

# 29

## Barcelona Societat

Revista de investigació y análisis social

### Tribuna

La crisis social de la COVID-19 en la ciudad de Barcelona, respuestas y aprendizajes después de la pandemia

### En profundidad

Impacto de la pandemia sobre la salud en **Barcelona**

El apoyo contra la exclusión laboral de las personas con discapacidad en contexto COVID-19

Vivir la infancia y la adolescencia en Barcelona en tiempos de pandemia

Los efectos de la pandemia en los espacios y los proyectos que promueven la gestión comunitaria de la cultura

Arraigos, movilidades y acción colectiva durante la pandemia: y la **pospandemia**: el derecho al territorio

Ciudades y no discriminación. Consideraciones teóricas, normativas y prácticas



# 29

## Barcelona Societat

Revista de investigació y análisis social



Ajuntament  
de Barcelona

Diciembre 2022

### **Presentación**

Sònia Fuertes

### **Editorial**

Bru Laín y Albert Sales

### **Tribuna**

La crisis social de la COVID-19 en la ciudad de Barcelona, respuestas y aprendizajes después de la pandemia

Laia Claverol

### **En profundidad**

Impacto de la pandemia sobre la salud en Barcelona

Lucía Artazcoz, Carme Borrell, Imma Cortès, Èlia Díez, Maribel Pasarín, Glòria Pérez, Cristina Rius y Maica Rodríguez

El apoyo contra la exclusión laboral de las personas con discapacidad en contexto COVID-19

Sergi Morera, Àngels Garcia, Lola Montejo, Assumpta Soler y Laura Trujillo

Vivir la infancia y la adolescencia en Barcelona en tiempos de pandemia

Laia Pineda y Elisa Stinus

Los efectos de la pandemia en los espacios y los proyectos que promueven la gestión comunitaria de la cultura

Santiago Eizaguirre

Arraigos, movilidades y acción colectiva durante la pandemia y la pospandemia: el derecho al territorio

Margarita Barañano, Cristina López y José Ariza de la Cruz

Ciudades y no discriminación. Consideraciones teóricas, normativas y prácticas

Observatorio DESC

**Barcelona Societat**

Revista de investigación y análisis social

Núm. 29 – diciembre 2022

**Consejo editorial**

Laura Pérez, cuarta tenencia de alcaldía de la Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI

Joan Ramón Riera, concejal de Infancia, Juventud y Personas Mayores

Lucía Martín, concejala de Vivienda y Rehabilitación

Marc Serra, concejal de Derechos de Ciudadanía

Gemma Tarafa, concejala de Salud, Envejecimiento y Cuidados

Sonia Fuertes, comisionada de Acción Social

María Truñó, comisionada de Educación

**Dirección académica**

Bru Laín, Universidad de Girona (UdG)

Albert Sales, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB) i Universidad Pompeu Fabra (UPF)

**Redacción y coordinación**

Txus Molar y Pep Gómez, Departamento de Investigación y Conocimiento de la Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI

**Consejo de redacción**

Eduard Corbella, Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI

Dolors Cotrina, Oficina Municipal de Datos (OMD)

Marta Fabà, Instituto Municipal de Servicios Sociales (IMSS)

Ricard Gomà, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB)

Pep Gómez, Departamento de Investigación y Conocimiento

Bru Laín, Universidad de Girona (UdG)

Davide Malmusi, Dirección de Servicios de Salud

Lucía Morale, Gabinete de la cuarta tenencia de alcaldía del Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI

Sergi Morera, Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD)

Laia Pineda, Instituto Infancia y Adolescencia (IERMB)

Maica Rodríguez, Agencia de Salud Pública (ASPB)

Homera Rosetti, Departamento de Comunicación de la Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI

Albert Sales, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB) y Universidad Pompeu Fabra (UPF)

Jordi Sánchez, Instituto Municipal de Educación (IMEB)

Júlia Trias, Concejalía de Derechos de Ciudadanía

Vanessa Valiño, Concejalía de Vivienda y Rehabilitación

## **Asesoramiento lingüístico**

Linguaserve IS, SA

## **Diseño original**

Croma Studio

## **Maqueta**

Fotoletra. Serveis gràfics integrals

## **Fotografía**

Ayuntamiento de Barcelona.

Algunas imágenes han estado cedidas por los autores y otras se han descargado de base de datos gratuitas identificando la autoría y el repositorio según las atribuciones requeridas de las licencias.

## **Impresión**

Fotoletra. Serveis gràfics integrals

## **Edición**



Observatorio Social de Barcelona

Departamento de Investigación y Conocimiento

Gerencia del Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI

Ayuntamiento de Barcelona

Valencia, 344 - Barcelona

Teléfono: 934132669

ISSN: 1133-635

Depósito legal: B-21.686-1993

© Ayuntamiento 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



**Sònia Fuertes**

Comisionada de Acció Social

La irrupción de la COVID-19 supuso una crisis social sin precedentes en la ciudad de Barcelona.

Tal como se había señalado en varias ocasiones, la situación de precariedad abocó a muchas personas a estados de extrema dificultad vinculados especialmente a la vivienda y a la cobertura de derechos básicos como la alimentación. La interrupción de la actividad económica como medida para prevenir la propagación de la enfermedad supuso una destrucción importante de puestos de trabajo en una economía que aún acarreaba secuelas del impacto de la crisis financiera del 2008. Además, las actividades vinculadas a la economía informal se interrumpieron, con los efectos que ello comporta.

El impacto de la pandemia puso de manifiesto la necesidad de unas políticas de protección social con respecto a la garantía de ingresos o a la situación de las personas migrantes que se encuentran en una situación administrativa irregular. Muchas personas perdieron sus fuentes de ingresos, vieron retrasado el cobro de los ERTE, perdieron capacidad para mantener el pago del alquiler o incluso perdieron las habitaciones de alquiler.

La emergencia sanitaria y social demostró el papel clave que tienen las administraciones locales para responder a situaciones de emergencia, desde la proximidad y el conocimiento del territorio y las necesidades de la comunidad. En el caso de Barcelona, las tensiones producidas sobre el sistema sirvieron para revelar las debilidades en el ámbito de ciudad, pero también sus puntos fuertes.

