, que pasa del 13,3% en 2011, en pleno contexto de crisis, al 15,4% en 2018.

b) La cuestión habitacional se erige en la metrópoli en el eje central de los riesgos de exclusión. La escalada de los alquileres en Barcelona desde 2014, rápidamente difundida en el ámbito metropolitano, impacta a una parte relevante de la población. Casi una tercera parte de los residentes en la metrópoli vive en régimen de alquiler, de los cuales el 35,8% destinaba

1. La tasa de trabajadores/ras bajo el riesgo de pobreza se refiere a la proporción de población de entre 18 y 59 años que, estando ocupada (un mínimo de 6 meses al año, por cuenta propia o ajena), dispone de unos ingresos equivalentes por debajo del 60% de la mediana del ámbito territorial de referencia.

en 2018 al pago de la vivienda más del 40% de la renta familiar. Esta situación, además, afectaba de manera diferencial al colectivo de rentas bajas y al grupo de edad de 16 a 34 años. No se puede olvidar que la burbuja urbana del alquiler se producía en un marco de ausencia de regulación de precios, de práctica inexistencia de límites a la especulación y de gran debilidad del parque público de vivienda.

El impacto más potente de la pandemia se despliega en Barcelona en forma de pobreza: la población en riesgo aumenta en 92.000 personas en la metrópoli. No solo crece su alcance, también se amplía su intensidad (los ingresos medios de la población pobre se alejan del umbral de riesgo) y se expande, sobre todo, su distribución asimétrica: con efectos muy intensos sobre las clases trabajadoras, niños/población joven y personas migrantes.

a) Se abre la brecha de clase: la pobreza de las capas trabajadoras metropolitanas se sitúa entre el 27% y el 30%, mientras directivos y profesionales esquivan el impacto.

b) La pandemia ha ampliado también la brecha de las edades como eje de desigualdad. Los malestares fueron más intensos en niños con situaciones familiares de riesgo, condiciones precarias de habitabilidad y falta de herramientas para la educación no presencial. La pobreza infantil metropolitana, ya antes de la pandemia muy elevada (27%), aumenta alrededor de 6 puntos. La tasa de desempleo juvenil crece, pero de manera desigual: el desempleo de los jóvenes migrantes duplica al de los autóctonos; y el de los residentes en barrios populares triplica al de los jóvenes de barrios acomodados.

c) La población migrante muestra la situación más severa: aumento de casi 7 puntos, a partir de una tasa de riesgo que ya rozaba el 40%, en contraste con el 12% de la población autóctona (tabla 1). Finalmente, la vivienda sigue situándose en la metrópoli en el núcleo de los riesgos de exclusión, de forma especialmente intensa para las personas que viven en régimen de alquiler. El porcentaje de inquilinos que está sufriendo sobrecarga de gastos de vivienda (por encima del 40% de sus ingresos mensuales) crece del 36,8% al 45,6%. Más grave aún, una de cada cinco de estas personas destina a gastos de vivienda más del 60% de sus ingresos. La crisis habitacional no estaba resuelta, la COVID-19 la agrava (EMCV, 2021-2022).

Tabla 1. Tasa de riesgo de pobreza según características sociales (% sobre población)

	Municipio de Barcelona	Resto del Área Metropolitana	Área Metropolitana de Barcelona
Dimensión edad			
Menores 16 años	25,7	33,6	30,1
65 y más años	14,0	19,1	16,3
Dimensión origen			
España	11,9	11,5	11,7
Resto del mundo	34,6	54,2	43,3
Dimensión laboral			
Personas ocupadas	14,3	14,9	14,6
Personas desempleadas	39,1	30,4	34,2
Total	18,6	23,7	21,2

Fuente: Instituto Metr poli e IDESCAT (EMCV, 2021-2022).

Los años más recientes, 2022 y 2023, evidencian en la metr poli de Barcelona elementos combinados de cambio y continuidad en relación con la trayectoria de desigualdades. Los cambios pueden identificarse en dos dimensiones:

a) Dinámicas socioeconómicas. La reactivación postpand mica muestra señales de robustez. La renta anual neta promedio de los hogares aumenta un 6%; el empleo lo hace a un ritmo interanual del 2,2%, y el desempleo disminuye de manera sostenida. Sin embargo, estas tendencias coexisten con el impacto social intenso de la inflación en los colectivos más precarizados: la privación material severa alcanza el 10,3%, señalando realidades de inseguridad residencial, pobreza energética y vulnerabilidad alimentaria.

b) Políticas públicas y prácticas sociales. La renuncia general al paradigma neoliberal/austeritario tiene efectos directos en la metrópoli. La reforma laboral provoca la reducción de la temporalidad en las nuevas contrataciones: del 85% al 56%; y el sistema de protección (transferencias sociales) provoca una fuerte reducción de la pobreza: del 52,9% al 21,2%. Las prestaciones estructurales explican dos terceras partes de esta reducción; el escudo social frente a la pandemia y la inflación, otro 30%; la apuesta del IMV como nueva herramienta estable queda por ahora lejos de sus objetivos: llega a un porcentaje muy bajo de hogares y apenas logra superar situaciones de pobreza, solo disminuir su intensidad. Finalmente, los propios territorios activan respuestas. Los municipios metropolitanos han puesto en marcha más de mil iniciativas orientadas a proteger vulnerabilidades y crear cohesión. Más del 25% de estas han articulado acuerdos con actores comunitarios (Martí et al., 2020). Un hecho que nos lleva al fortalecimiento de las redes de apoyo mutuo en la metrópoli como mecanismo de respuesta a la crisis, y también como proceso de construcción de nuevos sujetos y protagonismos sociales. La articulación entre el nuevo municipalismo de bienestar y la esfera de la acción colectiva urbana emerge aquí como un reto y como una esperanza (Nel-lo, Blanco y Gomà, 2022).

2. Las segregaciones cotidianas: vidas y territorios más fragmentados.

La tendencia reciente a una cartografía de desigualdades más amplias y complejas se produce en un marco de interacciones intensas con las dinámicas de segregación social. La segregación apunta a dinámicas de separación entre grupos en los múltiples ámbitos de su cotidianidad, de manera que las vidas de unos y otros tienden a transcurrir en espacios no compartidos, haciendo así más improbable la interacción entre ellos. La segregación implica, por tanto, la (práctica) inexistencia de escenarios de mixtura, expresa la fragilidad o ausencia de comunidades con vinculaciones cruzadas: emergen esferas de vida donde la cotidianidad queda escindida.

La antítesis de la desigualdad es la igualdad; la de la segregación es la mixtura de perfiles: espacios cotidianos compartidos por colectivos de orígenes, edades y clases diversas. Cuando la construcción de igualdad se debilita, las segregaciones tienden a ampliarse; la cristalización progresiva de esferas segregadas genera nuevas condiciones de ampliación de desigualdades. En sentido opuesto, la existencia y calidad de espacios de mixtura, de comunidades diversas con alta densidad relacional, opera como factor promotor de horizontes de equidad, compatibles con la autonomía y las diferencias (Blanco y Gomà, 2022).

Consideramos, por tanto, dos ejes que tensionan las estructuras sociales: segregación/mixtura y desigualdad/igualdad (esquema 1). Son distinguibles, pero se interseccionan y en sus cruces se perfilan escenarios múltiples.

En el polo de la mixtura igualitaria, se construye bienestar material mientras se tejen lugares compartidos. En el otro polo, la fragmentación desigual provoca la alimentación mutua entre separaciones e inequidades. Se dibujan, a medio camino, escenarios híbridos: la mixtura desigual, donde geografías de mezcla pueden albergar en tensión desigualdades notables y la fragmentación igualitaria, donde la redistribución material no termina de cuajar en comunidades diversas.

Esquema 1. Igualdad/desigualdad, mezcla/segregación y escenarios socio-espaciales



Fuente: Elaboración propia, a partir de Blanco y Gomà (2022).

Son modelos teóricamente plausibles, sin embargo, cristalizan en configuraciones socio-espaciales concretas que se desarrollan en contextos históricos y territoriales específicos. Todos los escenarios son tendenciales e inestables, ya que los factores de interrelación permanecen activos y cambiantes; pueden describir diversas tendencias, incluso contradictorias, que coexisten en un mismo tiempo y lugar. Por lo tanto, lo importante no es la construcción teórica en sí misma; es relevante intentar comprender cómo la realidad se acerca a uno u otro escenario, así como las consecuencias sociales y los desafíos políticos que esto conlleva.

¿Transitan nuestras vidas cotidianas por esferas de segregación? ¿Lo hacen con más o menos intensidad en algunos ámbitos que en otros? ¿Operan estas fragmentaciones como motor de crecimiento de la desigualdad? El conjunto de estudios temáticos existentes (Blanco y Gomà, 2022) nos proporciona elementos valiosos de respuesta. Se van delineando los rasgos que caracterizan los múltiples escenarios de fragmentación desigual: esferas de vida donde las desigualdades cristalizan en lógicas de segregación entre grupos, allí donde la cotidianidad se fractura. En síntesis, aparecen:

- a) Procesos de fragmentación residencial de raíz económica y étnico-cultural, junto con segregaciones con sesgos de clase y género en las dinámicas cotidianas de movilidad, y desigualdades socio-espaciales en los servicios de transporte público colectivo.
- b) Servicios de cuidado y educación infantil con fuertes desigualdades de acceso, escuelas y redes de escolarización segregadas, y espacios educativos extraescolares fuertemente excluyentes; así como desigualdades socio-territoriales de participación cultural y ausencia de reconocimiento de activos culturales comunitarios.
- c) Esferas segregadas de atención sanitaria según niveles de ingresos, y territorios segregados en salud según niveles de vulnerabilidad urbana.
- d) Geografías de segregación alimentaria: "desiertos de alimentación saludable" en barrios vulnerables, "mirajes alimentarios" en barrios con oferta saludable no asequible a sus rentas bajas, y mayor exposición a alimentos no saludables en entornos escolares de barrios populares.
- e) Capacidades institucionales y colectivas concentradas en municipios y barrios de rentas medias-altas, con necesidades sociales bajas; junto a áreas de fuerte vulnerabilidad urbana privadas de los recursos municipales y del capital relacional necesario para revertir sus múltiples desventajas. La acumulación de este conjunto de dimensiones da lugar al mosaico de la segregación cotidiana; una realidad que genera, también, condiciones de reproducción ampliada de las desigualdades.

En la metrópoli de Barcelona, las desigualdades sociales ampliadas y complejas se plasman también en términos de fracturas urbanas. Muchos espacios centrales siguen sujetos a dinámicas visibles de *gentrificación*, con una cara oculta y periférica: una gramática de *vulnerabilidad*.

- La gentrificación no es una realidad coyuntural, es expresión urbana de brechas económicas y asimetrías de poder. Se inscribe en la lógica de las desigualdades sociales y su plasmación en segregación residencial (Gomà, 2018). Opera hoy en gran medida como lógica espacial de la economía financiarizada. Se trata de un proceso de transformación de un área urbana a través del cual se produce con el tiempo la sustitución del colectivo residente por población de ingresos más altos. Implica, por lo tanto, una reestructuración del espacio en función de la desigualdad de ingresos y con resultado de expulsión de habitantes de clases populares. Este proceso conlleva una dimensión urbanística: degradación física seguida de reinversión en capital fijo. Las mejoras en el entorno construido aumentan valores inmobiliarios y precios del alquiler, generando una expansión del *rent gap* como mecanismo impulsor de la sustitución residencial de clase. Pero no es la única dimensión. La gentrificación opera también en la esfera simbólica. Conlleva un cambio en el entramado de relaciones sociales, en los consumos, en los patrones de uso del espacio.

Las nuevas clases medias, con más capital social, se apropian de áreas urbanas para desplegar estilos de vida, proyectos e identidades. La gentrificación, en síntesis, implica un proceso de reapropiación física y simbólica del espacio por parte de grupos con capital económico y relacional elevado. Una dinámica de carácter excluyente con desplazamiento material y desposesión cultural de sectores populares. En efecto, el espacio físico no solo enmarca o sostiene un entramado de relaciones sociales, sino que también es un factor constituyente de estas. La gentrificación, por tanto, expresa una lógica urbana compleja de diferenciación social y espacial, a caballo de desigualdades económicas y asimetrías de poder.

En la metrópoli de Barcelona, las dinámicas de gentrificación son complejas. Los espacios centrales, por un lado, han mantenido una fuerte presencia de clases medias arraigadas en los barrios. Y han sido, al mismo tiempo, territorios en disputa donde las fuerzas de gentrificación han chocado con tejidos urbanos y residenciales de difícil reestructuración, con un régimen de propiedad por encima del 75% que ha operado como mecanismo de anclaje de las clases populares. Los espacios metropolitanos, por otro lado, se han ido configurando desde la doble lógica de periferización de la pobreza (polígonos de acogida de población migrante) y de suburbanización de clases medias (promociones de casas adosadas). La fase más reciente, en cuanto a dinámicas de gentrificación, se caracteriza a partir de tres parámetros:

- a) Avanzan procesos de desplazamiento en territorios centrales que sostenían disputas urbanas: desde el Gótico y el Born hasta la Vila de Gràcia; desde Poblenou y su frente marítimo a la Derecha del Eixample;
 - b) Se agudiza la brecha centro-periferia a escala metropolitana: la fractura entre un municipio de Barcelona próspero y una primera corona donde crece la vulnerabilidad: por cada persona en riesgo de pobreza en la ciudad central, hay 1,7 en la primera corona metropolitana (Porcel et al., 2018); y
 - c) La gentrificación de algunos barrios centrales en ciudades del área metropolitana, y la aparición de municipios de alta segregación en el extremo más elevado de la distribución de ingresos a lo largo de la región metropolitana: de Sant Just Desvern a Argenton; de Sant Cugat a Matadepera y a la Ametlla del Vallès.
- En el otro extremo de la segregación, la vulnerabilidad urbana define áreas donde se expresan riesgos de exclusión de forma multidimensional. El Índice de Vulnerabilidad Urbana (IVU) (Porcel et al., 2023) construye una propuesta sólida de conceptualización y medida de esta realidad compleja. El IVU, en su versión más reciente y precisa, adopta como referencia teórica planteamientos según los cuales la vulnerabilidad urbana es el resultado de la combinación y retroalimentación de procesos de vulnerabilidad social y residencial producidos en el territorio (Alguacil et al., 2014).

El diseño del índice, por tanto, se articula en torno a estas dos dimensiones (social y residencial) informadas a través de tres indicadores cada una. Se introducen, también, para completar el IVU algunos de los efectos que se derivan de la vulnerabilidad urbana: las afectaciones en el mercado de la vivienda y el poco atractivo residencial que presentan estas áreas; la baja presencia de población de clase media y uno que integra el núcleo duro de las investigaciones que tradicionalmente han estudiado los llamados efectos barrio: los niveles de formación alcanzados por la población residente en el territorio (tabla 2).

Tabla 2. Dimensiones, conceptos, indicadores y fuentes de datos del IVU

Dimensión	Concepto	Indicador
Vulnerabilidad Social	Pobreza	% población de renta < 60% de la mediana
	Envejecimiento/soledad	% población de ≥ 75 años que vive sola
	Inmigración extranjera	% población extranjera de países de renta baja
Vulnerabilidad Residencial	Alta concentración poblacional	Densidad urbana (habitantes/hectárea)
	Tejidos residenciales de riesgo	% viviendas muy antiguas y polígonos de viviendas
	Baja calidad de los edificios	% edificios baja calidad constructiva
Efecto barrio	Bajo atractivo residencial	Distancia a mediana del alquiler
	Baja presencia clases medias	% población sin rentas altas
	Abandono prematuro estudios	% 25-34 años sin estudios postobligatorios

Fuente: Elaboración propia a partir de Porcel et al. (2023).

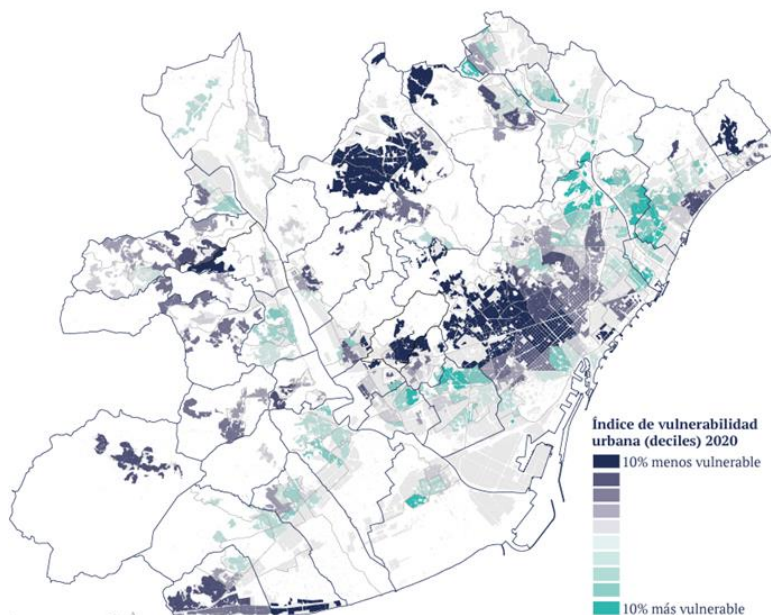
Cuando el IVU se proyecta sobre el territorio de la metrópoli de Barcelona, emerge una lógica de vulnerabilidad urbana con tres componentes clave: concentración (focalización en el espacio), complejidad (con diferentes articulaciones entre los aspectos sociales y residenciales) y persistencia (los ámbitos de pobreza se cronifican).

a) Concentración. La exclusión se manifiesta con fuerza en los ejes del Besòs y el Llobregat, afectando amplias áreas transmunicipales configuradas sobre una lógica claramente metropolitana, pero con un fuerte impacto también en determinados municipios. Solo 10 de los 36 municipios de la metrópoli albergan barrios situados en el tramo de mayor vulnerabilidad. En el eje Besòs se encuentran 25 de los 32 barrios metropolitanos con el IVU más elevado. El 24% de la población de este ámbito habita en barrios de alta concentración de problemáticas sociourbanísticas, en comparación con el 13,1% en el conjunto del área metropolitana. El 45% de los habitantes de Santa Coloma de Gramenet residen en barrios de extrema vulnerabilidad, el 33% en Montcada i Reixac, y el 28% en Badalona (figura 1).

b) Complejidad. Se despliega un patrón general de doble vulnerabilidad (social y residencial), aunque con algunas excepciones: barrios, por un lado, con altos niveles de exclusión social donde se han materializado procesos significativos de regeneración urbana (Sant Cosme, Baró de Viver, etc.); barrios, por otro lado, con niveles más reducidos de pobreza pero condiciones degradadas de habitabilidad (Les Planes, La Florida, etc.).

c) Persistencia. Las mejoras sostenidas en los barrios vulnerables no han logrado romper las jerarquías urbanas de la metrópoli, su estructura de desigualdades socio-espaciales, que responden a factores que van mucho más allá de los objetivos de los programas de regeneración.

Figura 1. La metrópoli segregada: el índice de vulnerabilidad urbana



Fuente: Porcel et al. (2023).

Un último elemento a tener en cuenta, para completar la trayectoria de las segregaciones, es el creciente papel de la inseguridad residencial como motor de nuevas fracturas urbanas. Los datos de la última encuesta de cohesión urbana (ECURB, 2022) muestran un incremento sustancial de la movilidad residencial en la metrópoli. Un 24% de esta movilidad es forzada debido a la imposibilidad de afrontar los pagos del alquiler. Se trata de desalojos invisibles, expulsiones generadas por un mercado habitacional especulativo y no regulado. La creciente brecha entre ingresos y precios de alquiler actúa como palanca de segregación y también como factor de desarraigo. Las expulsiones invisibles rompen apoyos y redes, situándonos de lleno en la siguiente dimensión de las brechas: la desvinculación.

3. Las dinámicas de desvinculación: vínculos débiles, comunidades vulnerables

En interacción con desigualdades más amplias y territorios más fragmentados, emergen dinámicas de debilitamiento relacional-comunitario. La desvinculación apunta a la erosión o ausencia de tramas relacionales; dibuja procesos y situaciones de vulnerabilidad comunitaria. En el antiguo marco fordista, el eje básico de desigualdad se expresaba en una estructura de clases que polarizaba la distribución del ingreso, pero no llegaba a romper las mallas de la cohesión. Las políticas redistributivas del modelo clásico de bienestar generaron niveles más altos de igualdad; y se desarrollaron culturas de clase y vecindad que fueron tejiendo densidades relacionales y procesos de construcción comunitaria (Rebollo y Pindado, 2022). Más tarde, el estancamiento y la reversión de algunas políticas sociales –en contextos de fuerte presión neoliberal– no solo se tradujeron en la ampliación de desigualdades y segregaciones; también erosionaron las tramas colectivas: más soledades y aislamientos (*loneliness*) que vínculos y conexiones (*togetherness*). Nuevas lógicas de fractura relacional, más allá del esquema de distribución de ingresos.

Cuando las dinámicas de desvinculación se analizan desde una perspectiva espacial, vuelven a surgir escenarios diversos, según la intensidad propia de estas dinámicas y según su cruce con el eje segregación/mixtura. Se configuran, en un extremo, territorios fracturados, donde coexiste la fragmentación social con fuertes vulnerabilidades comunitarias. Surgirían en el extremo opuesto territorios de fraternidad, donde la diversidad va tejiendo también vínculos fuertes. Se despliegan, entre estos dos extremos, escenarios en tensión. Por un lado, territorios frágiles, donde la menor segregación se articula con debilidades comunitarias, generando condiciones de dificultad para enfrentar situaciones de crisis. Por otro lado, territorios resilientes, donde las capacidades para abordar contextos adversos descansan sobre fortalezas relacionales, aunque atravesadas por lógicas de fragmentación social (tabla 3).

Tabla 3. Relaciones entre segregación y vínculos: escenarios resultantes

	Desvinculación baja	Desvinculación alta
Segregación reducida	Territorios de fraternidad <i>Diversidad social con fortaleza comunitaria</i>	Territorios frágiles <i>Diversidad social con vulnerabilidad comunitaria</i>
Segregación elevada	Territorios resilientes <i>Fragmentación social con fortaleza comunitaria</i>	Territorios fracturados <i>Fragmentación social con vulnerabilidad comunitaria</i>

Fuente: Elaboración propia.

Son también escenarios tendenciales y dinámicos. ¿Qué configuraciones cristalizan en el ámbito de la metrópoli de Barcelona? Se trata de una cuestión compleja. Se puede considerar que existen tres elementos clave cuya presencia genera condiciones de cohesión o fortaleza comunitaria:

- a) Los equipamientos de proximidad, es decir, el conjunto de infraestructuras sociales urbanas que pueden ayudar a promover vínculos y formas colectivas de implicación en el territorio (casales, bibliotecas, ateneos).
- b) El tejido asociativo, en tanto expresión organizada de la solidaridad (entidades, ONGs).
- c) Las prácticas de innovación social, como iniciativas emergentes y de base orientadas a construir bienestar desde el empoderamiento comunitario y el apoyo mutuo (huertos urbanos, vivienda cooperativa, economía solidaria). En el cruce de los tres factores de vinculación con

los indicadores de segregación (barrios de la metrópoli según quintil de vulnerabilidad urbana) se puede observar con fuerza nitidez (tabla 4) que la distribución de equipamientos, tejido asociativo y prácticas de innovación adopta un patrón de relación inversa con el nivel de segregación: menos presencia en barrios más vulnerables; más elementos de cohesión en áreas de menos vulnerabilidad (Blanco et al., 2021). A modo de ejemplo, en la distribución de infraestructuras sociales se evidencia un diferencial de casi 10 puntos entre el quintil de más alta y más baja vulnerabilidad (16,2% a 25,9%), el cual se acentúa hasta 15 puntos en la esfera asociativa (13,6% a 28,5%). En el terreno de la innovación social, el diferencial persiste, aunque más pequeño (18,3% a 22,1%).

Tabla 4. Fortaleza comunitaria y vulnerabilidad urbana en la metrópoli de Barcelona (%)

Elementos de cohesión comunitaria	IVU Barrios				
	(Quintiles: de más a menos vulnerabilidad)				
	1	2	3	4	5
Equipamientos de proximidad	16,2	17,7	20,2	19,8	25,9
Tejido asociativo	13,6	16,3	18,4	20,3	28,5
Prácticas de innovación social	18,3	22,3	20,3	16,8	22,1

Fuente: Elaboración propia a partir de Blanco et al. (2021).

Es relevante prestar atención, en concreto, a este tercer vector, en la medida en que ha sido el más dinámico en el ciclo reciente, desde la gran recesión hasta la post-pandemia. La distribución socio-espacial del conjunto de iniciativas de innovación social y apoyo mutuo que han ido surgiendo en los últimos años reproduce la pauta mencionada: la acción colectiva no se genera con más fuerza en barrios de bajos ingresos, sino en áreas de clases medias con articulaciones asociativas más fuertes y una tradición potente de participación social. La vulnerabilidad, por lo tanto, no parece ser una palanca suficiente para activar la innovación solidaria, en ausencia o debilidad de recursos para la acción colectiva. Las prácticas ciudadanas requieren, de hecho, de una cierta conciencia de riesgo a dificultades materiales o nuevas precariedades, pero también requieren de un capital social significativo preexistente. La superposición de los mapas de innovación social (vinculación) y vulnerabilidad urbana (segregación) refleja con nitidez esta lógica: de más de 250 iniciativas desarrolladas en la metrópoli en tiempos de pandemia, el 43% corresponde a barrios de ingresos medios-altos y baja segregación (Nel·lo y Checa, 2022).

En síntesis, parece configurarse una metrópoli con un grado significativo de polarización entre barrios de baja segregación con alta cohesión comunitaria (territorios de fraternidad) y barrios vulnerables con capacidades comunitarias débiles (territorios fracturados). Surge, por lo tanto, una nueva dimensión en la cartografía de las brechas sociales. Es necesario incorporar, en este apartado, un último elemento de evidencia que opera como reproductor o incluso amplificador de las brechas relacionales-comunitarias. No solo la capacidad de acción colectiva, también la capacidad institucional presenta fuertes desigualdades socio-espaciales. Veámoslo.

La media de gasto per cápita de los municipios metropolitanos es de 1232,2€, con una amplia disparidad entre el cuartil más bajo y más alto: 874€ frente a 1.441,4€. El 75% de la población vulnerable reside en municipios del primer segmento, y el 96% en las 81 ciudades con gastos por debajo de la media. Sobre los habitantes del primer cuartil, la población vulnerable supone un 13,2%, y llega tan solo al 0,8% en los municipios con gastos más elevados. En el otro extremo, la población acomodada constituye solo el 6,1% del primer cuartil y alcanza el 31,4% de los habitantes del tramo de municipios con más recursos (Donat, 2021) (tabla 5).

Tabla 5. Municipios por cuartiles de gasto y peso relativo de población vulnerable y acomodada

Municipios agrupados por cuartiles de gasto			
Cuartil	Media gasto por cápita (en euros)	Población vulnerable sb total del cuartil (%)	Población acomodada sb total del cuartil (%)
1	874,0	13,2	6,1
2	1.012,7	4,4	10,5
3	1.143,5	5,6	12,8
4	1.441,4	0,8	31,4
Total RMB	1.232,2	9,1	11,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Checa, Donat y Nel·lo (2022).

Las cifras indican, por tanto, que los municipios metropolitanos donde se produce una mayor concentración de barrios vulnerables, con la consiguiente necesidad de políticas intensivas de protección y apoyo, son también aquellos que disponen de capacidades menores de gasto público. Por el contrario, aquellos con más barrios acomodados, donde las demandas sociales son menos intensas, presentan capacidades de gasto más elevadas. Esta relación inversa entre necesidades sociales y fortalezas institucionales se suma y refuerza la brecha metropolitana entre territorios de fraternidad y territorios fracturados (Checa et al., 2022).

En síntesis, emerge una nueva cartografía de riesgos y vulnerabilidades mucho más compleja. El aumento de las desigualdades no solo ha polarizado la sociedad, sino que también ha creado condiciones de segregación y desvinculación. Sin espacios compartidos y sin lazos comunitarios, cualquier proyecto de igualdad se aleja y se complica. En Barcelona, la metrópoli de las desigualdades cartografía las fracturas en múltiples esferas de la vida cotidiana. Y se delimitan territorios donde, más allá de la ausencia de mixtura, también se debilitan vínculos y lazos. A todo esto, se suma la dimensión cultural de las injusticias: el conjunto de discriminaciones conectadas a las dificultades de reconocimiento de las diversidades de género, de ciclos de vida y de bagajes de origen. El siguiente apartado aportará algunas pinceladas.

4. Diversidades y discriminaciones: brechas de género, edades y orígenes

En efecto, el escenario actual de brechas implica desigualdades ampliadas, así como su conexión a espacios de segregación y desvinculación. El cambio de época atraviesa también esferas socioculturales. Lo hace en tres dimensiones clave: las relaciones e identidades vinculadas al(s) género(s); las edades y los ciclos de vida; y la multiculturalidad urbana. Géneros, edades y orígenes diversos surcan nuevas cotidianidades, que comportan un gran potencial de transformación. Y también riesgos de discriminación a enfrentar, con el fin de avanzar en la construcción de ciudadanía. Las brechas de género, las vinculadas al curso vital o a la diversidad cultural apenas forjaron acuerdos y políticas públicas en el contrato social del siglo XX. Pero la realidad heteropatriarcal, adultocrática y uniformizadora cruzada solo (aparentemente) por desigualdades materiales, ha dado paso, a lo largo de las décadas más recientes, a cotidianidades mucho más complejas: a mundos de diversidad afectiva y sexual, a trayectorias de vida menos lineales, a barrios y ciudades multiculturales.

- **Relaciones e identidades de género:** En el marco de la sociedad industrial, las relaciones de género quedaron sustancialmente inalteradas. Predominó, en buena parte, una lógica reproductora del modelo heteropatriarcal: la construcción sesgada de la dicotomía entre vida pública y privada; la atribución y segmentación de roles; las asimetrías entre la esfera laboral (masculina y anclaje de derechos) y la doméstica (femenina y sin reconocimiento); la invisibilización de los cuidados; la exclusión de la agenda LGTBI. A lo largo de las últimas décadas, se producen cambios relevantes fruto de la conexión entre pensamiento feminista, acción colectiva y políticas públicas: la formulación pluridimensional de la justicia de género en términos de redistribución, reconocimiento y representación (Fraser y Honneth, 2003), la teoría *queer*, la interseccionalidad, el enorme incremento de la capacidad de agencia del movimiento feminista (del *#MeToo* a las huelgas del 8M), las alianzas con el colectivo LGTBI y el desarrollo de regímenes de género en los estados de bienestar post-keynesianos: políticas de expansión de la ocupación femenina, puesta en marcha de servicios públicos de cuidado y una agenda progresiva de derechos feministas. Sin embargo, los impactos de la gran recesión y la COVID-19 han vuelto a visibilizar brechas importantes. Brechas donde se interseccionan discriminaciones específicas de género con ejes de desigualdad material: desde riesgos diferenciales de exclusión y vulnerabilidad relacional, hasta brechas laborales persistentes conectadas a la experiencia de maternidad, pasando por asimetrías ampliadas en el ámbito entrelazado de cuidados y teletrabajo en el contexto pandémico (Moreno et al., 2023).
- **Edades y ciclos de vida:** La sociedad industrial y su modelo de bienestar se desarrollaron en un marco definido por continuidades biográficas, junto a un esquema de asignación estable de roles por edades: educación en la infancia; ocupación indefinida en las etapas adultas; protección social en la vejez. Todo esto ha quedado sujeto hoy a transformaciones intensas: un contexto de incertidumbres y discontinuidades vitales (residenciales, laborales, afectivas,

ideológicas); la superación de la fijación de roles específicos por edades (formación a lo largo de la vida, envejecimiento activo); nuevas temporalidades (primera infancia, emancipaciones complejas, más años de vida); y nuevas relaciones intergeneracionales. En este nuevo escenario de vidas en transición –mucho más diversas e inciertas– se van forjando itinerarios personales y vínculos colectivos, con oportunidades inéditas de autonomía y apoyo mutuo. Los ciclos vitales pueden convertirse en espacios donde conjugar protección con respeto a las diferencias; autodeterminación personal con creación de espacios compartidos. Donde poder ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho a decidir un proyecto de vida. Sin embargo, las edades ganan también fuerza como eje configurador de vulnerabilidades. Brechas etarias nuevas y persistentes; discriminaciones y desigualdades cruzadas. Se amplían, por un lado, los riesgos de aislamiento y soledad al hilo del envejecimiento, en un marco de cuidados frágiles (Lebrusán, 2019), así como las discriminaciones juveniles de raíz socio-cultural. Se tiende a reproducir, por el otro lado, exclusiones laborales en edades adultas avanzadas, emancipaciones imposibles y altas tasas de pobreza infantil, sobre todo en familias de origen migrante y hogares con niños pequeños.

- **Migraciones y multiculturalidad.** Las dinámicas migratorias y la movilidad humana no son fenómenos recientes; son parte ineludible de la historia universal. Sin embargo, el escenario actual las redefine en algunos aspectos clave: la escala global de la movilidad gana fuerza, y se amplían y transforman los factores que la generan. Actualmente, alrededor de 300 millones de personas residen fuera de su país de origen, lo que implica un aumento de más de 100 millones en las dos últimas décadas (Pinyol-Jiménez, 2021). Muchas de estas trayectorias migratorias generan nuevos horizontes vitales, proyectos de vida que configuran metrópolis donde se expresa diariamente una gran diversidad de bagajes humanos. Vivimos en una era urbana y, en ella, las ciudades han ido transitando hacia la heterogeneidad cultural. Barcelona es un claro exponente. En el año 2000, solo el 3,5% de los habitantes de la ciudad habían nacido en el extranjero; hoy en día, representan el 31,3% (entre el 23% en Sarrià y el 62% en Ciutat Vella): un crecimiento de 53,428 a 519,066 personas en poco más de dos décadas. La Barcelona actual acoge a residentes de 196 nacionalidades (con presencia en todos los barrios y distritos, entre 161 en el Eixample y 138 en Horta-Guinardó); 28 de estas nacionalidades tienen más de 5,000 residentes cada una. En la ciudad se hablan diariamente alrededor de 300 lenguas diferentes. La diversidad ha sido y sigue siendo el principal factor de dinamización sociocultural de Barcelona: una fuente permanente de creatividad y vínculos cruzados. No obstante, la realidad derivada del fenómeno migratorio también es un espacio donde se acumulan y entrecruzan brechas. A los episodios de discriminación cultural por etnia, origen, religión, etc., y a las persistentes pautas de desigualdad y segregación, se suma aquí una fractura de ciudadanía. El marco normativo estatal de extranjería es excluyente: tiende a generar inseguridades vitales y residenciales, así como dificultades de acceso a los derechos políticos y al mercado laboral.

La tabla 6 recopila algunos indicadores clave, correspondientes a Barcelona, en el ámbito relacional. Se observa en ellos que, de forma sistemática, las mujeres, las personas mayores y las nacidas en el resto del mundo experimentan exclusiones relacionales (aislamiento y soledad) y vulnerabilidades (debilidad de vínculos y de apoyos) por encima de los hombres, las edades adultas y la población autóctona (ECAMB, 2022).

Tabla 6. Brechas relacionales y discriminaciones según género, edad y origen en Barcelona (%)

	Exclusión relacional		Vulnerabilidad relacional		Discriminación
	Aislamiento	Soledad	Debilidad de vínculos	Debilidad de apoyos	Índice de Discriminación Global
Género					
Mujeres	7,5	13,6	13,9	12,4	32,6
Hombres	6,9	8,3	11,1	9,5	24,7
Edad					
Gente mayor (+75 años)	10,1	19,1	22,2	14,3	5,4
Adultos (30-64 años)	7,4	10,1	11,9	11,2	27,4
Origen					
Resto del mundo	11,6	16,9	19,1	16,3	33,1
España	5,7	9,1	10,4	9,3	27,4

Fuente: Elaboración propia a partir de ECAMB (2022).

Resulta muy destacable la percepción de soledad y la fragilidad de los lazos tanto en el colectivo de 75 y más años como en el de origen extranjero. En el índice de discriminación global se reproducen las brechas de género y nacionalidad; en la dimensión de edades, la tasa de discriminación concentra los niveles más altos en la población joven (41,2%) (Murriá et al., 2022).

La tabla 7, finalmente, permite visualizar las brechas habitacionales y ocupacionales en este colectivo. La intersección entre un mercado de vivienda excluyente y un mercado laboral precarizador sitúan a la población joven y sus itinerarios de emancipación bajo condiciones de mucha dificultad (OHB, 2022; EPA, 2023).

Tabla 7. La población joven y la doble brecha habitacional-laboral en Barcelona (%)

	Personas jóvenes (16-29 años)	Personas adultas (> 30 años)
Mercado de vivienda		
Exclusión residencial	45,3	21,4
Sobrecarga de gasto	22,1	10,2
Mercado laboral		
Tasa de desempleo	22,0	8,50
Tasa de temporalidad	48,3	14,3

Fuente: Elaboración propia a partir de OHB (2022) y EPA (2023).

En resumen, las nuevas pautas de diversidad relacionadas con géneros, edades y ciclos de vida, y migraciones globales adquieren una presencia cotidiana sin precedentes y, lejos de ser realidades coyunturales, se convierten en elementos estructurantes del nuevo tejido social. A partir de aquí, el desafío radica en incorporar estas nuevas realidades al proyecto de ciudadanía. El horizonte colectivo de la justicia social se juega en la superación de desigualdades, segregaciones y desvinculaciones. También se juega en el reconocimiento de las diferencias que configuran la cotidianidad de los barrios y ciudades que habitamos, en la posibilidad de desarrollar en conjunto todos los proyectos de vida.

La complejidad de estos ejes cartografía el escenario actual de brechas. Se trata de un tiempo emergente donde debe ser posible reconstruir solidaridades y reescribir el contrato social. Forjar proyectos colectivos y gobernarlos democráticamente.

5. Reconstruir la arquitectura de la solidaridad: ¿las bases de un nuevo contrato social?

Crisis, transiciones y brechas múltiples. Se dibuja un tiempo en el que reconstruir la arquitectura de la solidaridad colectiva es imperativo: un entramado de derechos conectado al cambio de época; un abanico de políticas conectadas a la nueva estructura de riesgos y esperanzas. Es necesario desplegar una nueva agenda ecosocial; y hacerlo en marcos de más democracia y más política de proximidad: donde el poder se sitúe en manos de la gente y cerca de la gente. Se deben explorar nuevas políticas sociales y nuevas formas de producirlas. Emergen tres ejes clave:

- Innovar en las políticas sociales. Entre las nuevas geografías de brechas múltiples y el estado de bienestar heredado del siglo XX se abre un abismo, un verdadero desajuste de época. Es necesario, por lo tanto, reconstruir la ciudadanía y reescribir el contrato social: tejer espacios de equidad (forjar igualdad), diversidad (reconocer diferencias), autodeterminación personal (generar autonomía) y comunidad (articular vínculos y mezclas). La gramática de una ciudadanía social posible para el siglo XXI nace en la doble conexión de igualdad con diversidad y de autonomía con vínculos entre diferentes (Gomà y Ubasart, 2021). Materializar la construcción de equidad en un marco de diversidades puede requerir, en clave de políticas públicas, al menos cuatro giros sustantivos sobre los términos del viejo modelo de bienestar: hacia la predistribución, más allá de las lógicas redistributivas clásicas; hacia los feminismos, más allá de las identidades y relaciones de género dominantes; hacia la interculturalidad, más allá de las concepciones tradicionales de integración; y hacia las edades, más allá de los enfoques adultocráticos. Materializar la construcción de autonomía en un marco de fraternidad (comunidades diversas) puede requerir cuatro nuevas transformaciones: giros hacia la renta básica, para garantizar las bases materiales de la vida y, por lo tanto, la libertad real; hacia la transición ecosocial, para construir justicia climática global y soberanías de proximidad

(hídrica, energética y alimentaria); hacia los cuidados, como bienes comunes relacionales orientados a atender vulnerabilidades cotidianas; y hacia la agenda urbana, para asegurar los derechos a la vivienda y a la ciudad, tejiendo territorios de fraternidad y superando el conjunto de segregaciones cotidianas.

- Democratizar las políticas sociales. La reconstrucción de lo colectivo hoy requiere convertir derechos sociales y políticas públicas en espacios de profundización democrática. Un nuevo modelo de gobernanza del bienestar vertebrado por una administración pública deliberativa, alianzas público-comunitarias y acción colectiva definida en términos de cooperación y construcción, más que de resistir. Una gobernanza, en síntesis, orientada a articular lo común y generar democracia activa; lejos de lógicas burocráticas y mercantilizadoras. Este nuevo paradigma exige, al menos, dos grandes trayectorias de cambio.

a) Hacia una administración pública participativa y relacional. Transitar hacia un modelo con valores de referencia, flexible y responsable, estratégico y creativo. Una administración con herramientas para incorporar saberes colectivos, articular el diálogo y la cooperación, y activar dinámicas de mediación entre actores. La arquitectura reticular aleja la acción jerárquica de los aparatos administrativos y tiende a sustituirla por interacciones múltiples entre escalas de gestión, organizaciones y ciudadanía (Bonet, 2021).

b) Hacia relaciones de coproducción entre políticas públicas y prácticas sociales. También la creación de políticas se ve interpelada por el proyecto de democratización de la ciudadanía social (Nel-lo et al., 2022). La idea-fuerza de transitar hacia la construcción de lo común puede plasmarse en un mínimo de tres tipos de iniciativas: los planes de barrio y las comunalidades urbanas, para reforzar capacidades vecinales y activar lógicas de intercooperación (eje territorial); la cocreación de políticas, para asegurar el protagonismo del tejido social y de las personas como sujetos activos de la gobernanza democrática (eje sectorial); la gestión ciudadana de equipamientos, para transitar de servicios públicos a bienes comunes (eje infraestructural), lo que Klinenberg (2021) denomina "palacios del pueblo": del welfare al commonfare.

- Localizar las políticas sociales. A lo largo de los últimos años, el ciclo neo-municipalista ha mantenido abierta la ventana democrática, enfrentándose a los mercados globales y a las fronteras estatales; ante lógicas de desprotección y fórmulas autoritarias (Roth et al., 2019). Ha erigido una apuesta responsable de reconexión entre instituciones y ciudadanía. Son las coordenadas que hacen posible situar la política de proximidad como tercer eje del nuevo contrato social, desde una gramática de cotidianidad (Miralles, 2022). El derecho a la ciudad opera como dimensión clave de producción de bienestar, concretada en una triangulación de políticas públicas.

a) Frente a la cartografía urbana de las injusticias, surge el desafío de la (re)construcción social de proximidad desde una perspectiva fuertemente innovadora. Se trata de devolver a las ciudades los mecanismos de solidaridad colectiva que el siglo XX reservó a los estados-nación y hacerlo a través de políticas que habitaban en las periferias de esos mecanismos: predistribución, cuidados, reconocimiento.

b) Frente al legado de ciudades insostenibles y con graves problemas de injusticia espacial, emerge el reto de generar transiciones ecosociales basadas en hibridar las lógicas ambientales y urbanas. Una agenda urbana democrática y feminista para garantizar y recuperar viviendas, calles y barrios; para crear mixturas y vínculos. Y un ecologismo de la proximidad para proteger la vida: el clima, la calidad del aire, la alimentación saludable y el agua como bien común.

c) Frente a un esquema económico donde las ciudades operan como plataformas de aterrizaje de un capital financiero que infla burbujas y propaga inseguridades vitales, el derecho a la ciudad erige la apuesta por una transición digital sin brechas; por tejidos

productivos y de consumo con fuertes componentes de ciencia, cultura y creatividad; por ecosistemas territoriales verdes y cooperativos.

En resumen, en un escenario de grandes transiciones atravesado por brechas múltiples, el estado de bienestar del siglo XXI solo puede abordar la construcción de justicia desde políticas públicas con la capacidad de conectar igualdad con diferencias, autodeterminación personal con vínculos de fraternidad. Y el estado de bienestar del siglo XXI solo puede abordar la construcción de democracia desde un nuevo paradigma de administraciones públicas, desde la coproducción de políticas y prácticas sociales, y desde una dimensión de proximidad ubicada en el eje del proyecto.

Bibliografía

- ALGUACIL, J.; CAMACHO, J.; HERNÁNDEZ AJA, A. (2014). "La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables", *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 27, 73-94.
- BLANCO, I.; CRUZ, H.; GOMÀ, R.; PORCEL, S.; ANTÓN, F. (2021) "Densidad institucional, organización ciudadana y vulnerabilidad urbana, en: O. Nel-lo (ed.). *Efecto Barrio*. València: Tirant, 177-200.
- BLANCO, I.; GOMÀ, R. (ed). (2022). *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. València: Tirant.
- BONET, J. (2021). "Construir gobernanza participativa. Redes que (co)producen bienestar", en: R. Gomà y G. Ubasar (eds.). *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*. Madrid: Tecnos, 313-330.
- CHECA, J.; DONAT, C.; NEL-LO O. (2022). "La segregación residencial y los recursos municipales", en: I. Blanco y R. Gomà (eds.). *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. València: Tirant, 233-260.
- ECAMB (2022). "Enquesta de relacions veïnals i convivència". Barcelona: Institut Metròpoli.
- EPA (2023). "Encuesta de población activa". Instituto Nacional de Estadística.
- FRASER, N.; HONNETH, A. (2003). *Redistribution or recognition*. Nova York: Verso.
- DONAT, C. (2021). "Segregación residencial, recursos públicos y políticas municipales", en: O. Nel-lo (ed.). *Efecto Barrio*. València: Tirant, 157-176.
- EMCV (2021-2022). "Estadístiques metropolitanes de condicions de vida". Barcelona: Institut Metròpoli.
- GOMÀ, R. (2018). "La metròpoli entre la gentrificació i el dret a la ciutat", en: C. Donat, S. Porcel y R. Gomà (eds.). *Gentrificació i dret a la ciutat*. Barcelona: IERMB, 12-16.
- GOMÀ, R.; UBASART, G. (2021). *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*. Madrid: Tecnos.
- INFORME FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- KLINENBERG, E. (2021). *Palacios del pueblo*. Madrid: Capitán Swing.
- LEBRUSÁN, I. (2019). *La vivienda en la vejez*. Madrid: Politeya.
- MARTÍ, M.; CONDE, C.; TERMES, A. (2020). "La resiliència municipal davant la crisi de la covid-19 a la metròpoli de Barcelona". Barcelona: Institut Metròpoli.
- MIRALLES, J. (2022). *Ciutats sense por*. Barcelona: Fundació Sentit Comú.
- MORENO, S.; BORRÀS, V.; CRUZ, I.; PORCEL, S. (2023). "La experiencia del trabajo a distancia durante el confinamiento en Cataluña: una aproximación desde la perspectiva de género", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 183, 77-100.

- MURRIÀ, M.; SOBRINO, C.; LÓPEZ-RIBA, J. M. (2022). "Resultats sintètics ECAMB 2022". Barcelona: Institut Metròpoli.
- NEL-LO, O.; BLANCO, I.; GOMÀ, R. (eds.) (2022). *El apoyo mutuo en tiempos de crisis*. Buenos Aires: Clacso.
- NEL-LO, O.; CHECA, J. (2022), "El binomio imprescindible. Políticas públicas e iniciativas solidarias en España en la pandemia covid-19, en: O. Nel-lo, I. Blanco y R. Gomà (eds.). *El apoyo mutuo en tiempos de crisis*. Buenos Aires: CLACSO, 131-162.
- OHB (2022). "L'habitatge a la metròpoli de Barcelona el 2022". Barcelona: OHB-Institut Metròpoli.
- PIKETTY, T. (2021). *Breve historia de la desigualdad*. Barcelona: Deusto.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2021). "Dinámicas migratorias, espacios multiculturales y retos multinivel", en: R. Gomà y G. Ubasart (eds.). *Vidas en transición. (Re)construir la ciudadanía social*. Madrid: Tecnos, 74-89.
- PORCEL, S.; NAVARRO, L.; ANTÓN, F.; CRUZ, I. (2018). "La suburbanització de la pobresa com a efecte metropolità de la gentrificació", en: C. Donat, S. Porcel y R. Gomà (eds.). *Gentrificació i dret a la ciutat*. Barcelona: IERMB, 94-113.
- PORCEL, S.; ANTÓN, F. GIL. D.; CRUZ, I. (2023). "L'IVU: adaptacions, millores i nous resultats", en: AA.VV. (eds.). *Recerca urbana per transformar*. Barcelona: Institut Metròpoli.
- PORCEL, S.; GOMÀ, R. (2020). "La metròpoli de Barcelona: desigualtats socials, fractures urbanes i agenda de polítiques", *Crític*, 20/02/2020. Disponible en: <https://www.elcritic.cat/opinio/la-metropoli-de-barcelona-desigualtats-socials-fractures-urbanes-i-agenda-de-politiques-50106>.
- REBOLLO, O.; PINDADO, F. (2022). "La segregación cívico-comunitaria", en: I. Blanco y R. Gomà (eds.). *¿Vidas segregadas? Reconstruir fraternidad*. València: Tirant, 60-84.
- ROTH, L.; MONTERDE, A.; CALLEJA, A. (2019). *Ciudades democráticas*. Barcelona: Icària.
- SARASA, S.; PORCEL, S.; NAVARRO, L.; CRUZ, I. (2022). "La desigualdad y la pobreza en el primer año de pandemia Covid-19 en España", en: *Recerca Metròpoli*. Barcelona: Institut Metròpoli.

En profundidad



30

Barcelona Societat

Revista de investigació y análisis social



Ajuntament
de Barcelona

Febrero 2024

Palabras clave: Tipología de hogares,
parque de alquiler, crisis de accesibilidad
a la vivienda, inseguridad residencial

La vivienda en Barcelona: necesidades, parque y crisis de accesibilidad

Carles Donat Muñoz^a

En un contexto de crisis global de acceso a la vivienda, el artículo analiza el estado del sistema residencial en la ciudad de Barcelona focalizándose en cuatro aspectos de especial relevancia y que han sido trabajados por el equipo del Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona desde su creación el año 2017. En primer lugar, se analizan las causas del estancamiento de los hogares en la ciudad durante el último período intercensal 2011-2021, situación que rompe una tendencia histórica en la ciudad. En segundo lugar, se constata el estancamiento del stock de vivienda y, en particular, del parque de vivienda principal, así como también del destinado al alquiler. En tercer lugar, se analiza la evolución del mercado de vivienda y el alejamiento de las posibilidades reales de los hogares debido a que durante las últimas dos décadas los precios medianos de la vivienda han crecido de una manera mucho más intensa que los ingresos medianos de la población. Finalmente, el Trabajo pone el énfasis en algunos de los principales indicadores de accesibilidad y permanencia en la vivienda, como el esfuerzo teórico de acceso a la vivienda, la tasa de sobrecarga de la vivienda o los motivos del cambio de vivienda.

Introducción

La vivienda se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía de Barcelona, así como en otras ciudades del mundo. De hecho, la problemática contemporánea de la vivienda, relacionada con la accesibilidad, es común en muchas ciudades del norte global (European Commission, 2022; OCDE, 2021).

Sin embargo, aunque hay procesos comunes a nivel mundial, su traducción a las diferentes ciudades tiene diversas intensidades. Asimismo, las particularidades de los sistemas residenciales locales tienen un impacto muy notable en la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población. Por ejemplo, Barcelona es una ciudad con un territorio reducido, de 100 km².

Por lo tanto, el crecimiento de la población, de los hogares y de la edificación se ven limitados por este contexto territorial, y cobra especial relevancia la integración metropolitana de la ciudad (Donat, 2016).

a. Codirector del Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona. @CarlesDonat.

Las particularidades locales no solo se limitan al espacio físico, sino también a cuestiones demográficas como la estructura por edades de la población, bastante envejecida; las transformaciones en las formas de convivencia, con un peso muy notable de hogares unipersonales; las dinámicas migratorias, en una ciudad donde los procesos migratorios a menudo han sido el principal motor de su crecimiento poblacional.

Otro de los elementos que caracterizan y diferencian a la ciudad de Barcelona respecto a otras ciudades, por ejemplo, de los países del centro y norte de Europa, es el déficit de vivienda destinada a políticas sociales, y de manera muy particular, de vivienda social de alquiler. Además, es una característica compartida con el sistema residencial de Cataluña y el resto del Estado (Donat et al., 2021; Trilla & Bosch, 2018). Esta es una de las razones que explica la intensidad de la crisis de accesibilidad en las grandes ciudades españolas en general, y en Barcelona en particular, pero no es la única, ya que en otras ciudades europeas donde el parque social de alquiler es más elevado, los precios de las viviendas en el mercado libre también se alejan igualmente de los ingresos de los hogares (Housing Europe Observatory, 2022).

Otra característica particular de Barcelona es la existencia de un significativo parque de alquiler, mucho más elevado que la media de la metrópoli, de Cataluña o del resto del Estado. Ciertamente, no es equiparable al parque de alquiler en otras ciudades de países europeos, pero en el contexto de los países del sur de Europa, alrededor de un 30% de parque de alquiler es una cifra muy notable, en unas sociedades con un claro predominio de la propiedad como régimen de tenencia.

Estas son, por lo tanto, algunas de las principales características del sistema residencial de la ciudad de Barcelona, que tiene elementos comunes con otras ciudades del mundo y del Estado, pero que también tiene otras particulares. Con este punto de partida, el objetivo de este artículo es analizar la evolución reciente de algunas de estas temáticas.

Para hacerlo se presentan datos actualizados a partir de diversas fuentes. En primer lugar, de los censos, con la recopilación de los datos del recientemente publicado Censo del 2021. Cabe advertir que la operación censal del 2021 se ha basado en una metodología de recopilación de información de registros, diferente a la de censos precedentes. Esta es una cuestión que afecta principalmente la contabilización del parque de vivienda, como se señalará en el apartado correspondiente. En segundo lugar, se presentan datos actualizados de los precios promedio de alquiler por barrios de Barcelona provenientes de las fianzas del INCASÒL, para el segundo trimestre de 2023, que sirven de base para los cálculos de esfuerzo de acceso. Finalmente, es necesario mencionar la inclusión de los últimos datos de la Encuesta Metropolitana de Condiciones de Vida, en su edición 2021-2022, y de la Encuesta de Cohesión Urbana, 2022. Se trata de dos fuentes extraordinarias en el contexto estadístico español, que permiten disponer de series históricas para analizar tantos elementos relativos a las condiciones de vida de la población, y en particular de los temas relacionados con la vivienda.

Después de esta introducción, el artículo consta de seis apartados. En el primero, se analizan las bases demográficas que sirven para cuantificar las necesidades de vivienda, es decir, la población y los hogares, así como los principales factores que explican su evolución reciente. En el segundo apartado, se profundiza en los cambios en las formas de convivencia, un aspecto con incidencia muy notable, precisamente, en la evolución de hogares. En el tercer epígrafe, se estudia la evolución del parque de vivienda, y de manera particular el parque de vivienda principal, con especial atención al régimen de tenencia. En el cuarto apartado, se entra en los temas relativos al problema de la accesibilidad, primero con el contraste entre la evolución de los ingresos medios de la población y los precios medios de la vivienda y, en segundo lugar, con los cálculos de esfuerzo de acceso a la vivienda de alquiler. En el quinto apartado, el análisis se centra en los costos económicos que la vivienda supone a los hogares y en el aumento de la inestabilidad residencial, sobre todo de los hogares que viven en alquiler. Finalmente, se presentan unos párrafos con las conclusiones del artículo.

1. Las bases demográficas de las necesidades de vivienda: migraciones y estructura por edades

El análisis de las dinámicas poblacionales y de los hogares permite conocer la base demográfica de las necesidades de vivienda. Tomando como referencia los datos censales, en el año 2021 hay en Barcelona 671.177 hogares (tabla 1), lo que representa una disminución de 12.901 hogares en comparación con el censo del año 2011, cuando se contabilizaron 684.078. Además, esta disminución contrasta con el notable crecimiento de 89.626 hogares experimentado durante el período intercensal 1991-2011.

Tabla 1. Población y hogares en Barcelona. Años 1981-2021

	1981	1991	2001	2011	2021
Población	1.752.627	1.643.542	1.503.884	1.611.013	1.627.559
Población que vive en hogares familiares	-	1.632.590	1.491.609	1.601.935	1.591.164
Hogares	579.831	576.640	594.452	684.078	671.177
Dimensión mediana de los hogares	-	2,83	2,51	2,34	2,37

Fuente: INE, Censos de población y hogares.

Antes de analizar las causas de esta evolución en el número de hogares, es importante tener en cuenta que, aunque a partir de los datos censales se observa una disminución en el número de hogares en la ciudad, la información extraída de otras fuentes indica que la disminución más pronunciada en el número de hogares ocurrió al inicio del período, cuando el saldo por migraciones internacionales se aproximó a cero e incluso fue negativo² en algunos años. En cambio, en los últimos años, exceptuando el breve freno causado por la crisis de la COVID-19, el número de hogares sigue una tendencia ascendente.

En efecto, para explicar la evolución en el número de hogares, es necesario centrarse en los saldos migratorios, así como en la estructura por edades y en los cambios en las formas de convivencia. Estos son los principales factores que están detrás de la generación y destrucción de hogares.

En cuanto a las migraciones, durante la primera mitad del período 2011-2021, como se mencionó anteriormente, se produjo una disminución en el saldo por migraciones internacionales, que se ha recuperado en la segunda mitad de la década (gráfico 1). En conjunto, el saldo por migraciones internacionales ha supuesto una ganancia de 112.214 personas durante el período 2011-2021.

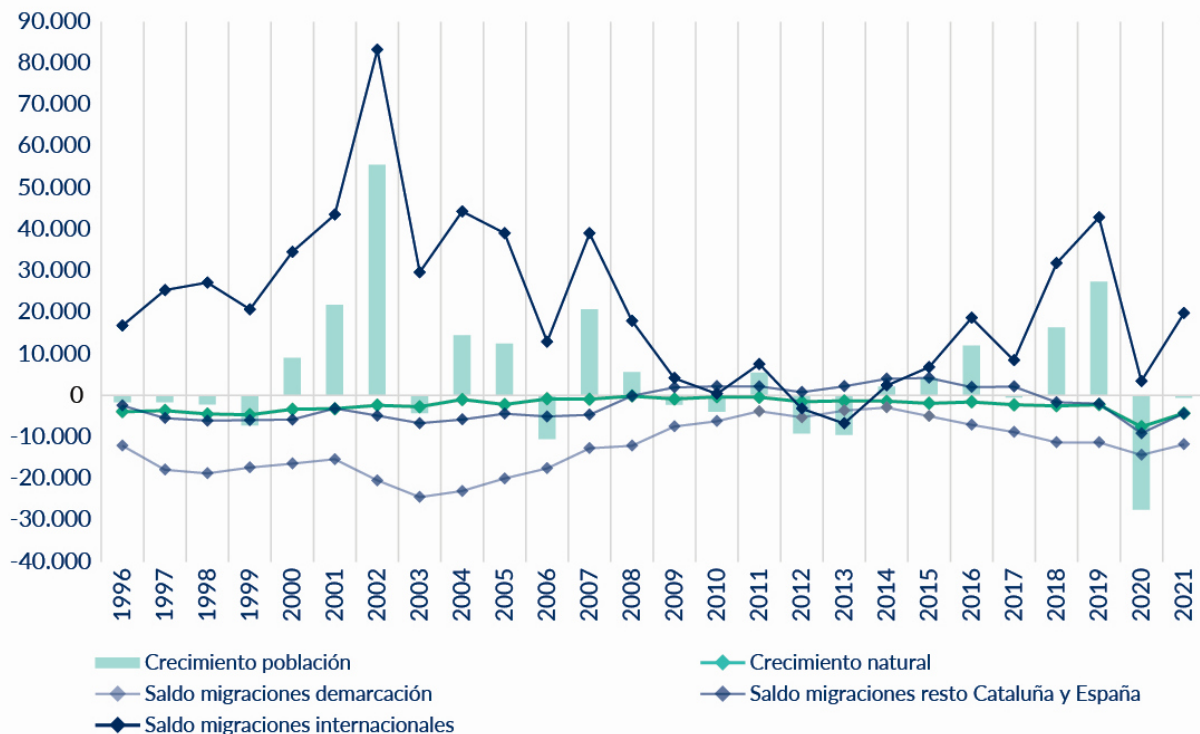
Cabe destacar que este aumento, aunque importante, es significativamente inferior al que ocurrió en el período intercensal 2001-2011, cuando se ganaron 314.430 residentes debido al saldo por migraciones internacionales. Precisamente esta diferencia es una de las principales causas que explica que durante el último período intercensal 2011-2021 el número de hogares no haya experimentado un crecimiento tan notable como en el período intercensal anterior.

En cambio, si se presta atención a las migraciones que tienen como origen o destino otro municipio de la provincia de Barcelona, y que están relacionadas principalmente con motivos residenciales, los saldos son negativos. Es decir, hay más población, y por ende más hogares, que salen de Barcelona que los que entran. En concreto, en el período 2011-2021, el saldo por migraciones con el resto de la demarcación ha supuesto la pérdida neta de 73.275 residentes. En este caso, es importante destacar que esta disminución ha sido más discreta que en el período intercensal anterior, cuando se perdieron 159.269 habitantes.

Finalmente, cabe señalar que el saldo por migraciones con el resto de Cataluña y España tiene poco peso a la hora de explicar la variación de la población y, por consiguiente, de los hogares, en la ciudad de Barcelona. Así, en el período 2011-2021 se ganaron tan solo 4.931 residentes por este motivo, mientras que en el período 2001-2011 se perdieron 30.431.

2. De acuerdo con la información sobre domicilios padronales elaborada por la Oficina Municipal de Datos, el año 2016 había 654.979 hogares; el año 2017, 658.375; el año 2018, 660.816; el año 2019, 662.787; el año 2020, 664.476; el año 2021, 660.063; el año 2022, 662.833 y el año 2023, 668.790.

Gráfico 1. Componentes del crecimiento demográfico en Barcelona. Evolución 1996-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de Idescat, Padró continu de població, Estadística de Variaciones Residenciales i Moviment Natural.

En conjunto, el saldo migratorio total de la ciudad de Barcelona durante el período intercensal 2011-2021 ha supuesto una ganancia de 43.870 habitantes, mientras que durante el período 2001-2011 fue de 124.460 habitantes. En definitiva, aunque debido a las migraciones la ciudad de Barcelona ha visto aumentar durante el período 2011-2021 el número de residentes, y en consecuencia de hogares, es importante notar que se ha producido un notable freno en relación con la década precedente.

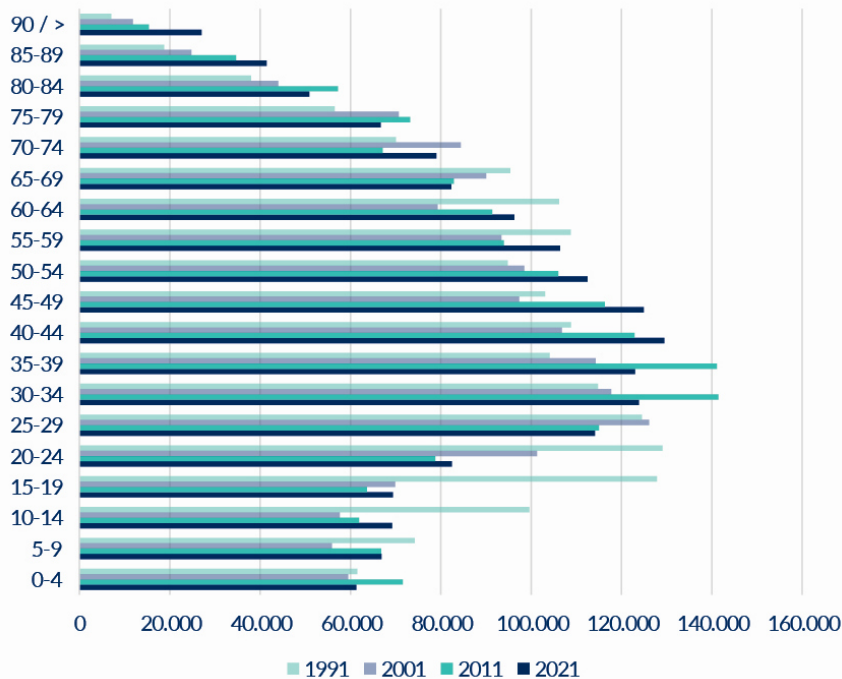
Junto con las migraciones, el segundo factor con un peso explicativo importante en la evolución de los hogares es la estructura por edades. Así, por un lado, la cantidad de jóvenes señala el número potencial de hogares que se crearán por emancipación, mientras que, por otro lado, la cantidad de población en las edades más avanzadas proyecta la destrucción de hogares debido a la mortalidad.

Si se enfoca el análisis en primer lugar en los jóvenes, se puede apreciar cómo, en el año 2011, las cohortes de jóvenes que potencialmente se debían emancipar durante los siguientes diez años habían disminuido respecto a períodos anteriores (gráfico 2). En efecto, en el año 2011 había 204.415 jóvenes entre 10 y 24 años (que durante el período intercensal 2011-2021 pasaron a tener entre 20 y 34 años), un 11% menos que en el año 2001, cuando había 228.912.

A este descenso en el número de jóvenes en edades de emancipación se debe sumar la disminución de las tasas de emancipación durante la última década, lo que implica que en estas edades haya más jóvenes que aún no han formado un nuevo hogar. Así, para tener un dato de referencia, la tasa de emancipación de los jóvenes de 16 a 29 años en Cataluña ha pasado del 28,9% en el año 2011 al 19,2% en el año 2022, es decir, ha disminuido casi diez puntos³. En definitiva, el descenso del número de jóvenes en edades de emancipación, junto con el retroceso en las tasas de emancipación, sería otra de las principales causas que explican el estancamiento del número de hogares en la ciudad de Barcelona.

3. Fuente: Observatorio Catalán de la Juventud.

Gráfico 2. Población por grupos de edad. Barcelona. Años 1991-2011



Fuente: INE, Censos de población.

En cuanto a la población en edades más avanzadas, en el año 2011 había más población de 75 años y más, donde la probabilidad de defunción es más elevada, que diez años antes. En concreto, en el año 2011 había 180.555 personas en estos grupos de edad, 29.152 más que en el año 2001, momento en que había 151.403 (gráfico 2). En estas franjas de edad, el porcentaje de hogares unipersonales es muy significativo, de manera que la mortalidad de una persona a menudo conlleva la destrucción de un hogar. Así, a pesar del aumento de la esperanza de vida de la población, la concentración de población en edades avanzadas habría dado lugar a una mayor destrucción de hogares durante el período 2011-2021, en comparación con períodos intercensales anteriores.

En conjunto, pues, los factores relacionados con la estructura por edades de Barcelona tienen un peso muy significativo a la hora de explicar el estancamiento en el número de hogares en la ciudad durante el período intercensal 2011-2021. Así, por un lado, aunque el proceso de emancipación siempre supone la creación de hogares, estos han sido mucho menos numerosos que en períodos precedentes. Por otro lado, la concentración sin precedentes de un número de efectivos en las edades avanzadas habría sido el principal motor de la destrucción de hogares en la ciudad.

Como el lector habrá deducido, estos procesos demográficos no están aislados de otras dinámicas de la sociedad. Así, por ejemplo, las migraciones internacionales tienen los motivos económicos como principal motivación, mientras que las migraciones metropolitanas muy a menudo están relacionadas con el mercado de la vivienda. En cambio, hay otras dinámicas que sí tienen un comportamiento demográfico más autónomo y predecible, como por ejemplo el efecto de la mortalidad en las edades avanzadas en la destrucción de hogares. Finalmente, hay procesos, como la emancipación, en los cuales interactúan, por un lado, la estructura de la población (el número de jóvenes en edades de emancipación) y, por otro lado, las posibilidades materiales derivadas del mercado laboral y del sistema residencial.

2. Los cambios en las formas de convivencia y en el tipo de hogares

El tercer factor con incidencia en la evolución de los hogares, que se suma a las migraciones y a la estructura por edades discutidos anteriormente, son los cambios en el tipo de hogares. En este tema, es importante tener en cuenta no solo el incremento en un tipo específico de hogar, sino también la relación entre la población y los hogares, que se refleja en el número de personas que viven en cada tipo de hogar.

Así, para un número constante de habitantes, la presencia de hogares con ocupaciones medias bajas, como por ejemplo los unipersonales (1 persona), resulta en un número de hogares más elevado en comparación con los hogares con ocupaciones medias altas, como por ejemplo una pareja con hijos (3,6 personas de media en el hogar en 2021). Llevando el ejemplo al extremo, con una población de un millón de habitantes habría un millón de hogares unipersonales, pero solo 276.147 hogares de pareja con hijos.

Los hogares monoparentales son el tipo que más ha crecido en el período intercensal 2011-2021, ya que han aumentado en 16.271 unidades, pasando de 77.680 a 93.951 (tabla 2). En el año 2021 representan el 14% del número total de hogares. Además, este aumento ha favorecido el crecimiento de los hogares en el doble sentido al que se acaba de hacer referencia. En primer lugar, porque han aumentado, como es evidente, pero, en segundo lugar, porque tienen una ocupación media baja y el aumento de este tipo de hogares se ha producido con menos población que si hubiera sido con otro tipo (excepto los unipersonales).

Tabla 2. Tipología de hogares. Barcelona. 2001-2021

	2001		2011		2021		Variación 2021-2011		Dimensión mediana 2021
Unipersonales	155.463	26,2%	198.052	29,0%	207.972	31,0%	9.920	5,0%	1,0
Parejas sin hijos/as	130.531	22,0%	166.475	24,3%	135.294	20,2%	-31.181	-18,7%	2,0
Hogares monoparentales	65.941	11,1%	77.680	11,4%	93.951	14,0%	16.271	20,9%	2,3
Sin núcleo	32.913	5,5%	37.109	5,4%	50.805	7,6%	13.696	36,9%	2,7
Parejas con hijos/as	200.350	33,7%	190.647	27,9%	170.172	25,4%	-20.475	-10,7%	3,6
Hogares múltiples	9.254	1,6%	14.115	2,1%	12.990	1,9%	-1.125	-8,0%	5,7
Total	594.452	100,0%	684.078	100,0%	671.178	100,0%	-12.900	-1,9%	2,4

Fuente: Idescat, Censo de población 2001y 2011; y elaboración propia a partir de INE, Censo de población 2021.

Por su parte, los hogares sin núcleo han aumentado en 13.696 unidades en el último período intercensal, siendo 50.805 en 2021, representando el 7,6%. En este caso, dado que tienen una dimensión por encima de la media (2,7 ocupantes), se puede decir que benefician menos en el doble sentido que se está tratando, ya que para formar un hogar sin núcleo se necesita más población que en otros tipos de hogares con dimensiones más reducidas.

El tercer tipo de hogar que más ha crecido han sido los unipersonales, con un incremento de 9.920 unidades. Este tipo es el más frecuente en 2021 en la ciudad de Barcelona, con 207.972, un 31%. De hecho, el número de hogares unipersonales ha aumentado de manera muy intensa en las últimas décadas, y ha favorecido el crecimiento de los hogares en el doble sentido al que se está haciendo referencia. Así, dado que tienen una ocupación media baja (1 persona), el aumento se ha producido con menos población que si hubiera sido con otro tipo de hogar.

Como se puede deducir, esta relación entre el tipo de hogar y las personas que viven en él tiene grandes connotaciones para el sistema residencial, ya que no solo indica cómo los cambios en las formas de convivencia llevan asociadas intensidades de ocupación de la vivienda diferentes, sino también porque tiene implicaciones en una cuantificación agregada de las necesidades de vivienda. De hecho, el aumento de los hogares unipersonales durante las últimas décadas es una de las principales causas que explica que en momentos en que la población ha disminuido, como en el período 1991-2001, el número de hogares continuara creciendo. Desde esta perspectiva, es importante tener en cuenta que durante el período 2011-2021, el incremento del número de hogares unipersonales se ha moderado de manera muy notable respecto a los períodos intercensales precedentes, de manera que este factor ha dejado de tener un peso tan notable en la evolución conjunta del número de hogares.

Si el análisis se centra en los tipos de hogares que han disminuido en el último período intercensal, en primer lugar, se deben destacar los hogares de pareja sin hijos. En 2021 hay 135.294 hogares de este tipo en la ciudad de Barcelona, un 20,2%, aunque han disminuido de manera muy significativa (31.181) desde 2011 cuando había 166.475. Se trata, como se puede ver en la tabla 2, del tipo de hogar que más se ha reducido y, lógicamente, tiene un impacto muy significativo en el doble sentido que se ha visto, ya que tienen una media de ocupación baja (2

personas), por debajo de la mayoría de tipos de hogar. Además, la evolución durante el período 2011-2021 ha experimentado un cambio de signo en relación al período 2001-2011, cuando este tipo de hogar había crecido de manera muy significativa. Así pues, esto se puede considerar como una de las principales razones, desde el punto de vista de la tipología de hogares, del estancamiento de los hogares durante el último período intercensal.

El segundo tipo de hogar que más ha disminuido entre los años 2011 y 2021 han sido los de pareja con hijos, que han retrocedido en 20.475 unidades, un descenso muy notable, que continúa con lo que ha venido ocurriendo en las últimas décadas. Así, en 2021 hay 170.172 hogares de pareja con hijos en Barcelona, con una ocupación media de 3,6 personas, y representan el 25,4% del total. Este descenso se puede decir que penaliza menos en el doble sentido que se está tratando, ya que con la misma población que deja de vivir en estos hogares se pueden formar muchas más de otros tipos con dimensiones más reducidas. Finalmente, los hogares múltiples, que son los que tienen una media de ocupación más elevada (5,7 personas), han disminuido durante el último período intercensal en 1.125 unidades, y en 2021 son 12.990, que representan solo el 1,9%.

En definitiva, los tipos de hogares que han crecido en el período 2011-2021 han sido los hogares monoparentales, los hogares sin núcleo y los unipersonales. En el caso de los monoparentales y los unipersonales, dado que tienen una ocupación media más baja, tienen un mayor impacto en el crecimiento total de hogares, ya que para formar estos hogares se necesita menos población. Cabe destacar, sin embargo, que el crecimiento de los hogares unipersonales se ha moderado de manera muy significativa respecto a períodos anteriores. En sentido contrario, los tipos de hogares que han disminuido son los de pareja sin hijos, los de parejas con hijos y los múltiples. En este caso, lo que tiene mayor incidencia es la reducción de parejas sin hijos, ya que tienen una ocupación media más baja, mientras que la reducción de parejas con hijos, también importante desde el punto de vista cuantitativo, no tiene un impacto tan relevante en la reducción global del número de hogares.

3. Un parque de vivienda principal en retroceso con un descenso de los hogares que viven en propiedad

A pesar de que la ciudad de Barcelona es un territorio intensamente urbanizado, durante las últimas décadas el parque de viviendas ha aumentado de manera significativa, especialmente durante el período del último auge inmobiliario (1996-2007).

Así, si se toman como referencia los datos censales, entre los años 1991 y 2011 se pasó de 669.459 viviendas familiares a 811.106, es decir, un crecimiento del 21,2% (141.647 unidades) en dos décadas (tabla 3).

Tabla 3. Tipología de viviendas familiares y régimen de tenencia. Barcelona. 1981-2021

	1981	1991	2001	2011	2021		Variación 2011-2021	
Viviendas familiares principales	579.831	576.640	594.451	684.078	671.178	100,0%	-12.900	-1,9%
En propiedad	287.153	354.477	405.090	437.631	409.686	61,0%	-27.945	-6,4%
En alquiler	268.881	207.199	169.137	205.912	208.467	31,1%	2.555	1,2%
Otro régimen de tenencia	23.797	14.964	20.224	40.535	53.025	7,9%	12.490	30,8%
Viviendas familiares no principales	93.675	92.819	163.477	127.028	137.574	-	10.546	8,3%
Total	673.506	669.459	757.928	811.106	808.752	-	-2.354	-0,3%

Fuente: INE, Censos de población y viviendas

Sin embargo, durante el último período intercensal, esta tendencia se ha visto interrumpida hasta el punto de que el número de viviendas familiares se ha reducido para situarse en las 808.752 unidades en 2021.

Este estancamiento en el número de viviendas familiares, lo que se conoce como "stock" de vivienda, no se debe a que la construcción residencial se haya detenido bruscamente. De hecho,

durante el período 2011-2021 se han finalizado en la ciudad de Barcelona 12.770 viviendas⁴, cifras que están lejos del nivel constructivo del período del auge inmobiliario, pero que son importantes en un territorio cada vez más urbanizado.

Lamentablemente, no se dispone de información pública que permita profundizar en las cifras de procesos como la pérdida de viviendas por demoliciones, la creación de viviendas por divisiones o la dinámica de cambio de usos, es decir, viviendas que cambian su función y pasan a destinarse a otros usos (oficinas, terciario, hoteles, etc.). De hecho, este cambio de usos tiene un doble sentido, ya que hay inmuebles que pasan a ser viviendas y viceversa. A estas limitaciones, se debe sumar además el cambio metodológico introducido en el último censo, donde la contabilización del parque de viviendas se ha realizado mediante registros administrativos.

La pérdida de vivienda principal es otro hecho destacable que se puede extraer de los datos del censo de 2021. En efecto, en 2021 hay 671.178 viviendas principales, 12.900 menos que en 2011. En contrapartida, el número de viviendas no principales ha aumentado en 10.546 unidades y en 2021 se contabilizan 137.574. El tipo de vivienda no principal ha sido una cuestión recurrente en cada operación censal, especialmente en lo que se refiere a las viviendas desocupadas. En este sentido, es necesario recordar que para contrastar los datos de los censos anteriores se han realizado estudios complementarios que han reducido de manera muy notable el parque de viviendas desocupadas en comparación con los resultados del censo (Costas, 2007; Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació de Barcelona, 2019). El contraste de los datos de viviendas desocupadas del último censo de 2021 aún no se ha realizado, pero de acuerdo con la experiencia previa sería muy precipitado sacar conclusiones con las cifras censales. Por otro lado, los datos provenientes de otros trabajos indican que las viviendas destinadas a uso turístico han aumentado durante el período intercensal 2011-2021, tanto las que tienen licencia como vivienda de uso turístico (HUT), como las que se ofrecen de manera ilegal en los portales especializados (Duatis et al., 2016).

Otra característica que se puede extraer del censo de población y viviendas es el régimen de tenencia de las viviendas, que, como se sabe, corresponde al número de viviendas familiares principales. Así, en 2021 de las 671.178 viviendas familiares principales, en 409.686 (el 61%) viven hogares en régimen de propiedad, en 208.467 (31,1%) en alquiler y, finalmente, en 53.025 (7,9%) en otros regímenes. Cabe destacar que en 2021 hay 27.945 hogares menos que viven en propiedad respecto a 2011, lo que supone la constatación de que este tipo de régimen de tenencia ha ido en descenso desde la crisis financiera internacional de 2007.

En cambio, hay 2.555 hogares más que viven en alquiler. Ciertamente, el incremento de los hogares en alquiler ya se había producido en el censo de 2011, cuando se contabilizaron 205.912. Así pues, lo que se puede deducir de las cifras del censo de 2021 es que, aunque el número de nuevos contratos de alquiler que se contabilizan no ha dejado de crecer⁵, el parque de alquiler, en cambio, se ha mantenido muy estable. O dicho de otra manera, el dinamismo del mercado de alquiler respondería más a la rotación dentro de un parque relativamente invariable, y menos a un incremento neto de la oferta.

Finalmente, en cuanto al régimen de tenencia, cabe destacar el incremento de otros regímenes, en los que viven 53.025 hogares, lo que supone un crecimiento muy notable de 12.900 hogares, un 30,8%. Lamentablemente, la estadística censal no permite diferenciar estos regímenes diferentes de la propiedad y el alquiler, que se tendrán que desglosar en trabajos posteriores con otras fuentes.

En definitiva, durante el último período intercensal 2011-2021 el parque de viviendas de la ciudad de Barcelona se ha estancado, al igual que el parque de vivienda principal. Esta dinámica contrasta con la que se había producido durante las últimas décadas en las que el parque había

4. Fuente: Servicio de Estudios y Documentación de la Vivienda de la Generalitat de Catalunya, a partir de los certificados finales de obra de los colegios de aparejadores.

5. Un ejemplo, según las fianzas depositadas en el INCASÒL, entre los años 2011 y 2021 se formalizaron 503.583 contratos de alquiler nuevos.

aumentado de una manera muy significativa. Aunque, desafortunadamente, no se dispone de datos para verificarlo, la principal hipótesis detrás del estancamiento del stock de vivienda en general, y principal en particular, estaría relacionada con el cambio de usos, es decir, con la conversión, mediante reformas, de inmuebles que son viviendas a oficinas, usos terciarios, hoteles, etc.

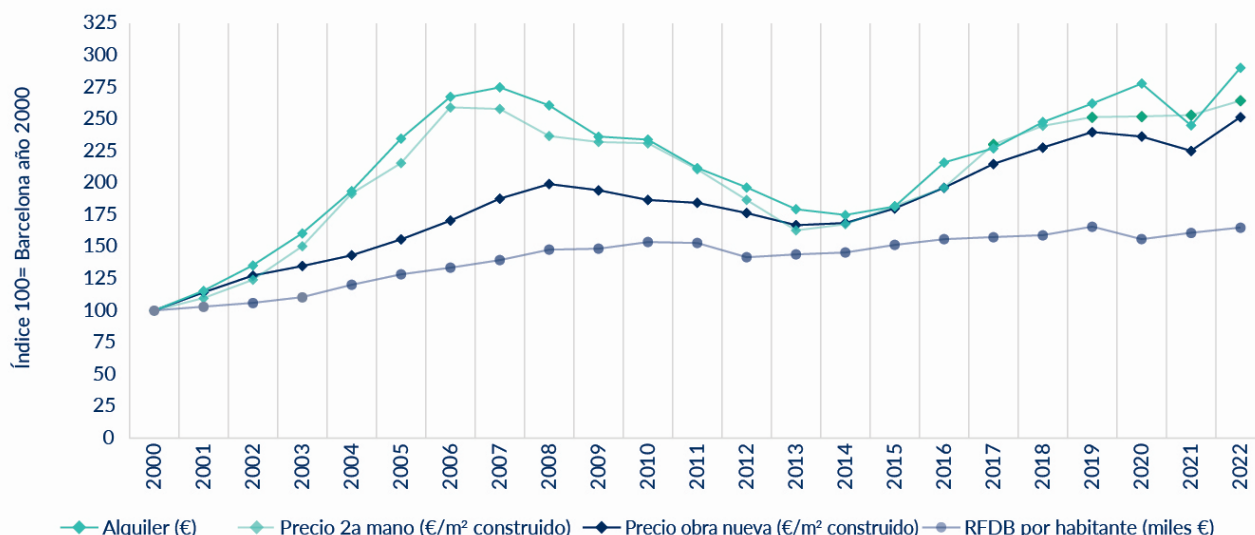
4. El remarcado incremento del precio medio de la vivienda y la separación de las posibilidades reales de los hogares

La tendencia a la separación entre los ingresos de los hogares y los precios medios de la vivienda, tanto en compraventa de obra nueva y de segunda mano como en alquiler, ha sido observada en las últimas dos décadas (Sender et al., 2021). Esto se traduce en que, en promedio, los hogares deben destinar una parte más grande de sus ingresos al pago de la vivienda. Se trata de una dinámica que se reproduce en otras ciudades europeas y del resto del mundo, lo que ha llevado a que algunos autores se refieran a ella como una crisis global de accesibilidad a la vivienda (Galster y Lee, 2021; Wetzstein, 2017), con repercusiones muy relevantes sobre las condiciones de vida de la población (European Commission, 2022; Serme-Morin et al., 2022). De hecho, el problema de acceso y mantenimiento a la vivienda no solo afecta a la población con menos recursos, sino que se extiende cada vez a una parte más grande de la población (OCDE, 2021).

Si nos enfocamos en los datos de esta crisis de accesibilidad en Barcelona, se puede apreciar que la evolución tan diferenciada en la renta de los individuos y en los precios medios de la vivienda no ha sido constante, sino que ha tenido diferentes fases, muy relacionadas con los ciclos económicos y del sector de la vivienda (gráfico 3): el período 2000-2007, que coincide con el último auge inmobiliario; el período 2007-2013, de pinchazo y donde tiene lugar una intensa recesión económica; y, finalmente, el período 2013-2022, de recuperación y crecimiento económico y de tensión de precios (con el paréntesis de la crisis de la COVID-19 entre los años 2020 y 2021).

De todos modos, en períodos que registran aumentos en los precios medios de la vivienda, estos lo hacen con una intensidad mucho mayor que cuando se producen descensos en momentos de recesión, de tal manera que a largo plazo los precios medios se incrementan.

Gráfico 3. Evolución de la Renta familiar disponible bruta por habitante y de los precios medianos de la vivienda. 2000-2021. Barcelona (2000=100)



Fuente: Elaboración propia. RFDB: Idescat, 2000-2020 y estimación RFDB 2021-22, a partir de INE y Banco de España, Contabilidad Nacional de España; Precio medio de alquiler: Secretaria de Vivienda, a partir del registro de fianzas depositadas en el INCASÒL; Precio medio de compraventa: Secretaria de Vivienda 2000-2013 y Secretaria de Vivienda, 2013-2022, a partir del Colegio de Registradores.

La separación entre el crecimiento de los ingresos de los hogares y los precios medios de la vivienda, ya sea en compraventa de obra nueva y de segunda mano o en alquiler, no se ajusta al crecimiento de los ingresos de los hogares, sino que siempre se produce en proporciones mucho mayores.

De hecho, si se considera la evolución desde el año 2000, mientras que los ingresos de los hogares han aumentado un 64,9%, el precio medio de compraventa de obra nueva ha aumentado un 190,1% (2,9 veces más), el de segunda mano un 164,5% (2,5 veces) y el de alquiler un 151,5% (2,3 veces).

Si se observan las dinámicas descritas considerando la vivienda solo como un bien de inversión, los datos ratifican lo que es bien conocido en el sector, es decir, que la vivienda, con mayor o menor intensidad, ofrece rentabilidades positivas a largo plazo. Sin embargo, si la mirada se enfoca en considerar la vivienda también como un bien de primera necesidad, los datos mostrados reflejan un problema, probablemente uno de los principales problemas de nuestro sistema residencial: la separación entre los ingresos medios de la población y los precios medios de la vivienda continúa avanzando, y estos se alejan de las posibilidades reales de los hogares.

La tendencia a la separación entre los ingresos de los hogares y los precios medios de la vivienda, tanto de compraventa como de alquiler, tiene una traducción directa hacia las dificultades de acceso a la vivienda de la población. Durante el auge inmobiliario de 1996-2007, donde la principal forma de acceso a la vivienda era en propiedad, esta separación entre ingresos y precios se había compensado parcialmente con tipos de interés de referencia a la baja y/o en niveles bajos, y con condiciones de financiamiento aparentemente favorables (relación préstamo-valor y duración media de las hipotecas). Sin embargo, después del auge, el acceso a la propiedad dejó de ser una opción para muchas familias, y la demanda de vivienda en alquiler aumentó de manera muy notable (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2019). Pues bien, para acceder a una vivienda en alquiler, las condiciones de financiamiento no intervienen, de tal manera que la separación entre ingresos y precio medio de la vivienda, que acaba de verse, se traslada directamente al esfuerzo de acceso a la vivienda de los hogares.