La respuesta municipal de Barcelona fue marcadamente proactiva, anticipándose al real decreto del 14 de marzo, por medio del cual se declaró el estado de alarma, creando el Comité de Coordinación y Seguimiento del Plan de contingencia de la COVID-19 el 26 de febrero, y la aprobación del Decreto de alcaldía del 11 de marzo. La respuesta a los retos generados por la pandemia también supuso un reordenamiento y la creación de nuevos servicios públicos que combinaran la cobertura de las necesidades de las personas atendidas y la protección de las trabajadoras y los trabajadores de estos servicios. Desde un primer momento, el objetivo fue limitar el crecimiento de los contagios, pero también proveer de la atención correspondiente a los sectores de la sociedad que hubieran sufrido de manera más aguda el embate de las medidas de control de la pandemia o que se encontraran ya en una situación en que incluso el confinamiento quedaba lejos de sus posibilidades. 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.

Los servicios sociales, como servicios esenciales, fueron una parte fundamental de esta respuesta con la reorganización de su funcionamiento mediante planes de contingencia que permitieron no interrumpir la actividad presencial, al tiempo que se incorporaban también atenciones telefónicas o telemáticas. La adaptación de los servicios a cada momento fue un hecho destacable que muestra su dinamismo y compromiso.

Por otra parte, hay que enfatizar el aumento de atenciones y demandas recibidas desde los servicios sociales municipales: durante los cuatro meses posteriores al inicio de la pandemia se atendió a un total de 44.463 personas desde los servicios sociales municipales.

Esta cifra suponía la mitad del total de personas atendidas en el año anterior. Además, el 20 % de las personas atendidas no habían ido nunca antes a los servicios sociales municipales o hacía más de un año que no habían requerido de su asistencia, hecho que evidenciaba la crisis social que acompañaba a la crisis sanitaria.

Al mismo tiempo, para dar respuesta al aumento de necesidades, desde Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona se distribuyó, durante el 2020, un total de 46,5 millones en ayudas económicas a las personas afectadas por el impacto de la COVID-19, la mayoría de las cuales se destinaron a alimentación y a vivienda, tanto para mantenerla (ayudas para el pago del alquiler) como para sufragar los gastos de un alojamiento temporal de urgencia.

Ante la detección de un aumento de las necesidades alimentarias, también se incrementó el servicio de entrega de comidas desde el inicio de la pandemia; llegó a suponer un incremento de más del 80 % de comidas repartidas en comparación con cifras prepandémicas, ya fueran servidas a domicilio, en comedores sociales, en equipamientos de personas sin hogar o pícnicos. Por su parte, el Servicio de Atención Domiciliaria aseguró el 100 % de los servicios a las personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo los casos positivos de COVID-19.

Cabe destacar, también, que la pandemia aceleró la creación de equipamientos de alojamiento temporal de emergencia para personas que se encontraban en situación de calle o habían perdido su vivienda. Durante las primeras cuatro semanas desde que se decretó el estado de alarma se pusieron en marcha diferentes dispositivos: un centro de 58 plazas para dar respuesta a emergencias meteorológicas, un espacio de alojamiento de emergencia de 59 plazas para mujeres, un espacio de 30 plazas en habitaciones individuales para personas sin hogar con síntomas leves de COVID-19, dos espacios con una capacidad máxima de 225 plazas en pabellones de la Fira de Barcelona, un centro de 75 plazas para el confinamiento de personas sin hogar con adicciones a drogas o alcohol, y un centro de acogida para 42 jóvenes sin hogar.

No obstante, cabe remarcar que la respuesta a los desafíos de la pandemia fue de ciudad, y desde el primer momento brotaron por toda Barcelona iniciativas solidarias en clave de comunidad, redes de apoyo mutuo en los distritos y barrios, donde tuvo un papel clave la existencia previa de movimientos sociales, entidades, asociaciones vecinales y personas voluntarias que se organizaron para dar una respuesta a necesidades cotidianas desde la proximidad y que permitieron la canalización de recursos y el trabajo humano de las personas que quisieron contribuir de manera solidaria a salir de este impás. El Ayuntamiento dio apoyo al tejido social y comunitario de la ciudad proveyéndolo de apoyo económico y poniendo a la disposición de redes y entidades equipamientos municipales, dada su contribución a mantener en funcionamiento dispositivos extraordinarios.

La crisis derivada de la COVID-19 también denota la emergencia de riesgos globales, crisis complejas debido a su imprevisibilidad, con causas y consecuencias de alcance global que tienen un impacto que se alarga en el tiempo, y que requiere, a su vez, una gestión de la emergencia ágil y flexible, y un proceso de recuperación de más continuidad.

Estos retos exigen una gobernanza multinivel dinámica y bien concatenada, pero también una mirada de proximidad: la respuesta no se puede limitar a la activación de servicios de emergencia, sino que es necesario combinarla con acciones transformadoras.

Las consecuencias de la COVID-19 también supusieron la apertura de una ventana de oportunidad, generando y acelerando los procesos de innovación de la Administración municipal y sus políticas, reforzando la agilidad y capacidad de respuesta del Ayuntamiento, la experimentación con nuevas soluciones y su escalabilidad, y el impulso de la colaboración con diferentes actores de la ciudad para superar retos comunes.

La revista *Barcelona Societat* aporta, en este número, una visión poliédrica sobre los cambios que ha provocado la pandemia de la COVID-19 en la ciudad. Con una relación de autores y autoras de diferentes disciplinas y afiliaciones, abrimos un espacio de reflexión sobre los cambios y los retos surgidos de una crisis sin precedentes, dando continuidad al número 26, elaborado en abril del 2020, en pleno confinamiento.

## Editorial

Bru Laín y Albert Sales

Hace poco más de dos años y medio que el Gobierno central declaraba el estado de alarma y el confinamiento total de la población. Nos pasamos cerca de tres meses encerrados y encerradas en casa y, después, con importantísimas restricciones en la movilidad, el aforo y el contacto interpersonal. Uno de los aspectos más significativos de la pandemia es que nos ha enseñado a calcular, no solo con la dimensión del tiempo —en “años” de pandemia, en “meses” de confinamiento o en “días” de cuarentena, por ejemplo—, que es siempre una dimensión relativa y vivencial, sino también con la magnitud categórica de las cantidades absolutas —13 millones de infectados, cerca de 130.000 muertos, 4 millones de personas en paro, etcétera—. Que esta haya sido una de las lecciones principales extraídas de la pandemia es un hecho que indica cuál ha sido el impacto que ha supuesto en términos macroeconómicos, laborales, sociales, psicológicos, culturales y, evidentemente, también personales.