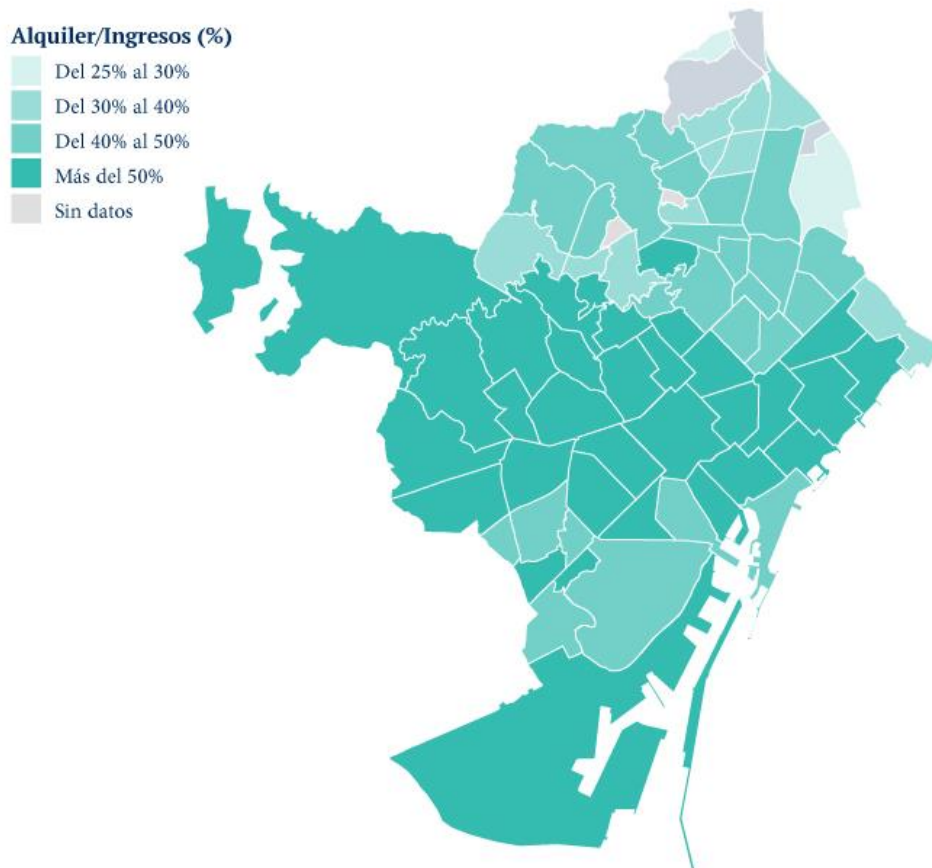
Así, si se examinan en detalle las condiciones de acceso a una vivienda en alquiler de precio medio para un hogar con ingresos anuales de 25.000 € netos, se puede ver lo limitadas que son sus opciones en los barrios de la ciudad de Barcelona (figura 1). De hecho, con los precios del segundo trimestre de 2023, un hogar con estas características solo podría acceder a una vivienda en alquiler en los barrios de Ciutat Meridiana y el Bon Pastor y, incluso en estos casos, tendría que destinar casi el 30% de sus ingresos (28,5% y 28,9%), que se considera como el umbral máximo recomendable. En el resto de los barrios, el esfuerzo para el pago de las rentas del alquiler supera este 30%.

Es importante tener en cuenta que la mitad (el 50,4%) de los hogares encabezados por población de 16 a 39 años en el ámbito metropolitano no alcanza este umbral de ingresos (Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona, 2023), y por lo tanto, sin otros tipos de ayudas, ya sea gubernamentales o familiares, estas son las posibilidades que se encuentran en el mercado de alquiler. Por otro lado, cabe destacar que en los cálculos realizados se ha tomado como referencia el precio medio de alquiler, mientras que en el mercado hay ofertas por debajo de este precio medio que harían menos costosas las condiciones medias de acceso que se acaban de describir. Sin embargo, en casi todos los barrios (65 de los 69 donde hay datos), el esfuerzo en relación con el precio medio se sitúa no por encima del 30%, sino por encima del 35%, e incluso en 56 de los 69 barrios por encima del 40%.

En definitiva, la tendencia a la separación entre los ingresos de la población y el precio medio de la vivienda, que es común en otras ciudades de nuestro entorno, tiene una clara manifestación en las condiciones de acceso: en el caso concreto de la ciudad de Barcelona, dejando a la mitad de los hogares jóvenes excluidos del mercado en una parte muy importante de los barrios de la ciudad

De esta manera, el problema de acceso a la vivienda, lejos de centrarse en la población más vulnerable, se encuentra cada vez más generalizado, en particular entre las generaciones jóvenes que deben acceder a la vivienda y que, en muchos casos, solo pueden hacerlo en el mercado de alquiler.

Figura 1. Esfuerzo teórico de acceso a la vivienda de alquiler para un hogar con 25.000 € de ingresos anuales. Barrios de Barcelona. Segundo trimestre de 2023



Fuente: Elaboración propia. Secretaría de Vivienda, a partir del registro de fianzas depositadas en INCASÒL.

5. Los costes y las dificultades de permanencia en la vivienda

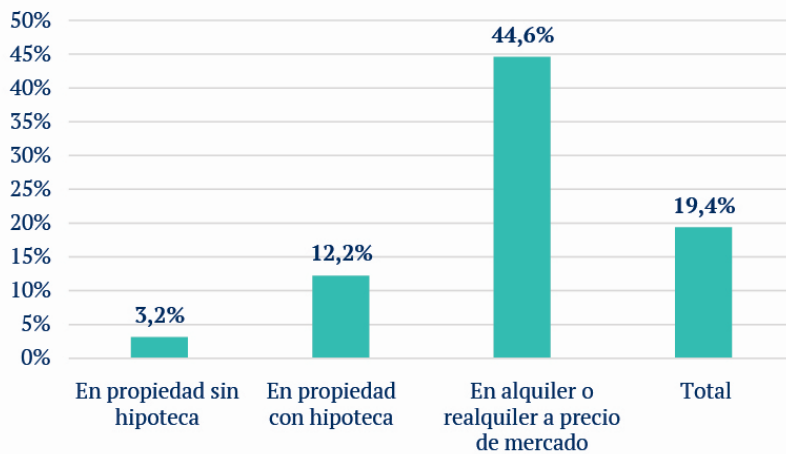
La creciente separación entre los ingresos de los hogares y el precio medio de la vivienda no solo tiene consecuencias sobre el acceso a la vivienda, sino que también afecta a la población que ya ha accedido, pero que debe enfrentarse a los gastos mensuales. Estos gastos pueden representar un porcentaje muy significativo de los ingresos de los hogares e incluso superar los umbrales recomendables, convirtiendo la vivienda en un elemento de inseguridad para los hogares, especialmente entre aquellos que viven en alquiler, como se verá a continuación. Un indicador para aproximarse a esta realidad es la tasa de sobrecarga, que contabiliza el porcentaje de población que vive en hogares que destinan más del 40% de sus ingresos al pago de los gastos de vivienda, incluyendo los alquileres, las cuotas hipotecarias y también los suministros.

En el período 2021-2022, la tasa de sobrecarga de los gastos de vivienda de la población de Barcelona es del 19,4% (gráfico 4). Sin embargo, esta tasa difiere según el régimen de tenencia. Así, para la población que vive en hogares que tienen la vivienda en propiedad completamente pagada, la tasa es muy reducida, del 3,2%. En cambio, para la población que vive en hogares en propiedad con hipoteca, la tasa se incrementa hasta el 12,2%.

Sin embargo, es entre la población que vive de alquiler donde la tasa de sobrecarga se multiplica y se sitúa en el 44,6%.

En otras palabras, el 44,6% de la población arrendataria de Barcelona que vive en hogares destina más del 40% de sus ingresos al pago de los alquileres y los gastos de suministros⁶.

Gráfico 4. Tasa de sobrecarga de los costes de vivienda según régimen de tenencia. Barcelona. Periodo 2021-2022



Esta sobrecarga tan pronunciada entre los hogares que viven en alquiler a precio de mercado se debe a varias razones. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que, en promedio, los hogares que viven en viviendas de alquiler tienen ingresos inferiores a aquellos que viven en propiedad (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2018). En segundo lugar, hay que tener presente que buena parte de la población que vive de alquiler debe hacer frente a rentas estipuladas en contratos relativamente recientes, muchos de ellos incorporando los significativos aumentos de precios de los últimos tres años. En cambio, una parte muy significativa de la población que vive en una vivienda en propiedad contrató la hipoteca hace más tiempo, incluso antes del último boom inmobiliario (1996-2007). En el caso concreto de la población que paga una hipoteca, es necesario tener en cuenta que los datos de sobrecarga hacen referencia al período 2021-2022, cuando el Euríbor a 12 meses, el tipo de interés de referencia para la mayoría de las hipotecas, se encontraba en valores negativos. Muy probablemente, con el notable incremento que se ha producido durante el 2023, la tasa de sobrecarga de la población que vive en propiedad con hipoteca habrá aumentado de manera significativa.

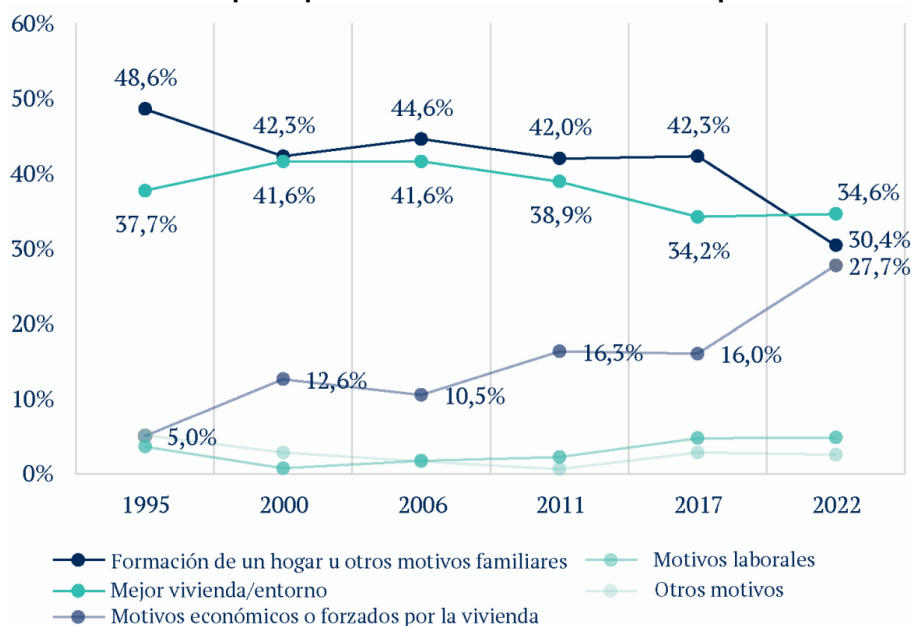
Sea como fuere, es en los hogares que viven en alquiler de mercado donde la tasa de sobrecarga tiene una incidencia más notable, especialmente si se tiene en cuenta que la alternativa, que sería el alquiler social, es muy escasa en la ciudad de Barcelona, y en España en general, representando tan solo el 1,9% del parque (Donat et al., 2021). Todo ello condiciona enormemente la trayectoria y proyectos vitales de la población, no solo en el momento de acceder a la vivienda, sino también cuando ya se ha accedido.

En efecto, el aumento de la inestabilidad en la vivienda es una de las principales consecuencias de la crisis de accesibilidad, y especialmente durante la última década, en la que el alquiler ha ganado peso como régimen de tenencia de los hogares (Módenes, 2019) (gráfico 5).

6. Se trata de un umbral establecido en el marco del EU-SILC (The European Union Statistics on Income and Living Conditions), que recoge Eurostat, para comparar la situación entre países. En España, la fuente recogida en esta información es la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que también permite llegar a resultados por comunidades autónomas. Afortunadamente, en el caso del área metropolitana de Barcelona se dispone de una ampliación de la muestra para bajar al nivel territorial de la ciudad de Barcelona y del resto del área metropolitana, de forma coherente con las estadísticas oficiales que se acaban de ver. Sin embargo, en relación con el método seguido por la EU-SILC para calcular la tasa de sobrecarga, se ha introducido un cambio. En efecto, en el caso de la población que vive en hogares que están pagando una hipoteca, la tasa de sobrecarga del EU-SILC no contabiliza como gasto la parte de la amortización del préstamo (es decir, sólo contabiliza intereses), ya que se considera una inversión. Sin embargo, si se quiere poner el énfasis en las dificultades de pago que tiene la población, como es el caso de este artículo, resulta más aproximado considerar todo el gasto incluido en la cuota de la hipoteca. Tomando como referencia esta última aproximación, se ha redefinido la tasa de sobrecarga contabilizando tanto los intereses como la amortización del capital prestado.

Así, hasta el año 2006, los dos principales motivos de la población de Barcelona para cambiar de vivienda eran la formación de un hogar u otros motivos familiares, por un lado, y para mejorar la vivienda o el entorno, por otro. De hecho, entre ambas motivaciones se explicaba prácticamente la totalidad de la movilidad residencial en la metrópoli de Barcelona.

Gráfico 5. Motivo principal del cambio de vivienda de la población de Barcelona. 1995-2022.



Fuente: Idescat y Instituto Metr poli, Encuesta de Condiciones de Vida y Hábitos de la Población, 1995-2011; y Instituto Metr poli, Encuesta de cohesión urbana, 2017 i 2022.

Por ejemplo, en 1995, estas dos motivaciones representaban un 48,6% y un 37,7%, y ambas juntas eran la razón principal del 86,3% de todos los cambios de vivienda realizados. Por otro lado, el resto de motivaciones tenían un peso muy minoritario. Siguiendo con el año 1995, los motivos económicos o forzados por la vivienda solo eran la principal razón del cambio en un 5% de los cambios residenciales, mientras que los motivos laborales solo eran la causa en un 3,6% de los casos. Esta distribución del año 1995 se ha mantenido de manera aproximada durante los años 2000 y 2006, con el único cambio de que las dos principales motivaciones se han equiparado, pero juntas siempre han sido la principal razón de la mayor parte de la población metropolitana (83,9% en el 2000 y 86,2% en el 2006).

Pues bien, a partir del año 2000, aunque las dos principales motivaciones del cambio de vivienda siguen encabezando la clasificación, ha aparecido una tercera que ha ganado peso de manera muy notable: los motivos económicos o forzados por la vivienda. En efecto, esta motivación ha pasado a representar un 5% de los motivos en el año 2000 a un 16,3% en el 2011, para subir hasta el 27,7% en el 2022.

Este incremento tan notable de cambios de vivienda por motivos económicos o forzados también se ha generalizado en el conjunto de la metr poli de Barcelona (Porcel et al., 2023). En este sentido, no se puede dejar de relacionar con la crisis de accesibilidad que se está exponiendo, pero de manera muy particular, a lo sucedido durante los últimos quince años aproximadamente, cuando el alquiler ha pasado a ser la forma mayoritaria de acceso a la vivienda y gana peso como régimen de tenencia de los hogares. En otras palabras, la sobrecarga en el pago de la vivienda que tienen tantos hogares que viven en alquiler, no solo tiene una repercusión económica, sino que también se traslada hacia una mayor inestabilidad residencial no deseada.

En definitiva, entre la población que ya ha accedido a una vivienda, los costos que debe asumir para pagarla pueden llegar a ser muy significativos, especialmente entre la población que vive en alquiler.

En concreto, casi cuarenta y cinco de cada cien residentes en Barcelona que viven en alquiler deben destinar más del 40% de sus emolumentos para pagar la vivienda, lo que condiciona enormemente su trayectoria y proyectos vitales. Asimismo, principalmente entre los hogares con menos ingresos, la sobrecarga de gastos de la vivienda se traduce en un elemento de inestabilidad, con las consecuencias personales y sociales que se derivan.

6. Conclusiones

El estado de la vivienda, al menos durante las dos últimas décadas, no puede dejar de contextualizarse con lo que se ha denominado la crisis global de accesibilidad a la vivienda, que se reproduce en otras ciudades del mundo. Sin embargo, las particularidades de cada ciudad, de cada sistema residencial, añaden, según el autor, tantos o más elementos de análisis concretos, en los cuales se ha focalizado este trabajo.

Para empezar este recorrido, se ha partido de la cuantificación de las necesidades de vivienda, es decir, del número de hogares. Así, se ha observado cómo durante el último período intercensal 2011-2021 los hogares de la ciudad de Barcelona se han estancado (de 684.078 a 671.177), rompiendo una dinámica que en las últimas décadas había sido justamente la contraria, la de un crecimiento notable. Además, este estancamiento de los hogares se ha producido paralelamente a un incremento, moderado, de la población, una situación nueva durante los últimos cuarenta años. El lector ya puede deducir que una de las consecuencias es que la dimensión promedio de los hogares se ha incrementado, pasando de 2,34 personas en 2011 a 2,37 en 2021.

Antes de sacar conclusiones precipitadas, sin embargo, se debe matizar que esta dinámica de retroceso de los hogares ha sido especialmente intensa durante la primera parte del período intercensal, coincidiendo con el período de recesión económica posterior a la crisis financiera internacional. En cambio, en la segunda mitad de la década ya se ha observado un aumento del número de hogares, y esto, a pesar de la crisis de la COVID-19. Todo esto podría indicar que, más que un cambio de tendencia, ha sido un paréntesis. Sea como sea, se deberá seguir la evolución para validar alguna de estas hipótesis en el futuro.

Referenciado el escenario de estancamiento del número de hogares e incremento de la ocupación promedio, se han analizado los principales factores que explican esta evolución. En primer lugar, se ha destacado la incidencia del saldo positivo por migraciones internacionales, que justamente habían caído en picado durante la primera mitad del período intercensal, para recuperarse durante el segundo (con el paréntesis de 2020 provocado por la crisis de la COVID-19). En cambio, las migraciones al resto de la demarcación, motivadas principalmente por cuestiones relacionadas con la vivienda, presentan saldos negativos en la ciudad de Barcelona durante el período 2011-2021, aunque en relación a períodos precedentes se han moderado esas pérdidas.

Junto con las migraciones, se ha analizado la incidencia de la estructura por edades en la formación de nuevos hogares. Así, se ha visto que las cohortes de población que se debían emancipar en el período 2011-2021 se ha reducido en comparación al período intercensal precedente. Esta reducción de efectivos, combinada con el descenso de las tasas de emancipación, se ha traducido en un freno en la formación de nuevos hogares en estas etapas del curso de vida. Por otro lado, en las edades más avanzadas se ha producido una elevada concentración de población por encima de los 75 años, lo que se traduce en un mayor impacto de la mortalidad, que en estas edades lleva consigo a menudo la destrucción de los hogares.

Finalmente, para explicar la evolución de los hogares en el período 2011-2021 se ha puesto énfasis en la tipología. En concreto, se ha mostrado cómo los hogares que más han crecido han sido los monoparentales y los que no tienen un núcleo, mientras que los unipersonales, aunque han aumentado, lo han hecho a un ritmo mucho más moderado que en las décadas precedentes.

En contrapartida, los hogares que más han disminuido han sido los de pareja sin hijos, que rompen la tendencia creciente de los períodos intercensales anteriores; los de pareja con hijos, que intensifican su descenso; y, finalmente, los múltiples.

Después de ver la evolución del número de hogares y analizar sus causas, el trabajo se ha centrado en el parque de viviendas, que durante el último período intercensal se ha mantenido prácticamente estable (808.752 viviendas familiares en 2021, un 0,3% menos que en 2011). Esta dinámica rompe la evolución de las décadas precedentes, pero antes de entrar en las posibles causas se debe tener en cuenta que el último censo ha introducido cambios metodológicos a la hora de contar el parque. Sea como sea, los datos disponibles indican que no ha sido debido a una parada en la construcción, ya que durante el período 2011-2021 se han finalizado 12.770 viviendas.

Por su parte, el parque destinado a vivienda principal ha disminuido ligeramente (671.178 unidades, un 1,9% menos que en 2011). En este caso, las principales causas del descenso, probablemente, hay que buscarlas en el cambio de uso de vivienda principal a usos turísticos. Siguiendo con el parque principal, se ha profundizado en el régimen de tenencia, para ver que en 2021 hay 409.686 hogares (el 61%) que viven en régimen de propiedad y que, por lo tanto, sigue siendo el régimen mayoritario. Sin embargo, se ha producido un descenso de 27.945 respecto a 2011. En cuanto al alquiler, los datos censales muestran que, a pesar del dinamismo del mercado, especialmente durante la última década, el stock de vivienda principal destinado al alquiler ha crecido muy poco, situándose en 2021 en 208.467 unidades (el 31,1%), solo 2.555 unidades más que en 2011.

Una vez analizadas las necesidades cuantitativas de vivienda y la evolución del stock, se ha entrado a tratar las cuestiones relativas a la accesibilidad, que como se sabe, en las últimas décadas se ha convertido en la principal problemática de la vivienda. El origen de esta problemática se encuentra en la tendencia estructural a la separación entre los ingresos de los hogares y los precios medios de la vivienda. Así, en la ciudad de Barcelona, entre los años 2000 y 2022, mientras que los ingresos de los hogares han aumentado un 64,9%, el precio medio de compra de obra nueva lo ha hecho un 190,1% (2,9 veces más), el de segunda mano un 164,5% (2,5 veces) y el de alquiler un 151,5% (2,3 veces).

Cabe destacar que esta tendencia tiene un carácter estructural más allá de las fases del ciclo económico. Así, en los períodos en que se produce una recesión económica y una contracción de precios, este descenso, descontada la inflación, no contrarresta el crecimiento que se ha producido en momentos de aumento de precios. El resultado, como se puede deducir, es que a largo plazo los precios aumentan, y lo hacen mucho más rápido que el incremento de los ingresos de los hogares.

Lógicamente, este alejamiento de los precios de las posibilidades reales de los hogares tiene un impacto en las dificultades de acceso a la vivienda, que en las últimas décadas se ha producido mayoritariamente en régimen de alquiler. Así, un hogar tipo con ingresos de 25.000 € anuales, umbral que no superan la mitad de los hogares encabezados por jóvenes de 16 a 39 años del área metropolitana, solo podría acceder a una vivienda de alquiler de precio medio en dos barrios de la ciudad de Barcelona. En el resto de barrios estarían excluidos del mercado, ya que en 10 tendrían que destinar entre un 30 y un 40% de los ingresos, en 25 entre un 40% y un 50%, y en 31 más de un 50%.

Pero la separación entre los ingresos y los precios, no solo tiene su traslación a posibilidades de acceso, sino también a los costos que deben asumir las economías domésticas en el pago de la vivienda, que sumado a los suministros, condiciona enormemente las condiciones materiales de una parte de la población de Barcelona, y de manera muy notable de la población que vive de alquiler. Para aproximarse a esta realidad se ha utilizado un indicador llamado tasa de sobrecarga de los gastos de la vivienda. Pues bien, en la ciudad de Barcelona el 44,6% de la población arrendataria vive en hogares que destinan más del 40% de sus ingresos al pago de las rentas del alquiler y de los suministros.

Lógicamente, esta sobrecarga condiciona la trayectoria y proyectos vitales de la población, agravando la inseguridad residencial. De hecho, los motivos económicos o forzados por la vivienda han pasado a ser el motivo del cambio de vivienda del 5% de la población de Barcelona en 2000 al 16,3% en 2011, para subir hasta el 27,7% en 2021.

Los indicadores que se han visto indican las dificultades de acceso y permanencia en la vivienda en la ciudad de Barcelona para un grupo de población cada vez más grande, especialmente para la población que vive de alquiler. Cabe destacar que se trata de indicadores contrastados y de fuentes oficiales, que permiten construir series estadísticas a largo plazo, tan necesarias para diagnosticar y cuantificar las principales dinámicas de la sociedad, y orientar, así, la toma de decisiones.

Bibliografía

COSTAS, A. (dir). (2007). *El Llibre blanc de l'habitatge a Barcelona*. Ajuntament de Barcelona, Institut Municipal d'Urbanisme.

DONAT, C. (2016). Situació de l'habitatge a Barcelona. Emmarcament metropolità. En *Pla pel Dret a l'Habitatge de Barcelona 2016-2025. Part I. Anàlisi i Diagnosi* (pp. 25–37). Ajuntament de Barcelona. Regidoria d'Habitatge. Àrea de Drets Socials.

DONAT, C., SENDER, M., BOSCH, J., & ARCARONS, A. (2021). *State of housing 2021. Catalunya i Barcelona*. Observatori DESC i Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

DUATIS, J., BUHIGAS, M., & CRUZ, H. (2016). *Impacte del lloguer vacacional en el mercat de lloguer residencial de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona.

EUROPEAN COMMISSION. (2022). *Housing market developments in the euro area: focus on housing affordability. Technical note for the Eurogroup*.

GALSTER, G., & LEE, K. (2021). Introduction to the special issue of the Global crisis in housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 25(sup1), 1–6. <https://doi.org/10.1080/12265934.2020.1847433>

HOUSING EUROPE OBSERVATORY. (2022). *The State of Housing in Europe. 2022 mid-term update*.

INSTITUT MUNICIPAL DE L'HABITATGE I REHABILITACIÓ DE BARCELONA. (2019). *Cens d'habitatges buits de Barcelona. Informe dels resultats totals a la ciutat*.

MÓDENES, J. A. (2019). L'insostenible augment de la inseguretat residencial a Espanya. *Perspectives Demogràfiques*, 13, 1–4.

OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA. (2018). *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona. 2017*. O-HB.

OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA. (2019). *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona 2018*. O-HB.

OBSERVATORI METROPOLITÀ DE L'HABITATGE DE BARCELONA. (2023). *L'habitatge a la metròpoli de Barcelona en el 2022*. Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

OCDE. (2021). Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable. In *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*. OECD.

PORCEL, S., ANTÓN-ALONSO, F., GÓMEZ, N., & MORCILLO, R. (2023). *Enquesta de cohesió urbana (ECURB), 2022. Resultats sintètics*.

SENDER, M., DONAT, C., BOSCH, J., LÓPEZ, J., GIGLING, M., HERNÁNDEZ, R., ARCARONS, A., RODRÍGUEZ, I., & TRILLA, C. (2021). *L'impacte de la Covid-19 en el sistema residencial de la metròpoli de Barcelona. 2020*. Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona.

SERME-MORIN, C., COUPECHOUX, S., ALDANAS, M.-J., DOMERGUE, M., SPINEEWIJN, F., STAKELUM, R., DERDEK, N., PORTEFAIX, P., & JONES, S. (2022). *Sixth overview of housing exclusion in Europe. 2021*.

TRILLA, C., & BOSCH, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Fundación alternativas.

WETZSTEIN, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 54(14), 3159–3177.
<https://doi.org/10.1177/0042098017711649>

Febrero 2024

Palabras clave: Relaciones interpersonales, infancia, adolescencia, educación para la salud, marco conceptual, violencia

Promoción de las relaciones saludables y equitativas en contextos de educación formal

Lluís Forcadell-Díez^{a,b}, Olga Juárez^a, Daniel G. Abiétar^{a,b}, María José López^{a,b,c,d} y Glòria Pérez^{a,b,c,d}

Las relaciones interpersonales ejercen una influencia significativa en la salud: cuando son equitativas, contribuyen al bienestar, pero cuando son asimétricas y jerárquicas, afectan negativamente la salud. Este artículo propone un marco conceptual centrado en los determinantes sociales de la salud y los principios de equidad y justicia en relación con los modelos relacionales y la educación. El texto identifica los denominados "determinantes estructurales", como la opresión sistémica y el contexto socio histórico que tienden a normalizar expresiones de violencia. Por otro lado, los "determinantes intermedios" incluyen aspectos individuales, psicosociales, conductuales y comunitarios que afectan la salud a través de patrones relacionales que pueden derivar en problemas como la reducción de la autoestima, la ansiedad, el estrés, la depresión y la aceptación de la violencia. El texto sugiere seis áreas de intervención educativa para promover relaciones saludables y equitativas que beneficien el bienestar, el estado de salud y la protección contra la violencia. Estas intervenciones socioeducativas pueden ser efectivas para fomentar modelos relacionales más positivos y equitativos.

Introducción

Las relaciones interpersonales constituyen un determinante social crucial para la salud, fundamental tanto a nivel individual como colectivo (Dahlberg y Krug, 2006; Solar y Irwin, 2010). Dichas relaciones son consideradas saludables cuando la sucesión de interacciones aporta bienestar, posibilitando el desarrollo tanto a nivel individual como colectivo, y asociándose con afectividad y emocionalidad positivas. Las relaciones saludables son intrínsecamente equitativas; para ser fuente de bienestar, deben ser voluntarias y abordar cuestiones relacionadas con el poder. Asimismo, para facilitar el desarrollo mutuo, deben basarse en la interdependencia, atendiendo a las diversas necesidades, realidades y aspiraciones de las personas involucradas.

Las relaciones interpersonales que se establecen en cualquier comunidad conforman una red de interacciones simultáneas ampliamente heterogéneas.

a. Agència de Salut Pública de Barcelona, Barcelona

b. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

c. CIBER de Epidemiología y Salud Pública, CIBERESP, Madrid

d. Institut d'Investigació Biomèdica (IIB Sant Pau), Barcelona

Nota: La financiación de este estudio (PI18/00544) procede del ISCIII, organismo del FEDER y del FSE, y del Centro Investigación Biomédica en Red de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP).

Por lo tanto, su estudio frecuentemente se ha fragmentado en tipologías (Aron et al., 1996), como las relaciones de pareja y la relación madre-hija, o dicotomías grupales como profesorado-alumnado o empresario-trabajadoras.

Los determinantes sociales de la salud comprenden todas aquellas condiciones de la vida de las personas que influyen en su estado de salud (Marmot et al., 2013). Estas condiciones explican la mayor parte de las desigualdades sociales en salud, entendidas como las diferencias sistemáticas en el estado de salud entre diversos grupos de personas (Whitehead, 1992). Mantener relaciones saludables y equitativas repercute positivamente en la salud, contribuyendo al bienestar físico, mental, emocional y social (OMS, 1946). No obstante, en la investigación sobre la relación entre relaciones interpersonales y salud, el enfoque se ha centrado en comprender los efectos negativos para la salud de ciertos patrones relacionales. Por lo tanto, existe poca investigación sobre el impacto de modelos saludables y equitativos en la salud, pero se corrobora repetidamente el impacto negativo de experiencias de violencia y discriminación en la salud física, mental y social, incluyendo el racismo (Paradies et al., 2015) y experiencias de abuso y violencia, como la violencia de pareja (Blanco et al., 2004). Estas violencias son manifestaciones de relaciones de poder. El poder debe concebirse no como algo que se posee o se obtiene, sino como una trama que opera continuamente, un campo de fuerzas de dominación y resistencia entre individuos y grupos (Foucault, 1976). La distribución del poder en nuestra sociedad no es equitativa, dando lugar, por lo tanto, a relaciones de poder (Diamond, 2022). Las violencias son manifestaciones en el seno de relaciones de poder ejercidas de manera sistemática y estructural, utilizadas para el control y sometimiento de las personas, vulnerando sus derechos.

La conexión entre las relaciones interpersonales y la salud está mediada por la educación, entendida como el proceso de transferir, adquirir y crear formas de vida (Mata, 2010). A través de la educación, cada persona adquiere los significados sociales y culturales del entorno en el que se desenvuelve. La infancia y la adolescencia son períodos cruciales en los cuales, mediante la socialización, se observan, aprenden y experimentan modelos relacionales (Elder GH, 1995). Por consiguiente, son momentos propicios para construir relaciones basadas en el respeto y la no violencia. En nuestra sociedad, con frecuencia los niños y jóvenes experimentan violencias en primera persona, ya sea en el hogar, en los centros educativos o en el transporte público (Vives-Cases et al., 2021). Estos modelos relacionales fundamentados en el uso de violencias se normalizan y legitiman, favoreciendo la reproducción de las violencias (Ariza et al., 2019).

Los contextos educativos son clave para promover modelos relacionales saludables y equitativos. Las acciones socioeducativas en contextos de educación formal han demostrado ser efectivas para modificar comportamientos relacionados con las relaciones interpersonales, con un impacto positivo en la salud (Hinkle, 1974). La Organización Mundial de la Salud recomienda intervenir mediante intervenciones socioeducativas sostenibles en el tiempo (OMS, 1997), ya que permiten aprender a identificar la violencia y actuar contra ella. Asimismo, la actuación en el contexto educativo permite abordar tanto aspectos formales como conductuales, así como el currículum oculto, es decir, todos aquellos conocimientos, habilidades, actitudes y valores simbólicos que se adquieren de manera implícita y no intencional (Pérez-Marco et al., 2020).

Aunque la investigación sobre relaciones saludables y equitativas ha aumentado en los últimos años, todavía existe escasa evidencia publicada. Por otro lado, antes de llevar a cabo intervenciones socioeducativas, es crucial comprender teóricamente la relación entre la salud, sus desigualdades y determinantes, y los patrones relacionales, especialmente en un contexto educativo. Existe una falta en el enfoque teórico de la promoción de relaciones saludables y equitativas desde una perspectiva de equidad y justicia.

1. El uso de marcos conceptuales para explicar las desigualdades en salud

Las inequidades sociales en salud y los determinantes sociales de la salud se han descrito ampliamente en la literatura científica (Dahlgren y Whitehead, 1991; Solar y Irwin, 2010). Dada la complejidad de identificar los elementos y mecanismos por los cuales se producen y reproducen las inequidades sociales en salud, las explicaciones teóricas se han acompañado a menudo de representaciones gráficas que sintetizan la información y facilitan su comprensión.

Los marcos conceptuales han sido útiles para explicar las inequidades en salud a diferentes niveles territoriales, como en el caso del Estado español (Comisión para reducir las desigualdades en salud en España, 2012), así como en las ciudades o áreas urbanas que poseen características específicas que las distinguen de otros ámbitos de actuación, como el país o la comunidad autónoma (Borrell et al., 2013).

Los marcos conceptuales se han utilizado previamente para ilustrar los vínculos que se establecen entre la salud y tipos particulares de relaciones de poder. Ejemplos de ello son el marco conceptual que describe los diferentes procesos y contextos que influyen en las inequidades en la salud de las mujeres y madres (Trujillo-Alemán et al., 2019) o para explicar las violencias machistas en el entorno de la pareja (Artazcoz et al., 2019), que han permitido avanzar en la comprensión de la relación entre las estructuras sociales, como el patriarcado, y la salud. También se utilizan para comprender la relación entre el capitalismo y la salud, como se introduce en el marco conceptual para entender la compleja relación entre el cambio climático y la salud en el contexto de las ciudades de clima mediterráneo desde un enfoque de justicia social y climática (Marí-Dell'Olmo et al., 2022), o más recientemente, para describir los mecanismos sociales que explican la distribución inequitativa de la incidencia y mortalidad de la COVID-19 (Vásquez-Vera et al., 2022).

En muchos de estos marcos conceptuales se incluyen las relaciones interpersonales como "redes sociales y comunitarias" (Dahlgren y Whitehead, 1991), destacando la importancia de estas para hacer frente a los efectos adversos de las desigualdades sociales en la salud. También en algunos marcos conceptuales aparecen la 'cohesión social y capital social' (Solar y Irwin, 2010). Sin embargo, estos marcos conceptuales no incluyen explícitamente las relaciones interpersonales como un determinante social de la salud.

Esto constituye una limitación de los marcos conceptuales para abordar procesos de salud, como el impacto de las violencias, en los que las relaciones interpersonales son un determinante clave, pero también para comprender el bienestar que otorgan algunos modelos relacionales.

El objetivo de este artículo es proponer un marco conceptual de las relaciones interpersonales como determinantes sociales de la salud y de las inequidades de la salud en la población infantil y juvenil. También se presentará una propuesta de aplicabilidad de este marco conceptual dirigido a la promoción de relaciones saludables y equitativas a través de intervenciones socioeducativas en contextos de educación formal, incluyendo el segundo ciclo de educación infantil, primaria y secundaria.

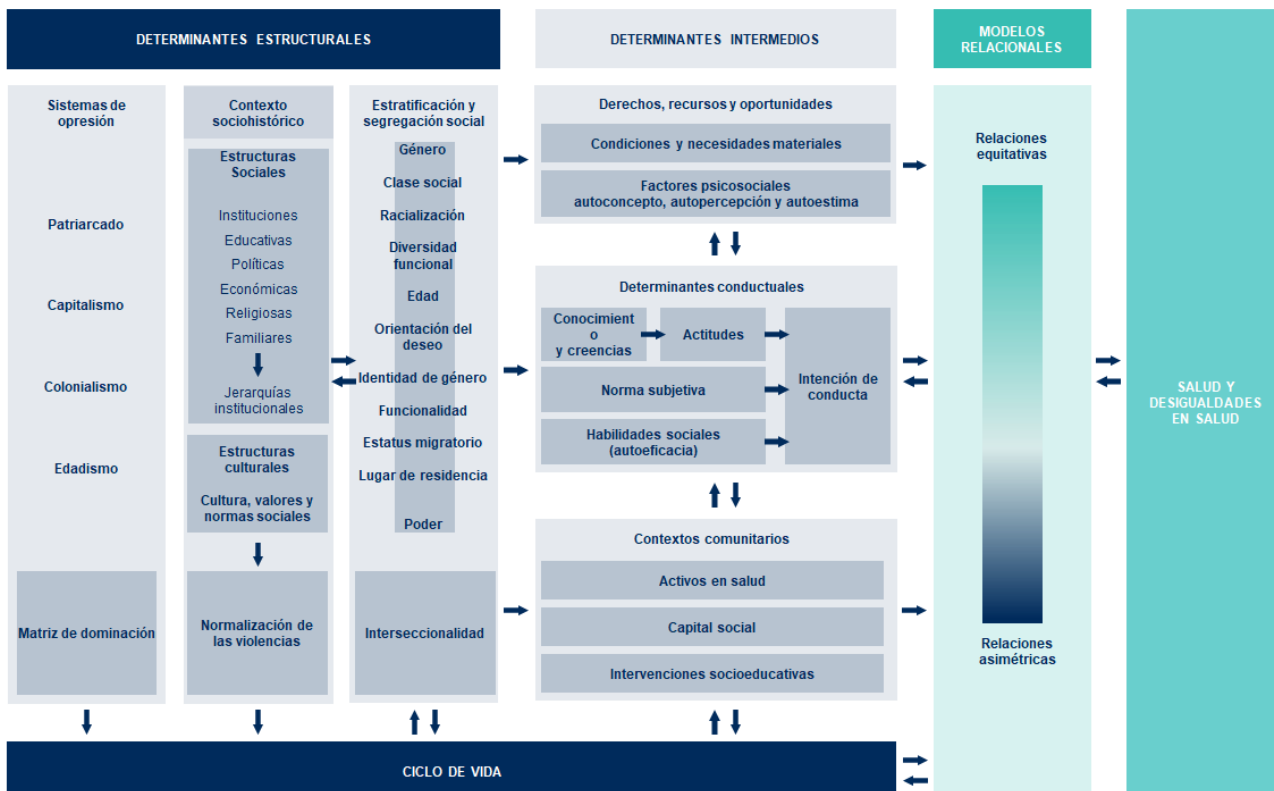
2. Marco conceptual de las relaciones interpersonales saludables y equitativas

El marco conceptual de los determinantes sociales de las relaciones interpersonales saludables y equitativas, que se presenta en la figura 1, está basado en un trabajo reciente (Forcadell-Díez, Juárez Martínez, et al., 2023). Este marco conceptual se fundamenta en marcos previos que describen los determinantes estructurales e incluyen los mecanismos que generan y sostienen las jerarquías sociales (Solar y Irwin, 2010), explicando que estos determinantes son el resultado de la distribución desigual del poder (Whitehead, 1992) y que también influyen en las relaciones interpersonales (Foucault, 2018).

2.1. Determinantes estructurales

Los determinantes estructurales de la organización social son los sistemas de opresión, el contexto social e histórico, y la estratificación social y la segregación. En primer lugar, los sistemas de opresión están conformados por el patriarcado, el capitalismo y el colonialismo. Sus efectos no son independientes, sino que actúan conjuntamente, distribuyendo el poder y los recursos de manera inequitativa entre los grupos sociales.

Infografía 1. Factores que determinan las relaciones interpersonales saludables y equitativas en la población adolescente y juvenil.



Fuente: Elaboración propia a partir del marco conceptual de Forcadell-Díez, Juárez Martínez, et al. (2023).

El patriarcado es un modelo binario, sexista, cis-heteronormativo y monógamo de organización social, basado en dicotomías excluyentes como femenino-masculino, que estereotipa lo masculino como superior, infravalora lo femenino y reduce la sexualidad y afectividad a la complementariedad del binomio mujer-hombre (Anne Fausto-Sterling, 2000). Las implicaciones de este sistema incluyen normas sociales, sistemas institucionales, la familia monógama nuclear, la división entre la esfera pública y privada, la separación entre trabajo productivo y reproductivo y los cánones de belleza.

El capitalismo es un modelo de organización social y económica basado en la privatización y distribución desigual de los medios de producción en el seno de relaciones de poder, que conduce a la acumulación progresiva de capital y poder en una minoría de la población mundial, las clases sociales dominantes (Krieger et al., 1997). El sistema capitalista genera normas sociales, tomando a la clase poseedora como referente moral y conductual, y se generan estereotipos de clase social desde la infancia que perpetúan las inequidades (Pearce et al., 2019).

El colonialismo es una forma de organización social de alcance global donde se crea una jerarquía de grupos humanos mediante atributos físicos y estigmas que identifican y descalifican socialmente a sus portadores mediante procesos de comparación social, basados en estereotipos y prejuicios, dando forma a los imaginarios racistas de los estados colonizadores. El racismo impacta en la salud y sus desigualdades desde la infancia y a lo largo de la vida a través de mecanismos sociales, psicológicos y económicos, como la aculturación, la segregación, la discriminación y la privación (Cheng et al., 2015).

El último sistema de opresión que se presenta en este marco conceptual es el edadismo, una condición organizativa de la sociedad que permite a los adultos mantener una posición de superioridad sobre niños, adolescentes, jóvenes y personas mayores. Surge una dicotomía adulto-céntrica entre juventud y vejez, en la que se obliga socialmente a situar a las personas adultas.

Esta dicotomía niega la infancia, la adolescencia y las personas mayores como sujetos políticos e incide negativamente en la auto-percepción durante estas etapas, como por ejemplo la idealización en torno a la juventud, asociada a la belleza, la energía y la potencialidad, que se perciben como un conjunto de cánones a los cuales aspirar y mantener (Duarte Quapper, 2012). En segundo lugar, el determinante estructural que llamamos contexto sociohistórico hace referencia a los mecanismos sociales, políticos y culturales que configuran y mantienen las jerarquías sociales en un momento histórico determinado (Solar y Irwin, 2010). Este contexto sociohistórico es producto de la correlación de fuerzas que se produce en el campo de las relaciones de poder en un momento y contexto determinados.

Las estructuras sociales incluyen los diferentes sistemas que existen en una sociedad y que se componen de patrones relacionales jerárquicos entre grupos sociales. Un ejemplo es el sistema educativo. Las jerarquías de las instituciones políticas eligiendo un tipo de currículo educativo, siendo las personas educadoras quienes lo ejecutan en el aula, las instituciones económicas y su capacidad para determinar qué se debe aprender desde una perspectiva utilitarista, y las instituciones religiosas, cuya moralidad impregna las relaciones educativas. Las relaciones de poder producidas en el seno de la familia mononuclear también se trasladan a los espacios educativos.

Las estructuras culturales se refieren a la dimensión simbólica compartida por una sociedad, incluyendo normas sociales, creencias y valores. Estas se convierten, en el seno de los sistemas capitalista, patriarcal y colonialista, en una ideología dominante, un conjunto de ideales de comportamiento, según su posición, y cuáles son las consecuencias de romper o adherirse a las normas. Por ejemplo, estas estructuras establecen quién debe realizar las tareas de cuidado y pautas de comportamiento de las relaciones sexoafectivas enmarcadas en el amor romántico (Simon et al., 1992). Un aspecto central de las estructuras sociales y culturales trata sobre la legitimación del uso de la violencia: contra quién, cuándo y cómo se permite el uso de la violencia. Hoy en día, la norma social legitima el uso de la violencia por parte de grupos en posiciones dominantes como violencia estructural. También hay una violencia simbólica, relacionada con la cultural, que legitima la violencia estructural (Galtung, 1990).

Las instituciones surgen de la combinación de estructuras sociales y culturales con el objetivo de organizar las actividades sociales a través de espacios simbólicos impuestos como hechos. Las personas asumen roles según su posición en la institución, dando lugar a procesos de subjetivación e inscripción en un orden simbólico asumiendo una función educativa (Foucault, 1975). La violencia ejercida por el poder es necesaria para la reproducción de las instituciones, y de las mismas relaciones de poder.

En tercer lugar, el determinante estructural que hace referencia a la estratificación social es la categorización de las personas en grupos jerárquicos según ejes de poder, como género, clase social, raza, funcionalidad, edad, orientación del deseo e identidad de género, estatus migratorio y lugar de residencia (Krieger et al., 1993; Palència et al., 2017). La perspectiva interseccional (Crenshaw, 1991), clave para comprender los modelos relacionales, establece que los ejes de poder se combinan diferencialmente, con un impacto multiplicador de los ejes de poder en la generación de inequidades. Estos ejes de poder definen la posición particular dentro de los sistemas de opresión y las jerarquías de poder, determinando experiencias personales y una exposición diferencial a ciertos patrones relacionales (Krieger, 1999). Estas estratificaciones conllevan inherentemente segregaciones poblacionales que posibilitan fenómenos como el acoso escolar y las violencias clasistas, machistas, racistas y LGTBI-fóbicas, que tienen un profundo impacto en la salud y sus inequidades (Perez et al., 2015; Vives-Cases et al., 2021).

2.2. Determinantes intermedios

A través de la estratificación social, los determinantes distribuyen de manera desigual los derechos, las oportunidades y los recursos entre la población. Los determinantes intermedios se refieren a las experiencias particulares de las personas con influencia en los procesos de salud, especialmente las condiciones materiales y los modos de vida. En primer lugar, las condiciones materiales, que difieren según los ejes de poder, configurando realidades diferenciales desde la infancia. Las necesidades se construyen socialmente y se satisfacen mediante la interacción

interpersonal. La satisfacción de las necesidades materiales influirá en la salud y en los comportamientos relacionados (Hanson y Chen, 2007). Los procesos de estratificación social desde la infancia determinan cómo y con quién se establecen las relaciones interpersonales. Las relaciones familiares, las relaciones escolares, las amistades y el uso del tiempo son factores psicosociales clave durante la infancia, y en la adolescencia se suman a estos las relaciones sexoafectivas. Todos ellos se ven afectados por los ejes de poder y tienen un impacto en la salud de las personas (Piontak y Schulman, 2016). Las experiencias de privación material, exclusión social, violencia y discriminación, así como otros eventos estresantes, durante la infancia y la adolescencia, impactan en la salud a través de la somatización (Krieger, 1999). La autopercepción es un ejemplo de factor psicosocial fuertemente influenciado por el contexto que afecta la salud a través de la autoestima. Esto sucede en personas cuyos cuerpos no se ajustan a la norma, donde la discriminación altera fuertemente la autopercepción y la autoestima de las personas que la experimentan, influyendo en el rechazo del propio cuerpo (Leiva et al., 2013).

En segundo lugar, los determinantes conductuales, es decir, los modos de vida: aquellas actitudes y comportamientos individuales y colectivos que están estrechamente ligados a los patrones relacionales. En última instancia, es importante tener presente que los modos de vida particulares están condicionados tanto por la ideología dominante como por las condiciones materiales. Existen múltiples modelos que identifican determinantes conductuales como son los conocimientos y creencias, las actitudes, la norma subjetiva, las habilidades y la autoeficacia, y la intención conductual. Los conocimientos y las creencias se refieren a lo que la persona o el grupo sabe, o percibe que conoce, sobre una acción, incluidos los beneficios y dificultades percibidos. Da lugar a la actitud hacia una conducta (De Vries et al., 1988). En la perpetración de la violencia, una actitud favorable o desfavorable es clave y depende del equilibrio beneficio/daño percibido.

La norma subjetiva es la percepción de una persona o grupo de las presiones para realizar un comportamiento, que es percibido como pensado o hecho por personas influyentes en el entorno. Está profundamente influenciada por las normas sociales. En el caso de las tareas de cuidado, la norma actúa como una obligación para las mujeres, sancionando socialmente a las que no cumplen y liberando a los hombres (Salvador-Piedrafita et al., 2017). En las relaciones sexoafectivas, la norma subjetiva facilitará las conductas que una persona espera de las demás, fundamentándose en los mitos del amor romántico cis-heterosexual y monógamo. En este sentido, en la adolescencia, la perpetración de la violencia está relacionada con la percepción de que será aprobada por el grupo (Lipsey y Derzon, 2012).

Las habilidades sociales están vinculadas a la autoeficacia, que incluye las expectativas de éxito en la realización de un determinado comportamiento. Percibirse a uno mismo como capaz de resolver conflictos, individualmente y en grupo, está estrechamente relacionado con la autoeficacia en términos de habilidades sociales y comunicativas, como la empatía y la asertividad, así como con las estrategias de gestión emocional y afectiva (WHO, 2020).

En tercer lugar, los contextos comunitarios donde encontramos activos, factores o recursos para la salud reconocidos por una comunidad como promotores de la salud, el bienestar y la reducción de las inequidades, tal como se ha señalado anteriormente (Morgan y Ziglio, 2007), fortaleciendo las relaciones interpersonales e intergeneracionales y construyendo resiliencia colectiva a los estresores de salud. Incluye recursos individuales, comunitarios y asociativos, así como institucionales (Pérez-Wilson et al., 2015); los servicios y el entorno físico, incluidos los espacios verdes y de ocio (Borrell et al., 2013).

El capital social hace referencia a los recursos disponibles para individuos y grupos como resultado de su participación en redes comunitarias y movimientos sociales, y del conocimiento y reconocimiento mutuo emergentes. Esto está estrechamente relacionado con la salud (Trujillo-Alemán et al., 2022). En este sentido, se ha demostrado que la implicación de adolescentes y jóvenes en la comunidad es clave para reducir la violencia (O'Donnell et al., 1999). La agencia, concebida como la capacidad colectiva de contrarrestar las opresiones ejercidas por el poder, es clave para transformar los patrones relacionales a través de la organización y la resistencia (Emirbayer y Mische, 1998).

Así, las relaciones interpersonales del futuro, ya reales en el presente, son imaginadas, probadas y difundidas en oposición a los modelos hegemónicos. El concepto de agencia va más allá de la resiliencia colectiva y se entiende como la capacidad de transformar realidades adversas.

Las intervenciones socioeducativas tienen como objetivo mejorar los conocimientos, creencias, actitudes y habilidades de una comunidad. Suelen basarse en estrategias comunitarias que se utilizan habitualmente en la educación y la promoción de la salud. Desde hace una década han aparecido intervenciones dirigidas a la promoción de relaciones saludables y equitativas, particularmente dirigidas a las inequidades de género, con perspectivas diversas. Entre ellas, las intervenciones con enfoque transformador de género fundamentadas en las pedagogías críticas han sido efectivas en transformar las relaciones de poder basadas en el género (Arconada-Melero et al., 2019; Cahill et al., 2018; Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, 2015; Vives-Cases et al., 2019). El enfoque transformador de género aspira a transformar las relaciones sociales, poniendo fin a la perpetuación de aquellas normas sociales y actitudes que producen-reproducen las inequidades de género (Gupta, 2000).

2.3. Ciclo vital

La perspectiva del ciclo vital respalda la importancia de las etapas vitales en la comprensión de los fenómenos de salud y las inequidades a nivel individual, poblacional y generacional. Los procesos y experiencias experimentados por las personas a lo largo del tiempo influyen en las relaciones interpersonales, así como en la salud y sus determinantes (Elder GH, 1995). También es relevante la acumulación de experiencias ventajosas y desventajosas, que implican la adopción o el rechazo de determinadas trayectorias individuales y colectivas (Willson et al., 2007). La perspectiva del ciclo vital es crítica en la infancia y la adolescencia: las relaciones establecidas en estas etapas, posibilitadas por las condiciones materiales, los estilos de vida y los contextos comunitarios, favorecen la subyugación y consolidación de patrones relacionales que influirán significativamente en los procesos de salud. Además, los ejes de poder inciden en las experiencias vividas, incluidas las relaciones interpersonales. Este es el caso del género, que durante la socialización se entrelaza continuamente en la construcción de afectividades y sexualidades (Carpenter, 2010).

2.4. Modelos relacionales

A diferencia de otros marcos conceptuales más generales donde los modelos relacionales se consideran un determinante intermedio de la salud, ubicado en la sección de capital social, redes sociales o aspectos psicosociales (Dahlgren y Whitehead, 1991; Solar e Irwin, 2010), en este marco conceptual, los determinantes estructurales e intermedios inciden en la salud y sus desigualdades a través de los modelos relacionales.

Las relaciones interpersonales son centrales para la vida y el desarrollo individual y colectivo de las personas, y son uno de los principales determinantes sociales de la salud. El concepto de relaciones saludables, definido anteriormente, surge de la necesidad de conceptualizar modelos relacionales en los que las interacciones interpersonales se basen en el bienestar. Por otro lado, las relaciones equitativas ayudan a promover la igualdad de género en actividades clave de la vida económica, política y social, así como en el acceso a servicios esenciales (UNESCO, 2020). Estos factores mejoran la salud y el bienestar de individuos y sociedades. En contraste con este modelo relacional se encuentran los modelos relacionales asimétricos, cuya máxima expresión son las relaciones jerárquicas y dominantes entre individuos y grupos.

La violencia actúa sobre la base de normas sociales que la legitiman y se utiliza de manera sistemática y direccional para el control y la subyugación de las personas afectadas por la violencia (Heise, 1998). Las relaciones interpersonales son un determinante social importante de la salud (Pietromonaco y Collins, 2017). Se ha demostrado que los modelos relacionales basados en la violencia, como el de la violencia de género (Artazcoz et al., 2019), afectan de manera desproporcionada a la población más desfavorecida generando una mayor desigualdad en salud (Krieger, 1999). Está demostrado que en la infancia y la adolescencia, la experiencia de violencia se asocia con una menor autoestima y niveles más altos de agresividad (Pius Kamsu Moyo, 2020).

2.5. Iniquidad en salud y salud

La salud mantiene un vínculo bidireccional con las relaciones interpersonales, basado en los gradientes característicos de los modelos relacionales. Esto se debe a que las interacciones interpersonales son diversas, y van desde el afecto, el respeto y el apoyo mutuo hasta la discordia, la agresión y las violaciones de límites (Rook, 1989). Como se señaló anteriormente, las relaciones saludables y equitativas contribuyen a la salud y el bienestar de las personas y las comunidades. La satisfacción con las relaciones familiares, escolares y de amistad se asocia al bienestar subjetivo desde la infancia y actúa como factor protector contra la violencia (Iñiguez-Berrozpe et al., 2021).

En cambio, las relaciones asimétricas afectan negativamente la salud de múltiples maneras. Los principales efectos se asocian con ser víctima de violencia, en sus múltiples expresiones: discriminación (Cave et al., 2020), violencia de género (Eby et al., 1995), abusos sexuales (Briere y Elliott, 1994), agresiones físicas (Norman et al., 2012) y acoso escolar (Armitage, 2021). En concreto, estas relaciones se asocian con una disminución de la autoestima y el autoconcepto; aumento de los sentimientos de culpa; ira, tristeza, ansiedad, estrés y depresión; dificultades de comunicación; reducción de las habilidades de resolución de problemas sociales; normalización y justificación de la violencia, la agresión y la indefensión aprendida; y agresión física o sexual, suicidio o asesinato (Cornelius y Resseguie, 2007).

3. Aplicabilidad de la promoción de relaciones saludables y equitativas en la educación formal

El marco conceptual propuesto permite identificar cinco áreas de intervención para la promoción de relaciones saludables y educativas en contextos de educación formal, derivadas de la aplicación del modelo ecológico de Bronfenbrenner (Bronfenbrenner y Ceci, 1994). De esta manera, los elementos del marco conceptual se organizan en respuesta a los diferentes niveles de estructura educativa y escolar: los determinantes estructurales podrían modificarse influyendo en los elementos del macrosistema, como por ejemplo las políticas educativas. Los determinantes intermedios podrían modificarse influyendo en el microsistema, particularmente a través de intervenciones socioeducativas específicas.

1. Acciones sobre las políticas educativas. Las políticas educativas regulan los centros educativos. Están íntimamente vinculadas a las estructuras sociales y a la ideología dominante, las normas y los valores sociales. Así, las modificaciones en los textos legislativos pueden introducir cambios en la gobernanza, en los currículos educativos y en los espacios escolares, impactando en la promoción de modelos educativos más saludables y equitativos. En este sentido, el Reino Unido ha aprobado leyes para incluir en los currículos educativos la promoción de relaciones sanas y equitativas, así como la educación emocional y sexoafectiva (United Kingdom, 2017).

2. Acciones sobre el proyecto educativo del centro, la organización y gobernanza del mismo y el espacio físico y simbólico. Estos elementos participan en la configuración de una cultura de centro dominante y posibilitan la hegemonía de ciertos modelos. Para transformar los modelos relacionales, será necesario favorecer las normas y valores sociales que promuevan la equidad, el pensamiento crítico y la cooperación. Entre las acciones se incluye replantear el organigrama del centro, el proyecto educativo del centro (Bernstein, 1982), los reglamentos del centro, los usos de los espacios y patios, la arquitectura y accesibilidad del centro (Ortiz Escalante y Gutiérrez Valdivia, 2015), la cartelería, imágenes y elementos gráficos (Barajas y Ronnkvist, 2007), los materiales empleados, las festividades celebradas, la disposición de los elementos en las aulas y elaborar protocolos de prevención y abordaje de las violencias. Será necesario incluir la implicación y participación de los niños en las decisiones del centro y del aula (Agud et al., 2014). No obstante, se debe tener cuidado de garantizar la diversidad, para no agravar las inequidades.

3. Acciones de formación a las educadoras. Dentro de las relaciones educativas, las educandas dotan de significado los discursos y prácticas de las educadoras, convirtiéndose en refuerzos positivos o negativos para determinados modelos relacionales. Esto sucede tanto durante la acción educativa intencional como la inconsciente, a través del currículo oculto.

La capacitación de las educadoras contribuirá a la adquisición de conciencia crítica sobre su impacto en las educandas y posibilitará la promoción efectiva de relaciones saludables y equitativas (Forcadell-Díez, Bosch-Arís, et al., 2023). Además, facilitará la efectividad de las acciones del centro.

4. Intervenciones socioeducativas para promover relaciones saludables y equitativas entre los educandos. La acción socioeducativa que pretenda incidir en los modelos relacionales debe pasar necesariamente por la toma de conciencia crítica de educadoras y educandos como sujetos con potencial transformador. Como se señalaba anteriormente, será necesario partir de un enfoque transformador holístico y fundamentarse en pedagogías críticas. Mediante la reflexión crítica colectiva y el diálogo se favorece el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes que promueven conductas prosociales, reducen la aceptación y perpetración de las violencias y favorecen la organización colectiva (Luna y Rubio-Martín, 2022). Además, las intervenciones deberían basarse en la evidencia y tener una perspectiva de equidad y justicia. Este tipo de intervenciones socioeducativas no solo promueven cambios en los modelos relacionales, sino que también conllevan la reducción de las inequidades sociales en salud.

5. Acciones sobre la comunidad. La implicación de la comunidad educativa en las prácticas del centro desde una perspectiva cooperativa da continuidad a las acciones educativas promovidas, garantizando la coherencia y promoviendo el capital social (Martínez-Odría, 2007). Además, se debe tener en cuenta la comunidad educativa del centro en los procesos de toma de decisión: la cooperación con las familias, con entidades y asociaciones, y la implicación del centro en la vida comunitaria favorecen la difusión de los modelos relacionales saludables y equitativos.

4. Fortalezas y limitaciones

Como fortaleza, la evidencia recopilada por este marco conceptual permite considerar las relaciones interpersonales como un determinante social de la salud, lo que posibilita comprender y abordar inequidades sociales en salud.

Además, este marco conceptual ayuda a identificar áreas de intervención y, en este sentido, las intervenciones socioeducativas, ya sea en contextos de educación formal o fuera de él, implican relaciones grupales. Esta visión que va más allá del individuo es fundamental cuando hablamos de promover relaciones saludables y equitativas.

Por otro lado, el positivismo en educación ha favorecido la perspectiva cognitivo-conductual, lo que dificulta encontrar evidencias desde una perspectiva crítica o comunitaria. Finalmente, en relación con los sistemas de opresión, no nos hemos referido al capacitismo como uno de ellos.

Las escasas evidencias que hemos encontrado sobre este tema enfocan el tema desde una perspectiva segregacionista o paternalista. Asimismo, la diversidad de cuerpos, funcionalidades y capacidades debe tenerse en cuenta en futuras intervenciones que tengan como objetivo promover relaciones más saludables y equitativas.

5. Conclusión

El marco conceptual propuesto, basado en la evidencia existente, puede permitir diseñar intervenciones socioeducativas efectivas para promover modelos relacionales más saludables y equitativos. El marco identifica los determinantes estructurales, intermedios, así como los ámbitos que se deben abordar, en particular los sistemas de opresión y estratificación social según ejes de poder, así como los aspectos afectivos y emocionales, las habilidades sociales y la resolución de problemas sociales. Además, se han identificado 5 áreas de intervención para promover relaciones saludables y equitativas en entornos educativos formales: políticas educativas, sobre el proyecto educativo del centro, la organización y gobernanza del mismo y el espacio físico y simbólico; la formación a las educadoras, las intervenciones socioeducativas para promover relaciones saludables y equitativas entre los educandos y las relaciones con la comunidad.

6. Recomendaciones

La promoción de las relaciones saludables y equitativas mediante intervenciones socioeducativas en la educación formal es un campo que crecerá en los próximos años, por lo que es necesario prever que aparecerán nuevas intervenciones socioeducativas innovadoras. Será necesario contar con un modelo teórico que facilite el diseño de intervenciones socioeducativas de promoción de las relaciones saludables y equitativas con un enfoque transformador y dirigido a educandas, a las educadoras, a los contextos educativos, a las formas de organización del centro, al espacio físico y simbólico de los centros, a las normas y valores sociales de los centros educativos, a la comunidad educativa y a las políticas educativas.

Bibliografía

AGUD, I.; NOVELLA CÁMARA, A. M.; BERÑE, A. L. (2014). "Conditions for effective children's participation, according to children's voices", *Revista de Cercetare Si Interventie Sociala*, 46, 9-21.

ANNE FAUSTO-STERLING. (2000). *Sexing the Body: Gender Politics and the Construction of Sexuality*. New York: Basic Books.

ARCONADA-MELERO, M.; GARCÍA-ARLEGUI, M.; MORENO-LLANEZA, M.; RUIZ-REPULLO, C. (2019). *El Plan de Coeducación 2017-2021 para los centros y comunidades educativas de Navarra*. Accesible en: <https://www.educacion.navarra.es/documents/27590/1325202/Plan+de+Coeducación+2017-2021+Web5.pdf/6a6ef96d-b12f-0873-cfa8-de7862183455>.

ARIZA, C.; SERRAL, G.; SÁNCHEZ, E.; PÉREZ, K.; JUÁREZ, O.; SANTAMARIÑA, H. (2019). "La salud en la infancia y adolescencia de Barcelona", *Barcelona Societat*, 24, 1-8. Accesible en: https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/11_en_profunditat_carles_ariza_bcn24_es.pdf.

ARMITAGE, R. (2021). "Bullying in children: Impact on child health", *BMJ Paediatrics Open*, 5 (1).

ARON, A.; ERBER, R.; GILMOUR, R. (1996). "Theoretical Frameworks for Personal Relationships", *Journal of Marriage and the Family*, 58 (2), 533-534.

ARTAZCOZ, L.; GARRIDO, A.; JUÁREZ, O.; OTERO, I.; PASARÍN, M.; PÉREZ, K.; PÉREZ, G.; SALVADOR, M. (2019). "Violència masclista en l'àmbit de la parella des d'una perspectiva de salut pública: marc conceptual", *Barcelona Societat*, 21, 39-50. Accesible en: <http://w3.bcn.cat/fitxers/observatorisocial/barcelonasocietat17.532.pdf#page=40>.

BARAJAS, H. L.; RONNKVIST, A. (2007). "Racialized space: Framing Latino and Latina experience in public schools", *Teachers College Record*, 109 (6), 1517-1538.

BERNSTEIN, B. (1982). "Codes, modalities and the process of cultural reproduction", en: M. W. Apple (ed.). *Cultural and Economic Reproduction in Education*. London: Routledge, 304-355.

BLANCO, P.; RUIZ-JARABO, C.; GARCÍA DE VINUESA, L.; MARTÍN-GARCÍA, M. (2004). "La violencia de pareja y la salud de las mujeres", *Gaceta Sanitaria*, 18 (1), 182-188.

BORRELL, C.; PONS-VIGUÉS, M.; MORRISON, J.; DÍEZ, È. (2013). "Factors and processes influencing health inequalities in urban areas", In *Journal of Epidemiology and Community Health*, 67 (5), 389-391.

BRIERE, J. N.; ELLIOTT, D. M. (1994). "Immediate and long-term impacts of child sexual abuse", *The Future of Children / Center for the Future of Children, the David and Lucile Packard Foundation*, 4 (2), 54-69.

BRONFENBRENNER, U.; CECI, S. J. (1994). "Nature-Nurture Reconceptualized in Developmental Perspective: A Bioecological Model", *Psychological Review*, 101 (4), 568-586.

CAHILL, H.; MEAKIN, C.; SMITH, K.; BEADLE, S.; FARRELLY, A.; HIGHAM, L.; CROFTS, J. (2018). *Resilience, Rights and Respectful Relationships. Teaching for Social and Emotional Learning and Respectful Relationships*. Accesible en: <https://findanexpert.unimelb.edu.au/scholarlywork/1504670-resilience--rights-and-respectful-relationships--teaching-for-social-and-emotional-learning-and-respectful-relationships-education--level-1-2-learning-materials>

CARPENTER, L. M. (2010). "Gendered sexuality over the life course: A conceptual framework", *Sociological Perspectives*, 53 (2), 155-178.

CAVE, L.; COOPER, M. N.; ZUBRICK, S. R.; SHEPHERD, C. C. J. (2020). "Racial discrimination and child and adolescent health in longitudinal studies: A systematic review", *Social Science and Medicine*, 250, 112864.

CHENG, T. L.; GOODMAN, E.; BOGUE, C. W.; CHIEN, A. T.; DEAN, J. M.; KHARBANDA, A. B.; PEEPLES, E. S.; SCHEINDLIN, B. (2015). "Race, ethnicity, and socioeconomic status in research on child health", *Pediatrics*, 135 (1), e225-e237.

COMISIÓN PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN SALUD EN ESPAÑA. (2012). "[A proposal of policies and interventions to reduce social inequalities in health in Spain]", *Gaceta Sanitaria / S.E.S.P.A.S*, 26 (2), 182-189.

CORNELIUS, T. L.; RESSEGUIE, N. (2007). "Primary and secondary prevention programs for dating violence: A review of the literature", *Aggression and Violent Behavior*, 12 (3), 364-375.

CRENSHAW, K. W. (1991). "Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color", *Stanford Law Rev*, 43 (6), 241-299.

DAHLBERG, L. L.; KRUG, E. G. (2006). "Violence a global public health problem", *Ciencia e Saude Coletiva*, 11 (2), 277-292.

DAHLGREN, G.; WHITEHEAD, M. (1991). "Policies and strategies to promote social equity in health". Available: In *Institute of Future studies*. Accesible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/6472456.pdf>.

DE VRIES, H.; DIJKSTRA, M.; KUHLMAN, P. (1988). "Self-efficacy: The third factor besides attitude and subjective norm as a predictor of behavioural intentions", *Health Education Research*, 3 (3), 273-282.

DUARTE QUAPPER, C. (2012). "Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción. *Ultima Década*, 20 (36), 99-125.

EBY, K. K.; CAMPBELL, J. C.; SULLIVAN, C. M.; DAVIDSON, W. S. (1995). "Health effects of experiences of sexual violence for women with abusive partners", *Health Care for Women International*, 16 (6), 563-576.

ELDER G. H. (1995). "The life course paradigm: social change and individual development", en: P. Moen; G. G. Elder, Jr.; K. Luscher (eds.). *Examining lives in context: perspectives on the ecology of human development*. Hyattsville: American Psychological Association, 101-139.

EMAKUNDE-INSTITUTO VASCO DE LA MUJER. (2015). *Programa coeducativo para la igualdad, el respeto y la no-violencia. Educación Primaria*. Accesible en: https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/proyecto_nahiko_intro/es_def/adjuntos/nahiko.cas.pdf

EMIRBAYER, M.; MISCHE, A. (1998). "What is agency ? [Qu'est-ce que l'«agency» ?]", *American Journal of Sociology*, 103 (4), 962-1023.

FORCADELL-DÍEZ, L.; BOSCH-ARÍS, M.; ESPINEL-FLORES, V.; ABIÉTAR, D.; PUIG-BARRACHINA, V.; JUÁREZ MARTÍNEZ, O.; PÉREZ, G. (2023). "Evaluación de la formación a profesorado para promover relaciones saludables y equitativas: ¿transformar o reproducir?", *Gaceta Sanitaria*, 37, 102338.

FORCADELL-DÍEZ, L.; JUÁREZ MARTÍNEZ, O.; ABIÉTAR, D. G.; LÓPEZ, M. J.; SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, F.; PEREZ, G. (2023). "Healthy and Equitable Interpersonal Relationships, Health Inequalities and Socio-Educational Interventions: A Conceptual Framework for Action", *Journal of School Health*, 93 (6), 521-532.

FOUCAULT, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Éditions Gallimard.

- FOUCAULT, M. (2018). *Histoire de la sexualité*. Paris: Éditions Gallimard.
- GALTUNG, J. (1990). "Cultural Violence", *Journal of Peace Research*, 27 (3), 291-305.
- GUPTA, G. R. (2000). "Gender, sexuality, and HIV/AIDS: the what, the why, and the how", *Canadian HIV/AIDS Policy & Law Review / Canadian HIV/AIDS Legal Network*, 5 (4), 86-93.
- HANSON, M. D.; CHEN, E. (2007). "Socioeconomic status and health behaviors in adolescence: A review of the literature", *Journal of Behavioral Medicine*, 30 (3), 263-285.
- HEISE, L. L. (1998). "Violence against women: An integrated, ecological framework", *Violence Against Women*, 4 (3), 262-290.
- HINKLE, L. (1974). "The effect of exposure to culture change, social change, and changes in interpersonal relationships on health", en: B. S. Dohrenwend; B. P. Dohrenwend (eds.). *Stressful Life Events: Their Nature and Effects*. New York: John Wiley & Sons, 9-44.
- IÑIGUEZ-BERROZPE, T.; OREJUDO-HERNÁNDEZ, S.; RUIZ-EUGENIO, L.; ELBOJ-SASO, C. (2021). "School Networks of Positive Relationships, Attitudes against Violence, and Prevention of Relational Bullying in Victim, Bystander, and Aggressor Agents", *Journal of School Violence*, 20 (2), 212-227.
- KRIEGER, N. (1999). "Embodying inequality: A review of concepts, measures, and methods for studying health consequences of discrimination. In *International Journal of Health Services*, 29 (2), 295-352.
- KRIEGER, N.; ROWLEY, D. L.; HERMAN, A. A.; AVERY, B.; PHILLIPS, M. T. (1993). "Racism, sexism, and social class: Implications for studies of health, disease, and well-being", *American Journal of Preventive Medicine*, 9 (6), 82-122.
- KRIEGER, N.; WILLIAMS, D. R.; MOSS, N. E. (1997). "Measuring social class in US Public Health Research: Concepts, Methodologies, and Guidelines", *Annual Review of Public Health*, 18 (16), 341-378.
- LEIVA, L.; PINEDA, M.; ENCINA, Y. (2013). "Autoestima y apoyo social como predictores de la resiliencia en un grupo de adolescentes en vulnerabilidad social", *Revista de Psicología*, 22 (2), 111-123.
- LIPSEY, M. W.; DERZON, J. H. (2012). "Predictors of Violent or Serious Delinquency in Adolescence and Early Adulthood: A Synthesis of Longitudinal Research", en: R. Loeber; D. P. Farrington (eds.), *Serious & Violent Juvenile Offenders: Risk Factors and Successful Interventions*, Thousand Oaks, CA: Sage, 86-105.
- LUNA, E.; RUBIO-MARTÍN, M. J. (2022). "The Contribution of Critical Pedagogy to Feminist Research on Sexual Violence", *Social Sciences*, 11 (8).
- MARÍ-DELL'OLMO, M.; OLIVERAS, L.; BARÓN-MIRAS, L. E.; BORRELL, C.; MONTALVO, T.; ARIZA, C.; VENTAYOL, I.; MERCURIALI, L.; SHEEHAN, M.; GÓMEZ-GUTIÉRREZ, A.; VILLALBÍ, J. R. (2022). "Climate Change and Health in Urban Areas with a Mediterranean Climate: A Conceptual Framework with a Social and Climate Justice Approach", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19 (19).
- MARMOT, M., BELL, R.; GOLDBLATT, P. (2013). "Action on the social determinants of health", *Revue d'Epidemiologie et de Sante Publique*, 61 (3), 127-132.
- MARTÍNEZ-ODRÍA, A. (2007). "Service-learning o aprendizaje-servicio. La apertura de la escuela a la comunidad local como propuesta de educación para la ciudadanía", *Bordón Rev Pedagog*, 59 (4), 627-640.
- MATA, G. (2010). *Per avançar en l'educació*. Vic: Eumo.
- MORGAN, A.; ZIGLIO, E. (2007). "Revitalising the evidence base for public health: an assets model", *Promotion & education*, 2, 17-22.
- NORMAN, R. E.; BYAMBAA, M.; DE, R.; BUTCHART, A.; SCOTT, J.; VOS, T. (2012). "The Long-Term Health Consequences of Child Physical Abuse, Emotional Abuse, and Neglect: A Systematic Review and Meta-Analysis", *PLoS Medicine*, 9 (11).

O'DONNELL, L.; STUEVE, A.; SAN DOVAL, A.; DURAN, R.; ATNAFOU, R.; HABER, D.; JOHNSON, N.; MURRAY, H.; GRANT, U.; JUHN, G.; TANG, J.; BASS, J.; PIESSENS, P. (1999). "Violence prevention and young adolescents' participation in community youth service", *Journal of Adolescent Health*, 24 (1), 28-37.

ORTIZ ESCALANTE, S.; GUTIÉRREZ VALDIVIA, B. (2015). "Planning from below: using feminist participatory methods to increase women's participation in urban planning", *Gender and Development*, 23 (1), 113-126.

PALÈNCIA, L.; DE MOORTELE, D.; ARTAZCOZ, L.; PUIG-BARRACHINA, V.; HAGQVIST, E.; PÉREZ, G.; RUIZ, M. E.; TRUJILLO-ALEMÁN, S.; VANROELEN, C.; MALMUSI, D.; BORRELL, C. (2017). "Gender Policies and Gender Inequalities in Health in Europe: Results of the SOPHIE Project", *International Journal of Health Services*, 47 (1), 61-82.

PARADIES, Y.; BEN, J.; DENSON, N.; ELIAS, A.; PRIEST, N.; PIETERSE, A.; GUPTA, A.; KELAHER, M.; GEE, G. (2015). "Racism as a determinant of health: A systematic review and meta-analysis", *PLoS ONE*, 10 (9).

PEARCE, A.; DUNDAS, R.; WHITEHEAD, M.; TAYLOR-ROBINSON, D. (2019). "Pathways to inequalities in child health", *Archives of Disease in Childhood*, 104 (10), 998-1003.

PÉREZ-MARCO, A.; SOARES, P.; DAVÓ-BLANES, M. C.; VIVES-CASES, C. (2020). "Identifying types of dating violence and protective factors among adolescents in Spain: A qualitative analysis of lights4violence materials", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17 (7), 2443.

PÉREZ-WILSON, P.; HERNÁN, M.; MORGAN, A.; MENA, A. (2015). "Health assets for adolescents: opinions from a neighbourhood in Spain", *Health Promotion International*, 30 (3), 552-562.

PEREZ, G.; MARTÍ-PASTOR, M.; GOTSSENS, M.; BARTOLL, X.; DIEZ, E.; BORRELL, C.; DÍEZ, E.; BORRELL, C.; DIEZ, E. (2015). "Salud y conductas relacionadas con la salud según la atracción y la conducta sexual", *Gaceta Sanitaria*, 29 (2), 135-138.

PIETROMONACO, P. R.; COLLINS, N. L. (2017). "Interpersonal mechanisms linking close relationships to health", *American Psychologist*, 72 (6), 531-542.

PIONTAK, J.; SCHULMAN, M. (2016). "School Context Matters: The Impacts of Concentrated Poverty and Racial Segregation on Childhood Obesity", *Journal of School Health*, 86, 864-872.

PIUS KAMUSO MOYO, G. (2020). "Children and Adolescents' Violence: The Pattern and Determinants Beyond Psychological Theories", *American Journal of Pediatrics*, 6 (2), 138-145.

ROOK, K. S. (1989). "Strains in older adults' friendships", en: R. G. Adams; R. Blieszner (eds.), *Older adult friendship: Structure and process*. Sage Publications, 166-194.

SALVADOR-PIEDRAFITA, M.; MALMUSI, D.; MEHDIPANAH, R.; RODRÍGUEZ-SANZ, M.; ESPELT, A.; PÉREZ, C.; SOLF, E.; ABAJO DEL RINCÓN, M.; BORRELL, C. (2017). "Views on the Effects of the Spanish Dependency Law on Caregivers' Quality of Life Using Concept Mapping", *International Journal of Health Services*, 47 (2), 233-257.

SIMON, R. W.; EDER, D.; EVANS, C. (1992). "The Development of Feeling Norms Underlying Romantic Love Among Adolescent Females", *Social Psychology Quarterly*, 55 (1), 22-46.

SOLAR, O.; IRWIN, A. (2010). "Social Determinants of Health Discussion", *World Health Organization WHO*. Accesible en: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44489/9789241500852_eng.pdf?sequence=1

TRUJILLO-ALEMÁN, S.; PEREZ, G.; REYNOLDS, J.; RUEDA, S.; BORRELL, C. (2019). "Processes and contexts influencing health inequalities among women who are mothers", *Journal of Epidemiology and Community Health*, 73 (10), 897-899.

TRUJILLO-ALEMÁN, S.; TJULIN, Å.; PÉREZ, G.; HAGQVIST, E. (2022). "Social Capital and Self-Perceived Health in Lone Mothers: A Multilevel Cross-Sectional Study across Europe", *Journal of Family Issues*, 43 (3), 612-640.

UNESCO. (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. Accesible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.54676/WWUU8391>.

UNITED KINGDOM. (2017). *Queen's Printer of Acts of Parliament. Children and Social Work Act 2017. Chapter 16*. Accesible en: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/16/pdfs/ukpga_20170016_en.pdf.

VÁSQUEZ-VERA, H.; LEÓN-GÓMEZ, B. B.; BORRELL, C.; JACQUES-AVIÑÓ, C.; LÓPEZ, M. J.; MEDINA-PERUCHA, L.; PASARIN, M.; SÁNCHEZ-LEDESMA, E.; PÉREZ, K. (2022). "Inequities in the distribution of COVID-19: an adaptation of WHO's conceptual framework", *Gaceta Sanitaria*, 36 (5), 488-492.

VIVES-CASES, C.; DAVO-BLANES, M. C.; FERRER-CASCALES, R.; SANZ-BARBERO, B.; ALBALADEJO-BLÁZQUEZ, N.; SÁNCHEZ-SAN SEGUNDO, M.; LILLO-CRESPO, M.; BOWES, N.; NEVES, S.; MOCANU, V.; CARAUSU, E. M.; PYZALSKI, J.; FORJAZ, M. J.; CHMURA-RUTKOWSKA, I.; VIEIRA, C. P.; CORRADI, C. (2019). "Lights4Violence: A quasi-experimental educational intervention in six European countries to promote positive relationships among adolescents", *BMC Public Health*, 19 (1).

VIVES-CASES, C.; PÉREZ-MARTÍNEZ, V.; DAVÓ-BLANES, MC.; SÁNCHEZ-SANSEGUNDO, M.; GIL-GONZÁLEZ, D.; ABIÉ TAR, D. G.; SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, F.; FORCADELL-DÍEZ, L.; PÉREZ, G.; SANZ-BARBERO, B. (2021). "Dating violence and associated factors among male and female adolescents in Spain", *PLoS ONE*, 16 (11), e0258994.

WHITEHEAD, M. (1992). "The Concepts and Principles of Equity and Health", *International Journal of Health Services*, 22, 429-445.

WHO. (1946). *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Accesible en: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/SP/constitucion-sp.pdf?ua=1>

WHO. (1997). *Prevention of violence*. Accesible en: <https://iris.who.int/handle/10665/173453>

WHO. (2020). *Life Skills Education School Handbook - Noncommunicable Diseases*. Accesible en: <https://www.who.int/publications/i/item/97-8924-000484-9>

WILLSON, A. E.; SHUEY, K. M.; ELDER, G. H. (2007). "Cumulative advantage processes as mechanisms of inequality in life course health", *American Journal of Sociology*, 112 (6), 1886-1924.

30

Barcelona Societat

Revista de investigación y análisis social



Ajuntament
de Barcelona

Febrero 2024

Palabras clave: Transición energética, ciudades, energía renovable, rehabilitación energética, participación ciudadana

¿Son las ciudades la clave para hacer realidad la transición energética?

Cristina Castells Guiu^a

Este artículo destaca la importancia de las ciudades como actores clave en la transición energética, señalando los límites del actual modelo energético, marcado por la dependencia de los combustibles fósiles, los altos precios de la energía y las desigualdades sociales. Se analiza y promueve una visión más sostenible y descentralizada de la energía en el entorno urbano, destacando el papel activo de la ciudadanía y resaltando los beneficios ambientales y sociales que puede suponer la transición energética. El texto examina y propone el Acuerdo Climático de la Ciudad de Barcelona, que busca alcanzar la neutralidad de carbono para 2030. También subraya la importancia de la generación local de energía renovable y propone la rehabilitación energética de los edificios como herramienta clave para lograr mayor eficiencia y confort. Las redes de calor y frío y la participación ciudadana se destacan como elementos esenciales para una transición energética exitosa. Las conclusiones resaltan la necesidad de promover una cultura energética que impulse cambios efectivos y colectivos.

Introducción

Cuando hablamos de energía hoy en día, nos referimos a una realidad compleja, a un mercado energético bastante incierto, muy volátil y dependiente de unos pocos.

La energía es una industria muy particular: los competidores son muy pocos, venden absolutamente todo lo que producen y los clientes no tenemos la opción de no consumir. Está claro que el modelo energético actual tiene límites económicos (altos precios de la energía, recursos limitados, etc.), sociales (desigualdad y pobreza energética, etc.) y ambientales (emisión de gases de efecto invernadero, contaminación del aire, etc.). Decididamente, el sistema no funciona y, por lo tanto, nada es ahora más urgente que cambiar este mercado energético y hacer realidad la transición energética.

El término transición energética comprende los cambios estructurales necesarios para pasar de un sistema dominado por la energía de origen fósil a otro que utilice mayoritariamente fuentes de energía limpias y renovables. Esta reestructuración debe cambiar significativamente los patrones de generación y consumo de energía, y promover un desarrollo sostenible sobre bases de equidad y justicia social. Esta transición abarca aspectos tecnológicos, sociales, culturales, económicos y ambientales, incluyendo un papel más activo de la ciudadanía.

a. Directora de Energía y Calidad Ambiental, Agencia Local de Energía de Barcelona.

Avanzar en esta dirección implicará no solo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, sino también generar beneficios adicionales como la mejora de la salud, la calidad del aire que respiramos, oportunidades de empleo o fomentar la equidad, entre otros. En un sentido más amplio, la transición energética también implica una democratización de la energía, ya que las energías renovables pueden establecerse de manera descentralizada y beneficiar a toda la ciudadanía.

Asegurar el futuro significa producir cerca y de manera limpia, apostar por las energías renovables y aprovechar todos los recursos locales, gestionarlos bien y ser más eficientes, aprendiendo a gastar menos para tener los mismos servicios y confort.

1. Es necesario cambiar el modelo energético y hacerlo rápido.

La situación actual, con fenómenos meteorológicos extremos más frecuentes e intensos que generan impactos cada vez más peligrosos en la naturaleza y en las personas, es claramente la consecuencia de un cambio climático del cual es necesario frenar su desarrollo. Se deben emprender acciones orientadas a reducir y evitar las emisiones de gases de efecto invernadero, buscando soluciones que permitan avanzar sin dejar a nadie atrás.

En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona ha presentado el Acuerdo Climático de la Ciudad, donde se plantea el ambicioso reto de convertirse en una ciudad neutra en carbono para 2030⁷.

Los sistemas energéticos y la forma de generar y consumir energía tienen un claro impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, es necesario actuar para cambiar el modelo energético actual. Por eso decimos que la Transición Energética ya no es una voluntad sino una necesidad que hay que abordar ya, haciendo más, pero sobre todo haciendo diferente.

Para poder hacer diferente, es necesario crear una cultura energética, ya que solo teniendo la información y el conocimiento necesarios podremos decidir. Por lo tanto, es necesario trabajar en la educación y la comunicación ambiental, en el asesoramiento técnico y en la creación de profesionales cualificados que permitan desarrollar proyectos adaptados a las necesidades, promoviendo inversiones de gran alcance que apuesten por las energías renovables y la eficiencia energética como una realidad cotidiana.

Si planteamos que es necesario entender la energía como un derecho, entonces es necesario priorizar acciones para generar energía, reducir la demanda, ahorrar energía, reducir la dependencia de los recursos fósiles y actuar para reducir la pobreza energética y proteger a los más vulnerables. Estos son los pilares sobre los que debemos actuar y hacer posible esta acción.

La energía ha dejado de ser un ámbito sectorial de trabajo para convertirse en una política estructural que debe reunir bajo un mismo objetivo todas las actuaciones relacionadas con la energía y también a sus responsables. El trabajo coordinado en todos los ámbitos relacionados con la energía permitirá generar sinergias de un valor incalculable, con la corresponsabilización del sector privado y de la ciudadanía.

Esta mirada a la energía como política estructural realizada con corresponsabilidad será el paso firme y necesario para transitar hacia el nuevo modelo energético que necesitamos hacer realidad.