Para las ciudades y los ecosistemas socioeconómicos y sociopolíticos que estas configuran, la pandemia también ha supuesto un impacto enorme, aunque difícilmente cuantificable en términos exactos. ¿Podemos hablar de una **Barcelona pospandemia**? Por una parte, las ciudades y los entornos urbanos han sido los espacios donde las tensiones, los problemas y las afectaciones generadas por la COVID-19 se han concentrado y evidenciado con más fuerza. Por la otra, también han sido espacios convertidos en laboratorios forzados de innovación, de refuerzo o de creación de nuevas políticas y de iniciativas ciudadanas que, a toda prisa, se tuvieron que poner en marcha para paliar las consecuencias más inmediatas generadas por la pandemia y el confinamiento.

Por eso, en este número 29 de *Barcelona Societat. Revista de conocimiento y análisis social*, hemos querido mirar atrás para analizar qué ha sucedido estos últimos dos años y medio, cuáles han sido los y las protagonistas de este periodo y cuál o cuáles han sido sus tareas y cómo las han afrontado. En primer lugar, nos hemos querido preguntar cuál fue el impacto y cómo respondieron al respecto los servicios sociales municipales, sin duda, uno de los actores clave de esta pandemia. En particular, el primer artículo de este número de la revista hace una retrospectiva de cómo se atendió a los colectivos más vulnerables de la ciudad y se pregunta cuáles han sido los aprendizajes que los servicios sociales municipales han extraído de esta pandemia. Estos aprendizajes, sostiene el artículo, nos deben permitir estar más preparados y preparadas con una mayor resiliencia ante crisis futuras.

En la misma línea, el segundo artículo aborda los impactos de la pandemia sobre la salud en la ciudad y cómo se ha respondido al respecto desde la Administración. La pandemia, afirma el texto, ha puesto de relieve la necesidad de abordar la salud desde una perspectiva intersectorial que, más allá de las cifras de mortalidad, incluya también las desigualdades sociales y los diversos impactos sobre la economía, la salud mental o el acceso a la asistencia sanitaria, entre otros ámbitos.

Valorar adecuadamente cómo se ha desplegado este abordaje integral con respecto a la salud debe permitir disponer de una mejor preparación para otras emergencias que se puedan dar en el futuro.

Aunque la salud haya sido el ámbito en que la pandemia ha tenido un impacto más explícito, existen otros campos que también han sido muy sacudidos, por ejemplo, el mercado laboral de las personas con discapacidad. Tal como se podría esperar, la pandemia ha comportado un aumento inusitado de las tasas de paro en este colectivo, una caída general de la contratación y cambios importantes en la proporción de personas contratadas, tanto en el mercado laboral protegido como en el ordinario. El tercer artículo de la revista describe estos cambios y explica cómo la red de apoyo a las personas con discapacidad en Barcelona ha intervenido para contrarrestar los impactos negativos y ofrecer alternativas a la contratación en el mercado laboral ordinario. El artículo acaba recomendando la necesidad de consolidar las medidas desarrolladas durante la pandemia para que la ciudad pueda ofrecer alternativas laborales a las personas con discapacidad.

El cuarto artículo de la revista se centra en uno de los otros colectivos que, con más incidencia, se han visto afectados por la pandemia: la infancia y la adolescencia. Analizando los aspectos más destacados en el informe “Datos clave de infancia y adolescencia en Barcelona”, como la situación demográfica y educativa, los usos del tiempo, la salud, la pobreza, la protección y las violencias, etcétera, el artículo busca responder a una pregunta tan clave para el presente como para el futuro de la sociedad urbana: ¿los cambios que han experimentado las vidas de los niños, niñas y adolescentes son de naturaleza temporal fruto del contexto de excepcionalidad causado por la pandemia o más bien son cambios en vías de consolidación y, por lo tanto, podemos entenderlos como característicos o estructurales en las futuras generaciones?

El impacto de la COVID-19 no solo tiene una dimensión mensurable o cuantificable. La pandemia también ha tenido consecuencias muy importantes en aspectos relacionales y comunitarios, sobre todo, con respecto a la gestión, la promoción y el consumo cultural. En este sentido, el quinto artículo aborda los espacios de gestión comunitaria de la cultura desde su naturaleza participativa y su protagonismo como marcos para promover la gobernanza de ecosistemas locales en favor de la democratización económica, la resiliencia comunitaria y la educación ecosocial. Gracias a varios grupos de debate, se describen cuáles han sido los impactos de la COVID en este ecosistema comunitario, desde los más inmediatos, como el cierre de espacios o la paralización de proyectos culturales, hasta los de más largo alcance sobre las dinámicas de autoorganización y de gobernanza de estos mismos espacios, como las propuestas vinculadas a la Red de Espacios Comunitarios (XEC, por sus siglas en catalán).

En sexto lugar, este número se ha querido fijar también en una de las otras dimensiones en que la pandemia parece haber tenido un mayor impacto: la movilidad, los desplazamientos, el arraigo residencial y la vivienda. ¿Es cierto, como se tiende a pensar, que parte de la población urbana ha optado por cambiar de residencia y se ha desplazado a municipios fuera de las grandes ciudades o a las segundas residencias? El artículo analiza estos patrones de movilidad fijándose en ciudades como Madrid, São Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires y Barcelona, poniendo de manifiesto la relevancia de factores como la acción colectiva y las iniciativas comunitarias para la provisión de bienestar y de ayuda mutua a la hora de explicar estos cambios en los procesos de desplazamiento residencial. En concreto, el artículo se pregunta hasta qué punto el impacto de la pandemia explica por sí mismo los cambios en las tendencias de la movilidad urbana y residencial sin tener en cuenta otros procesos de recorrido más largo, como la financierización económica o los procesos de gentrificación de determinados entornos urbanos.

En último lugar, el séptimo artículo aborda, desde varias implicaciones teóricas, normativas y prácticas, la discriminación que diferentes colectivos experimentan dentro del espacio urbano y la relación entre el derecho a la no discriminación y las políticas locales. Se pone un énfasis especial en analizar los roles que tienen tanto los gobiernos municipales como la misma ciudadanía para conseguir unos espacios urbanos verdaderamente inclusivos.

La discriminación, sostiene el texto, es un concepto poliédrico que se manifiesta de múltiples maneras en espacios o ejes como el género y la orientación sexual, el origen étnico, la religión, la situación migratoria y socioeconómica o la edad y el estado de salud. La discriminación también es una práctica protagonizada por varios agentes e instituciones y presente en varios espacios, aunque también adopta un carácter sistémico o estructural. El artículo explica diferentes enfoques y casos sobre el derecho a la ciudad y el principio de no discriminación presentes en la normativa y la jurisprudencia internacional y explora cómo estos pueden aplicarse al ámbito municipal a través de los gobiernos locales. Con este objetivo, el texto expone algunos ejemplos de iniciativas municipales y sugiere algunas recomendaciones extraídas de la experiencia acumulada en los ámbitos y espacios locales.

Estos siete artículos no pueden explicar de manera exhaustiva la totalidad de las afectaciones generadas por la COVID-19 sobre la ciudad. No obstante, sí pueden ofrecer datos y reflexiones muy útiles sobre algunos de los espacios, de los colectivos, de los ámbitos y de las políticas que han sufrido un mayor efecto. Es muy difícil prever con exactitud las consecuencias que, a largo plazo, acabará comportando la pandemia sobre el mundo y sobre la ciudad. Los impactos aparentemente temporales sobre los mercados laborales y la economía, la producción y el consumo cultural, la relación y el tratamiento del género, las políticas sociales o el rol de los gobiernos municipales, por poner solo algunos ejemplos, se han convertido ahora en estructurales e incluso permanentes en muchos casos. El virus de la COVID-19 quizás ha sido algo pasajero, pero sus consecuencias han venido para quedarse. De modo similar, los artículos que componen el número 29 de la revista *Barcelona Societat* representan una herramienta muy útil, no solo para entender estas consecuencias, sino también para tratar de anticiparse a otras crisis similares a las que las ciudades se tendrán que enfrentar en el futuro.

**Tribuna**



Diciembre 2022

Palabras clave: servicios sociales,  
emergencia, COVID-19

## La crisis social de la COVID-19 en la ciudad de Barcelona, respuestas y aprendizajes después de la pandemia

Laia Claverol Torres<sup>a</sup>

En marzo del 2020 se declara el estado de alarma por la COVID-19. ¿Qué abordaje han hecho los servicios sociales municipales del Ayuntamiento de Barcelona? ¿Qué respuestas se llevaron a cabo desde la perspectiva de los colectivos más vulnerables (las familias, las personas sin hogar o las personas mayores)? ¿Qué aprendizajes hemos extraído ante la gestión de nuevas crisis? Este artículo plantea una reflexión a partir del relato de la respuesta que el Ayuntamiento de Barcelona y, en concreto, el Instituto Municipal de Servicios Sociales dio a las necesidades sociales sobrevenidas por la crisis de la COVID-19. Necesidades tan diversas como cubrir la alimentación de miles de personas que se habían quedado sin ingresos de un día para el otro, generar un techo a aquellas personas que vivían en la calle y que no se podían confinar, atender a las personas dependientes solas en domicilios de la ciudad. Una respuesta a los efectos inmediatos de una crisis social aparejada a la crisis sanitaria de la COVID-19 y que atacó de manera más intensa a los colectivos más vulnerables de la ciudad. Junto a esta exposición se describen también los aprendizajes y los recursos que han quedado en la ciudad de manera estable y que nos permitirán estar más preparados y preparadas y, sobre todo, tener más resiliencia ante las futuras crisis.

### Introducción

Hace unos días se publicaba el informe FOESSA<sup>1</sup>, que nos confirmaba unas cifras pos-COVID verdaderamente alarmantes: casi un 30 % de la población catalana vive en situación de exclusión social. De entre los principales factores que destaca el informe, se visualiza esta desigualdad en una mirada de mujer, ya que la exclusión social de hogares encabezados por mujeres ha pasado del 18 % en el 2018 al 26 % en el 2021 (mientras que en el mismo periodo los hogares encabezados por hombres pasaron del 15 % al 18 %).

En la misma línea, este pasado mes de febrero, la comisionada de Acción Social del Ayuntamiento de Barcelona, Sònia Fuertes, presentaba el Balance de los Servicios Sociales 2021 y destacaba un incremento de un 22 % de atenciones con respecto al año 2020 y mostraba la cifra de personas atendidas en más de 97.000. Entre el total de personas atendidas, un 63 % eran mujeres y hasta un 24 % fueron atendidas por primera vez o bien hacía más de un año que no lo habían requerido.

---

a. Gerente del Área de Derechos Sociales, Justicia Global y LGTBI del Ayuntamiento de Barcelona

1. <https://www.foessa.es/blog/foessa-muestra-un-deterioro-sin-precedentes-de-la-exclusion-social-en-cataluna-por-la-crisis-del-covid-19/>

Esta es la realidad pospandemia que tenemos en la ciudad. Pero analicemos qué respuestas y mejoras hemos ido incorporando desde el momento más álgido de la pandemia, en marzo del 2020, hasta la actualidad para poder dar respuesta desde la proximidad a las necesidades de la población de la ciudad de Barcelona.

La respuesta se plantea desde cuatro perspectivas que, sin ser exhaustivas ni las únicas que tratamos, nos ayudan a aproximar la complejidad del momento en relación con las dificultades operativas y el impacto que esta pandemia ha tenido para algunos colectivos específicos de la ciudad. Así pues, este artículo presenta primero la reacción que se dio a la pandemia desde los servicios de atención social básica, y pone el foco en la garantía del acceso de la población a este servicio esencial.

La segunda sección analiza el impacto que la pandemia tuvo en las economías domésticas y sus necesidades más básicas, y se centra en la cobertura de la alimentación. Si lo enlazamos con el informe FOESSA, veremos cómo el confinamiento que empezó en marzo del 2020 fue un momento álgido que puso sobre la mesa la precariedad y fragilidad de las economías domésticas de la ciudad y que ha llevado a las actuales cifras de exclusión social de casi el 30 % de la población.

La tercera sección de este artículo explica la inmensa respuesta que se articuló en la ciudad para atender a las personas sin hogar y los aprendizajes pospandemia que nos han dejado más y mejores recursos residenciales, aunque siguen sin resolver los problemas estructurales que afectan a estas personas (la falta de vivienda, la falta de recursos económicos y, en una proporción creciente, la falta de permisos de residencia y de trabajo).