2. Barcelona quiere ser protagonista de la neutralidad climática

En esta necesidad, las ciudades se convierten en verdaderas protagonistas del cambio. En las ciudades es donde se puede lograr un progreso más significativo hacia la transición energética, ya que representan el 75% del consumo mundial de energía y el 80% de las emisiones de CO₂. Por lo tanto, las ciudades desempeñan un papel clave en este desafío.

7. Más información en: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2023/09/15/barcelona-presenta-a-europa-el-compromis-per-la-neutralitat-climatica-al-2030/>.

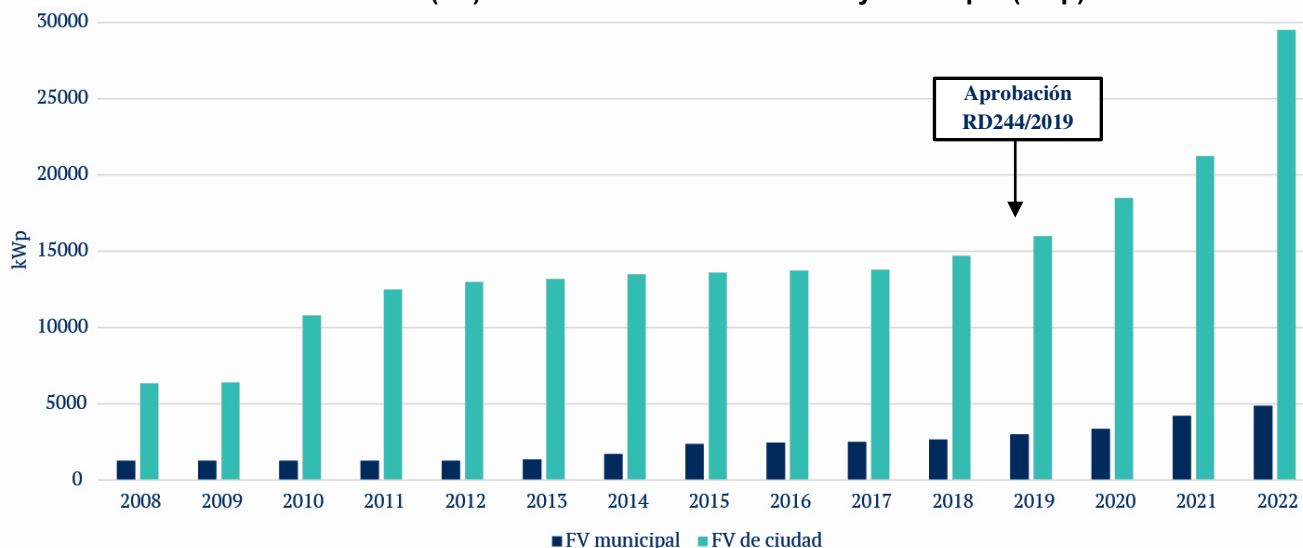
Barcelona quiere ser protagonista y, por ello, desde hace años forma parte del grupo de ciudades que impulsa proyectos innovadores en materia de energía sostenible. Ahora, la ciudad desea crear su propio futuro energético desarrollando simultáneamente la eficiencia energética, la producción neta y renovable, y un cambio de mentalidad colectiva que lo haga posible. Este cambio exige determinación, involucrar y capacitar a la ciudadanía, repensar las soluciones de financiamiento, diseñar nuevos modelos de gobernanza y entender la planificación urbana como una herramienta para avanzar hacia un modelo más sostenible y de baja emisión de partículas de carbono.

Desde el ámbito local no se disponen de competencias en los grandes ámbitos de la regulación energética, como la planificación, la ejecución y la explotación de infraestructuras, pero sí se tiene la capacidad de influir en los grandes ejes de la gestión energética. Desde las ciudades se puede actuar, por tanto, sobre el acceso a la energía con proyectos de generación, compra y suministro a escala local; se pueden lograr ahorros energéticos aplicando herramientas de gestión de la demanda y eficiencia energética, y se puede incidir en el conocimiento, la concienciación y la difusión de una nueva cultura energética.

3. La generación energética local y renovable como cotidianidad

Encaminarnos en esta Transición Energética implica superar una serie de retos. El primero de ellos es normalizar la presencia de instalaciones de generación en la ciudad e incrementar la demanda de instalaciones de autoconsumo solar en los edificios, tanto en el ámbito público como en el privado.

Gráfico 1. Potencia fotovoltaica (FV) acumulada a nivel de ciudad y municipal (kWp)



Fuente: Agencia de Energía de Barcelona.

En la actualidad, en la ciudad de Barcelona contamos con instalaciones de casi 29 megavatios pico (MWp), divididos entre 17 MWp de propiedad privada y 4 MWp de propiedad pública⁸. El objetivo es tener una ciudad donde la autogeneración y el autoconsumo estén generalizados. En el caso de Barcelona, se plantea alcanzar, para el año 2025, una generación fotovoltaica de 6 MWp en edificios municipales (guarderías, equipamientos culturales, deportivos, etc.) y en el conjunto del espacio público. Además, también se prevé alcanzar 35 MWp de generación fotovoltaica en el ámbito privado residencial, terciario e industrial de la ciudad. Para lograrlo, es necesario promover el autoconsumo compartido y ayudar a impulsar el despliegue de instalaciones fotovoltaicas de manera exponencial. Por lo tanto, es crucial aprovechar todos los espacios de la ciudad donde tenga sentido generar energía, ya sea en techos de edificios, fachadas, todo tipo de infraestructuras urbanas, así como el propio espacio público en general.

8. El "megawatts pico" (MWp) es la unidad de medida de la salida o de la generación de un panel solar. Refleja qué potencia genera 1 watt en energía eléctrica, de acuerdo con las condiciones y a la orientación de insolación adecuadas.

Imagen 1. Instalaciones fotovoltaicas en edificios municipales



Fuente: Agencia de Energía de Barcelona.

El año 2020 se aprobó, a través de Decreto municipal, una instrucción para impulsar la generación de energía renovable en los proyectos de obras y en la planificación urbanística municipal. Otra herramienta importante es facilitar la inversión en este tipo de instalaciones, para que sea rentable lo antes posible. Para reducir la inversión que todo esto supone, una de las vías disponibles para las administraciones locales son las bonificaciones fiscales. Barcelona ofrece una reducción del 50% del IBI durante 3 años a aquellos ciudadanos que hayan colocado una instalación de generación en su edificio, ya sea residencial o terciario. En el caso de instalaciones en naves industriales, la bonificación del IBI es del 30% durante 3 años. También se ofrecen, en colaboración con el sector privado, sistemas de financiamiento de proyectos, como es el caso del programa MES Barcelona⁹.

Tan importante como generar energía es plantearse cómo se utilizará la energía generada. En este sentido, la normativa vigente permite diferentes fórmulas de gestión de la energía generada. Una de ellas es el autoconsumo compartido, que abre la posibilidad de generar energía donde tenga más sentido sin temor a los excedentes, ya que estos excedentes energéticos podrán ser disfrutados por algún consumidor cercano y, si no, al menos podrán compensarse.

El Ayuntamiento de Barcelona se plantea poner a disposición de los consumidores residenciales y terciarios una parte de la energía que genera a cambio de una contraprestación económica que permita al Ayuntamiento recuperar la inversión realizada dentro del período de vida útil de la instalación. Con esta iniciativa se pretende que cualquier consumidor pueda cubrir una parte de su consumo a partir de energía renovable generada en la propia ciudad, tanto en el espacio público como en el privado, para que todos puedan disfrutar del autoconsumo independientemente de si tienen o no posibilidades de colocar y financiar directamente una instalación de generación propia en su edificio.

Como ciudad, es necesario desplegar la energía solar en los techos de la ciudad lo antes posible. El proyecto "Momento Solar Barcelona"¹⁰, una iniciativa compartida con los Administradores de Fincas y el Gremio de Instaladores, pone a disposición de las comunidades de vecinos toda la información y el asesoramiento necesario para que cada vivienda o bloque de viviendas pueda generar la energía que necesita¹¹. De esta manera, se pretende convencer y acompañar a las comunidades de vecinos en todo el proceso de instalación de placas fotovoltaicas, incluyendo desde el estudio previo hasta la puesta en marcha de las placas, pasando por la tramitación de las subvenciones disponibles u ofreciendo instrumentos de financiamiento como el MES Barcelona.

9. Más información en: <https://ajuntament.barcelona.cat/agenda2030/ca/mesbarcelona>

10. Más información en: <https://www.energia.barcelona/ca/moment-solar>

11. Más información en: <https://www.energia.barcelona/ca/moment-solar>

4. Rehabilitar para ahorrar y vivir mejor

Tan importante como producir energía neta y sostenible es no malgastarla. Esto significa actuar también en el ámbito del ahorro energético, con acciones como la rehabilitación de edificios o garantizando que la energía que se construye sea, nuevamente, de consumo casi cero.

Para una ciudad construida de manera tan densa y compacta como Barcelona, con una superficie de techo residencial de 62,7 millones de m² (que representa más de la mitad del techo total de la ciudad), el parque residencial representa un consumidor de energía muy importante. La demanda de las viviendas equivale alrededor del 28% de la energía final consumida en toda la ciudad.

Es importante tener en cuenta, además, que gran parte de los edificios tienen una antigüedad superior a los 65 años. Por lo tanto, muchos de ellos fueron construidos antes de que existiera una normativa sobre calidad de la edificación y requisitos de aislamiento, lo que hace que muchos tengan una certificación energética baja. De hecho, más del 70% del parque residencial de la ciudad de Barcelona tiene una certificación energética muy baja (principalmente de clases E, F y G).

En la mayoría de las ciudades ya construidas, como es el caso de Barcelona, la rehabilitación energética de edificios es una herramienta clave para reducir el consumo de energía, al mismo tiempo que logra mejorar el confort. En el caso de Barcelona, el objetivo es rehabilitar con criterios energéticos 10.000 viviendas al año. Actualmente se actúa sobre unas 6.000 viviendas al año, pero no siempre con criterios energéticos.

Por lo tanto, la rehabilitación con criterios energéticos es un elemento fundamental de la política energética de la ciudad, no solo para impulsar la mejora en la eficiencia energética de los hogares y de los espacios de convivencia, sino también en relación con el impacto positivo que esta inversión supone en el ámbito de la salud. A medida que el estado de la vivienda sea mejor, se obtendrá más calidad de vida y más confort. Reducir las necesidades energéticas de los edificios es también una manera de reducir los gastos de las familias y, por lo tanto, de reducir las desigualdades y las situaciones de vulnerabilidad a las que estas se enfrentan en muchos casos.

El parque residencial tiene problemas de conservación, accesibilidad y eficiencia energética y, aunque la eficiencia energética es uno de los déficits más significativos, no existe sobre este un suficiente grado de preocupación ni de conciencia social.

Por lo tanto, es muy importante visibilizar que cuando planteamos rehabilitar energéticamente un edificio se necesitan intervenciones con inversiones iniciales no desdeñables: alrededor de 3.500 a 10.000 euros por vivienda cuando actuamos sobre los envolventes¹², y de 12.000 a 40.000 euros por vivienda cuando hablamos de intervenciones completas (envolventes e instalaciones). Estas cantidades no son fáciles de asumir para los propietarios de edificios y viviendas. En algunos sectores sociales podríamos decir que son cantidades casi imposibles de asumir.

Para poder amortizar los ahorros energéticos obtenidos mediante la rehabilitación, se necesitarían escenarios de altos precios de la energía y consumos elevados de energía para la climatización (impulsados por consumos energéticos más importantes en las viviendas). Esto no sucede en Barcelona. El clima templado de la ciudad con inviernos suaves hace que el consumo por calefacción no sea excesivamente elevado. Esta realidad será aún más evidente con el estado de emergencia climática actual. Por lo tanto, el potencial de ahorro energético en la ciudad es menor y hace más difícil amortizar a corto plazo estas inversiones.

Otro factor importante a considerar es la estructura de la propiedad. La mayoría de las viviendas de la ciudad son con carácter de propiedad horizontal, es decir, un conjunto de viviendas que configuran un edificio que se establecen como comunidades de propietarios.

12. El término "envolventes" hace referencia al conjunto de cerramientos que separan los espacios habitables del entorno exterior (aire, suelo u otro edificio) y de las particiones interiores que dividen los espacios habitables de los no habitables.

Esto implica que las decisiones deben ser tomadas de manera colectiva, poniendo de acuerdo a los diferentes propietarios de las viviendas que, además, no tienen por qué ser los que en estos momentos residen en la vivienda, dado que existe un gran número de viviendas en régimen de alquiler.

Por lo tanto, para hacer realidad la rehabilitación energética es necesario aumentar la cultura del mantenimiento de la sociedad, es necesario entender que hay que asumir ciertos gastos en los hogares para asegurar una eficiencia mínima que nos proporcionará confort y bienestar. Al mismo tiempo, también es necesario buscar los instrumentos que ayuden a hacer más asumibles las inversiones necesarias.

5. Redes de calor y frío: una solución interesante para avanzar hacia la neutralidad climática de la ciudad

Otra línea importante en la que es necesario profundizar es la de las redes de calor y frío que aprovechan recursos residuales, ahorrando así energía de red y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto es posible en determinados entornos urbanos que han experimentado o están experimentando una importante transformación urbanística.

Las redes de climatización urbanas son sistemas muy eficientes de producción de calor y frío generados a partir del uso de recursos renovables o residuales que aportan calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria, y que representan un 30% de ahorro energético respecto a los sistemas convencionales individuales como calderas o aires acondicionados.

Imagen 2. Red de calor y frío Districlima



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Earth y Districlima.com

Estas redes de calor y frío también suponen ahorros y ventajas muy importantes en términos de espacio e inversión inicial por parte de los usuarios particulares. Al mismo tiempo, disminuyen ruidos, reducen vibraciones y eliminan riesgos de explosiones. Además, minimizan las emisiones de CO₂ y reducen los costos de mantenimiento y reposición. Estas redes representan, por tanto, ejemplos destacados de colaboración público-privada.

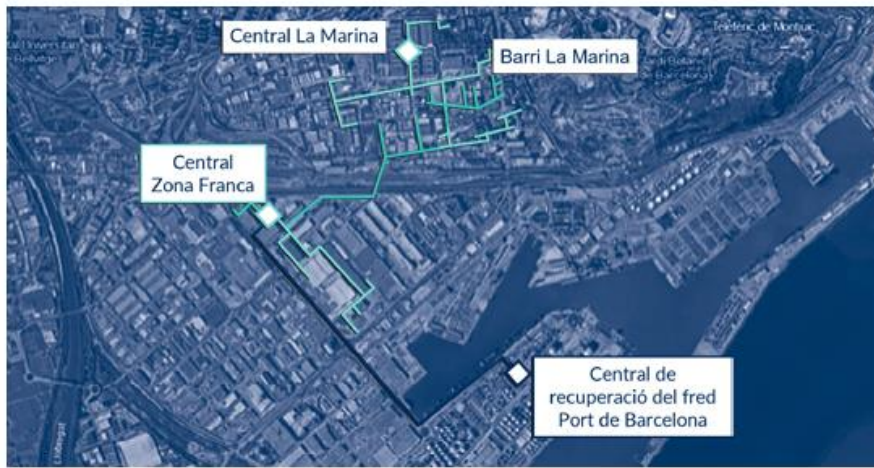
En el caso de Barcelona, existen dos redes de calor y frío operativas. Por un lado, la denominada Districlima, constituida en 2002, que fue la primera red urbana creada en España para distribuir calor y frío para calefacción, climatización y agua caliente sanitaria¹³.

13. Más información en: <https://www.districtlima.com/ca/>

Districlima comenzó a operar con la concesión de aprovechamiento de la central de producción del Fórum. En estos momentos, la red cuenta con 18 kilómetros de trazado y 100 edificios conectados. Además, en poco tiempo se añadirá una tercera central de producción para poder llegar a un millón de metros cuadrados de prestación potencial de servicio en el área del Besós y del 22@.

La segunda red, Ecoenergíes, fue fundada en 2009 y opera mediante una licitación de los Ayuntamientos de Barcelona y L'Hospitalet de Llobregat¹⁴. El proyecto contempla tres centrales de producción. A las dos que ya están operativas se añadirá el aprovechamiento del frío residual de la regasificadora del Puerto. Esta red de calor y frío está preparada para abastecer 15,000 m² de la Zona Franca y la Marina del Port Vell. La central de la Zona Franca, sobre la que pivota el proyecto, cuenta además con una planta de biomasa que permite generar electricidad y calor a partir de los restos de la poda de los parques y jardines, así como otros residuos forestales.

Imagen 3. Red de calor y frío Ecoenergíes



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Earth y Ecoenergíes.cat

El Ayuntamiento de Barcelona continúa apostando por las redes de calor y frío. Así, en colaboración con Barcelona Sagrera Alta Velocitat, impulsará el desarrollo de un nuevo sistema de climatización centralizada de calor y frío en la Estación de la Sagrera y sus alrededores. Esta sería, por lo tanto, la tercera gran red de calor y frío disponible en la ciudad.

Una vez implementadas todas las redes, se prevé ofrecer cobertura energética a una superficie aproximada de 18,5 millones de m², equivalente a la suma de las superficies de los distritos del Eixample y Sant Andreu. La suma de todas las redes de calor y frío supondría, además, la reducción de más de 50.000 toneladas de CO₂ anuales, es decir, equivalente a sacar de circulación cerca de 87.000 vehículos privados.

6. La cultura energética

Fomentar y facilitar la intervención y participación de la ciudadanía en una dinámica de consenso y empoderamiento de la energía y la gestión energética es otra de las funciones a promover en el marco de la estrategia de actuación en materia energética.

La mejor manera de lograr que las actuaciones energéticas funcionen hasta el límite de su potencial es facilitando la participación de la población en los procesos de toma de decisiones. Por ello, se habilitarán las mejores herramientas disponibles y se crearán nuevas para adaptarse a las necesidades que surgen, con el objetivo de hacer más eficiente y profunda la participación social.

La experimentación en primera persona y la racionalización de los recursos a través de la co-responsabilidad son estrategias efectivas de conocimiento e impulso de cambios.

14. Más información en: <https://www.ecoenergíes.cat/cat>

El aumento de la cultura energética está dirigido fundamentalmente a la ciudadanía en su vida cotidiana, pero también a las personas que trabajan en edificios públicos y en empresas privadas, así como en escuelas, universidades y centros de formación en general.

7. Conclusiones

Es necesario emprender el camino de la transición energética y hacerlo de manera diligente. Debemos lograr un sistema basado en energías renovables, descarbonizado y con un alto nivel de electrificación del consumo energético. Este camino que debemos recorrer seguramente nos exigirá cambiar las formas de hacer las cosas, y esto no es fácil ni inmediato. Pero es necesario emprender esta ruta por inteligencia, porque nos conviene e incluso podríamos llegar a decir, por egoísmo. En cualquier caso, las mejoras y ventajas solo vendrán si logramos realizar un cambio colectivo que no deje a nadie atrás.

Febrero 2024

Palabras clave: Proximidad sostenible, policentrismo, territorios completos, ciudad viva, cronotopia, diseño de servicios, multiuso urbano

La “Ciudad de 15 Minutos”: rediseñar la vida urbana con la proximidad de servicios

Carlos Moreno^a

Este artículo presenta una exploración integral del concepto de la “Ciudad de los 15 Minutos”, un modelo de urbanismo que busca rediseñar las ciudades para que todos los servicios esenciales estén accesibles en una proximidad bajo carbón. Discutimos cómo este modelo se fundamenta en teorías urbanísticas que priorizan la escala humana, la sostenibilidad y la cohesión social. Se examinan estrategias prácticas para su implementación, los desafíos asociados y el papel crucial de la tecnología y la participación comunitaria en su realización. Se considera igualmente el impacto significativo del modelo en la movilidad urbana, destacando que no se limita a la gestión del tráfico, sino que integra plenamente la accesibilidad y la proximidad de servicios. Finalmente, se reflexiona sobre la relevancia futura del modelo, su alineación con los objetivos globales de sostenibilidad y su potencial para adaptarse a los desafíos emergentes, redefiniendo la vida urbana para las generaciones actuales y futuras.

Introducción: la proximidad como pilar de la planificación urbana

Evocar la “Ciudad de 15 Minutos” es referirse a un concepto de urbanismo que prioriza la accesibilidad a servicios y espacios polivalentes dentro de cortas distancias, promoviendo un entorno policéntrico donde los residentes pueden satisfacer la mayoría de sus necesidades cotidianas en cortas distancias a bajo carbón (Moreno, 2022). El énfasis no está en la rigidez del tiempo en una cifra, sino en la creación de una red capilar de servicios que fomente una vida comunitaria integrada y sostenible. Este modelo ha inspirado numerosas variantes alrededor del mundo (X-Minute City, Neighborhood, Y-Minute Territory, Neighborhood) todas bajo el paraguas de lo que llamamos “la proximidad feliz”, una idea que busca mejorar la calidad de vida urbana reduciendo la dependencia de los vehículos y fortaleciendo la cohesión económica y social. Es en ese marco conceptual y para simplificar que hay que entender en este texto la expresión recurrente “Ciudad de 15 Minutos”.

La idea de una vida urbana equilibrada y sostenible ha sido un objetivo elusivo en la historia del desarrollo metropolitano. La “Ciudad de 15 Minutos”, como concepto en el campo del urbanismo, ofrece una visión fresca y pragmática para alcanzar este objetivo. Se trata de un trabajo investigativo de largo alcance, que inicié en el 2010 y que ha ganado popularidad mundial después de ser adoptado por la alcaldesa de París, Anne Hidalgo, en noviembre del 2019, el alcalde de Milán, Giuseppe Sala en marzo del 2020, a la cabeza de la “Global COVID-19 Recovery Task Force” del C40 Cities, creada en el momento de la pandemia y por el C40 Cities en su conjunto en julio de ese mismo año (C40, 2020).

a. Director científico Chaire ETI, IAE Paris, Panthéon Sorbonne Université.

Esta propuesta busca una reorganización de las urbes para que la ciudadanía pueda satisfacer sus necesidades esenciales a partir de una proximidad privilegiando una movilidad bajo carbón e incentivando la salud física a pie o en bicicleta.

Este enfoque implica una profunda reconfiguración de la vida urbana, donde la proximidad se convierte en el principio organizador de la ciudad.

La importancia de este enfoque radica en su multifacética capacidad de reducir la huella de carbono, fortalecer las comunidades locales y mejorar la calidad de vida urbana. Redefine la relación entre el espacio y el tiempo en el contexto urbano, fomentando una mayor interacción social y un sentido de pertenencia entre los residentes. La “Ciudad de 15 Minutos” y su gemelo para las zonas de media y baja densidad “El Territorio de la 1/2 Hora” son más que una simple medida de distancia; son una reimaginación de la urbanidad y de la territorialidad que aboga por la sostenibilidad, la accesibilidad y la calidad de vida a través cuatro pilares: a) proximidad, b) densidad, c) mixtura y d) ubicuidad (MORENO et al., 2021).

Contrariamente al ideal de una ciudad de éxito definida por su rapidez y expansión en la Carta de Atenas de 1933 y el funcionalismo de Le Corbusier (CIAM, 1954) expandido en el mundo entero, este concepto plantea una ciudad exitosa y habitable por las cercanías y accesibilidad bajo carbón a las necesidades diarias. Esto incluye no solo tiendas y servicios, sino también escuelas, parques, servicios médicos, lugares de trabajo o centros culturales. La implementación de esta visión requiere un enfoque interdisciplinar que abarque la economía, la sociología, la salud pública, la ecología y la tecnología, entre otros campos.

El propósito de este artículo es doble. Primero, busca analizar la implementación práctica del modelo de la “Ciudad de 15 Minutos” en diferentes contextos urbanos, ilustrando cómo se adapta y se modifica en función de las características y necesidades locales. Segundo, pretende evaluar los beneficios tangibles e intangibles que este modelo promete, así como las críticas y desafíos que enfrenta en su adopción.

A lo largo de esta exploración interdisciplinar, se examinarán casos de estudio, se revisarán políticas urbanas innovadoras y se pondrá a prueba la idea de que una reestructuración hacia la proximidad puede ser la respuesta a muchos de los problemas persistentes en las ciudades contemporáneas. En última instancia, este análisis busca proporcionar una comprensión profunda de cómo la “Ciudad de 15 Minutos” podría reformular el futuro de la urbanización, situando a las personas y al medio ambiente en el centro de la agenda de planificación urbana.

1. Fundamentos teóricos: enraizando la “Ciudad de 15 Minutos” en el urbanismo contemporáneo

La idea de una ciudad donde todos los servicios esenciales están a corta distancia no solo es atractiva, sino que está arraigada en fundamentos urbanísticos sólidos y sostenidos por teorías del desarrollo urbano y múltiples estudios y prácticas a través de los tiempos. La “Ciudad de 15 Minutos” se cimienta sobre principios de movilidad inclusiva, eficiencia espacial, equidad social y sostenibilidad, todos conceptos esenciales para el diseño de la urbe contemporánea (Allam et al., 2021):

a) La movilidad urbana y la escala humana: las teorías modernas de urbanismo destacan la importancia de calibrar la ciudad a la escala humana, un concepto que ha evolucionado significativamente desde que urbanistas como Jane Jacobs promovieron calles llenas de vida y funciones urbanas mixtas (Jacobs, 1961). Este principio es un pilar del modelo de la “Ciudad de 15 Minutos”, que subraya la accesibilidad y la conectividad para peatones y ciclistas, desplazando al automóvil como eje central del diseño urbano.

b) Sostenibilidad y resiliencia urbana: el diseño de una ciudad compacta y multifuncional que promueva la proximidad de servicios esenciales no solo es una respuesta a la crisis climática, sino también una estrategia para aumentar la resiliencia de las comunidades urbanas.

Al reducir los largos desplazamientos, se disminuyen las emisiones de gases de efecto invernadero, se conservan recursos y se mejora la calidad del aire, contribuyendo a la salud y bienestar de los residentes. (IPCC, 2021).

c) Equidad y cohesión social: una “Ciudad de 15 Minutos” proporciona igual acceso a servicios y espacios públicos, fomentando la equidad social y la cohesión. Al cerrar las brechas de movilidad, se ofrece igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, promoviendo la inclusión y reduciendo las disparidades sociales.

d) Economía de la proximidad: la cercanía de servicios refuerza la economía local al promover el flujo de capital dentro de la comunidad y apoyar el crecimiento de negocios locales. Este modelo económico propicia una red de intercambios comerciales más personal y menos dependiente de grandes cadenas o corporaciones, impulsando así la economía a una escala más humana y sostenible.

e) Innovación tecnológica y participación ciudadana: la tecnología moderna y la participación comunitaria juegan roles vitales en la implementación efectiva de la ciudad de los 15 minutos. La recopilación y análisis de datos proporcionados por tecnologías inteligentes permiten una planificación urbana que responde dinámicamente a las necesidades de la población. La participación activa de los residentes garantiza que el desarrollo urbano refleje los deseos y necesidades de la comunidad, creando un sentido de pertenencia y empoderamiento.

f) Interdisciplinariedad en la planificación urbana: la intersección de diversas disciplinas como la geografía, la ecología, la sociología y la economía enriquece la teoría y práctica de la ciudad de los 15 minutos. Cada campo aporta perspectivas únicas que, al integrarse, proporcionan un enfoque holístico para abordar los complejos desafíos de la urbanización. Por ejemplo, los geógrafos contribuyen con técnicas de mapeo y análisis espacial que ayudan a identificar las áreas óptimas para el desarrollo de servicios a nivel de barrio, mientras que los economistas pueden calcular el impacto de dichos servicios en la economía local.

g) Historia y evolución del urbanismo: la “Ciudad de 15 Minutos” también se apoya en la historia del urbanismo, desde los diseños de la Unidad Modular de Vecindario (*Neighborhood Unit*) de Perry (1929) pasando por las ciudades jardín de Ebenezer Howard (Aguado Moralejo, 2021) hasta los principios de la Nueva Urbanización (*New Urbanism*) (Steuteville y Langdon, 2008) y el trabajo del gran urbanista Jan Gehl (2010) que buscan recuperar la dimensión humana de las ciudades. Este modelo se presenta como la evolución natural de estas teorías, adaptándolas a los desafíos contemporáneos y a las expectativas de una sociedad cada vez más consciente de la importancia del desarrollo sostenible.

h) Psicología urbana y calidad de vida: desde la perspectiva de la psicología urbana, la proximidad de servicios afecta positivamente la salud mental y la felicidad de los ciudadanos. Los espacios urbanos diseñados para fomentar encuentros sociales y actividades al aire libre contribuyen a una mayor satisfacción vital y a la creación de comunidades más cohesionadas y resilientes (Simmel, 1903).

Estos fundamentos teóricos delimitan el marco dentro del cual la “Ciudad de 15 Minutos” se desarrolla y prospera. La aplicación de estos principios no solo es una respuesta a los problemas actuales sino también una anticipación a las necesidades futuras de las ciudades.

2. Beneficios de la proximidad de servicios: mejorando la vida urbana

La reconfiguración urbana hacia la proximidad de servicios es una tendencia en alza que promete mejorar la calidad de vida en las ciudades. Los beneficios de este enfoque son multidimensionales, abarcando desde la mejora de la salud pública hasta la revitalización de la economía local. La visión de la “Ciudad de 15 Minutos” no solo es una respuesta a la necesidad de sostenibilidad ambiental, sino también un medio para fomentar comunidades más fuertes y resilientes:

a) Mejoras en la salud pública: uno de los beneficios más evidentes de la “Ciudad de 15 Minutos” es el impacto positivo en la salud de sus habitantes. La promoción del caminar y del ciclismo como modos primarios de transporte no solo reduce las enfermedades relacionadas con estilos de vida sedentarios, sino que también mejoran la salud mental al reducir el estrés asociado con los largos tiempos de desplazamiento. Por ejemplo, ciudades como Copenhague, que han invertido en infraestructura para bicicletas y peatones, han visto mejoras en la salud general y una reducción en la mortalidad relacionada con la contaminación y el sedentarismo (Allam et al., 2022).

b) Beneficios ambientales: la reducción de la dependencia de los vehículos motorizados tiene un claro beneficio ambiental. Menos coches en las calles significa menos emisiones de gases de efecto invernadero y una mejor calidad del aire. La “Ciudad de 15 Minutos”, al incentivar los desplazamientos cortos, contribuye directamente a la lucha contra el cambio climático. Ciudades como París han comenzado a experimentar con este modelo, cerrando calles al tráfico de coches y transformándolas en espacios verdes y peatonales.

c) Revitalización económica local: la concentración de servicios dentro de vecindarios accesibles a pie puede revitalizar las economías locales. Los mercados de productores, las tiendas de barrio y los servicios locales prosperan cuando los residentes optan por consumir cerca de casa. Esto fomenta la economía circular y apoya a las pequeñas empresas. En Melbourne, Australia, los corredores comerciales locales se han fortalecido gracias a políticas que promueven la actividad económica dentro de distancias caminables.

d) Cohesión y capital social: los barrios diseñados con una proximidad de servicios fomentan una mayor interacción entre los vecinos, lo que refuerza la cohesión y el capital social. La posibilidad de encuentros espontáneos y la participación en la vida comunitaria se incrementan cuando las personas pasan más tiempo en sus vecindarios. En Portland, Oregón, se ha observado cómo la implementación de mini plazas y espacios comunitarios ha incentivado la interacción social y el sentido de comunidad.

e) Eficiencia y accesibilidad en el uso del tiempo: el concepto de la “Ciudad de 15 Minutos” también mejora la eficiencia y la accesibilidad en el uso del tiempo. La reducción de los desplazamientos permite a las personas dedicar más tiempo a actividades recreativas, familiares o de descanso, en lugar de perderlo en el tráfico. Pontevedra, muestra que es posible limitar el tráfico en ciertas áreas, permitiendo que los espacios se utilicen de manera más eficiente, liberando tiempo para la vida social y la recreación.

f) Reducción del tráfico y mejora de la movilidad: la disminución del uso del automóvil lleva a una reducción significativa del tráfico, lo que alivia la congestión y mejora la movilidad para todos los usuarios de la vía, incluidos los servicios de emergencia y el transporte público. Ciudades como Ámsterdam han liderado el camino en este aspecto, demostrando cómo la infraestructura para bicicletas y peatones puede coexistir con una movilidad urbana eficiente.

g) Incremento de la seguridad urbana: barrios con calles más transitadas por peatones y ciclistas tienden a ser más seguros debido a la mayor vigilancia natural. La presencia constante de personas en las calles actúa como un disuasivo para la actividad delictiva y mejora la seguridad general. En Iztapalapa, Ciudad de Méjico, se ve claramente como, la implementación de poli centralidades y la promoción de actividades en espacios públicos ha contribuido a la reducción de la criminalidad de manera radical (Rendon, 2023).

h) Resiliencia frente a crisis: la proximidad de servicios esenciales se ha demostrado crucial en tiempos de crisis, como ha quedado evidenciado durante la pandemia de Covid-19. Los barrios que podían acceder a bienes y servicios básicos sin desplazarse lejos tuvieron ventajas significativas en términos de continuidad y bienestar. En Seúl, la respuesta rápida a la pandemia fue facilitada en parte por la densidad de servicios accesibles a nivel de barrio.

Los beneficios de la “Ciudad de 15 Minutos” son claros y variados, ofreciendo mejoras en la salud, el medio ambiente, la economía y la cohesión social. Estos ejemplos concretos demuestran cómo la teoría se puede traducir en práctica, con resultados tangibles para los ciudadanos y sus comunidades. La siguiente sección examinará los desafíos que este modelo enfrenta y cómo puede adaptarse a diferentes contextos urbanos.

3. Desafíos y críticas: evaluando las complejidades del modelo urbano de proximidad

Si bien la “Ciudad de 15 Minutos” presenta numerosas ventajas, también enfrenta desafíos significativos y ha sido objeto de críticas que cuestionan su viabilidad y efectividad. Comprender estos puntos es crucial para evaluar de manera realista el potencial de este modelo urbano y para diseñar estrategias que superen sus limitaciones.

a) **Desafíos de implementación:** la transformación de las ciudades existentes para adaptarlas al modelo de los 15 minutos implica una serie de desafíos logísticos y estructurales. Las ciudades históricamente diseñadas alrededor del automóvil deben someterse a cambios profundos en su infraestructura, lo que requiere una decidida afirmación como política pública de ordenamiento urbano o territorial y una planificación detallada. Asimismo, en muchas ciudades, la especulación inmobiliaria y los intereses comerciales pueden resistirse a los cambios que priorizan los espacios públicos sobre el desarrollo privado.

b) **Diversidad de necesidades urbanas:** cada ciudad tiene su propia idiosincrasia y necesidades específicas, lo que significa que el modelo de los 15 minutos no puede ser aplicado de manera uniforme. Las diferencias en la densidad poblacional, la distribución geográfica de servicios y las culturas de movilidad requieren adaptaciones personalizadas, lo que puede complicar la estandarización de políticas y estrategias.

c) **Inclusión y equidad:** una crítica común al modelo es que puede conducir a la gentrificación y al desplazamiento de poblaciones menos acomodadas si no se maneja con cuidado. La mejora de los barrios y la introducción de servicios de proximidad pueden aumentar los precios de la vivienda, excluyendo a aquellos con menores recursos. Es esencial que las políticas que acompañan la transformación urbana incluyan medidas para preservar la diversidad socioeconómica y favorecer ampliamente la mixtura social.

d) **Viabilidad económica:** los críticos también han señalado la preocupación sobre la viabilidad económica de la “Ciudad de 15 Minutos”. Argumentan que la concentración de servicios puede no ser sostenible para ciertos tipos de negocios o que la reducción del tráfico puede afectar negativamente a las industrias que dependen del transporte de larga distancia. Múltiples estudios muestran que se trata de un cambio de paradigma que se concretiza después de la pandemia.

e) **Resistencia al cambio:** el cambio cultural necesario para la adopción del modelo de la “Ciudad de 15 Minutos” no debe subestimarse. Los hábitos arraigados de dependencia del automóvil y las expectativas de conveniencia pueden ser barreras significativas. La transición requiere una adaptación de comportamientos y una aceptación generalizada de nuevos patrones de movilidad.

f) **Necesidad de participación ciudadana:** el éxito del modelo depende en gran medida de la participación activa de los ciudadanos. Sin embargo, alcanzar un nivel de compromiso comunitario que permita la co-creación de la ciudad puede ser un desafío, especialmente en contextos donde la desconfianza hacia las autoridades es alta o la cultura política es apática.

g) **Infraestructura y tecnología:** la infraestructura tecnológica necesaria para soportar una “Ciudad de 15 Minutos” es considerable. Las ciudades deben invertir en tecnologías inteligentes que permitan la recopilación y análisis de datos para una planificación efectiva. Esto puede ser un obstáculo, especialmente en regiones con limitaciones presupuestarias o falta de experiencia técnica.

Los desafíos y críticas al modelo de la “Ciudad de 15 Minutos” son importantes a considerar equiparándolas con sus beneficios potenciales. Abordar estos desafíos requiere una consideración cuidadosa de las circunstancias locales y la implementación de políticas inclusivas y sostenibles.

4. Estrategias de diseño urbano y planificación: forjando el futuro de las ciudades en torno a la proximidad humana

La transformación de nuestras metrópolis en “Ciudades de 15 Minutos” representa una revolución en la manera en que concebimos y vivimos en los espacios urbanos. Esta transición, más que una serie de intervenciones aisladas o un plan de circulación, es una reinención holística del entorno urbano que pone a las personas y sus necesidades diarias en el centro de la planificación. Es una respuesta a la creciente demanda de entornos urbanos que son a la vez vibrantes y sostenibles, que promueven la salud y el bienestar y que fomentan una comunidad más fuerte y resiliente (UN-Habitat, 2023).

Las ciudades que se embarcan en este viaje reconocen que la proximidad no es simplemente una cuestión de distancia física, sino también de accesibilidad y conexión. No se trata únicamente de acercar a las personas a los servicios, sino de tejer una red de experiencias y oportunidades que enriquezcan la vida cotidiana. Las estrategias que adoptan son tan variadas como las ciudades mismas, reflejando la diversidad de sus historias, geografías y culturas. Estas estrategias deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios demográficos y tecnológicos, y lo suficientemente robustas para enfrentar los desafíos del cambio climático y las crisis económicas o de salud que puedan surgir.

Para navegar por este cambio paradigmático, los planificadores urbanos y los responsables políticos deben emplear un pensamiento innovador y multidisciplinario. Deben entrelazar las consideraciones de diseño urbano con políticas públicas inclusivas, aprovechar los avances tecnológicos para una planificación más inteligente y asegurarse de que el crecimiento económico vaya de la mano con la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Los espacios urbanos del futuro deben ser diseñados con la plasticidad para evolucionar junto con las comunidades que los habitan, permitiendo que las ciudades no solo crezcan, sino que también aprendan, se adapten y prosperen.

La ambición es alta: crear ciudades que sean más que un lugar para vivir, trabajar y jugar, sino que sean espacios donde cada calle, edificio y plaza promueva una interacción rica y significativa. Esto requiere una reevaluación de las prioridades urbanas tradicionales y una nueva valoración del tiempo y el espacio en la vida de la ciudad. El compromiso con este modelo no es una tarea fácil ni una solución rápida, pero es un paso esencial hacia la creación de un futuro urbano que sea digno de las generaciones venideras.

Exploremos cómo las ciudades de todo el mundo están abordando estos retos y utilizando estrategias innovadoras para crear entornos urbanos que reflejen los principios de la “Ciudad de 15 Minutos”. Estas acciones no solo responden a las necesidades actuales, sino que también sientan las bases para la resiliencia y la adaptabilidad a largo plazo, asegurando que las ciudades no solo sobrevivan, sino que prosperen en el incierto panorama del futuro:

a) Rediseño de la infraestructura urbana: el rediseño de la infraestructura urbana para promover la movilidad peatonal y ciclista se extiende más allá de la simple adición de carriles bici y aceras amplias. Implica también la implementación de sistemas de señalización inteligente, intersecciones que prioricen la seguridad de peatones y ciclistas y el desarrollo de parques y corredores verdes que conecten distintas áreas de la ciudad. En París, el *Plan Vélo* (Paris, 2021) busca duplicar los carriles bici y reducir el espacio de estacionamiento para coches con el objetivo de fomentar la movilidad alternativa.

b) Zonificación y uso mixto del suelo: un uso mixto del suelo efectivo requiere una cuidadosa planificación para equilibrar la vida residencial con la comercial, industrial y de ocio. Las políticas de zonificación flexibles permiten que los espacios se adapten a usos múltiples a lo largo del tiempo, lo que fomenta la vitalidad y la adaptabilidad de las áreas urbanas.

En Copenhague, los desarrollos de uso mixto en el área de Nordhavn están creando un nuevo barrio desde cero, diseñado para ser sostenible y centrado en las personas.

c) Incentivos para el desarrollo local: los incentivos para negocios locales pueden incluir no solo apoyo financiero, sino también asistencia en marketing, gestión y formación para emprendedores. Esto ayuda a crear un tejido económico diversificado y resistente a los choques económicos. En Portland, el programa *Neighborhood Prosperity Initiative* (Portland, 2021) ha revitalizado distritos comerciales mediante la inversión en la identidad y capacidad de negocio de las áreas urbanas.

d) Integración de espacios verdes y públicos: la creación de espacios verdes y públicos va más allá de la simple provisión de parques, extendiéndose a la integración de la naturaleza en el diseño de edificios y calles. En Buenos Aires, la crisis generada por la Covid-19 ha facilitado la política de “renaturalizar” la ciudad, con calles verdes incorporando vegetación que mejora la biodiversidad y gestiona las aguas pluviales.

e) Políticas de transporte sostenible: las políticas de transporte sostenible deben ser comprensivas y sistémicas, integrando bicicletas, transporte público, vehículos compartidos y otras formas de movilidad eléctrica. En Ámsterdam, el enfoque ha sido no solo crear infraestructura para bicicletas, sino también restringir el acceso de coches al centro de la ciudad y ampliar la red de transporte público.

f) Tecnología y datos para la planificación inteligente: la planificación inteligente también implica el desarrollo de aplicaciones y plataformas que faciliten la movilidad y el acceso a los servicios. Singapur, por ejemplo, utiliza sistemas avanzados de gestión de tráfico y aplicaciones que proporcionan información en tiempo real sobre opciones de transporte, lo que hace que moverse por la ciudad sea más eficiente y accesible.

g) Participación ciudadana activa: la participación ciudadana se beneficia de la creación de plataformas digitales y físicas para el debate y la toma de decisiones. Muchas ciudades utilizan herramientas como el urbanismo táctico y los presupuestos participativos para implicar a los ciudadanos directamente en la creación y mejora de sus espacios urbanos.

h) Políticas de vivienda asequible: las políticas de vivienda asequible pueden incluir la construcción de viviendas de protección oficial, la regulación del alquiler y la promoción de la propiedad cooperativa. Viena ha sido capaz de mantener la diversidad y asequibilidad en su centro urbano a través de una fuerte inversión en vivienda social, lo que ha evitado la gentrificación que a menudo acompaña a la urbanización centrada en la proximidad.

i) Integración de servicios públicos: la integración efectiva de servicios públicos requiere una planificación que los coloque en el corazón de las comunidades. Helsinki ha innovado con la integración de servicios con el concepto de “biblioteca de la ciudad”, creando espacios que son a la vez centros de aprendizaje, reunión y actividad cultural (Urban Next, 2018).

La aspiración de remodelar nuestras ciudades en torno al ideal de la “Ciudad de 15 Minutos” es una iniciativa que se está adoptando en ciudades de todo el mundo. Este impulso global hacia un urbanismo más humano y accesible se basa en un reconocimiento compartido de que la calidad de vida urbana puede y debe ser mejorada. Las estrategias de diseño y planificación urbana deben, por lo tanto, ser tan dinámicas y diversas como las poblaciones a las que sirven, incorporando la singularidad de cada lugar y su gente.

Para materializar esta visión en una variedad de contextos urbanos, es esencial que haya un compromiso con la innovación y la adaptabilidad. Las tácticas y políticas exitosas en una ciudad pueden servir de inspiración o punto de partida para otra, pero siempre deben ser ajustadas para acomodar las diferencias culturales, económicas y ambientales. La colaboración entre urbanistas, sector empresarial, ciudadanía y otros actores clave es fundamental para fomentar un diálogo rico que pueda traducirse en acciones efectivas y en entornos urbanos vibrantes y sostenibles.

A través de un enfoque holístico y participativo, los planificadores urbanos y los responsables políticos pueden trascender las limitaciones tradicionales del diseño de la ciudad y en su lugar, fomentar la creación de espacios que realmente reflejen las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos. Al hacerlo, no solo están mejorando la habitabilidad y la resiliencia de las ciudades, sino también reafirmando un compromiso con la creación de un entorno urbano que sea inclusivo, equitativo y diseñado para el bienestar humano en su sentido más amplio.

La universalidad del concepto de la “Ciudad de 15 Minutos” subraya su relevancia en el escenario mundial. Desde las metrópolis en expansión de Asia y África hasta las ciudades históricas de Europa y las variadas urbanizaciones de las Américas, este modelo está siendo explorado y adoptado como un enfoque hacia un desarrollo urbano más sostenible y centrado en el ser humano. Refleja una nueva era de responsabilidad urbana, donde las distancias se miden no solo en kilómetros o millas, sino en la calidad de las conexiones humanas y el acceso a una vida plena y saludable.

La “Ciudad de 15 Minutos” está emergiendo como un nuevo paradigma en la planificación urbana, una que promete redefinir el tejido de nuestras ciudades y la vida diaria de sus habitantes. A medida que este concepto continúa ganando impulso a nivel mundial, se convierte en una poderosa herramienta para enfrentar los desafíos urbanos del siglo XXI, creando ciudades que no solo son más eficientes y sostenibles, sino también más acogedoras, vivas y humanas (Moreno, 2024).

5. Tecnología e innovación: catalizadores de la “Ciudad de 15 Minutos”

El modelo de la “Ciudad de 15 Minutos” no es una entidad estática; es un organismo vivo que crece y se adapta mediante la integración de tecnologías avanzadas y prácticas innovadoras. En esta era digital, la tecnología juega un papel crucial en la facilitación y el avance de este modelo urbano. Las innovaciones en recopilación de datos, análisis y participación ciudadana están permitiendo a las ciudades entender mejor y responder a las necesidades de sus residentes:

a) Big Data y análisis predictivo: las ciudades están utilizando el big data para tomar decisiones informadas sobre urbanismo y movilidad. El análisis predictivo permite a los urbanistas entender los patrones de tráfico, las tendencias de desplazamiento y las necesidades de servicios en tiempo real, facilitando una planificación urbana más dinámica y adaptativa. Por ejemplo, en Singapur, los datos recopilados de sensores y dispositivos inteligentes están siendo utilizados para optimizar el flujo de tráfico y mejorar la experiencia de transporte público.

b) Plataformas de participación ciudadana: las tecnologías digitales están revolucionando la forma en que las comunidades participan en la planificación urbana. Las plataformas en línea permiten a los ciudadanos expresar sus opiniones, votar sobre iniciativas y contribuir con ideas para el desarrollo de sus barrios. Helsinki ha utilizado herramientas digitales para fomentar la participación en el desarrollo de proyectos urbanos, asegurando que reflejen las necesidades y deseos de los residentes.

c) Sistemas de transporte inteligente (ITS): los ITS utilizan tecnologías de comunicación para mejorar la eficiencia y la seguridad del transporte. Estos sistemas pueden controlar el tráfico, gestionar las redes de transporte público y proporcionar información en tiempo real a los usuarios. En ciudades como Ámsterdam, los ITS han contribuido a crear un sistema de movilidad más coherente y accesible, reduciendo la necesidad de viajes largos y complejos.

d) Sostenibilidad y eficiencia energética: la tecnología también está en el corazón de la sostenibilidad urbana. Los edificios inteligentes y las redes de energía eficientes son esenciales para reducir la huella de carbono de las ciudades. En Copenhague, la tecnología se está utilizando para mejorar la eficiencia energética y promover el uso de energías renovables, lo que contribuye a la visión de la ciudad de ser carbono neutral para el año 2025.

e) Urbanismo digital y modelado 3D: las herramientas de modelado 3D y realidad aumentada están permitiendo a los planificadores y al público visualizar proyectos de desarrollo urbano antes de su construcción. Esto no solo mejora el proceso de diseño, sino que también fomenta una mayor transparencia y participación pública. San Francisco ha utilizado modelos 3D para planificar y comunicar cambios urbanos, permitiendo a los ciudadanos visualizar y comprender el impacto de los nuevos desarrollos.

f) Aplicaciones móviles para servicios urbanos: las aplicaciones móviles están haciendo que los servicios urbanos sean más accesibles que nunca. Desde el pago del estacionamiento hasta la reserva de espacios en instalaciones públicas, estas aplicaciones están haciendo que la vida en la ciudad sea más conveniente y eficiente. En Seúl, una amplia gama de servicios gubernamentales y comunitarios están disponibles a través de aplicaciones, lo que facilita a los residentes el acceso a la información y los recursos que necesitan.

La tecnología y la innovación son piedras angulares en la construcción de la ciudad de los 15 minutos, no solo en términos de infraestructura y servicios, sino también en la creación de un diálogo abierto y dinámico entre la ciudad y sus ciudadanos. Con la integración de sistemas inteligentes, herramientas participativas y soluciones sostenibles, las ciudades están forjando un futuro urbano que es más receptivo, conectado y habitable.

6. Participación comunitaria y gobernanza: piedras angulares de las “Ciudades de 15 Minutos”

La realización del concepto de la “Ciudad de 15 Minutos” se basa en una implicación comunitaria significativa y una gobernanza efectiva. Estos elementos no solo son cruciales para la aceptación y el éxito del modelo, sino que también fomentan un sentido de propiedad y responsabilidad entre los residentes. La participación comunitaria y la gobernanza colaborativa se convierten así en catalizadores esenciales en la transformación de las ciudades:

a) Participación comunitaria en la planificación urbana: la participación activa de la comunidad en la planificación urbana permite que las voces de los ciudadanos sean escuchadas y sus necesidades y deseos, reflejados en el desarrollo de su entorno. Iniciativas como talleres de diseño comunitario, foros públicos y consultas en línea pueden ayudar a recoger una amplia gama de perspectivas y fomentar la transparencia y la confianza en el proceso de planificación. En ciudades como Porto Alegre, Brasil, la implementación de presupuestos participativos ha permitido a los residentes decidir directamente sobre la asignación de fondos para proyectos urbanos, lo que ha resultado en una distribución más equitativa de los recursos y en una ciudadanía más comprometida.

b) Gobernanza inclusiva y responsiva: una gobernanza efectiva para la “Ciudad de 15 Minutos” debe ser inclusiva, considerando las necesidades de todos los grupos de la población, incluidos aquellos que históricamente han estado marginados. Debe ser también responsiva, capaz de adaptarse y responder rápidamente a los cambios y desafíos emergentes. La gobernanza colaborativa, que involucra múltiples partes interesadas, incluidos gobiernos locales, empresas, ONGs y grupos ciudadanos, es fundamental para desarrollar soluciones que sean sostenibles y ampliamente respaldadas. Ejemplos de esto se pueden encontrar en ciudades como Melbourne, donde la colaboración entre el gobierno de la ciudad, las universidades y los grupos comunitarios ha dado lugar a proyectos innovadores que promueven la sostenibilidad y la cohesión comunitaria.

c) Herramientas digitales para la participación y la gobernanza: las herramientas digitales están revolucionando la manera en que las comunidades se involucran con sus gobiernos y participan en la gobernanza de sus ciudades. Plataformas en línea como *Decidim* en Barcelona (Barcelona Decidim), permiten a los ciudadanos proponer, debatir y votar sobre políticas y proyectos municipales. Estas herramientas no solo facilitan un compromiso más amplio y diverso, sino que también permiten que las ideas y preocupaciones de los ciudadanos sean incorporadas rápidamente en la toma de decisiones.

d) Educación y empoderamiento comunitario: la educación es una faceta vital de la participación comunitaria. Los programas de educación cívica y talleres sobre urbanismo pueden empoderar a los ciudadanos para que participen de manera más efectiva en el proceso de planificación. En Copenhague, los esfuerzos educativos han aumentado la conciencia sobre el urbanismo sostenible y han fomentado una cultura de participación activa en el desarrollo urbano.

e) Integración de la participación comunitaria en la gobernanza: la participación comunitaria debe estar integrada en los procesos de gobernanza para que sea efectiva. Esto significa establecer canales claros y consistentes para la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de planificación y desarrollo urbano. En ciudades como Montevideo, Uruguay, los consejos vecinales tienen un papel formal en la planificación urbana, lo que asegura que las perspectivas comunitarias sean una parte integral de la toma de decisiones.

f) Transparencia y responsabilidad: la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para una gobernanza eficaz y para mantener la confianza de la comunidad. Los gobiernos deben ser transparentes en sus procesos de planificación y rendir cuentas sobre los resultados y el uso de los recursos. En Toronto, Canadá, las iniciativas de datos abiertos y la publicación de informes de progreso permiten a los ciudadanos rastrear y evaluar el desempeño del gobierno en áreas clave como el desarrollo urbano y la movilidad.

g) Modelos de gobernanza innovadores: los modelos de gobernanza que favorecen la colaboración y la flexibilidad están surgiendo como enfoques efectivos para el desarrollo urbano. Estos modelos a menudo se caracterizan por estructuras menos jerárquicas y una mayor autonomía para las comunidades locales en la toma de decisiones. En Helsinki, los “contratos de barrio” son un ejemplo de cómo la ciudad delega la autoridad y los fondos directamente a los barrios para proyectos específicos de mejora urbana, incentivando la innovación y la participación local (NY Times, 2020).

La participación comunitaria y una gobernanza efectiva son indispensables para el éxito de la “Ciudad de 15 Minutos”. La implicación activa de los ciudadanos, una gobernanza inclusiva y responsiva, y la utilización de herramientas digitales para facilitar estos procesos son elementos que permiten a las ciudades adaptarse a las necesidades de sus habitantes. Al involucrar a la comunidad en cada paso y fomentar una gobernanza transparente y colaborativa, las ciudades pueden asegurarse de que sus esfuerzos para alcanzar la proximidad y la accesibilidad se alineen con las necesidades y deseos de aquellos a quienes sirven.

7. Reconceptualización de la movilidad urbana en la “Ciudad de 15 Minutos”

El modelo de la “Ciudad de 15 Minutos” se alza como una innovación radical en el ámbito del urbanismo, desafiando la noción tradicional de que la planificación urbana debe centrarse en el tráfico y la circulación vehicular. Este enfoque vanguardista va más allá de las intervenciones convencionales de calmado de tráfico y zonificación para tráfico reducido. En su esencia, propone una reinención de la vida urbana, donde la movilidad se entrelaza con la accesibilidad a una gama completa de servicios y facilidades que enriquecen la vida diaria de los ciudadanos.

La “Ciudad de 15 Minutos” aboga por un entorno donde la cercanía no se mide simplemente en términos de distancia, sino en la calidad y la integración de la vida urbana. Se trata de un espacio donde las necesidades de los residentes, desde el acceso a la educación y la salud hasta opciones de ocio y trabajo, están incrustadas en el tejido mismo de la comunidad. Esta integración significa que reducir o gestionar el tráfico es solo una parte de la problemática; la verdadera medida del éxito es la disposición de servicios vitales que se encuentran a un corto y agradable paseo de distancia.

Afirmamos que el modelo no puede ser reducido a la creación de “islas” urbanas de accesibilidad dentro de un mar de infraestructura orientada al automóvil. No es simplemente una serie de manzanas pacificadas o barrios con tráfico calmado; es un compromiso con una visión integral que abarca desde la presencia de servicios urbanos múltiples en toda la ciudad, pasando por la

planificación de espacios verdes hasta el diseño de sistemas de transporte público y el fomento de la interacción comunitaria.

Este modelo implica una transformación profunda en la concepción de la infraestructura urbana y la movilidad. Requiere un rediseño de los espacios urbanos para que sean inherentemente multifuncionales, donde la movilidad se entiende como la capacidad de acceder a una vida urbana rica y plena sin la dependencia del transporte privado individual. Una “Ciudad de 15 Minutos” exitosa es aquella donde la planificación del tráfico se convierte en una herramienta para alcanzar un objetivo mayor: una calidad de vida urbana óptima, caracterizada por la salud, la sostenibilidad y la cohesión social.

Por tanto, el impacto en la movilidad urbana dentro del marco de la “Ciudad de 15 Minutos” debe ser evaluado no solo en términos de eficiencia del transporte o reducción de la congestión, sino también en cómo facilita una vida cotidiana más conectada y satisface las necesidades humanas fundamentales. La movilidad se convierte en un medio para un fin más elevado: la realización plena del potencial humano dentro del entorno urbano:

a) Redefinición del concepto de movilidad: la “Ciudad de 15 Minutos” invita a repensar el concepto de movilidad urbana. Se trata de una movilidad que pone el bienestar humano y el acceso a los servicios básicos en primer plano, promoviendo la integración de la vida cotidiana en lugar de ver el movimiento simplemente como el acto de ir de un lugar a otro. La movilidad en este contexto es holística, abarcando aspectos físicos, sociales y digitales.

b) Integración de la movilidad con la vida diaria: en lugar de diseñar sistemas de transporte para maximizar la eficiencia del tráfico vehicular, la “Ciudad de 15 Minutos” se enfoca en cómo los sistemas de movilidad pueden mejorar la calidad de vida. Esto significa crear entornos donde el transporte es una parte integrada de la vida diaria, y no un fin en sí mismo. Por ejemplo, en ciudades como Friburgo, Alemania, las zonas residenciales están diseñadas de tal manera que los servicios esenciales están a una distancia caminable, lo que reduce la necesidad de desplazamientos largos y fomenta una comunidad más unida.

c) Mejora de la accesibilidad y reducción de la dependencia de los automóviles: una de las claves para mejorar la movilidad en la “Ciudad de 15 Minutos” es reducir la dependencia del automóvil. Esto se logra no solo a través de restricciones al tráfico, sino también ofreciendo alternativas atractivas y prácticas como redes de transporte público eficientes, seguras y frecuentes, infraestructuras para bicicletas y peatones y fomento del uso de vehículos eléctricos compartidos. Ciudades como Utrecht han transformado su movilidad con sistemas multi modalidad, incluyendo amplias ciclovías y mejoras en la infraestructura peatonal.

d) Desarrollo urbano y movilidad sostenible: el modelo de la “Ciudad de 15 Minutos” promueve un desarrollo urbano que se centra en la sostenibilidad. Esto implica una planificación que reduce la necesidad de desplazamientos largos y promueve la movilidad activa. En Copenhague, por ejemplo, la ambición es que más del 50% de los desplazamientos se realicen en bicicleta. La movilidad sostenible se convierte así en un pilar de la planificación urbana, contribuyendo a un entorno más saludable y menos contaminado (Tools of change, 2022).

e) Innovación en sistemas de transporte: la innovación en sistemas de transporte es esencial para el éxito de la ciudad de los 15 minutos. Esto incluye desde la implementación de tecnologías inteligentes de tráfico hasta el desarrollo de aplicaciones móviles que faciliten la intermodalidad. Estas innovaciones permiten que los residentes planifiquen y realicen sus desplazamientos de manera más eficiente y en armonía con sus horarios y necesidades personales.

f) Impacto en la equidad y la inclusión social: la movilidad en la “Ciudad de 15 Minutos” tiene un profundo impacto en la equidad y la inclusión social. Al hacer que los servicios y las oportunidades estén fácilmente disponibles para todos, independientemente de su capacidad económica o movilidad física, se promueve una ciudad más equitativa.

Los sistemas de transporte público como el Metro de Londres han adoptado políticas de tarifas escalonadas y mejoras en la accesibilidad para garantizar que todos los ciudadanos puedan moverse por la ciudad con facilidad.

g) Medición del éxito en movilidad urbana: el éxito de la movilidad en la “Ciudad de 15 Minutos” se mide no solo en términos de flujo de tráfico o velocidad de desplazamiento, sino en la calidad de las interacciones urbanas y el acceso a una vida plena. Herramientas de análisis y métricas de satisfacción ciudadana son empleadas para evaluar la efectividad de los sistemas de movilidad y su contribución a la calidad de vida (Chaire ETI, 2023).

La movilidad en la “Ciudad de 15 Minutos” es una faceta integral que impacta cada aspecto del diseño urbano. Su éxito se basa en la creación de un tejido urbano que apoya el bienestar humano y promueve una vida equilibrada, donde el movimiento y el acceso son fáciles, naturales y placenteros. Las estrategias de movilidad deben ser multifacéticas, innovadoras y centradas en las personas, apoyando un modelo urbano que es a la vez dinámico y sostenible.

8. Futuro y sostenibilidad: ciudades como vanguardia en la lucha climática y la innovación social

En la vanguardia del diseño urbano sostenible y la innovación social, el modelo de la “Ciudad de 15 Minutos” se presenta como una estrategia transformadora que responde al llamado global para combatir el cambio climático y fomentar comunidades resilientes. Organizaciones como C40 Cities y Ciudades Unidas y Gobiernos Locales CGLU han sido pioneras en la promoción de una visión de futuro donde las ciudades desempeñan un papel clave en la respuesta a los desafíos medioambientales y sociales. El respaldo de iniciativas como el Pacto para el Futuro de la Humanidad de CGLU (CGLU 2022) y la creación del Observatorio Mundial de Proximidades por UN Habitat, C40 Cities, CGLU y la Chaire ETI de la Paris Sorbonne Business School, ilustran el compromiso y la cooperación internacional en la redefinición de los espacios urbanos para el futuro.

Estas alianzas globales subrayan la urgencia de repensar nuestras ciudades en términos de sostenibilidad integral, eficiencia de recursos y calidad de vida. La “Ciudad de 15 Minutos” encapsula esta visión, proponiendo un entorno urbano donde la sostenibilidad no es una mera adición, sino el núcleo de la planificación urbana. Este enfoque holístico no solo aborda la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la gestión de recursos, sino que también se enfoca en crear comunidades cohesionadas y económicamente dinámicas.

El concepto de la “Ciudad de 15 Minutos” se alinea con los esfuerzos globales para forjar un futuro sostenible, tal como se refleja en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización Mundial de Naciones Unidas, ONU. No se trata simplemente de reducir distancias o modificar patrones de tráfico, sino de fomentar un cambio cultural hacia la sostenibilidad y la interdependencia comunitaria. Las ciudades miembros de la red C40, por ejemplo, están comprometidas con acciones audaces que llevan la teoría a la práctica, implementando políticas de cero emisiones y desarrollos urbanos centrados en el ser humano que son tanto innovadores como inclusivos. La colaboración internacional y el intercambio de conocimientos a través de plataformas como el Observatorio Mundial de Proximidades Sostenibles ponen de manifiesto la importancia de compartir experiencias, estrategias y lecciones aprendidas. Estas alianzas permiten a las ciudades de todo el mundo adaptar y aplicar los principios de la “Ciudad de 15 Minutos” de manera que respeten sus contextos únicos y atiendan a sus desafíos particulares.

A medida que avanzamos hacia el futuro, la “Ciudad de 15 Minutos” se erige como un marco de pensamiento global de la innovación urbana, a través el diseño de servicios de proximidad. Se responde no solo a la urgencia climática, sino que también se redefine lo que significa vivir en una ciudad. Las estrategias y políticas emergentes de este modelo prometen así abordar las preocupaciones ambientales actuales y al mismo tiempo construir la resiliencia necesaria para enfrentar las incertidumbres del mañana (Global Observatory, 2023).

a) Resiliencia ante el cambio climático: las “Ciudades de 15 minutos” incorporan la resiliencia como un principio clave, preparando a las comunidades urbanas para afrontar y adaptarse a los impactos del cambio climático. Esto se logra a través de la integración de espacios verdes que mejoran la biodiversidad y la gestión de aguas pluviales, la promoción de la movilidad activa y sostenible, y la implementación de infraestructuras que reducen las emisiones de carbono. Estos esfuerzos colectivos en urbanismo sostenible son pasos fundamentales hacia la mitigación de los efectos del calentamiento global.

b) Sostenibilidad económica: el modelo de la “Ciudad de 15 Minutos” también se centra en la sostenibilidad económica. Fomentando las economías locales y el comercio de proximidad, se estimula el crecimiento económico dentro de la comunidad y se reduce la dependencia de cadenas de suministro largas y complejas. La economía local se vuelve más robusta y menos susceptible a las fluctuaciones del mercado global, como se ha visto en ciudades que han promovido con éxito mercados locales y pequeñas empresas.

c) Equidad social y acceso universal: una de las implicaciones más importantes del modelo es su potencial para mejorar la equidad social. La planificación urbana que permite a todos los ciudadanos, independientemente de su edad, capacidad o estatus socioeconómico, acceder a servicios y oportunidades, es una base para una sociedad más justa y equitativa. La “Ciudad de 15 Minutos” es inclusiva por diseño, lo que garantiza que todos los residentes se beneficien de sus recursos.

d) Salud pública y bienestar: la salud y el bienestar son aspectos críticos en la sostenibilidad a largo plazo de las ciudades. El modelo de los 15 minutos promueve una vida activa al hacer que caminar y andar en bicicleta sean las formas más convenientes y agradables de moverse. Esto no solo tiene un impacto positivo en la salud física, sino que también mejora la salud mental al reducir el estrés asociado con los largos desplazamientos y fomentar las interacciones sociales.

e) Adaptabilidad y crecimiento urbano: las “Ciudades de 15 minutos” deben ser capaces de adaptarse a las tendencias emergentes y al crecimiento de la población. Esto significa diseñar espacios que puedan cambiar y evolucionar con el tiempo. La planificación flexible permite que los barrios se desarrollen y respondan a las necesidades futuras, lo que es esencial en un mundo donde el cambio es la única constante.

f) Tecnología e innovación sostenible: la tecnología y la innovación seguirán desempeñando un papel crucial en el desarrollo sostenible de las ciudades. Desde edificios inteligentes hasta redes de energía limpia y sistemas de transporte autónomos, la integración de tecnologías sostenibles es clave para construir ciudades que sean eficientes y amables con el medio ambiente.

g) Desafíos globales y soluciones locales: las “Ciudades de 15 minutos” enfrentan el desafío de traducir objetivos globales en acciones locales. Esto requiere una comprensión profunda de las dinámicas locales y la capacidad de implementar soluciones que, aunque globalmente informadas, estén finamente sintonizadas con el contexto local.

Mirando hacia el futuro ofrecen una visión de sostenibilidad que abarca la resiliencia ambiental, la prosperidad económica, la equidad social, la salud pública y la adaptabilidad urbana. Al colocar estos principios en el centro de la planificación urbana, las ciudades no solo pueden asegurar su propia sostenibilidad, sino también contribuir a los esfuerzos globales para construir un futuro más verde, más justo y saludable. La “Ciudad de 15 minutos”, por lo tanto, no es un fin en sí misma, sino una forma de pensar y actuar que prepara a nuestras ciudades para los desafíos y oportunidades del mañana.

9. Conclusión: la proximidad feliz en la “Ciudad de 15 Minutos”. Un futuro urbano sostenible

La ciudad de los 15 minutos, más que una utopía urbanística, se ha revelado como un modelo viable para el futuro de la planificación urbana. Su esencia reside en un compromiso con la

calidad de vida, la sostenibilidad y la equidad, promoviendo una visión de ciudades que favorecen la proximidad de servicios y la accesibilidad para todos sus habitantes. A lo largo de este análisis, hemos explorado las diversas facetas y dimensiones que componen este enfoque innovador, desde la teoría y los fundamentos que lo sustentan hasta las estrategias prácticas y los desafíos que enfrenta.

Hemos visto que la “Ciudad de 15 Minutos” es una respuesta a la creciente necesidad de espacios urbanos más humanos y sostenibles. No se trata simplemente de restringir el tráfico o de promover la movilidad activa, sino de una reimaginación completa de la vida urbana, donde la proximidad y la accesibilidad se convierten en la norma. Este modelo promete transformaciones que van desde mejoras en la salud pública y el bienestar social hasta la revitalización económica local y la cohesión comunitaria. Los beneficios ambientales son innegables, con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la mejora de la calidad del aire como resultados directos de la disminución de la dependencia del automóvil. Sin embargo, los beneficios se extienden más allá del medio ambiente, fomentando una cultura de participación comunitaria y gobernanza inclusiva que coloca a los ciudadanos en el corazón de la toma de decisiones urbanas.

La tecnología e innovación emergentes son fundamentales para facilitar la transición hacia estas ciudades del futuro. Big data, análisis predictivo, plataformas de participación ciudadana y sistemas de transporte inteligentes son solo algunos ejemplos de cómo la tecnología puede apoyar la viabilidad y la implementación del modelo. Estas herramientas digitales permiten una planificación más precisa y una gestión urbana que puede adaptarse dinámicamente a las necesidades cambiantes de la población. Sin embargo, este modelo no está exento de desafíos. La gentrificación, la viabilidad económica y la resistencia al cambio son obstáculos significativos que deben ser abordados con políticas cuidadosas y un enfoque inclusivo. La implicación comunitaria y la gobernanza colaborativa son esenciales para superar estos desafíos, asegurando que el desarrollo urbano sea equitativo y beneficioso para todos.

Mirando hacia el futuro, las ciudades de los 15 minutos tienen el potencial de alinearse con los ODS de la ONU y de jugar un papel crucial en la lucha global contra el cambio climático. La resiliencia y adaptabilidad son características definitorias de este modelo, que debe ser capaz de evolucionar con las tendencias emergentes y las necesidades de las generaciones futuras. La proximidad feliz en el corazón de la “Ciudad de 15 Minutos” no es solo viable, sino esencial. Es un llamado a la acción para urbanistas, políticos, empresarios y ciudadanos para que colaboren en la creación de ciudades que no solo sean eficientes y sostenibles, sino también vibrantes, inclusivas y propicias para el bienestar humano. La “Ciudad de los 15 minutos”, no es una doctrina, ni renglones a respetar a la letra, es ante todo una visión que reimagina nuestras ciudades como espacios de proximidad, comunidad y armonía con el entorno.

La proximidad feliz de la “Ciudad de 15 Minutos” representa una oportunidad para redefinir la vida urbana del mañana. Es un compromiso con un futuro urbano que abraza la complejidad y la diversidad de la experiencia humana, y que reconoce que la sostenibilidad y la calidad de vida son dos caras de la misma moneda. Con cada paso hacia este modelo, las ciudades se acercan más a convertirse en los espacios de convivencia, creatividad y sostenibilidad que aspiramos para nosotros y las generaciones venideras.

Bibliografía

ALLAM, Z.; MORENO, C.; CHABAUD, D.; PRATLONG, F. (2021). *Proximity-Based Planning and the “15-Minute City”: A Sustainable Model for the City of the Future*. En: R. Brinkmann (ed.). *The Palgrave Handbook of Global Sustainability*, Cham: Palgrave Macmillan, 1-20.

ALLAM, Z.; NIEUWEBHUIJSEN, M. J.; CHABAUD, D.; MORENO, C. (2022). “The 15-minute city offers a new framework for sustainability, liveability, and health”, *The Lancet Planetary Health*, 63, 3, 181-183.

- BARCELONA DECIDIM. (2020). *Plataforma participativa*. Accesible en: <https://www.decidim.barcelona/?locale=es>
- C40. "How to build back better with 15-Minute City". Accesible en: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/How-to-build-back-better-with-a-15-minute-city?language=en_US
- CGLU. (2022). "Pacto para el Futuro de la Humanidad. La declaración política de Daejeon", Daejeon. Accesible en: <https://www.uclg.org/sites/default/files/pactoparaelfuturodecglu.pdf>.
- CHAIRE ETI. (2023). "The 15-minute City model: an innovative approach to measuring quality of life in urban settings. 30-minute territory model in low density", White Paper N°3, IAE Paris: Université Panthéon Sorbonne. Accesible en: <https://chaire-eti.org/wp-content/uploads/2023/09/White-Paper-3.pdf>
- CIAM. (1954). "Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna Le Corbusier", en: J. de Villeneuve (ed.). *La Carta de Atenas, el urbanismo de los CIAM*. Buenos Aires: Contémpora.
- GEHL, J. (2010). *Cities for people*. Copenhagen: Island Press.
- GLOBAL OBSERVATORY OF SUSTAINABLE PROXIMITY. (2023). *15-Minute City Initiative Explorer*. Accesible en: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/15-minute-city-initiatives-explorer?language=en_US
- IPCC. (2021). *Climate change 2021: the physical science basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Paris: IPCC.
- JACOBS, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- MORENO, C.; ALLAM, Z.; CHABAUD, D.; GALL, C.; PRATLONG, F. (2021). "Introducing the '15-Minute City': Sustainability, Resilience and Place Identity" in *Future Post-Pandemic Cities*. *Smart Cities*, 4, 93-111.
- MORENO, C. (2022). *La revolución de la proximidad, de la ciudad-mundo a la ciudad de 15 minutos*. Madrid: Alianza.
- MORENO, C. (2024). *The 15-Minute City: A Solution for Saving Our Time and Our Planet*. New York: Wiley.
- NY Times. (2020). "Helsinki Makes Sustainability a Guiding Principle for Development". Accesible en: <https://www.nytimes.com/2020/10/14/todaysnyt/helsinki-makes-sustainability-a-guiding-principle-for-development.html>.
- AGUADO MORALEJO, I. (2021). *La evolución del planeamiento urbano*, UPV/EHU. Accesible en: <https://ocw.ehu.eus/mod/book/view.php?id=41755&chapterid=236&lang=es>.
- PARIS (2021). "Plan vélo 2021-2026", Paris. Accesible en: <https://cdn.paris.fr/paris/2021/12/08/2fc9cb8ad6db58b6bfde3e6ccfc4c48c.pdf>
- PERRY, C. (1929). "The Neighbourhood Unit", *Neighborhood and Community Planning of the Regional Survey of New York and Its Environs*, 7. New York: Committee on Regional Plan of New York and Its Environ.
- PORTLAND. (2021). "Neighborhood Prosperity Network". Accesible en: <https://prosperportland.us/neighborhood-prosperity-initiative/>.
- RENDON, E. (2023). "Iztapalapa: del estigma a la utopía", México: Universidad de Guadalajara. Accesible en: <https://www.rendiondecuentas.org.mx/iztapalapa-del-estigma-a-la-utopia/>
- SIMMEL, G. (1950[1903]). "The Metropolis and Modern Life", en: D. Weinstein (ed.), *The Sociology of Georg Simmel*. New York: Free Press.
- STEUTEVILLE, R.; LANGDON, P. (2008). *New urbanism: Best practices guide* (4ª ed.). Ithaca, NY: New Urban News.
- TOOLS OF CHANGE. (2022). "How Copenhagen Became a Cycling City". Accesible en: <https://toolsofchange.com/en/case-studies/detail/752/>

UN-HABITAT. (2023). *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*. New York: United Nations Pub.

URBAN NEXT. (2018). "Oodi Helsinki Central Library: Public Space in a Significant Site". Accesible en: <https://urbannext.net/oodi-helsinki-central-library>.

Experiencias



El piloto Amunt! Atención integrada e integral para la inclusión socio laboral

Sebastià Riutort^a, Ana Vicente^a y Núria Beltran^b

El proyecto Amunt! (2022-2023) ha sido un piloto con un diseño experimental impulsado por el Ayuntamiento de Barcelona y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con el objetivo de probar y evaluar un nuevo servicio socio laboral que, mediante la implementación de una atención más integral e integrada, mejore la inclusión de personas de la ciudad beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital. A modo de “ventanilla única”, el servicio establecía una única metodología de entrada y seguimiento de las personas a través de la cual accedían a un conjunto diverso de actuaciones. El modelo se basaba en tres elementos interconectados: una acogida y diagnóstico integral de la persona; su adscripción a una o varias actuaciones ajustadas a su perfil, necesidades e intereses; y un acompañamiento personalizado para ayudarla a realizar su itinerario. A falta de tener los resultados de la evaluación de impacto, aquí se expone y analiza la experiencia del proyecto y su implementación.

1. Contexto y antecedentes

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) ocupa un lugar destacado en la evolución reciente del sistema de garantía de ingresos mínimos de España (Arriba González de Duana y Aguilar Hendrickson, 2021b). Su aparición con urgencia durante la primavera pandémica de 2020 supuso la integración en la Seguridad Social de una prestación no contributiva reconocida como derecho subjetivo para hogares con ingresos considerados insuficientes. A finales de 2021, con la aprobación y entrada en vigor de la Ley 19/2021 que establece el IMV, se consolidó este primer programa de renta mínima de alcance estatal, que convive hoy, entre otros, con las rentas mínimas autonómicas y las ayudas de emergencia social de ámbito local. El debate político y académico suscitado por este cambio ha sido importante (AIRef, 2022, 2023; Arriba González de Diana y Aguilar Hendrickson, 2021a; Laín, 2020; Noguera, 2020a, 2020b; Sánchez, 2020; Sanzo, 2020a, 2020b; Zalakain, 2020) y se suma a otras discusiones que ya han ido dándose en torno a la necesidad de revisar las políticas activas de empleo (AIReF, 2019a), el papel de los propios servicios sociales (Aguilar Hendrickson, 2014; Fantova, 2018) y la relación entre protección y activación (AIRef, 2019b).

Asimismo, en este marco cobra fuerza la idea de una mayor integración entre servicios ocupacionales y servicios sociales (Carrión Molina, 2020; Heidenreich y Rice, 2016; Laparra Navarro y Martínez, 2021; Lara Montero et al., 2016; Martínez Sordoni, 2022) y de una mayor complementariedad entre políticas activas y políticas pasivas o de transferencia de renta (Comisión Europea, 2018; Fernández, 2015; OCDE, 2015).

a. Área de Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto Metrópoli.

b. Coordinadora del equipo de atención social del proyecto Amunt!, Área de Derechos Sociales, Salud, Cooperación y Comunidad, Ayuntamiento de Barcelona.

Específicamente en lo que respecta al IMV, el gobierno estatal, a través del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM), impulsó –casi simultáneamente a la aprobación de su ley– un conjunto de proyectos encaminados a incrementar su efectividad. De la norma que los regula se desprende que el MISSM asume que si, por sí sola, la prestación monetaria resulta insuficiente para reducir la situación de vulnerabilidad de las personas que la reciben, será necesario vincularla a políticas activas que permitan su plena inclusión social y laboral. Estas intervenciones, en convenio con comunidades autónomas, ayuntamientos o entidades del tercer sector de acción social, se han desplegado a lo largo de los años 2022 y 2023 gracias al financiamiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a partir del Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*). Los proyectos están sujetos a evaluaciones externas de impacto, llevadas a cabo por el CEMFI (*Centro de Estudios Monetarios y Financieros*) y J-PAL (*Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*), que han sido planteadas a través de metodología experimental RCT (*randomized controlled trial*, por las siglas en inglés) y cuyos resultados verán la luz en 2024.

El Ayuntamiento de Barcelona, a través del Área de Derechos Sociales, Salud, Cooperación y Comunidad, ha sido responsable de Amunt!, uno de estos proyectos. Para ponerlo en marcha se contaba con una experiencia previa valiosa. En este sentido, cabe decir que desde 2014 existe el programa Làbora, de cooperación público-social, dirigido a la inserción laboral de personas desempleadas y usuarias de los servicios sociales municipales. Además, desde 2008 Barcelona Activa en colaboración con el SOC despliega el Dispositivo de Atención Integral a Barrios Prioritarios (conocido anteriormente como *Trabajo en los barrios*). Por otro lado, entre los años 2019 y 2022, Barcelona Activa ejecutó el proyecto *Pasarelas hacia el empleo y la inclusión* que incluía itinerarios integrales de inserción socio laboral. Finalmente, Amunt! tomaba el relevo del piloto B-MINCOME (2017-2019), una política integral que combinaba una ayuda económica municipal de emergencia social con políticas activas de inclusión socio laboral (formativas, laborales y comunitarias) y que se evaluó también con metodología RCT (Riutort, Laín y Julià, 2023).

2. Diseño experimental y población objetivo

En los últimos días del año 2021, el Ayuntamiento de Barcelona y el MISSM firmaron el convenio que daba inicio al proyecto Amunt! La intervención propiamente del proyecto ha durado un año, de septiembre de 2022 a septiembre de 2023, a lo largo del cual se han ofrecido con una cierta visión integral –personalizada– e integrada –intersectorial– las diferentes actividades o servicios de inclusión que han caracterizado el modelo sociolaboral del Amunt! Los meses del 2022 previos al inicio de la intervención se dedicaron a tareas de gestión, diseño de la evaluación y selección de participantes.

La población destinataria de la intervención eran 1.000 personas de diferentes hogares perceptores del IMV de la ciudad de Barcelona. Se aplicaron pocos criterios de exclusión: solo se descartaron las personas mayores de 65 años y, por un criterio técnico profesional, las personas de unidades de convivencia que se encontraran en estudio o con medidas de protección de menores. No se dejaron fuera las personas con alguna discapacidad o que fueran usuarias de servicios sociales.

El proceso de selección de las personas tenía que cumplir con las exigencias del tipo de evaluación de impacto a la que se sometía el proyecto. La metodología experimental RCT se basa en el análisis comparativo de un grupo de personas que recibe la intervención (el grupo de tratamiento) y otro grupo de personas que no la recibe (el grupo de control), seleccionados ambos de forma aleatoria a partir de un universo definido de potenciales participantes con características similares. Se exigía que la aleatorización debía hacerse sobre una población debidamente informada sobre el proyecto y su evaluación, y de la cual se debía recoger previamente en papel un consentimiento firmado. Esto implicó llevar a cabo un proceso de contacto bastante complejo, con una dedicación importante de tiempo y recursos.

Durante los meses de junio y julio de 2022, el Ayuntamiento de Barcelona contactó a hasta 5.472 posibles participantes que cumplieran con los criterios identificados a partir de los datos proporcionados por el MISSM.

Se les contactó mediante carta y/o SMS y posteriormente se convocó a una de las 60 sesiones informativas que se organizaron en diferentes equipamientos de la ciudad. Asistieron 1.648 personas, de las cuales 1.182 decidieron participar en el proyecto (un 21,6% del universo contactado, un 71,7% de las personas asistentes a las sesiones), aceptando también la posibilidad de formar parte del grupo de control. A nivel descriptivo básico, estas personas eran mayoritariamente mujeres (un 63,9%) y tenían edades comprendidas entre los 25 y los 55 años (73,3%), aunque el 24,3% tenía más de 55 años; el 61,9% era de nacionalidad española, pero había más nacidas fuera de España (65,9%); el 18,4% tenía algún grado de discapacidad reconocida; el 52,1% indicaba tener un nivel educativo básico y el 71,5% no había trabajado en los últimos seis meses.

Dado que, a pesar de los esfuerzos, este volumen de personas fue más pequeño de lo previsto, ya que el objetivo ideal era tener cerca de 2.000 para disponer de dos grupos del mismo tamaño, los equipos evaluadores determinaron que el grupo de tratamiento sería de 749 personas y el de control de las 433 personas restantes. Y la aleatorización hizo el resto, dejando los dos grupos balanceados. Sin embargo, para no renunciar a llegar a las 1.000 personas atendidas por el servicio de Amunt!, se hizo un segundo reclutamiento de personas con características similares a las ya seleccionadas¹⁵. Fue un proceso diferente, ya que las personas que aceptaran participar recibirían todas el servicio y no formarían parte de la evaluación de impacto del proyecto por razones metodológicas. Se logró incorporar a 80 personas más. Por lo tanto y, en resumen, las personas a las que se ha dirigido la intervención han sido un total de 829 personas.

3. Descripción del modelo de intervención

3.1. Proceso único de acogida y acompañamiento

Uno de los rasgos distintivos de la intervención de Amunt! es que se basaba en un proceso único de entrada y seguimiento de la persona. La incorporación al proyecto comenzaba con una primera acogida, llevada a cabo por profesionales de un equipo específico de servicios sociales, con el objetivo de obtener un diagnóstico psicosocial de la persona. Posteriormente, y en coordinación con la primera acogida, se llevaba a cabo una segunda realizada por profesionales de un equipo de inserción laboral (orientación, formación y prospección), que principalmente buscaba obtener un diagnóstico en términos de empleabilidad y de necesidades e intereses, potencialmente vinculados a acciones formativas. Después, una vez compartido entre los equipos el resultado de la acogida –que permitía tener un perfil amplio de la persona– se concretaba con ella su inscripción en una o varias actividades del catálogo del proyecto (vinculadas a cuatro ámbitos: social, formativo, laboral y comunitario) que fuera coherente no solo con sus necesidades sino también con sus potencialidades e intereses. Adicionalmente, para facilitar la realización de la actividad, la persona recibía un acompañamiento individual principalmente de un/a profesional de cada uno de los dos equipos mencionados, que asumían la referencia compartida de la persona en el marco del proyecto.

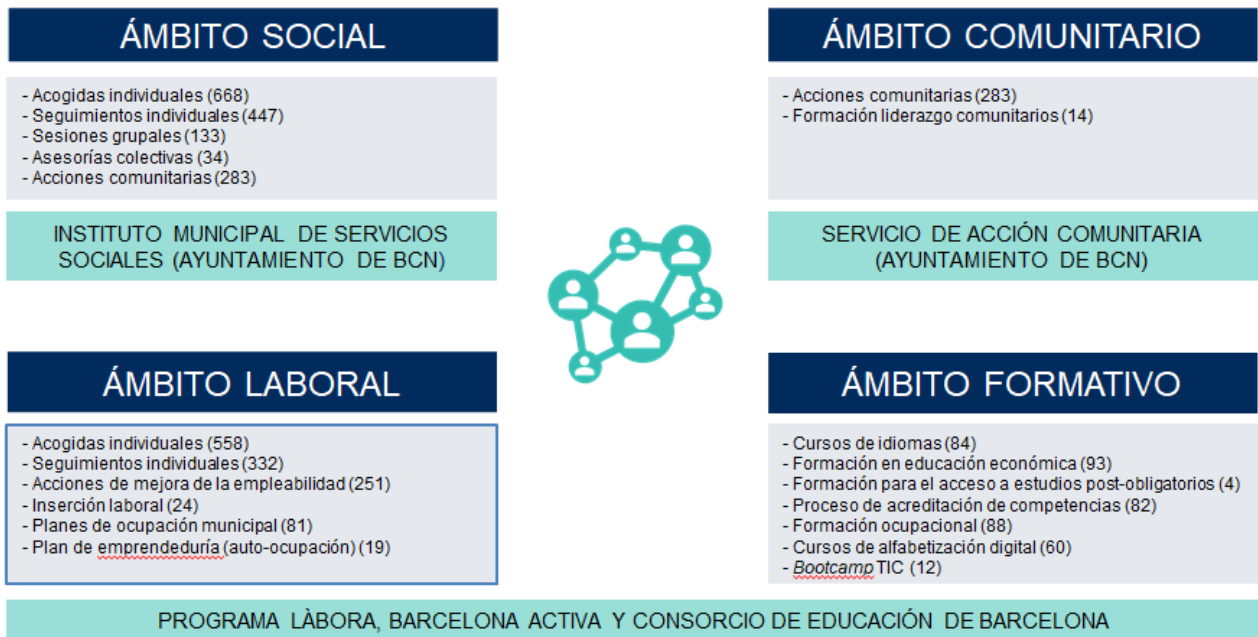
El diseño de Amunt! se inspira en la lógica básica de la ventana única (o *one-stop shop*, en la expresión inglesa) (Askim et al., 2011; Minas, 2014). Es decir, que a través de un dispositivo de entrada única se dé acceso a servicios y actividades que habitualmente se ofrecen –con diferentes grados de coordinación– de manera separada o sectorial, y que tienen sus propios procedimientos y requisitos de acceso. Asimismo, detrás de Amunt! hay una concepción multidimensional de la inclusión. Por ello, el proyecto no se orienta –o no únicamente– a la inserción laboral en la economía formal o a la mejora de la empleabilidad, sino que también pretende contribuir en el ámbito del bienestar emocional y en el de las relaciones sociales y la participación comunitaria. La diversidad de actividades –en especial la apuesta por el desarrollo de actividades sociales y comunitarias– y la pluralidad de actores que las ejecutaban son indicativos de este enfoque.