Finalmente, en el cuarto bloque se da un repaso a la respuesta específica a las políticas públicas dirigidas a las personas mayores, desde las actuaciones preventivas como la teleasistencia hasta las residencias, los espacios más castigados por la pandemia. Merecerían un capítulo adicional las reflexiones sobre colectivos tan invisibles como las mujeres víctimas violencia machista que vivieron el confinamiento junto a sus agresores; los niños, niñas y adolescentes olvidados completamente en los protocolos de confinamiento de la pandemia y para los que actualmente tenemos que buscar respuestas específicas al malestar emocional que han sufrido; y las personas con discapacidad que sufrieron tanto o más que las personas mayores los protocolos de confinamiento residencial y domiciliario; y tantísimos otros colectivos a los que dedicamos esfuerzos, tiempo y recursos durante la pandemia y a los que cada día atendemos desde los diversos servicios del Área de Derechos Sociales. Que esta pincelada sirva, pues, para hacer un reconocimiento a la labor de todas las personas que estuvieron gestionando los servicios municipales del ámbito social durante los meses de pandemia.

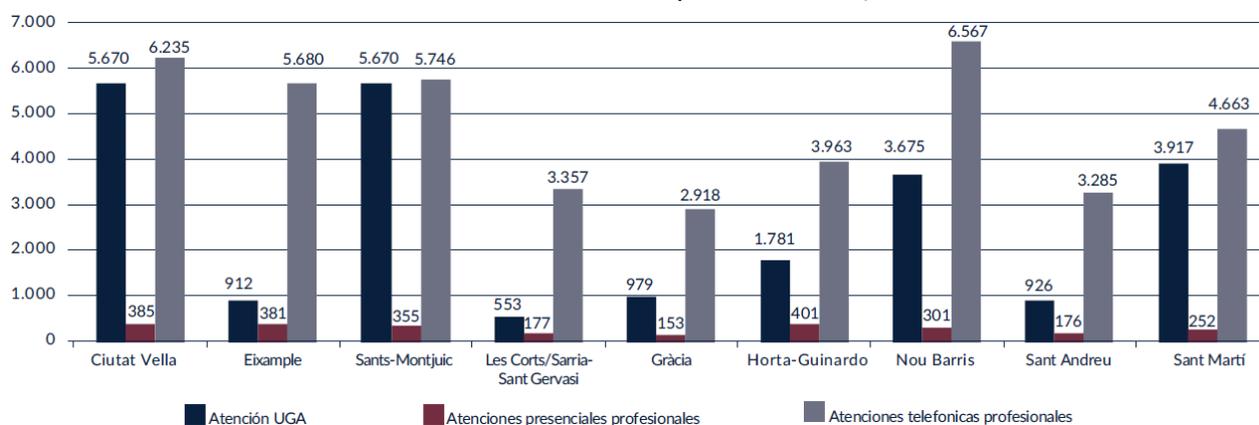
### **1. Centros de servicios sociales. Una verdadera red de respuesta a la ciudadanía**

El sábado 14 de marzo, el Gobierno del Estado español declaró el estado de alarma por la COVID-19. Recuerdo especialmente y con mucha intensidad los días previos a la pandemia, pero nunca hubiera imaginado la posibilidad de que se arbitrara un estado de alarma. Esta situación, totalmente recién llegada, nos situaba en un escenario temporal de quince días (¡el primer estado de alarma tenía quince días de vigencia!), pero que ya se entreveía que tendría que durar más. En el Ayuntamiento de Barcelona, la decisión posterior al inicio del estado de alarma fue la declaración de servicios esenciales por decreto de alcaldía, algunos ya fijados por el Estado (por primera vez, los servicios sociales hemos aparecido como servicios esenciales), y otros, por decisión municipal, ya que se consideraban necesarios para el funcionamiento de los servicios de la ciudad. Así pues, todos los servicios prestados desde el Instituto Municipal de Servicios Sociales fueron declarados servicios esenciales y sus trabajadoras también; por lo tanto, había que preparar la respuesta y la organización de los servicios para esta nueva realidad.

Las decisiones las tuvimos que tomar con urgencia (en menos de 48 horas); así pues, el viernes 13 de marzo acabábamos la semana con 39 centros de servicios sociales (en adelante, CSS) en funcionamiento y el lunes 15 manteníamos en funcionamiento diez, pero con el 100 % de la plantilla activa. Los objetivos de la reorganización fueron tres: 1) garantizar la atención a toda la población de la ciudad, 2) proteger a los equipos profesionales y 3) asegurar la accesibilidad a los servicios con sistemas no presenciales.

Esta nueva organización permitió hacer turnos semanales de presencialidad y doble turno de no presencialidad, de manera que así se garantizaban los quince días de confinamiento necesarios en caso de contagio de personas o equipos. Por lo tanto, se pudo atender a la población desde el mismo lunes de la pandemia. Mientras otros servicios cerraban, en la ciudad de Barcelona los servicios sociales se mantenían en la primera línea. La gestión de recursos humanos, de cuadrar horarios y de incidencias fue inmensa. Y, entonces, introdujimos lo que ha sido, seguramente, lo más revolucionario en la atención social: la atención no presencial. Así pues, la atención telefónica, en un primer momento, y telemática, en un segundo momento, se volvieron fundamentales para garantizar el contacto con las familias usuarias, para atender a nuevos y nuevas usuarias que se dirigían por primera vez a los servicios sociales y para poder hacer un seguimiento y evitar desplazamientos innecesarios y el riesgo de contagio en nuestras profesionales. El teléfono se volvió imprescindible en este proceso. La necesidad de adaptar sistemas informáticos, de ampliar líneas de teléfono y operadoras del teléfono de servicios sociales y de adaptar nuestros centros tuvo momentos de auténtica complejidad, pero desde el primer momento la responsabilidad y el servicio público se impusieron a la dificultad. La respuesta de todos los servicios del Ayuntamiento que nos tenían que acompañar (informática, atención ciudadana, infraestructuras, logística y servicios generales y servicios económicos) lo hicieron posible.