15. En este segundo caso, se trata de personas beneficiarias del Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) dentro de la prestación del Ingreso Mínimo Vital (IMV). Ninguna de estas personas había sido contactada durante el primer reclutamiento.

3.2. El catálogo de actividades y servicios de inclusión

Los actores que han participado activamente en la ejecución de la intervención han sido el Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS), la Dirección de Servicios de Acción Comunitaria (SAC), Barcelona Activa, el Consorcio de Educación de Barcelona (CEB) y entidades sociales del programa Làbora, representadas por ECAS (Entidades Catalanas de Acción Social). A nivel de gobernanza se estableció un espacio de coordinación y trabajo conjunto integrado por todos estos actores, liderado por el área municipal con el apoyo del Instituto Metròpoli. Este grupo de trabajo o “grupo motor” se reunía habitualmente con una periodicidad quincenal. El catálogo de actividades que se llevó a cabo en el marco de Amunt! no se creó ad hoc, sino que se basaba en las actuaciones que habitualmente ofrecía cada uno de estos actores, pero planteadas aquí en un marco de perspectiva integral e integrada (esquema 1).

Esquema 1. Ámbito de intervención, actividades, participantes y actor



Fuente: Elaboración propia.

Nota: A partir de los datos de seguimiento del proyecto, se indica entre paréntesis para cada actividad el número de personas participantes.

Las actividades del ámbito social son las que llevaba a cabo el mismo equipo de profesionales de atención social que había realizado las acogidas (a 668 personas, ya que las restantes declinaron al final recibir el servicio por diversos motivos personales o porque no se logró contactar con ellas). Durante el proyecto, el equipo realizó tareas de orientación, apoyo y acompañamiento social y psicológico –propias de profesionales del sector de los servicios sociales– en sesiones individuales, grupales y de carácter comunitario. El propósito de la atención, más allá de intentar aumentar la autonomía de las personas atendidas, era también facilitar la participación de estas personas en las actividades del proyecto hasta su finalización. Adicionalmente, el equipo llevó a cabo otras acciones como coordinar asesorías colectivas (34 personas asistentes) en temas como los derechos de la persona consumidora, derechos y hábitos energéticos, asesoramiento jurídico genérico o el simulador de ayudas municipales; y ejecutar una pequeña formación y mentoría en educación económica básica para ayudar a las personas participantes en la gestión de su economía individual y familiar¹⁶.

En cuanto a la acción comunitaria, diferentes actividades se desplegaron por parte de un equipo de tres educadores/as sociales municipales en estrecha colaboración con el equipo de atención social. Eran acciones (dinámicas grupales, talleres, salidas culturales a la ciudad, sesiones de liderazgo comunitario) para trabajar los vínculos sociales y las habilidades relacionales de las personas, su arraigo territorial y su capacidad para auto organizarse colectivamente.

16. La práctica profesional específica de este equipo se analiza con más detalle en la sección 5 de este artículo.

Pretendían que las personas aumentaran su capital social y su conocimiento sobre el tejido socio comunitario y los equipamientos de proximidad, así como mejorar su bienestar emocional rompiendo situaciones de aislamiento social o soledad no deseada. Hasta 283 personas participaron en algún momento en acciones de esta tipología.

Las actividades relacionadas directamente con la inserción de las personas en la economía formal fueron desplegadas por las entidades sociales vinculadas al programa *Làbora* y por *Barcelona Activa*. Las profesionales del *Làbora*, además de pilotar el diagnóstico laboral del proceso de acogida (a 558 personas, ya que para aquellas que estaban fuertemente alejadas de una situación de empleabilidad esta acogida no era del todo pertinente), también brindaban apoyo y orientaban a las personas en la consecución de las actividades y trabajaban con ellas la mejora competencial para la inserción laboral. Por otro lado, realizaban sesiones dedicadas a la mejora de la empleabilidad (para revisar capacidades e intereses, reforzar habilidades y competencias, ayudar a elaborar currículums y preparar entrevistas de trabajo, etc.), de las cuales se beneficiaron 251 personas; y también realizaban investigación y selección de ofertas de trabajo (se logró insertar a 24 personas). Este equipo se encontraba distribuido en nueve puntos de atención por toda la ciudad. En su lugar, *Barcelona Activa* ejecutó planes de ocupación (experiencias laborales de seis meses en proyectos municipales de interés colectivo) y un plan para acompañar a las personas interesadas en llevar adelante una idea empresarial (auto ocupación) en el marco de la Economía Social y Solidaria. Las personas que participaron en estas actividades fueron 81 y 19, respectivamente.

Finalmente, cerraban el catálogo las actividades de carácter formativo. El CEB fue el principal actor en implementarlas, concretamente: cursos de idiomas de catalán, castellano e inglés (84 participantes); una formación específica de preparación de la prueba de acceso a estudios postobligatorios (4 participantes); un acompañamiento en el proceso de acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de experiencias laborales previas (82 participantes); y una serie de formaciones ocupacionales de nivel 1, sin requisitos de acceso y asociadas a una categoría profesional de auxiliar (88 participantes).

Respecto a las actividades formativas, también es necesario mencionar que *Barcelona Activa* y *Làbora* desarrollaron formaciones tecnológicas. La primera ejecutó cursos de 40 horas sobre competencias digitales básicas (alfabetización digital) que permitían tener un diagnóstico, formación básica (uso básico de ordenador y teléfono inteligente, navegación por internet, herramientas de comunicación, creación de documentos, etc.) y un acompañamiento tecnológico individualizado (participaron 60 personas). Por su parte, *Làbora* ofreció un *Bootcamp* TIC (12 participantes), que era una formación intensiva (850 horas) en desarrollo web *full stack*. De manera singular, esta formación estaba dirigida preferentemente a mujeres, con la voluntad de incidir en la brecha digital o tecnológica de género y favorecer su inserción en las industrias TIC.

4. Caracterización de la población participante

Uno de los puntos débiles del diseño del proyecto *Amunt!*, como se explica con más detalle en el apartado 5.4, es que no se tenía suficiente conocimiento previo sobre la población que se acabaría atendiendo. El hecho de ser personas beneficiarias del IMV hacía pensar que, seguramente, no solo se encontrarían en una situación de falta de empleo o ingresos. Pero realmente no se disponía de elementos descriptivos suficientes para calibrar cuál era su grado de vulnerabilidad. A medida que avanzaba el proyecto, sus responsables y los equipos de intervención percibieron el tipo de población con la que trabajarían.

Los primeros listados que el MISSM envió al Ayuntamiento de Barcelona (abril 2022) se cruzaron con el Sistema de Información de Atención Social (SIAS) y se detectó que el 26,8% de las personas no figuraban allí, lo que quería decir que nunca habían tenido contacto con los servicios sociales municipales. Además, el 62,8% de las personas que sí estaban registradas no tenía atención abierta en ese momento.

Las sesiones informativas del reclutamiento fueron reveladoras para tomar conciencia de que se estaba ante una población que, en muchos casos, contaba con personas con dificultades de comunicación, barreras idiomáticas, problemas de salud físicos y psíquicos o límites cognitivos,

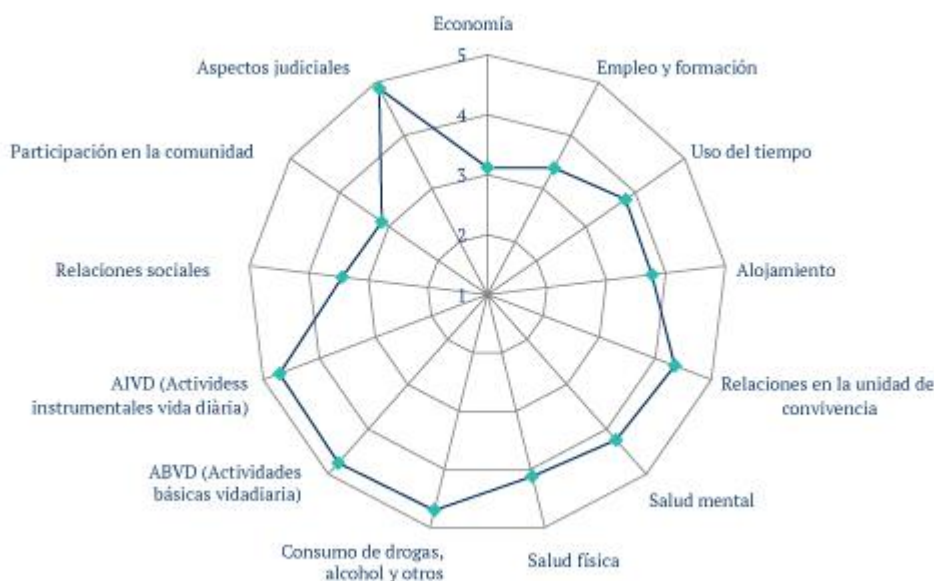
entre otras casuísticas. Parecía que la población a atender estaba en una situación más compleja de lo esperado, un diagnóstico que el proceso de acogida confirmó.

En esta primera entrevista individual, el equipo hizo uso, en la medida de lo posible, de la herramienta de apoyo al diagnóstico SSM-Cat (*Self Sufficiency Matrix*, en inglés), que permite a los profesionales medir la autosuficiencia o situación de autonomía de una persona con el análisis de diferentes aspectos categorizados de su vida cotidiana (13 dominios o 17 en los casos de personas con hijos a cargo). La autosuficiencia puede ser definida como la capacidad de la persona para lograr un nivel de funcionamiento aceptable, donde también se valora los apoyos que tiene (de familiares o amistades, pero también profesionales) para alcanzar o mantener ese nivel. El SSM-Cat contempla cinco niveles de autosuficiencia, siendo el nivel más bajo (1) para situaciones de problemas graves y/o situaciones insostenibles y el nivel más alto (5) de máxima autosuficiencia. La herramienta, que ha comenzado a aplicar el IMSS, facilita el diagnóstico y ayuda en la toma de decisiones profesionales, ya que orienta la intervención y el seguimiento. La posibilidad de plasmar con claridad las diferentes dimensiones hace que sea una herramienta también adecuada para valorar la idoneidad de enfoques integrales. Además, se consideró la herramienta como un recurso para el diagnóstico, pero también para medir la correlación de las mejoras observadas en los diferentes dominios y los itinerarios realizados en el proyecto (ya que cuando fue posible se pasó al final del proyecto).

A continuación, se reproduce (gráfico 1) la matriz que recoge de forma agregada las puntuaciones medias en las 13 dimensiones fundamentales de autosuficiencia correspondientes a 581 participantes de Amunt!, a las cuales se les aplicó la herramienta durante la acogida. En términos muy generales, las personas son poco autosuficientes en los dominios vinculados a economía, participación comunitaria, trabajo y formación, y relaciones sociales. Aquí es donde observamos los niveles de menor autosuficiencia. También cabe destacar que los dominios de uso del tiempo y alojamiento tienen puntuaciones por debajo del nivel que indica bastante autosuficiencia.

Este resultado apunta principalmente, por lo tanto, a perfiles de personas con dificultades económico-laborales y relacionales.

Gráfico 1. Matriz de auto-suficiencia SSM-Cat. Evaluaciones del proceso de acogida de Amunt!



Fuente: Elaboración propia.

A medida que avanzaba el proyecto, el equipo de atención social comenzó a identificar con mayor claridad las situaciones y perfiles predominantes entre las personas participantes, que se pueden resumir en tres categorías.

En primer lugar, estaban las personas desempleadas (predominantemente de larga duración); y aunque algunas de ellas no estaban buscando activamente empleo, podrían haber formado parte de políticas activas de empleo vinculadas o no a los servicios sociales municipales. En segundo lugar, se detectaron personas en situaciones de fuerte precariedad laboral, que se ajustan a la etiqueta de “trabajadores/as pobres” (Eurofound, 2017; Rodríguez Cabrero et al., 2019), sosteniendo uno o varios trabajos en la economía sumergida cuyos ingresos les servían como complemento a la sombra del IMV¹⁷.

Por lo tanto, eran personas empleables, cercanas al mercado laboral, de hecho, ya formaban parte de alguna manera, pero con carencias en algunas competencias. En tercer lugar, se identificaron personas con un perfil claramente alejado del mercado laboral, ya que tenían barreras estructurales importantes (por ejemplo, desconocimiento del idioma, analfabetismo, discapacidades graves o problemas de salud mental destacables, con o sin diagnóstico de trastorno). Para este tercer perfil, la empleabilidad no sería la dimensión prioritaria en su proceso de mejora. El equipo también detectó el malestar emocional como uno de los aspectos transversales entre la mayoría de las personas atendidas. En sus relatos, elementos como la desesperanza, la desestructuración de la vida cotidiana, la inseguridad o el sufrimiento vinculado a las dificultades de planificación a futuro aparecían con frecuencia, y en algunos casos, estaban relacionados con diagnósticos de ansiedad y depresión (Benach et al., 2010).

5. La implementación del proyecto: praxis profesional y limitaciones

La implementación de Amunt! ha implicado la puesta en práctica de un modelo de actuación diferente al habitual, lo que se ha traducido, por un lado, en una intervención social que marca distancias respecto a la atención que se realiza desde los servicios sociales municipales y, por otro, en una coordinación específica entre los diferentes actores sectoriales implicados en el proyecto. En los siguientes sub-apartados se abordan estos temas, así como las principales cuestiones que han limitado o dificultado la implementación del proyecto.

5.1. El porqué de Amunt!: del modelo actual a una propuesta nueva

El modelo ordinario de inclusión socio laboral de los servicios sociales del Ayuntamiento de Barcelona se implementa de acuerdo al siguiente procedimiento: cuando una persona se dirige por primera vez o ya es atendida por los servicios sociales, se contemplan y se recogen dentro del SIAS sus demandas en relación con el ámbito laboral, se identifica la problemática o necesidad respecto a la búsqueda y/o demanda de trabajo y se valora la respuesta en función del peso que tenga la empleabilidad en su plan de mejora.

Principalmente, la atención profesional de los servicios sociales se enfoca a la oferta de recursos de acuerdo con el catálogo disponible en el cual el programa Làbora, realizado con la colaboración de entidades de acción social, es el más destacado. Esta colaboración público-social busca la promoción del empleo entre personas usuarias de los servicios sociales, a través de acciones de acogida, orientación profesional, formación en competencias básicas y técnico-profesionales, y la gestión de un mercado laboral protegido para personas con más dificultades de inserción en el mercado laboral ordinario. Sin embargo, se acostumbra a reservar el acceso al programa Làbora a las personas que expresan una demanda explícita de búsqueda de trabajo, viven en la ciudad, tienen conocimiento de catalán y/o castellano y no presentan grandes barreras para su incorporación al mercado de trabajo (por ejemplo, quedan excluidas del servicio las personas que tienen un grado de discapacidad superior al 33%). Conscientes de la atención intensiva que requerirían algunos perfiles y de las carencias del modelo actual para sostenerlo, las profesionales de servicios sociales a menudo priorizan las dificultades de las personas y, en la práctica, terminan restringiendo las derivaciones al servicio.

Por otro lado, y con menos frecuencia, algunas personas usuarias de servicios sociales son derivadas a los dispositivos de atención integral que gestiona Barcelona Activa. Sin embargo, este tipo de recursos o de otros que son de acceso directo por parte de la ciudadanía, como entidades de proximidad que atienden a colectivos específicos, no están incluidos en el catálogo

17. España tiene una de las tasas de pobreza laboral más altas de Europa: afecta al 16% de los hogares y sigue en aumento (Lanau y Lozano, 2022).

predefinido de servicios sociales y, por lo tanto, se deriva a las personas solo si la profesional tiene conocimiento y según su juicio profesional.

El hecho de que el uso de los recursos disponibles, ya sea evaluando la derivación al programa Låbora como a otro recurso del catálogo o del barrio, se base principalmente en criterios discrecionales (es decir, la decisión última la toma la profesional a partir de la valoración del caso), genera que la praxis profesional sea muy heterogénea. El resultado es que se termine implementando un modelo de inserción socio laboral caracterizado por la falta de uniformidad tanto en las derivaciones como en la aplicación de criterios respecto a las coordinaciones con los otros servicios y recursos. De hecho, es habitual que estos acaben convirtiéndose en finalistas en ausencia de un trabajo en red más definido y articulado.

Por otro lado, el modelo actual es limitado a la hora de ofrecer una atención personalizada e integral. En primer lugar, a pesar de que teóricamente los recursos receptores desarrollan itinerarios socio laborales individuales, en los diagnósticos suele darse poco peso a los intereses de la persona y a su contexto específico. De hecho, en muchos casos, los itinerarios propuestos a la persona están predefinidos de antemano. Por ejemplo, la actividad asignada a la persona está vinculada a la categorización sistematizada de la persona en función de su grado de empleabilidad (si está más lejos o más cerca del mercado laboral), como ocurre en el Låbora, o en función de su pertenencia a un determinado colectivo sociodemográfico. Este hecho puede ser crítico, ya que la falta de participación de la persona atendida en la definición de su plan de trabajo dificulta identificar tanto sus potencialidades como sus necesidades particulares (Martínez Sordoni, 2022; Laparra Navarro y Martínez, 2021; Carrión Molina, 2020; Lara Montero et al., 2016).

En segundo lugar, aunque cada vez es más problemático asumir que el empleo garantiza automáticamente la inclusión –según Lanau y Lozano (2022) en España más de la mitad de los hogares pobres en los que uno o más miembros entran al mercado laboral continúan en situación de pobreza–, hoy el diagnóstico de necesidades se sigue rigiendo por una visión de la inclusión excesivamente asociada a la dimensión laboral. Muchas de las personas que acuden a los servicios sociales y que son derivadas a este circuito de inserción socio laboral no solo tienen un problema vinculado a la esfera del trabajo, sino que presentan otras circunstancias personales que requieren ser abordadas. De hecho, existen sobradas evidencias de que los programas de inclusión basados exclusivamente en la dimensión laboral son insuficientes para mejorar la situación de los hogares o las personas que acumulan múltiples problemáticas. En este sentido, la escasa coordinación que existe entre los servicios sociales municipales y los recursos de inserción socio laboral disponibles es un obstáculo para implementar un abordaje integral; así como lo es el hecho de que dentro del proceso de exploración de necesidades falta que adquiera más centralidad la valoración de su red relacional y comunitaria, ya que más allá de influir en su bienestar, los vínculos son estratégicos para la activación o la mejora laboral (Granovetter, 1983; Ibáñez, 1999; Requena, 1991).

5.2. Una atención social diferente

Los equipos de atención social del proyecto Amunt! han implementado un modelo con múltiples elementos innovadores en comparación con la atención ordinaria brindada por los servicios sociales municipales. En primer lugar, se han replanteado las funciones desarrolladas por el mismo equipo, lo que ha implicado cambios en su configuración o en la metodología de atención empleada.

Por un lado, el equipo adoptó un modelo de “gestor/a de casos”, en el que cada persona participante contaba con un profesional de referencia como responsable de su proceso de atención¹⁸. Lo innovador en Amunt! fue la incorporación de un rol profesional no contemplado habitualmente: el de una psicóloga (Carmona Barrales y Fernández Trujillo, 2020). Desde la acogida inicial, la figura de la psicóloga asumió la referencia de todas aquellas personas que

18. Sin embargo, para aquellas personas que estaban siendo atendidas por los servicios sociales municipales, se mantuvo el profesional de referencia o referente social, y los profesionales del equipo de atención social de Amunt! coordinaron su trabajo con ellos.

estaban siendo atendidas en ese momento o lo habían sido previamente por los servicios específicos de atención a las mujeres (PIAD), la violencia machista (SARA) o la situación de sin hogar.

Posteriormente, también asumió la referencia o co-referencia de aquellas personas que, como resultado de la acogida y el inicio de la intervención, se detectó que requerían una atención más intensiva en ciertos aspectos vinculados al malestar emocional.

La función principal de la psicóloga se centró en facilitar la adaptación de estas personas a las actividades previstas en sus itinerarios, brindando atención enfocada en regular el equilibrio entre sus capacidades, posibilidades y expectativas. Los diferentes equipos profesionales implicados en el proyecto han constatado que esta figura profesional ha sido clave para la fijación y consecución de objetivos satisfactorios entre las personas atendidas. Les ha ofrecido un apoyo emocional específico y ha sido un medio para la derivación o coordinación con los servicios especializados de salud mental. La incorporación de una psicóloga al equipo de atención social responde a una mayor integralidad y supone reconocer que, en el caso de algunas personas, abordar los malestares y sufrimientos emocionales o psíquicos es condición necesaria para iniciar cualquier proceso de mejora que aumente las posibilidades de inclusión social.

Por otro lado, se optó por llevar a cabo la atención en espacios diferentes a los habituales. Con esta decisión, se buscaba evitar la estigmatización que suele recaer sobre los centros de servicios sociales y elegir espacios que facilitaran el establecimiento de un vínculo de confianza y la utilización de metodologías alternativas. Con una lógica de territorialización y desde un enfoque comunitario, se seleccionaron equipamientos cercanos a los diferentes barrios para realizar tanto citas individuales como atenciones colectivas. Además, se apostó por ampliar el abanico de tipos de espacios y se atendió a las personas en contextos variados y diferentes al clásico despacho profesional (por ejemplo, en centros de trabajo o formativos, domicilios o en el espacio público).

El modelo de atención social de Amunt! ha puesto en el centro la transformación del vínculo entre la profesional y la persona atendida, así como otros cambios en el ámbito metodológico. Más allá de la figura de la psicóloga, todas las profesionales han brindado una atención más cercana, generando un vínculo más horizontal, un seguimiento del caso más cuidadoso y proactivo, una comunicación más directa y ágil (uso de *WhatsApp*, llamadas, posibilidad de atención sin cita previa, etc.) y una mirada sensible a los malestares y necesidades emocionales de las personas. Asimismo, para hacerlo posible, fue necesario que el equipo abordara conjuntamente estrategias para regular el vínculo y establecer límites y, por otro lado, que las profesionales tuvieran ratios más reducidas que las habituales en los servicios sociales.

Por otro lado, en Amunt! se ha querido romper con la lógica y las dinámicas de una atención social basada en la prescripción de recursos, dando un papel mucho más activo a la persona en la definición de su proceso, a partir no solo de un co-diagnóstico más integral de sus necesidades, sino también basando la intervención en sus intereses y potencialidades. De esta forma, se cambia no solo el paradigma en la concepción de las personas, que pasan de ser demandantes pasivas de recursos a sujetos activos con oportunidades y capacidad de decisión, sino también el papel de las propias profesionales. Estas últimas han tenido que incorporar una alta flexibilidad en el ejercicio de su rol y basar su intervención mucho más en el acompañamiento y apoyo a las personas para lograr los objetivos acordados que en la asignación y control de recursos.

Este proceso ha llevado a las profesionales a dar un paso adelante y evolucionar de un modelo de atención centrada en la persona (ACP) a un modelo de apoyo auto dirigido (*Self Directed Support*), que alude al proceso por el cual la intervención de la profesional se basa en un acompañamiento y apoyo personalizado a la persona de acuerdo con las decisiones informadas que esta va tomando en función de las orientaciones que recibe, de los recursos disponibles y los ritmos que ella misma marca (Manthorpe et al., 2011). Por ejemplo, para valorar si una persona estaba en condiciones de ser derivada a los recursos de orientación laboral, se tuvo en

cuenta su voluntad y preferencias, las cuales también fueron determinantes para el diagnóstico de la empleabilidad y la propuesta de itinerario.

Es decir, mediante una co-producción o construcción conjunta entre la persona y la profesional para acordar los objetivos de la intervención, los recursos se presentan y movilizan en función de las circunstancias y determinaciones del o de la participante. Esta forma de proceder facilita que la persona atendida sea quien tenga el control y la última decisión sobre el proceso por el cual se satisfacen sus necesidades de apoyo.

5.3. La colaboración intersectorial: el mecanismo para la integración de los servicios en el proyecto Amunt!

El proyecto Amunt! ha intentado poner en práctica un tipo de integración de servicios de ventanilla única (Askim et al., 2011; Minas, 2014). La integración llevada a cabo en Amunt! no se ha producido mediante fusión o reasignación estructural de competencias, de hecho, las diferentes partes implicadas no han perdido su autonomía, pero se ha favorecido a través de una colaboración intersectorial particular. En este apartado, nos interesa profundizar en algunos aspectos de esta integración para delimitar cuál ha sido su intensidad. La efectividad de la integración de servicios en Amunt! está relacionada, por un lado, con cómo se da la colaboración entre profesionales de diferentes ámbitos (social, laboral, formativo y comunitario) y, por otro lado, con cómo esta revierte sobre la persona atendida.

Al inicio del proyecto, el trabajo colaborativo permitió que la herramienta de diagnóstico recogiera elementos de interés de todas las partes implicadas, facilitando así la identificación de un mayor número de necesidades y potencialidades de la persona que, de otra manera, no habrían salido a la luz. El objetivo era tener una visión más integral de la persona. Por otro lado, la dinámica de trabajo multidisciplinario tenía como objetivo valorar conjuntamente a las personas participantes, especialmente los casos con casuísticas más particulares o complejas, y apoyarse mutuamente al tomar decisiones sobre cuál era la actividad de inclusión más idónea para la persona o qué soportes o adaptaciones eran necesarios para que pudiera llevarla a cabo. Las reuniones del “grupo motor” y las relaciones bilaterales entre actores han propiciado esta toma de decisiones compartida. Sin embargo, a veces esta dinámica de suma de diferentes *expertises* no ha sido lo suficientemente eficiente. Por ejemplo, la herramienta digital de seguimiento que podían usar y consultar los equipos no ha cumplido toda la funcionalidad esperada. También, en ocasiones, la comunicación entre los equipos ha carecido de un poco de fluidez y sistematización. Además, para la toma y revisión de decisiones habría sido de ayuda una mayor protocolización para ganar agilidad y evitar posibles malentendidos. Pero en última instancia, la colaboración ha sido efectiva porque, aunque con obstáculos, ha contribuido a maximizar la concordancia entre la persona participante y la actividad de inclusión realizada.

Realizar una intervención sin perder de vista la situación integral de la persona y, por lo tanto, brindar una atención lo más personalizada posible, obligaba necesariamente a los equipos a practicar una estrecha colaboración y a adaptarse: reducir requisitos de acceso, brindar apoyos a la conciliación en la medida de lo posible, adaptar metodologías, ofrecer medias jornadas laborales, etc. Los equipos han tenido que ser flexibles en la ejecución de las actividades propias y admitir excepciones, ya que de lo contrario muchas personas participantes con barreras estructurales fuertes no las habrían podido llevar a cabo. Esto ha sido especialmente así para las actividades formativas y laborales, que eran más exigentes, y se ha dado gracias a la capacidad de los actores responsables de adoptar una mirada aún más inclusiva de la que profesan habitualmente, teniendo más en cuenta las circunstancias personales (de salud, relacionales, etc.) de cada uno. Asimismo, también ha sido gracias al apoyo mutuo entre los actores. Como ejemplo, vale la pena mencionar la creación de una unidad técnica (calificada por las profesionales como “observatorio”) integrada por la psicóloga del equipo de atención social, una formadora del equipo Làbora, los referentes técnicos de los planes de ocupación y la coordinadora de programas de Barcelona Activa. Su objetivo principal ha sido garantizar que las personas que realizaban un plan de ocupación salieran adelante, facilitando la resolución coordinada de incidencias y la adaptación de las líneas de actuación.

A pesar de estos logros, la colaboración intersectorial de Amunt! no ha sido lo suficientemente equilibrada entre los equipos de atención social, de orientación laboral (del Làbora), de acción comunitaria, de Barcelona Activa y del CEB. Las colaboraciones más fuertes y estables se han dado entre atención social y orientación laboral como reflejo de la referencialidad compartida producida después del encadenamiento de las dos acogidas (ver apartado 3.1.). La estrecha colaboración entre los profesionales, que han trabajado a modo de tándem, es quizás la plasmación más evidente de la integración de servicios sociales y ocupacionales.

Sin embargo, otra colaboración destacada ha sido la establecida entre atención social y acción comunitaria, que conjuntamente llevaron a cabo las actividades comunitarias. Aquí la integración es prácticamente total y ejemplifica lo que serían unos servicios sociales comunitarios (Aguilar Hendrickson, 2020; Ajuntament de Barcelona, 2018; Cortés Izquierdo y Llobet Estany, 2006).

En cuanto a los equipos de Barcelona Activa y del CEB, se necesitó más tiempo del previsto para formalizar adecuadamente en el nuevo contexto de *Next Generation* las relaciones administrativas para que participaran en el proyecto, lo que hizo que su incorporación completa a la intervención no tuviera lugar hasta el primer y segundo trimestre del año 2023, respectivamente. Esto los situó en un segundo nivel en las interrelaciones globales del proyecto. Barcelona Activa, que sufrió menos retraso, pudo interrelacionarse más con el resto de actores, aunque especialmente con los equipos Làbora y, en menor medida, con el CEB. Es un hecho que ilustra la integración o colaboración habitual que se da entre los ámbitos formativo y de activación en las políticas de inserción laboral. Por su parte, el equipo del CEB tuvo un papel menos activo en la dinámica colaborativa de valoración de los casos y las exigencias del calendario lo forzaron a centrarse en la ejecución. Por estos motivos circunstanciales, fue un equipo poco interconectado. También vale este calificativo para el equipo de acción comunitaria, que además de la unión con el equipo de atención social, no tuvo la conectividad que se esperaba con el resto de los equipos profesionales porque el proyecto tenía en su conceptualización una visión de la inclusión que daba mucho peso a la dimensión relacional.

La ubicación periférica de este equipo puede explicarse por la poca relación previa existente entre este ámbito y las políticas vinculadas a la promoción económica y el empleo (Rebollo y Morales, 2013: 313), así como por el poco tiempo que hubo en el Amunt! para intentarlo, dada la reducción del calendario de ejecución que tuvieron Barcelona Activa y el CEB.

5.4. Limitaciones y dificultades del proyecto

La implementación del proyecto Amunt! no ha estado exenta de dificultades. En el entorno de mayor incertidumbre que suelen rodear a los proyectos piloto de innovación, se suman las complicaciones derivadas del marco jurídico-normativo que ha regido el desarrollo del proyecto. El contexto jurídico y de gestión ha sido especialmente complejo, ya que el proyecto estaba enmarcado en una convocatoria sujeta a subvención otorgada por otra administración (el MISSM) y a la obligatoriedad de la legislación del financiamiento externo (*Next Generation*). Además, para el caso específico del Amunt!, los fondos debían asignarse recurriendo a diferentes fórmulas jurídico-administrativas de acuerdo con la diversidad de los agentes participantes. Esta ardua gestión se tradujo en un retraso significativo en el inicio de algunas de las actividades del proyecto, lo que tuvo como consecuencia principal la reducción del período de intervención, ya que la fecha de finalización del proyecto, aunque se prorrogó por tres meses, resultaba insuficiente para cubrir el desfase. Además, es necesario señalar que los cambios que ha habido en la dirección del proyecto durante su transcurso han supuesto un desafío en cuanto a la gobernanza y liderazgo del mismo.

El desajuste del calendario ha sido la causa transversal de la mayoría de las desviaciones que se han producido respecto al diseño inicial. Por un lado, el mencionado retraso en el inicio de las actividades laborales y educativas imposibilitó que las personas pudieran concatenar o superponer más de una actividad. De esta manera, algunas de las piezas angulares del proyecto, como la realización de un itinerario secuencial de actividades de inclusión ajustado al perfil y los intereses de cada persona o el rol vector que debía ocupar la acción comunitaria, se han desvirtuado y han perdido la centralidad prevista.

Este retraso también ha generado que en algunos casos haya habido una disociación entre el diagnóstico o perfilado que se había realizado en la fase de acogida inicial y las necesidades, intereses o circunstancias de las personas en el momento real de activación de ciertos recursos o actuaciones.

Por otro lado, algunas actividades directamente no se han podido ejecutar. En algunos casos, el motivo fue la falta de participantes interesados/as o situación elegible/susceptible de realización de la actividad, como por ejemplo el servicio “escuela de segundas oportunidades” dirigido a jóvenes de 16 a 25 años de los hogares participantes que han abandonado los estudios; la formación ocupacional de nivel 2; o las actividades de emprendimiento comunitario.

Otras veces, el descarte se relacionó con las dificultades de ejecución de ciertas actividades dentro del calendario limitado del proyecto, bien por la imposibilidad de completar su certificación (formación profesional en modalidad dual u otros programas *reskilling* certificables); o bien porque no hubo tiempo suficiente para llevarlas a cabo cumpliendo los plazos de contratación pública (como por ejemplo, el desarrollo de una app móvil o la realización de la prueba de la OCDE de competencias básicas para personas adultas).

Otro elemento que ha supuesto un reto en la implementación tiene que ver con el hecho de que las personas finalmente participantes estaban en situaciones que hacían que algunos de los recursos y actividades incluidas en el diseño inicial no fueran adecuadas. El resultado de esta desviación fue la cancelación de ciertas actuaciones o la necesidad de adaptar otras (por ejemplo, la habilitación de la jornada parcial en los planes de ocupación o la necesidad de ofrecer más apoyo y seguimiento). Es decir, el hecho de no disponer de más información al inicio sobre las personas ni posteriormente poder ser a tiempo de introducir modificaciones sustanciales en el catálogo de actividades por los problemas de calendario mencionados, generó que algunas de las actividades incluidas no fueran pertinentes y que otras que podrían serlo para algunos perfiles (por ejemplo, más actividades pre-laborales) no estuvieran a disposición del proyecto.

Finalmente, otro tipo de dificultad que se ha dado ha sido lograr la adhesión y permanencia en el proyecto de las personas participantes. Detrás de este limitante se mezclan cuestiones relacionadas tanto con el diseño del proyecto como con las adversidades de la calendarización. Por un lado, el hecho de que la participación haya sido totalmente voluntaria y no haya implicado ningún tipo de incentivo económico o condicionalidad, como sí lo había, por ejemplo, en el B-MINCOME, ha supuesto un reto a la hora de despertar un interés inicial por el proyecto y de mantenerlo a lo largo de los meses. Además, este reto es aún mayor cuando las situaciones de complejidad vital son acentuadas, como ha sido el caso. Por otro lado, la continuidad en el proyecto también se vio amenazada por el retraso en el inicio de las actividades, ya que esto se tradujo en algunos casos en desmotivación y finalmente el abandono por parte de algunas participantes.

6. A modo de resumen: resultados preliminares y desafíos pendientes

Aunque la evaluación de impacto del proyecto no estará disponible hasta 2024, es posible resaltar algunos logros y resultados identificados durante su implementación, tanto entre los participantes como entre los profesionales y las organizaciones involucradas.

Por un lado, muchas participantes han expresado que la atención recibida en el marco de Amunt! ha sido significativamente diferente de la vivida en otras ocasiones o proyectos anteriores, especialmente en comparación con los servicios sociales municipales. El cambio de enfoque y metodología impulsado por “Amunt” ha facilitado que personas que se sentían invisibles para la administración pública, según sus propias palabras, hayan experimentado una experiencia muy diferente al participar en un proyecto que ha dado más protagonismo a su voz, situación o necesidades particulares, sin enfocarse en la condicionalidad de las ayudas económicas, sino en el respeto a sus decisiones y la voluntariedad de su participación. En general, se han sentido más acompañadas, escuchadas y respetadas, lo que les ha permitido tomar decisiones más informadas y utilizar los recursos de manera más significativa para ellas.

De acuerdo con las evidencias recopiladas durante el proyecto, parece posible afirmar que las políticas no condicionadas y las metodologías centradas en la atención integral y personalizada generan experiencias más satisfactorias en el uso de los recursos, contribuyendo al empoderamiento y mejora de la percepción de los servicios por parte de las personas atendidas.

Los diversos cambios de enfoque y metodológicos implementados en el marco de este proyecto han ayudado a desarrollar un modelo de atención innovador que ha logrado relaciones más cercanas y horizontales entre los participantes y los profesionales, así como un enfoque más personalizado y empoderador. Esto ha sido posible gracias a la articulación de la atención y los itinerarios no solo a partir de las necesidades, sino también de las potencialidades e intereses de las personas; al dar más importancia a la atención del malestar y el bienestar emocional de la persona; incluir la política comunitaria; intervenir con las personas en lugares y espacios diferentes a los habituales; y establecer canales de comunicación más ágiles y accesibles.

Por otro lado, también vale la pena destacar algunos logros alcanzados entre las organizaciones involucradas y sus equipos. El proyecto Amunt! ha logrado, al menos: cambiar el rol del equipo de atención social hacia un papel más basado en el acompañamiento y el apoyo a las personas que en la prescripción de recursos; ofrecer atención psicosocial a personas receptoras del IMV que no tenían contacto previo con los servicios sociales; ampliar la cobertura de los servicios de activación laboral y formativos llegando a perfiles más complejos mediante la flexibilización y adaptación del acceso y uso de los recursos; ensayar una atención social y orientación laboral como referencia compartida para la persona, basada en una coordinación intensa y una perspectiva de proximidad territorial; e impulsar dinámicas de gobernanza intersectorial entre profesionales de diferentes servicios.

Sin embargo, también existen desafíos pendientes. Un desafío importante desde la perspectiva integrada del proyecto es que la colaboración intersectorial debería haber sido más simétrica. Es cierto que las limitaciones asociadas a la reducción del calendario de implementación lo han dificultado, pero el desafío era considerable, ya que equipos provenientes de tres áreas de la política municipal, entidades sociales y un consorcio debían trabajar juntos con una visión integral y compartida para contribuir positivamente a las personas atendidas.

En conclusión, la experiencia del proyecto Amunt! contribuye a destacar que para mejorar la inclusión social de las personas es necesario atender de manera más integral sus realidades personales y familiares, así como sus intereses y necesidades, otorgándoles un papel más activo en la planificación de su trabajo. Para lograrlo, es necesario ampliar el diagnóstico social, impulsar metodologías alternativas de atención y avanzar en la ejecución integrada de servicios (especialmente laborales y sociales), ya que hacerlo de manera segmentada tiene una eficacia limitada, especialmente en el caso de perfiles más complejos o con mayores dificultades. En este sentido, la transferencia de los aprendizajes e impactos del proyecto Amunt! y de intervenciones piloto posteriores es fundamental, al igual que la capacidad de las administraciones para utilizarlos para transformar sus servicios y políticas activas estructurales.

Bibliografía

AGUILAR HENDRICKSON, M. (2020). "Els serveis socials en un sistema comunitari de polítiques socials", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleingel.cat/serveis-socials-sistema-comunitari/>

AGUILAR HENDRICKSON, M. (2014). "Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España", Documento de Trabajo 5.12, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Madrid: Fundación Foessa.

AIReF - Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019a). Evaluación del gasto público 2018. Proyecto de evaluación 3: Políticas activas de empleo. Accesible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido_Proyecto_03.pdf

- AIReF - Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019b). Los programas de rentas mínimas en España. Accesible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf
- AIReF - Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2022). Primera opinión. Ingreso Mínimo Vital. Opinión 1/22. Accesible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPINION-AIREF-IMV.pdf>
- AIReF - Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023). Segunda opinión. Ingreso Mínimo Vital. Opinión 2/23. Accesible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/06/IMV/230615.-Opinio%CC%81n.-Segunda-Opinio%CC%81n-IMV_AIReF.pdf
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2018). Cap a un sistema comunitari de polítiques socials. Elements conceptuals, de diagnòstic i propostes d'acció. Barcelona: Àrea de Drets de Ciutadania, Cultura, Participació i Transparència. Direcció de Serveis d'Acció Comunitària. Accesible en: https://ajuntament.barcelona.cat/acciocomunitaria/sites/default/files/documents/informe_cap_a_un_sistema_comunitari_de_politiques_socials_2018_0.pdf
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DUANA, A.; AGUILAR, HENDRICKSON, M. (2021a). "El IMV i les rendes mínimes, un any després", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleienegel.cat/imv-un-any-despres/>
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DUANA, A.; AGUILAR HENDRICKSON, M. (2021b). "Entre recalibración y continuidad el contexto del nacimiento del IMV", *Revista Española de Sociología*, 30 (2), a436.
- ASKIM, J.; FIMREITE, A.L.; MOSELEY, A.; PEDERSEN, L.H. (2011). "One-stop shops for social welfare: the adaptation of an organizational form in three countries", *Public Administration*, 89 (4), 1451-1468.
- BENACH, J.; MUNTANER, C.; SOLAR, O.; SANTANA, V.; QUINLAN, M. (2010). "Introduction to the WHO Commission on Social Determinants of Health Employment Conditions Network (EMCONET) study, with a glossary on employment relations", *International journal of health services: planning, administration, evaluation*, 40 (2), 195-207.
- CARMONA BARRALES, D.; FERNÁNDEZ TRUJILLO, R. (2020). "El concepto de profesional de referencia en los servicios sociales: Un análisis crítico desde múltiples criterios éticos, lógico-formales y metodológicos", *Encuentros en psicología. Revista del Ilustre Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Oriental*, 157-187.
- CARRIÓN MOLINA, M. (2020). Integració de serveis ocupacionals i socials davant el mercat de treball del futur a Catalunya. Propostes de full de ruta. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Col·lecció Obres Digitals, núm. 25.
- COMISSIÓ EUROPEA (2018). Study on integrated delivery of social services (IDSS) aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market - success factors and reform pathways. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CORTÉS IZQUIERDO, F.; LLOBET ESTANY, M. (2006). "La acción comunitaria desde el trabajo social", en: X. ÚCAR MARTÍNEZ; A. LLENA BERNÉ (coords.). *Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria*. Barcelona: Graó, 131-156.
- EUROFOUND (2017). In-work poverty in the EU. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- FANTOVA, F. (2018). "Construyendo la intervención social", *Papeles del Psicólogo*, 39 (2), 81-88.
- FERNÁNDEZ, G. (Coord.) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas*. Madrid: Fundación Foessa.
- GRANOVETTER, M. (1983). "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited", *Sociological Theory*, 1, 201-233.
- HEIDENREICH, M.; RICE, D. (eds.). (2016). *Integrating social and employment policies in Europe: active inclusion and challenges for local welfare governance*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- IBÁÑEZ, M. (1999), "El uso de las relaciones sociales en el acceso y mantenimiento del empleo", *Revista Internacional de Sociología*, 22, 129-152.

- LAÍN, B. (2020). "Consideracions arran de l'Ingrés Mínim Vital: llegir la lletra petita, mantenir la mirada llarga", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleienel.cat/consideracions-ingres-minim-vital/>
- LANAU, A.; LOZANO, M. (2022). *Entrar i sortir de la pobresa laboral a Espanya*. Palma: L'Observatori Social de la Fundació "la Caixa".
- LAPARRA NAVARRO, M.; MARTINEZ, L. (2021). "La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación", *Papers: revista de sociología*, 106 (3), 467-494.
- LARA MONTERO, A.; DUIJN, S. VAN; ZONNEVELD, N.; MINKMAN, M.; NIES, H. (2016). *Integrated social services in Europe. A study looking at how local public services are working together to improve people's lives*. Brighton: European Social Network.
- MANTHORPE, J.; HINDES, J.; MARTINEAU, S.; CORNES, M.; RIDLEY, J.; SPANDLER, H.; ROSENGARD, A.; HUNTER, S.; LITTLE, S.; GRAY, B. (2011). *Self-Directed Support: A Review of the Barriers and Facilitators*. Edimburg: Scottish Government Social Research.
- MARTÍNEZ SORDONI, L. (2022). "Innovación en materia de inclusión social: atención integrada entre servicios sociales y de empleo. El caso del proyecto ERSISI en Navarra", *Cuadernos de trabajo social*, 35 (2), 171-182.
- MINAS, R. (2014). "One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare" state fragmentation?, *International Journal of Social Welfare*, 23 (1), 40-53.
- NOGUERA, J.A. (2020a). "Ingrés Mínim Vital (I): una oportunitat guanyada", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleienel.cat/imv-oportunitat-guanyada/>
- NOGUERA, J.A. (2020b). "Ingrés Mínim Vital (II): els reptes pendents", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleienel.cat/imv-reptes-pendents/>
- OCDE (2015), *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*. Paris: OECD Publishing.
- REBOLLO, O.; MORALES, E. (2013). "Hacia una política pública de acción comunitaria: límites y oportunidades", en: R. CANAL (ed.). *Ciudades y pueblos que puedan durar: políticas locales para una nueva época*. Barcelona: Icaria, 303-316.
- REQUENA, F. (1991). *Redes sociales y mercado de trabajo. Elementos para una teoría del capital relacional*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- RIUTORT, S.; LAÍN, B.; JULIÀ, A. (2023). "Basic Income at Municipal Level: Insights from the Barcelona B-MINCOME Pilot", *Basic Income Studies*, 18 (1), 1-30.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.;ARRIBA, A.; MARBÁN, V.; MONTSERRAT, J. (2019). *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Spain*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- SÁNCHEZ, S. (2020). "Legitimitat social de l'Ingrés Mínim Vital", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleienel.cat/legitimitat-social-imv/>
- SANZO, L. (2020a). "Ingrés mínim vital i rendes mínimes autonòmiques. Què faran les comunitats autònomes?", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleienel.cat/imv-rendes-minimes-autonomiques/>
- SANZO, L. (2020b). "Com avança l'Ingrés Mínim Vital? Primeres dades", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleienel.cat/imv-primeres-dades/>
- ZALAKAIN, J. (2017). "Sistemas de bienestar y sociedad inclusiva: de la inclusión activa a la activación inclusiva", *Documentación social*, 186, 173-189.
- ZALAKAIN, J. (2020), "Ingrés Mínim Vital, rendes garantides i trampa de la pobresa", *Llei Engel*. Accesible en: <https://lleienel.cat/complement-salarial-imv/>

Febrero 2024

Palabras clave: Transporte especial, movilidad reducida, puerta a puerta, discapacidad, accesibilidad

El transporte especial para personas con movilidad reducida en Barcelona

Sergi Morera^a y Laura Trujillo^b

Este artículo describe el servicio de transporte especial actualmente disponible en la ciudad de Barcelona y explica algunos de los elementos más destacados a tener en cuenta frente a una propuesta futura para el transporte de personas con movilidad reducida con necesidades de transporte especial en Barcelona.

Introducción

La eliminación de barreras en el entorno es un elemento fundamental para garantizar la movilidad de todas las personas. En el contexto de la década de 1980, cuando el transporte público no era accesible para las personas con movilidad reducida y solo tenían la alternativa del transporte privado para los desplazamientos, el Ayuntamiento de Barcelona desarrolló el servicio de transporte especial como un servicio específico para permitir la movilidad de personas con discapacidad y movilidad reducida y evitar su exclusión. Desde entonces, el transporte especial se ha llevado a cabo con autobuses que combinan plazas con asientos ordinarios, plazas adaptadas para sillas de ruedas, así como con vehículos de taxi adaptados y no adaptados.

En la actualidad, en Barcelona, se realizan más de 300,000 desplazamientos al año en este tipo de transporte. Aunque la existencia de alternativas de transporte público accesible es hoy una realidad, el número de servicios ha crecido de manera exponencial desde los años 80. La demanda del servicio es creciente y real. Para entender el aumento de esta demanda, es necesario analizar elementos de la oferta y la demanda. Desde el punto de vista de la oferta de transporte, el concepto de itinerario accesible se centra en el punto de parada accesible, es decir, no tiene en cuenta la accesibilidad de los intercambios y conexiones entre las diferentes modalidades y líneas de la red de transporte público.

Desde el punto de vista de la demanda, se necesita un concepto de movilidad inclusivo, que pueda tener en cuenta las necesidades de la persona en cuanto al ahorro de tiempo (por ejemplo, en casos de utilizar una silla de ruedas o tener que llevar un respirador) u otros factores como necesitar acompañamiento (por ejemplo, en el transporte colectivo para asistir a centros de la cartera de servicios sociales).

De alguna manera, el modelo de transporte especial ha abandonado su concepción a partir del nivel de accesibilidad de la ciudad: ha dejado de formar parte del imaginario de la movilidad y ha girado hacia el mundo de la atención social.

a. Responsable de Estrategia y Coordinación del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD).

b. Responsable de Planificación y Evaluación del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD).

El argumento que fundamenta esta valoración lo encontramos en el propio financiamiento del transporte especial, dentro de la cartera de servicios sociales, al margen de los grandes operadores de transporte público de Cataluña. El tema no es menor, si tenemos en cuenta, por ejemplo, que el servicio en vehículo colectivo tiene una cobertura de financiamiento público del 100% y del 90% en el caso de los trayectos que se realizan en taxi, porcentajes de subvención alejados de otros servicios de transporte público.

Según el Observatorio de la Movilidad de Cataluña¹⁹, el costo de operación del transporte público en el área metropolitana de Barcelona fue de 1,944 millones de euros en el año 2019, excluyendo la inversión. El servicio de transporte especial el mismo año tuvo un costo de unos 6 millones de euros, es decir, hablamos de un servicio que es una pequeña parte del pastel en términos de datos económicos, pero que a la vez es clave para la inclusión y la participación de las personas con discapacidad en la comunidad, en el acceso a todo tipo de servicios o en el mercado laboral, por poner algunos ejemplos.

El sector del taxi ocupa un papel relevante dentro del servicio de transporte especial. A pesar de que los servicios de transporte adaptado en taxi son de una calidad indudable, la oferta es claramente insuficiente. El Real Decreto 1544/2007, por el cual se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, establece que los ayuntamientos promoverán que al menos un 5% de las licencias de taxis correspondan a vehículos adaptados. Actualmente, la oferta de taxis adaptados en el área metropolitana se sitúa en el 3% del total, aún por debajo de este objetivo.

Más allá de estos elementos de génesis de la política y de contextualización, en las líneas siguientes se explican los orígenes del transporte especial y se describe cómo funciona el servicio hoy en día, para concluir con una serie de recomendaciones para ordenar el transporte de personas con movilidad reducida en un contexto metropolitano. La adaptación a los nuevos tiempos, la ordenación de un transporte accesible y la equidad en la prestación son elementos a mantener en la cabeza en la lectura que se propone.

1. Los inicios del transporte especial: un servicio para personas con discapacidad en una Barcelona sin medidas de accesibilidad

El compromiso del Ayuntamiento de Barcelona con las personas con discapacidad está documentado desde el año 1799, cuando cedió temporalmente una parte del Saló de Cent como aula educativa para niños con sordera y se hizo cargo de sus gastos de funcionamiento. La voluntad de mejorar las condiciones de vida y la inclusión de las personas con discapacidad se ha plasmado a lo largo del tiempo en la adaptación de espacios y servicios adecuados para todas las personas, así como en la creación de servicios especializados para atender las necesidades específicas de las personas con discapacidad. A lo largo de los años y mediante diferentes mecanismos de participación, el Ayuntamiento ha impulsado iniciativas para convertir la ciudad de Barcelona en un referente internacional en materia de accesibilidad y de trabajo efectivo para la inclusión de personas con diversidad funcional.

Durante los primeros años de la democracia, el sector de las personas con discapacidad inició un importante movimiento asociativo de reivindicación de sus derechos y demanda de servicios. La eliminación de las barreras arquitectónicas en el espacio público era la reivindicación prioritaria para las personas con discapacidad física, dada la flagrante falta de accesibilidad en la vía pública, los edificios y equipamientos y en el transporte. Las movilizaciones permitieron visualizar la situación de exclusión de las personas con discapacidad, de modo que la administración abrió espacios de participación y diálogo con las personas con discapacidad (como la Comisión Especial del Congreso de los Diputados para el estudio de los problemas de las personas minusválidas o la audiencia del alcalde de Barcelona con representantes del colectivo).

19. Más información en el web: www.omc.cat.

En este momento, Barcelona implementa nuevas prácticas de accesibilidad, como el primer paso de peatones o la primera rampa en un edificio municipal. Pero en el ámbito del transporte, la supresión de las barreras arquitectónicas aún se considera un proyecto a largo plazo: así, para abordar la necesidad de movilidad de las personas con movilidad reducida, en 1978 el Ayuntamiento promovió el "servicio puerta a puerta", el primer servicio de transporte especial para personas con movilidad reducida del Estado, con la compra y puesta en funcionamiento de una pequeña flota de cinco microbuses con un presupuesto de 9.625.000 pesetas. De esta manera, se creaba el Servicio de Transporte Especial (STE), que dependería de la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT, uno de los organismos que integraron el Área Metropolitana de Barcelona en el momento de su creación). El objetivo del servicio de transporte especial era facilitar el acceso al transporte público de las personas con movilidad reducida mientras la red de transporte público regular se iba haciendo accesible para todos. Y la accesibilidad llegó a los medios de transporte de la ciudad: en 1991 con el primer taxi accesible y en 1992 con el dispositivo organizado para los Juegos Paralímpicos (con cuatro líneas lanzadera de autobús adaptado, dos de circunvalación y el servicio Puerta a puerta) y las primeras líneas regulares de autobuses adaptados con vehículos de plataforma baja y rampa. La primera línea de metro totalmente adaptada (Línea 2) se inauguró en 1995.

La apuesta por la mejora de la accesibilidad en la ciudad de Barcelona impregnó los grandes proyectos de ciudad: en 1992, Barcelona se convirtió en un referente internacional al organizar los Juegos Olímpicos y los Juegos Paralímpicos en la misma ciudad y en las mismas instalaciones deportivas, gracias a que se disponía de una Villa Olímpica sin barreras y un sistema de transporte público adaptado.

También en 1992 se reorganizó el Servicio Público de Transporte Especial, con un modelo de gestión que duraría con algunas variaciones durante más de dos décadas: el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD) traspasó el material móvil a la EMT, que asumió el servicio, con un acuerdo de financiamiento a partes iguales entre la EMT y el Ayuntamiento de Barcelona. También se delegaba en el IMPD la acreditación de las personas usuarias del servicio, así como la elaboración de una normativa de uso del servicio. La empresa que ya operaba una línea accesible hacia el aeropuerto (aerobús) empezó a operar el servicio de transporte especial, con una flota ampliada con la adquisición de diez vehículos nuevos.

A lo largo de los años, el servicio de transporte se ha adaptado a las necesidades y al articulado de las administraciones de cada momento. En cuanto al motivo de transporte, cabe destacar que la Generalitat de Catalunya asumió en 1993 el transporte especial a los centros de enseñanza escolar y a los equipamientos propios del Departamento de Bienestar Social. En cuanto a la tipología de viajes, se desarrolló una normativa del STE donde se definían dos tipos de servicios, los viajes fijos y los esporádicos, que también consideraba medidas para potenciar el uso del transporte público regular adaptado.

En el capítulo del financiamiento, en el año 1999 se propuso incluir el STE en los presupuestos generales de la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM) y la ampliación del servicio a todo el ámbito metropolitano. Las mejoras en el servicio se concretaron en el año 2005 con la ampliación del horario y la cobertura territorial a cinco municipios (Badalona, Esplugues de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Sant Adrià de Besòs y Santa Coloma de Gramenet), y la renovación y ampliación de la flota de "minibuses" de 10 a 19 unidades, así como la reducción del tiempo de permanencia en los microbuses en las rutas de servicios fijos. La Generalitat de Catalunya inició la aportación al presupuesto para el STE en el año 2002, dentro del convenio marco de servicios sociales entre el Departamento de Bienestar y Familia y el Ayuntamiento. El financiamiento del servicio cambió nuevamente en el año 2003, cuando la EMT pasa a aportar el 78% del costo del servicio y el IMD el 22% restante, como resultado del Contrato-programa entre la Autoridad del Transporte Metropolitano y la Administración General del Estado (ATM-AGE), que por primera vez incluye un presupuesto destinado al transporte especial de las personas con movilidad reducida.

La evolución del STE buscaba dar respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad, en su reivindicación de adaptación del transporte regular y de la vía pública.

En los inicios, el objetivo de adaptar la ciudad parecía muy lejano; sin embargo, el IMPD optó por promover un modelo de transporte público regular adaptado para el disfrute de toda la ciudadanía, complementado por el servicio de transporte especial para personas con movilidad reducida.

La inversión continuó entre los años 1995 y 2006 mediante el Plan de Accesibilidad, y las mejoras en la accesibilidad en la ciudad se fueron haciendo realidad. Como resultado del Plan de Accesibilidad, la red de transporte público de superficie llegó al 100% de la flota de autobuses adaptados (con plataforma baja y rampa), las nuevas líneas de tranvía también eran 100% accesibles, así como los “minibuses” del bus del barrio, el bus turístico, el funicular y el teleférico de Montjuïc. Las mejoras en la red de metro también avanzaron, tanto en medidas de accesibilidad física (instalación de ascensores entre la calle y el andén, reducción del espacio entre el andén y el metro) como en la accesibilidad comunicativa.

En este punto, el plan del “Modelo Barcelona de Transporte Especial” implicaba la derivación de las solicitudes de transporte especial al transporte público regular cuando los trayectos tuvieran una alternativa accesible en la red de transporte regular. El STE se definía como una opción complementaria de transporte para dar servicio a personas con certificado de discapacidad, baremo de movilidad reducida y empadronadas en Barcelona (titulares de la tarjeta blanca) cuando el trayecto solicitado no se pudiera realizar con transporte público regular. Es decir:

- a) Cuando no había disponible transporte en bus, tranvía, metro, o cuando el itinerario no era accesible (en referencia a la vía pública).
- b) Si la distancia que debía recorrer la persona hasta la parada del bus, tranvía o metro para iniciar el trayecto, y la distancia desde la parada hasta el lugar de destino superaba los 450 metros (para personas usuarias de silla de ruedas) y los 200 metros (para personas con bastones o muletas).
- c) Cuando el viaje implicaba hacer más de un trasbordo.

Así, cuando una persona solicitaba un viaje de transporte especial, el centro de atención y asignación de viajes del STE procedía a consultar en tiempo real la información cartográfica y, en caso de que los puntos de origen y destino fueran accesibles y hubiera transporte público regular adaptado, se procedía a denegar el servicio de transporte especial e indicar a la persona qué opción de transporte público regular tenía disponible. Cuando la flota de autobuses de TMB fue 100% accesible, el número de derivaciones al transporte regular aumentó considerablemente, y esta situación causó quejas y movilizaciones por parte de los usuarios del servicio; el IMPD detuvo las derivaciones de solicitudes de transporte especial a transporte regular y comenzó la reflexión sobre la naturaleza complementaria del servicio público de transporte especial respecto a la red de transporte regular, los casos de uso y el alcance del servicio. El análisis se recogió en el *Estudio del Servicio de Transporte Especial. Funcionalmente, tendencias y previsiones de 2009*²⁰.

2. La normativa del servicio de transporte especial en Barcelona

El Consejo Rector del IMPD aprobó en el año 2009 la Normativa de uso del servicio, que aún está vigente. La normativa recopila los elementos presentados anteriormente e introduce algunos ajustes: se mantiene la naturaleza complementaria del transporte especial respecto al transporte regular, al tiempo que se amplía la definición del viaje no adaptado en transporte público regular. Esta ampliación se debe a que la normativa considera que las distancias a recorrer para que un viaje sea considerado “no adaptado” son ahora más pequeñas: una distancia entre la parada de transporte público y el punto de origen o destino superior a los 400 metros en el caso de personas que van en silla de ruedas manual (anteriormente la distancia era de 450 metros) y superior a los 100 metros en el caso de personas con graves limitaciones de movilidad que no van en silla de ruedas (200 metros antes de la Normativa).

20. Accesible online en: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsocials/sites/default/files/axius-documents/Estudi%20del%20Servei%20de%20transport%20especial.pdf>.

Cabe destacar que la Normativa establece que se concederá el transporte especial cuando el viaje no sea accesible según la definición anterior y, excepcionalmente, cuando el viaje sea accesible pero la persona manifieste la imposibilidad de hacer uso de él, previa valoración por parte de personal especializado.

Aunque la Normativa de uso previó la limitación en el acceso al servicio en aplicación de las distancias comentadas y la excepcionalidad de la limitación a partir de la valoración individual de los casos que la solicitaran, es relevante señalar que actualmente no se aplica ninguna de las dos previsiones y, por lo tanto, la accesibilidad de la red de transporte o la accesibilidad de las calles de Barcelona no son motivo de denegación de servicios de transporte especial.

De hecho, esta Normativa prevé la posibilidad de denegar servicios de transporte especial por cuatro razones, pero en la práctica solo se deniegan servicios por dos de los motivos posibles: cuando una persona no acredita que es usuaria de la Tarjeta Blanca y en las situaciones de falta de vehículos disponibles, que sobre todo se produce en el caso de los viajes que deben realizarse en taxi adaptado. Así, no se consideran los dos otros motivos previstos de denegación de servicios: la disponibilidad de una opción de viaje accesible en transporte regular adaptado y la comisión de infracciones en el uso del Servicio.

Por otro lado, la Normativa de uso no supone cambios en lo que respecta a las personas a las que atiende (personas con discapacidad y baremo de movilidad reducida, empadronadas en Barcelona, que dispongan de tarjeta de usuario del servicio (Tarjeta Blanca) y deban realizar un viaje que no se pueda hacer en transporte regular adaptado. Tampoco cambia el ámbito territorial del servicio, que abarca viajes entre los municipios de Barcelona, Badalona, Esplugues de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Sant Adrià de Besòs y Santa Coloma de Gramenet.

La Normativa de uso también recoge la tipología de servicios que se prestan (viajes fijos, viajes esporádicos), el calendario y horarios en los que está disponible el servicio del servicio (de 7 a 0.00 h, de lunes a jueves laborables y domingos, y de 7 a 2 h, los viernes, sábados y vísperas de festivo), la tipología de vehículos que se utilizan (microbuses, taxis adaptados y taxis no adaptados), y las tarifas para los usuarios cuando el transporte se realiza en taxi (mismo precio que el de un billete sencillo del Área Metropolitana de Barcelona)²¹. Las personas usuarias del servicio pueden traer un acompañante sin ningún coste adicional siempre que lleven el Pase Metropolitano de Acompañamiento.

3. La actualidad del Servicio de Transporte Especial

En los últimos años, la actividad del servicio de transporte especial ha aumentado de tal manera que es necesario iniciar la reflexión sobre cuáles deben ser los objetivos del transporte especial en la ciudad de Barcelona y realizar una evaluación de cómo se pueden alcanzar dichos objetivos. Los motivos por los cuales se ha llegado a este escenario de colapso son diversos y van más allá de la aplicación parcial de la Normativa de uso, ya expuesta en el apartado anterior. Es necesario tener en cuenta otros fenómenos, que explicamos a continuación:

- Crecimiento de la población destinataria del servicio. Los usuarios potenciales del Servicio de Transporte Especial son el conjunto de personas que cumplen con los requisitos para obtener la tarjeta blanca, es decir, aquellas que cumplen con los tres requisitos de estar empadronadas en la ciudad de Barcelona, contar con el certificado de discapacidad y el reconocimiento del baremo de movilidad reducida. En el año de aprobación de la normativa de uso (2009), había 24.595 personas que cumplían con los requisitos para ser consideradas "usuarios potenciales" del servicio, una cifra que ha aumentado un 79% llegando a 43.931 personas en el año 2022²².

21. En el caso del transporte en autobús, la Normativa prevé que "el precio del viaje es el mismo que el del resto de transporte urbano", con posibilidad de utilizar tarjetas individuales o multiviaje, aunque esta posibilidad no se ha puesto nunca en práctica, porque se asume que las personas usuarias del servicio son titulares de la Tarjeta Rosa.

22. Datos disponibles a: https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/persones_amb_discapacitat/estadistiquesdiscapacitat/

Aproximadamente la mitad de los usuarios potenciales cuentan con la tarjeta blanca, que da acceso al servicio de transporte especial. Sin embargo, el número de personas que realmente utilizan el servicio es mucho menor: 3.115 personas en el año 2009 y 5.434 personas en el año 2022. El incremento entre estas dos fechas es del 74%. Además, se trata de un sector de población envejecido, con una edad promedio de 59,7 años (aunque inferior a la edad promedio de las personas titulares de la tarjeta blanca, que es de 74,5 años).

- El envejecimiento es un factor importante por tres razones, si consideramos la dimensión del servicio de transporte especial. En primer lugar, por el aumento de la prevalencia de la discapacidad en estas edades en Barcelona, es decir, porque cada vez hay más población con reconocimiento de discapacidad en la ciudad (el 9.7% de la población, con 158.948 personas en el año 2022). En segundo lugar, porque el colectivo de personas mayores ha ganado peso en los últimos años dentro del total de la población con discapacidad (56.776 personas en el año 2022). Finalmente, también es necesario tener en cuenta que la Cartera de Servicios Sociales de la Generalitat de Catalunya, aprobada en 2011, amplía la población destinataria del transporte especial para personas con discapacidad a aquellas en situación de dependencia, lo que aumenta el número potencial de usuarios.

- Flota disponible de vehículos adaptados. La disponibilidad de taxis accesibles en el Área Metropolitana de Barcelona (318 vehículos de 10.521 licencias, es decir, el 3% en octubre de 2023) aún no ha alcanzado el mínimo del 5% establecido por la normativa. La limitación en la oferta de taxis adaptados en la ciudad tiene un efecto perjudicial en la prestación del Servicio de Transporte Especial (STE). Por un lado, el hecho de que haya poca competencia en el servicio puede tener efectos inflacionarios sobre su precio. Un ejemplo de ello es la regulación del precio público por parte del Instituto Metropolitano del Taxi, con un precio público que establece un umbral mínimo, pero no un límite máximo. Además, el hecho de que en la licitación del STE no haya habido una reducción de precio por parte de ningún operador. Por otro lado, la falta de taxis adaptados afecta la disponibilidad de servicios del STE en las diferentes franjas horarias: las posibilidades de otorgar servicios esporádicos en vehículos adaptados se ven limitadas por el uso de los mismos vehículos para realizar viajes fijos, especialmente en las franjas horarias pico.

- Modelo de gestión. La gestión del servicio actual se realiza mediante dos contratos: un contrato para el transporte en autobús, utilizado principalmente para los viajes fijos, que realizan 61 rutas diarias (a través de 21 vehículos propiedad del IMPD y vehículos de alquiler, todos adaptados a las necesidades de cada ruta y de las personas que viajan en ellos, con anclajes para sillas de ruedas, por ejemplo); y un contrato de servicios realizados en taxis, con un promedio de 900 viajes diarios, entre taxis ordinarios y taxis adaptados.

A través de estos dos contratos se presta el servicio en la modalidad de servicios fijos y servicios esporádicos. Los servicios fijos son programables a partir de una solicitud anual, para asistir prioritariamente a centros de servicios sociales especializados para personas con discapacidad de la Cartera de Servicios Sociales y con financiamiento de la Generalitat de Catalunya en el marco del Contrato Programa. Los servicios esporádicos no se pueden programar y, por lo tanto, la reserva se realiza en un período de tiempo más corto, ya que se deben reservar con un máximo de 48 horas de antelación y no se pregunta el motivo del viaje. El modelo de gestión actual se basa en la tipología de vehículos. Este cambio de modelo respecto a la situación anterior ha supuesto una tensión adicional en la gestión del contrato. Con el aumento de los servicios fijos asumidos en 2022, se ha alcanzado el límite de actividad de los vehículos y de la disponibilidad presupuestaria prevista para el contrato de autobuses. Cabe destacar que los viajes en autobús son preferibles al taxi en cuanto al costo para la Administración y en los casos en que el usuario/a requiere de un acompañante de manera regular, figura que suele estar presente en las rutas dirigidas a centros de la Cartera de Servicios Sociales. Además, la limitación de taxis adaptados en determinadas franjas horarias también tiene un impacto en la actividad del servicio. A continuación se presenta la actividad de las dos tipologías de viajes para el período 2018-2022. A pesar de la disminución en la movilidad en los años 2020 y 2021 causada por las restricciones de movilidad durante los meses de pandemia, se observa un aumento de actividad en el último año de la serie.

- Modelo de gestión. La gestión del servicio actual se realiza mediante dos contratos: un contrato para el transporte en autobús, utilizado principalmente para los viajes fijos, que realizan 61 rutas diarias (a través de 21 vehículos propiedad del IMPD y vehículos de alquiler, todos adaptados a las necesidades de cada ruta y de las personas que viajan en ellos, con anclajes para sillas de ruedas, por ejemplo); y un contrato de servicios realizados en taxis, con un promedio de 900 viajes diarios, entre taxis ordinarios y taxis adaptados.

A través de estos dos contratos se presta el servicio en la modalidad de servicios fijos y servicios esporádicos. Los servicios fijos son programables a partir de una solicitud anual, para asistir prioritariamente a centros de servicios sociales especializados para personas con discapacidad de la Cartera de Servicios Sociales y con financiamiento de la Generalitat de Catalunya en el marco del Contrato Programa. Los servicios esporádicos no se pueden programar y, por lo tanto, la reserva se realiza en un período de tiempo más corto, ya que se deben reservar con un máximo de 48 horas de antelación y no se pregunta el motivo del viaje.

El modelo de gestión actual se basa en la tipología de vehículos. Este cambio de modelo respecto a la situación anterior ha supuesto una tensión adicional en la gestión del contrato.

Con el aumento de los servicios fijos asumidos en 2022, se ha alcanzado el límite de actividad de los vehículos y de la disponibilidad presupuestaria prevista para el contrato de autobuses. Cabe destacar que los viajes en autobús son preferibles al taxi en cuanto al costo para la Administración y en los casos en que el usuario/a requiere de un acompañante de manera regular, figura que suele estar presente en las rutas dirigidas a centros de la Cartera de Servicios Sociales. Además, la limitación de taxis adaptados en determinadas franjas horarias también tiene un impacto en la actividad del servicio.

A continuación se presenta la actividad de las dos tipologías de viajes para el período 2018-2022. A pesar de la disminución en la movilidad en los años 2020 y 2021 causada por las restricciones de movilidad durante los meses de pandemia, se observa un aumento de actividad en el último año de la serie.

Tabla 1. Servicios de transporte especial. Evolución 2018-2022

Viajes	2018	2019	2020	2021	2022
Servicios fijos					
Bus	69.260	67.922	32.175	59.410	75.976
Taxi	110.394	110.995	51.162	82.403	109.617
Servicios esporádicos					
Bus	425	734	151	644	737
Taxi	149.517	151.494	95.105	118.408	135.215

4. Desafíos del servicio de transporte especial

Dado lo expuesto hasta ahora, desde el ámbito de la gestión del servicio se considera necesario iniciar la reflexión sobre qué tipo de Transporte Especial necesita la ciudad de Barcelona y cómo se debe proporcionar para alcanzar sus objetivos, adaptándose a las necesidades y posibilidades del contexto actual, de la manera más equitativa y sostenible posible. La reformulación del STE debería tener en cuenta los siguientes aspectos:

Adecuación de la Normativa de uso a la situación actual

Para abordar la situación actual de demanda del servicio, un posible desarrollo sería la limitación en el número de servicios o viajes realizados por persona.

En el análisis de los datos de prestación del servicio, se observa que un pequeño número de personas concentran mucha actividad en trayectos: casi el 40% de los servicios esporádicos se concentran en un 3,5% de los usuarios y usuarias.

Tabla 2. Tipología de las personas usuarias del Servicio de Transporte Especial

Tipo de usuarios	Número	Personas (%)	Trayectos (%)
Puntuales	4.520	68,58	12,97
Frecuentes	1.839	27,90	49,50
Activos	232	3,52	37,53

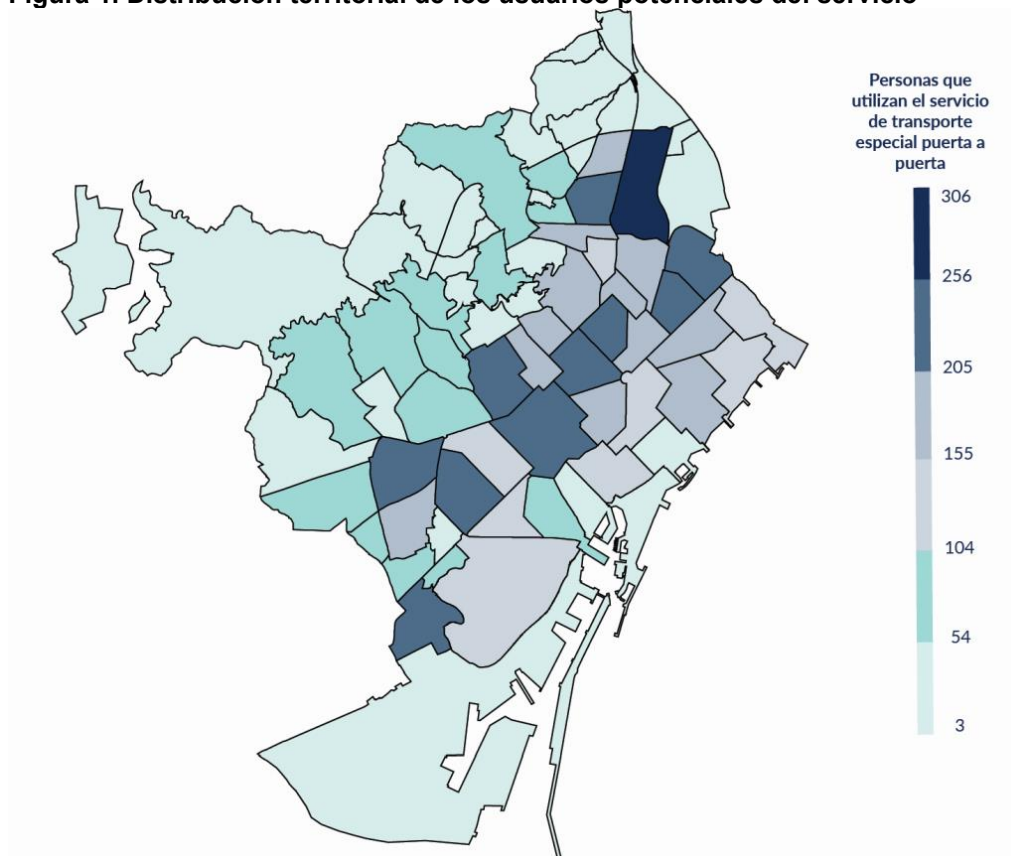
Fuente: Portell, Morera y Ramalhinho (2022).

Análisis de la asignación de plazas en centros de servicios sociales especializados con criterios territoriales

Aunque la distribución territorial de los usuarios de la tarjeta blanca, que da acceso al servicio, es diversa, los usuarios se concentran en determinadas zonas que no necesariamente responden a criterios de orografía del terreno. La ubicación de centros de la cartera de servicios es determinante a la hora de solicitar transporte especial, ya que la plaza en estos centros no se asigna con criterios territoriales, como sí ocurre en la asignación de los centros de salud o en el baremo del sistema escolar. Los recursos especializados para personas con discapacidad no están territorializados.

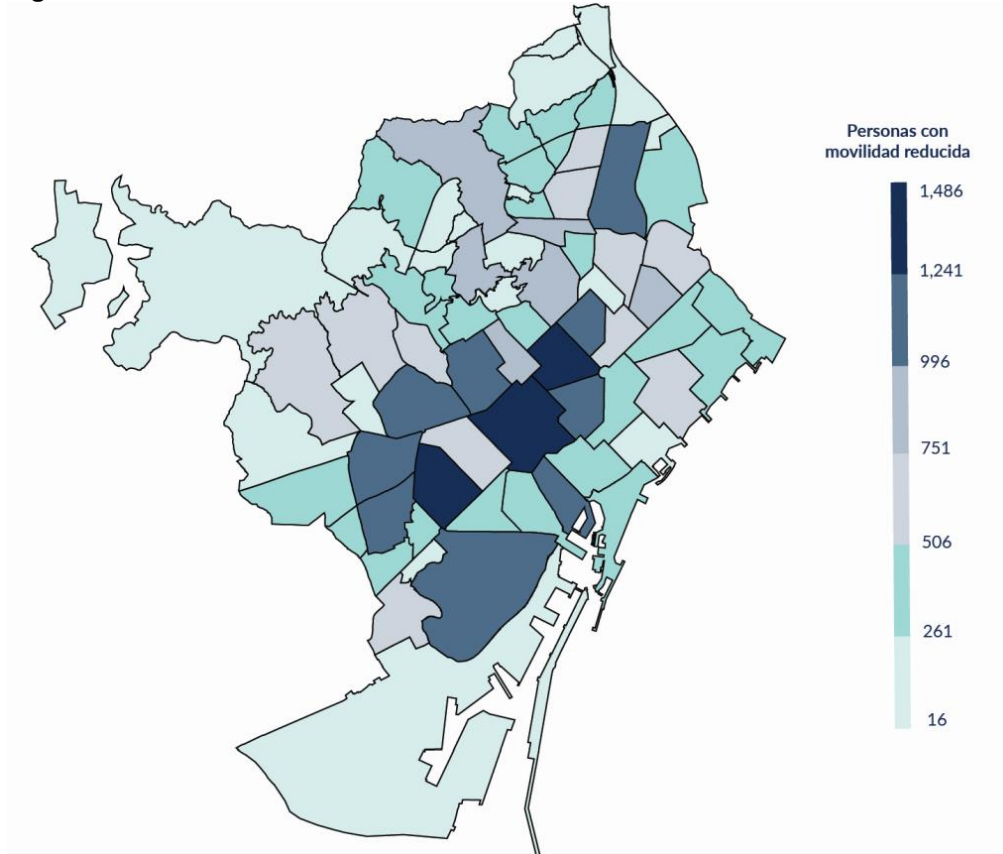
Dicho de otra manera, el domicilio de la persona no es un factor determinante a la hora de asignar la plaza en un centro, de manera que el sistema no prioriza la proximidad entre el domicilio de la persona y el centro, y se asume que el transporte en vehículo se hará de manera pública o privada. En el caso de los servicios esporádicos, la ubicación de centros de ocio y de los dispositivos de salud y la disponibilidad de transporte público también influyen en la demanda del STE por parte de los usuarios.

Figura 1. Distribución territorial de los usuarios potenciales del servicio



Fuente: Portell, Morera y Ramalhinho (2022).

Figura 2. Distribución real de los usuarios del servicio



Fuente: Portell, Morera y Ramalhinho (2022).

Abordaje del transporte especial hacia centros de salud

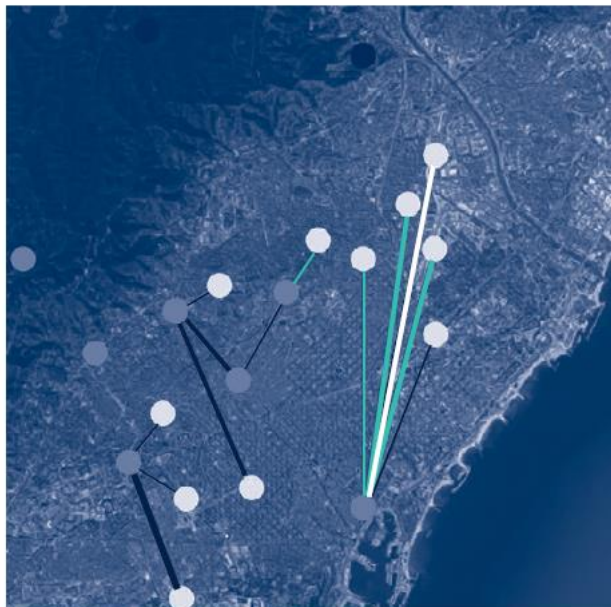
El *Informe del servicio de transporte especial a centros sanitarios* (IMPD, 2022) analiza la utilización de servicios sanitarios por parte de los usuarios del transporte especial y estima que, a pesar de la prohibición normativa, un 34% de los usuarios utilizan el STE para acceder a centros sanitarios y de rehabilitación. En el informe, para evaluar este porcentaje, se realiza un análisis de datos brutos por punto de interés que considera "centro sanitario" cualquier hospital, clínica o centro de atención primaria identificado como origen o destino en la aplicación de gestión del transporte. En la práctica, el concepto incluye todos los centros hospitalarios de referencia en Barcelona y Centros de Atención Primaria (CAP) de la ciudad.

El perfil de los usuarios del transporte especial que con mayor frecuencia se dirigen a centros sanitarios es el de una persona con movilidad reducida, mayor de 60 años, con un grado de discapacidad superior al 65%, residente en diferentes barrios, a menudo en los más alejados del centro, específicamente Besós, Llobregat y montaña, y que reciben atención médica en el Hospital del Mar, el Hospital Clínic, Vall d'Hebron o el Hospital de Sant Pau.

La casuística expuesta en el informe difiere de la establecida en la Instrucción 07/2017 de Catalunya sobre el transporte sanitario no urgente (TSNU), que es un medio alternativo al transporte público a los centros de salud. Dado que actualmente se desconocen los casos de prescripción de transporte sanitario no urgente entre los usuarios de transporte especial, sería necesario profundizar en conocer cuáles de los usuarios del servicio de transporte especial podrían tener prescripción del TSNU para optimizar la asignación de recursos públicos. Los casos más intensos en la utilización del transporte especial sugieren que se trata de personas con discapacidad que tienen una imposibilidad física u otras causas exclusivamente clínicas y vinculadas a la situación de discapacidad, que hacen que no puedan utilizar transporte ordinario para desplazarse a recibir asistencia sanitaria a un centro. Es por ello que, dentro del ámbito de las mejoras, se considera necesario compartir y contrastar datos de servicios de transporte especial y transporte sanitario no urgente y conocer mejor las causas de sustitución de un servicio por otro (económicas, ahorro de tiempo, etc.).

Alternativamente, es conveniente revisar la accesibilidad de los medios de transporte ordinario a centros de salud desde determinados puntos de la ciudad, así como las características y necesidades en la movilidad desde la perspectiva de situación de las personas con discapacidad de los usuarios de transporte especial.

Figura 3. Recurrencia de trayectos esporádicos a principales centros de salud de la ciudad (Vall d'Hebron, Hospital Clínic, Hospital del Mar)



5. Conclusiones

El servicio de transporte especial actual carece de recursos públicos suficientes para hacer frente a toda la demanda, en un contexto en el que la demanda potencial es muy elevada, hay limitaciones en la flota de vehículos disponibles y un nivel de bajo copago por parte de los usuarios. El servicio de transporte especial ha logrado corregir la problemática de la movilidad de las personas con movilidad reducida en cuanto a los desplazamientos regulares, financiados por la Generalitat de Catalunya como servicios especializados de la cartera de servicios. Para el resto de la movilidad, de carácter esporádico, la solución está en el uso de medios privados (vehículo propio o el uso de taxis) o en el uso del servicio público de transporte especial, que tiene un nivel de prestación desigual para las personas que tienen derecho: como se ha expuesto, un número elevado de usuarios tiene una intensidad de servicio baja, mientras que un número reducido hace un uso intensivo de los servicios esporádicos. Los componentes de la intervención del servicio esporádico en taxi resultan menos efectivos que los de vehículos con más capacidad.

La poca oferta de taxis adaptados en el Área Metropolitana es un ámbito de mejora. Muy probablemente, una mayor concurrencia en la oferta de vehículos adaptados tendría como efecto la limitación del precio del viaje de taxi en el mercado privado. La mayor disponibilidad de vehículos también beneficiaría al servicio público de transporte, tanto en la concesión de servicios individuales como de servicios compartidos por dos o más personas usuarias del servicio, una modalidad a priorizar siempre que sea posible.

En este contexto de recursos limitados, ya sea económicos o de flota, y con la dimensión de la demanda actual, la prestación del servicio de transporte especial ha adquirido un carácter excluyente. El hecho de que el recurso "viaje" lo consuma un usuario excluye automáticamente la posibilidad de que otra persona pueda acceder al mismo recurso. El reto en este caso es diseñar un proceso de asignación de los servicios que garantice la equidad. También es necesario avanzar en la conciencia de un uso responsable del servicio, razón por la cual se debe avanzar en una normativa de corresponsabilidad en el servicio por parte de la ciudadanía.

La incorporación de criterios ecológicos en el servicio ha sido nula. El envejecimiento de vehículos de más de 9 plazas se hace evidente cuando se constata que pronto no podrán circular por la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona. La escasa posibilidad de realizar trayectos compartidos en taxi se limita en la práctica a los servicios de carácter fijo, en los que hay posibilidad de diseñar con mucha antelación trayectos compartidos entre una persona que lleva silla de ruedas y otra que utiliza otros elementos de apoyo. Urge un cambio de elementos de contexto, incorporando infraestructura para la movilidad -taxis y autobuses- y tecnología en el servicio que permitan hacer el servicio sostenible en términos de ecología.

Otra cuestión a abordar es si tiene sentido regular todos estos elementos desde el ámbito estrictamente municipal, lo que permite que existan grandes diferencias en la prestación del servicio entre municipios limítrofes. Tal vez, una planificación, regulación y gestión supramunicipal beneficiaría la eficacia y eficiencia del servicio y mejoraría el nivel de prestación para la ciudadanía.

Bibliografía

INSTITUT MUNICIPAL DE PERSONES AMB DISCAPACITAT (2009). *Barcelona una ciutat per a tothom: 30 anys treballant amb les persones amb discapacitat*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Institut Municipal de Persones amb Discapacitat. Accesible en: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/91394>

DEPARTAMENT DE DRETS SOCIALS, GENERALITAT DE CATALUNYA. *Estadístiques de persones amb discapacitat. Any 2009 i 2022*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Accesible en: https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/persones_amb_discapacitat/estadistiquesdiscapacitat/

INSTITUT MUNICIPAL DE PERSONES AMB DISCAPACITAT (2009). *Estudi del servei de transport especial: funcionament, tendències i previsions*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Institut Municipal de Persones amb Discapacitat. Accesible en: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/90513>

INSTITUT MUNICIPAL DE PERSONES AMB DISCAPACITAT (2022). *Informe del servei de transport especial a centres sanitaris*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Institut Municipal de Persones amb Discapacitat.

INSTITUT MUNICIPAL DE PERSONES AMB DISCAPACITAT (2009). *Servei Públic de Transport Especial de Barcelona: normativa d'ús*. Ajuntament de Barcelona. Institut Municipal de Persones amb Discapacitat. Accesible en: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/84910>

PORTELL, L., MORERA, S., RAMALHINHO, H. (2022). "Door-to-Door Transportation Services for Reduced Mobility Population: A Descriptive Analytics of the City of Barcelona", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19, 8, 4536.

Dirección de Servicios de Planificación Estratégica
Área de Derechos Sociales, Salud, Cooperación y Comunidad
Ayuntamiento de Barcelona

Valencia 344, 6º | 08009 Barcelona
barcelona.cat/revistabarcelonasocietat



Ajuntament de
Barcelona