**Gráfico 1. Número de atenciones totales en los centros de servicios sociales por distrito. Barcelona, 2020**



En el balance de Servicios Sociales del 2020 se presentaban los siguientes datos, que muestran con exactitud lo que se ha explicado:

*“Durante el 2020, los Servicios Sociales de la ciudad de Barcelona atendieron a un total de 88.375 personas, un 11 % de incremento con respecto a las 79.575 personas que se habían atendido un año antes. De estas, el 32 % de las personas que se atendieron a partir de marzo, cuando empezó la pandemia, no habían ido nunca antes a los Servicios Sociales municipales, o bien hacía más de un año que no lo habían necesitado. Eso incluye las diferentes tipologías de atenciones, que requirieron una reestructuración importante a partir de la aparición de la COVID-19 y el confinamiento domiciliario que estuvo asociado a esta. Concretamente, y para poner en evidencia la necesidad que tuvieron los Servicios Sociales de adaptarse, las cifras recogen que entre enero y abril se prestaron 19.161 atenciones presenciales y domiciliarias, mientras que el resto del año se hicieron 28.373 atenciones presenciales, 201.957 atenciones telefónicas y 1.969 visitas a domicilio”.*

Esta inmensa labor de acompañamiento a la población más vulnerable en un momento de tanta incertidumbre y necesidad ha sido premiada con la medalla de honor de la ciudad del 2021 en reconocimiento del trabajo hecho desde los Servicios Sociales durante la COVID-19.

Hoy, a marzo del 2022, el seguimiento telefónico y telemático ya ha quedado incorporado a los CSS como forma de prestación de servicio y se combina con la atención presencial. Incluso las atenciones grupales han podido prestarse mediante sistemas de videollamada. Cabe decir que la pandemia ha durado dos años y que los criterios sobre aforos de espacios, desplazamientos, trabajo presencial y no presencial, etc., han ido cambiando. Por lo tanto, la incorporación de medios que no necesitan presencialidad ha permitido una flexibilidad de la atención que antes de la pandemia habría sido imposible.

En última instancia, hace unos días se inauguraba el Centro de Vida Comunitaria de la Trinitat Vella. En este centro, la Dirección de Innovación Social del Área de Derechos Sociales ensayará también la incorporación de una OVAC (oficina virtual de atención social) mediante la creación de un espacio asistido de conexión remota con la profesional de Servicios Sociales para evitar el desplazamiento del usuario de la Trinitat al centro y, a la vez, para mejorar en los aprendizajes digitales de los usuarios y las usuarias de Servicios Sociales.

## **2. La respuesta a las necesidades más básicas, el derecho a la alimentación en un contexto de pandemia**

Enlazando con el apartado anterior, la inmensa mayoría de las atenciones que se prestaron en los centros de Servicios Sociales durante la pandemia y también en la pospandemia tienen que ver con la cobertura de necesidades básicas. Cuando, desde Servicios Sociales, hablamos de la cobertura de necesidades básicas, nos referimos, sobre todo, a la cobertura de gastos vinculados a la alimentación, la higiene, la ropa, el hogar, los gastos farmacéuticos, etc., que, con la pandemia, adquirieron un carácter de centralidad, especialmente los alimentarios.

El lunes 16 de marzo, tal como se ha explicado, se abrían los diez CSS en la ciudad de Barcelona. Visitamos, entre el lunes y martes, la mayoría de los CSS abiertos para captar las necesidades que tenían nuestras profesionales y, sobre todo, para conocer qué les estaba trasladando la ciudadanía. La verdad es que los centros estaban bastante tranquilos en cuanto a presión asistencial. Era como la calma antes de la tormenta. Recuerdo perfectamente la frase que me dijo la directora: “En la despensa de las familias hay arroz todavía para dos semanas”, en quince días eso habrá cambiado radicalmente. Y así fue. Los primeros días, las atenciones y consultas iban muy vinculadas con temas de dependencia, también con temas de moratorias de vivienda, y hay quien preguntaba cómo se haría el seguimiento social. Las cifras de contagio iban en aumento y el confinamiento total dejó sin trabajo a centenares de personas. Cayó de golpe toda la economía informal: lateros, auxiliares de cocina, cuidadoras informales del hogar, etc. Todas estas personas se quedaron sin ingresos y, como prevenimos muy bien, en quince días el arroz se acabó y empezaron las mal llamadas colas del hambre.

Para prever esta situación nos dedicamos a reorganizar todo el sistema de ayudas económicas y priorizamos la tarjeta Barcelona Solidària, que permitía hacer precargas de ayudas a la alimentación a las familias que ya eran atendidas por Servicios Sociales. Esta respuesta se quedó corta ante la avalancha de nuevas demandas, sobre todo de familias y personas que nunca habían venido a Servicios Sociales, o bien que hacía más de un año que habían dejado su relación con el centro de referencia. Este aumento supuso que en el 2020 se acabaron prescribiendo más de 28.000 ayudas económicas para alimentación, cuando en el 2019 se habían prescrito unas 7.000.

La segunda línea de trabajo fueron los comedores sociales. Ya la primera semana de declaración del estado de alarma se coordinó una respuesta en dos sentidos con las entidades gestoras de los comedores: por una parte, se cambió el formato del comedor de presencial a pícnic (garantizando la calidad de la alimentación) y se amplió al máximo la capacidad de producción de los comedores.

La complejidad de la dispensa y la derivación de usuarios fue también un elemento que hay que destacar. Se priorizó que las familias dispusieran de una tarjeta monedero para poder ir a comprar y cocinar en su domicilio, mientras que las personas individuales (en la mayoría de los casos, hombres que vivían en pisos compartidos) se atendían de forma prioritaria a través de los comedores sociales. En ese momento de la pandemia, la cocina de uso compartido se convirtió en un espacio vetado y nos llegaba la demanda tanto de entidades sociales como de usuarios de poder llevarse la comida hecha para no utilizarla. Las cifras de capacidad de respuesta fueron importantes: los dieciocho comedores sociales pasaron de distribuir 479.000 comidas en el 2019 a más de 557.000 en el 2020 (casi 80.000 comidas más entre marzo y diciembre).

La tercera línea de trabajo fueron las comidas a domicilio y las comidas en compañía. Las comidas en compañía son las que se prescriben para las personas mayores que viven solas, con lo que la comida se convierte en un espacio de socialización, a la vez que se garantiza una alimentación adecuada para la persona. Las comidas en compañía se suspendieron desde el primer momento, porque la población mayor era la principal diana de la COVID-19, pero también pensamos que la función social que cumplían no la podíamos perder. Así pues, como las personas que asisten son personas mayores autónomas, las convertimos en comidas en pícnic, es decir, las personas mayores recogían su pícnic de comida y cena y, a la vez, tenían un contacto con la educadora social del comedor de referencia. Esta funcionalidad nos permitió hacer el seguimiento y detectar necesidades sobrevenidas de esta población, así como, en el caso de aislamiento, garantizar a través de la comida a domicilio que la persona mayor estuviera en buenas condiciones.

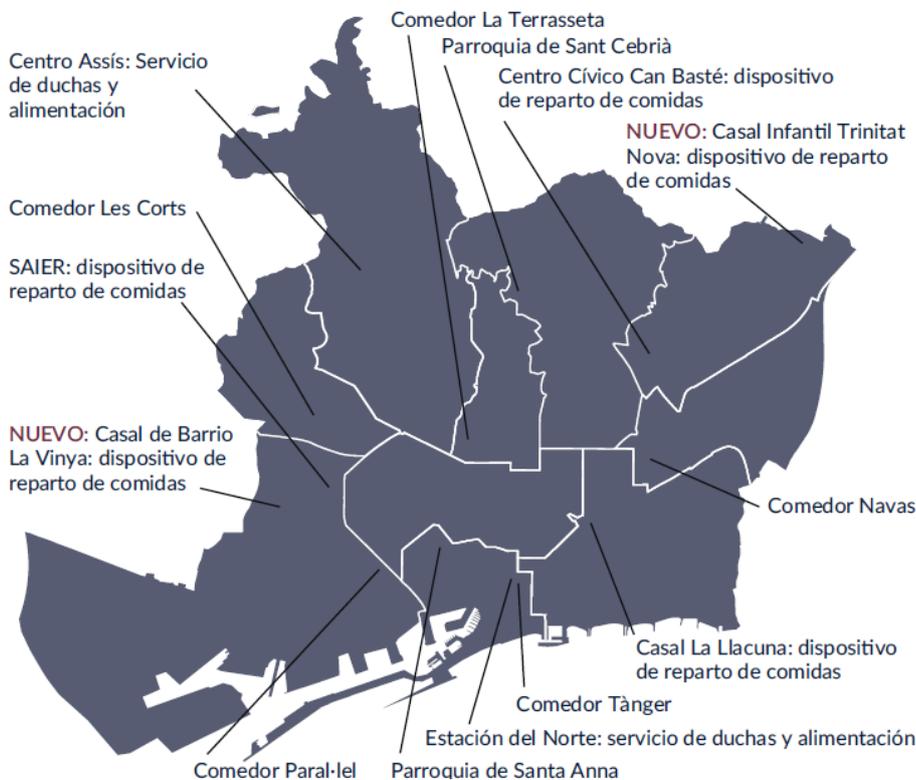
Y la cuarta e inmensa línea fueron las comidas a domicilio. Este servicio, también prescrito por los centros de Servicios Sociales de manera esporádica por situaciones de dependencia y mucha vulnerabilidad en los domicilios, se convirtió en uno de los principales sistemas de alimentación de los hogares vulnerables de la ciudad. La realidad es que el aislamiento obligatorio de la COVID-19 dentro de los domicilios disparó la necesidad de prescribir este recurso para garantizar la alimentación de centenares de personas en la ciudad. Pasamos de atender a unas 1.700 personas en el 2019 a más de 3.800 en el 2020, y se entregaron casi un millón de comidas en domicilios de la ciudad.

Con todo, la capacidad extendida al máximo de todos los servicios municipales alimentarios no podía dar respuesta a la caída de ingresos de los domicilios, a la dificultad de acceso a la cocina de los pisos compartidos, a la dificultad de la llegada de los ERTE, etc. Así pues, hubo que recurrir a la respuesta asistencial de la entrega de comidas directas. Tuvimos un debate muy intenso como equipo directivo sobre cómo responder a esta inmensa necesidad y, una vez valoradas nuestras fuerzas (con la ampliación de las capacidades de todos los contratos de servicios municipales de alimentación), concluimos que era necesaria una respuesta poco técnica pero muy pragmática.

Durante las primeras semanas de marzo, a la situación de precariedad de los domicilios se añadió la caída del voluntariado en muchas entidades sociales de la ciudad que trabajan también por el derecho a la alimentación. La mayoría de las voluntarias son personas mayores y estaban aisladas ante el impacto que pudiera tener la COVID. Así pues, el Banco de Alimentos y algunas entidades sociales de la ciudad nos plantearon la posibilidad de poner en marcha una respuesta alimentaria de “crisis humanitaria” con puntos directos de distribución de alimentos. Pasamos de tener unas 3.500 comidas diarias directas a más de 11.500 comidas al día. Este crecimiento se hizo gracias a la iniciativa World Central Kitchen, del chef José Andrés, y el Banco de Alimentos, que en las cocinas del Fòrum producían diariamente estas más de 11.500 comidas distribuidas por once puntos de la ciudad en coordinación con entidades sociales y con voluntarios y voluntarias del Ayuntamiento. El equipo del chef José Andrés había dado respuesta alimentaria a la crisis del huracán Katrina y tiene una metodología de producción alimentaria que garantiza que en una comida se puedan ingerir todas las calorías necesarias para pasar una jornada. Las cocinas del Fòrum, acostumbradas a dar alimentación a grandes acontecimientos económicos, se convirtieron de la noche a la mañana en el centro de garantía de la alimentación de familias vulnerables de la ciudad.

Esta respuesta pandémica a la alimentación duró hasta el mes de julio, momento en que la reapertura y la recuperación de la actividad económica fueron volviendo a la normalidad. Con estos dispositivos de alimentación se distribuyeron más de 420.000 comidas entre el mes de abril y octubre, que es cuando ya se desescaló definitivamente el sistema de comidas directas.

**Figura 1. Puntos de distribución de comidas y comedores de acceso directo durante la crisis de la COVID-19**



El aprendizaje más importante que extrajimos de esta crisis es que tanto las entidades sociales como el Ayuntamiento queríamos fortalecernos por si en algún momento había que volver a dar una respuesta de este tipo en la ciudad. Fruto de la reflexión y el trabajo conjunto con Cáritas, Cruz Roja, el Banco de Alimentos y nuestros equipos técnicos, surgió el Proyecto Alimenta. Este proyecto impulsa el derecho a la alimentación y, al mismo tiempo, empodera a las personas con una visión de inclusión comunitaria. Ya se han puesto en marcha dos cocinas comunitarias donde se trabaja en la autonomía de las personas para elaborar sus propias comidas y, al mismo tiempo, empoderarlas y vincularlas a la comunidad. El Proyecto Alimenta quiere promover un nuevo modelo de atención social en la ciudad que, garantizando en todo momento la accesibilidad a la alimentación, promueva también acciones que desestigmaticen situaciones de pobreza económica o habitacionales (como, por ejemplo, vivir de alquiler en una habitación sin derecho a cocina), y que, tanto a través de las entidades sociales como del tejido empresarial, luche contra el despilfarro alimentario y favorezca el consumo de proximidad. El proyecto quiere superar el tradicional enfoque asistencialista y cambiarlo por otro que fomente la autonomía personal y la autoorganización en la adquisición de alimentos (como, por ejemplo, la compra colectiva) y en el uso de los espacios Alimenta, para cocinar, comer, cultivarse o educarse, relacionarse y establecer vínculos sociales u orientarse en el ámbito laboral.

Hemos convertido, pues, el derecho a la alimentación en el punto de partida y anclaje para mejorar la inserción de las personas y, por lo tanto, hemos aprendido que todo lo que invertimos en el empoderamiento de las personas en el ámbito alimentario nos ayudará a estar mejor posicionados en momentos de crisis.

### **3. Las personas sin hogar, de invisibles a únicos habitantes del espacio público**

La ciudad de Barcelona tiene la red de atención a personas sin hogar más importante de Cataluña, con más de 40 entidades que, junto con el Ayuntamiento, dan respuesta a las necesidades de las personas sin hogar de la ciudad. En el 2018, la red tenía 2.130 plazas residenciales dedicadas a las personas sin hogar. El efecto de gran ciudad no la deja al margen de fenómenos urbanos que se repiten en las grandes capitales europeas como París, Londres, Roma, etc., y su clima favorable, combinado con un difícilísimo acceso a la vivienda, hace que el fenómeno del sinhogarismo esté presente en la ciudad.

La declaración del estado de alarma establece entre las obligaciones de la población el confinamiento domiciliario. Se ha debatido mucho sobre los límites jurídicos de esta prohibición del derecho de las personas a la libre circulación, pero se ha hablado poco de cómo podían cumplirla las personas que no tenían hogar y, por lo tanto, cómo podían aislarse y protegerse de la COVID-19 todas las personas que estaban en la calle o en infravivienda en la ciudad. El recuento del 2020 estaba previsto para el mes de mayo, es decir, con los datos del 2019 sabíamos que casi unas 900 personas estaban viviendo en la calle en el momento del estallido de la pandemia<sup>2</sup>.

La intervención que se planteó en marzo del 2020 ante esta situación perseguía dos objetivos: por una parte, ampliar plazas para garantizar un techo y el derecho al confinamiento de las personas que había durmiendo en la calle y, por la otra, adaptar los centros municipales para poder hacer frente al impacto de la COVID-19 en las personas usuarias del circuito de sin hogares de la ciudad. Además, se decidió que haríamos este abordaje garantizando las necesidades específicas que cada colectivo de personas sin hogar necesitaba para hacer el confinamiento.

Con estas premisas se abrieron hasta un total de 700 plazas nuevas en la ciudad. En medio del confinamiento, sin recursos para las personas más vulnerables, fuimos poniendo en marcha varios equipamientos donde podían residir de manera provisional mientras durara el estado de alarma. La organización de estas nuevas plazas residenciales y su gestión se pilotó desde los equipos de emergencias sociales, en especial del CUESB, y los equipos de espacio público preparados para dar respuestas con una mirada más próxima a la protección civil.

Los diferentes dispositivos de alojamiento de emergencia fueron los siguientes:

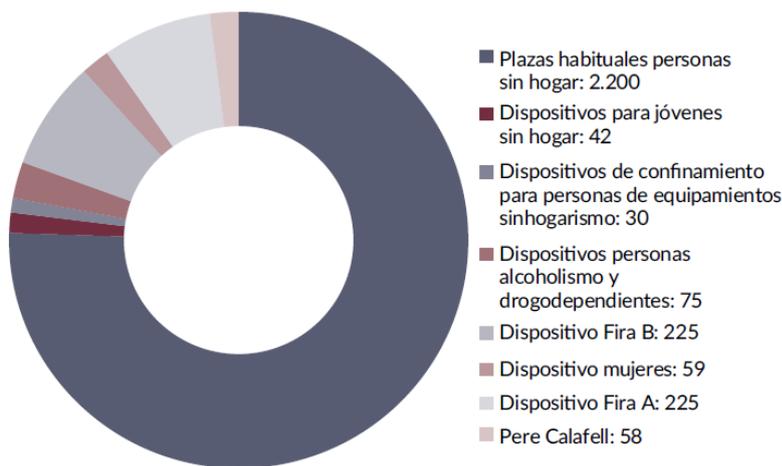
- Equipamiento Pere Calafell: abierto entre el 20 de marzo y el 27 de mayo y gestionado por Cruz Roja, ofrecía 60 plazas para hombres. Las personas alojadas en el momento del cierre fueron derivadas a los pabellones de Fira de Barcelona, con plazas libres en ese momento.
- Equipamiento de Atención a Mujeres (EAD): ofreció 62 plazas solo para mujeres, siguiendo la estrategia municipal de prevención del sinhogarismo femenino y de introducción de la perspectiva de género en el programa municipal de atención a las personas sin hogar, y fue gestionado por Prograss.
- Pabellones de Fira de Barcelona en Montjuïc: abiertos el 25 de marzo, dispusieron de un total de 450 plazas (225 cada uno) y estaban gestionados por Cruz Roja y la Fundació Salut i Comunitat. Una vez acabado el estado de alarma, a finales de junio, los dos pabellones de Fira de Barcelona pasaron a ofrecer acogida nocturna, cena y desayuno, pero ante el surgimiento de rebrotes durante el mes de julio y las nuevas recomendaciones y restricciones de la Generalitat, se reanudó la atención 24 horas. La desescalada de este equipamiento se hizo con la declaración del estado de alarma del mes de noviembre del 2020 y se trasladaron a albergues y hostales de la ciudad.

---

2. Informes mensuales del Servicio de Atención Social al Sinhogarismo en el Espacio Público (SASSEP).

- Equipamiento Pere Tarrés: dependiendo de la Agencia de Salud Pública de Barcelona, abrió el 3 de abril, atendía a personas en situación de calle con problemas de adicción al alcohol o drogas, y era un equipamiento orientado a la reducción de daños gestionado por la Asociación Benestar i Desenvolupament.
- Equipamiento de jóvenes: situado en una casa de colonias en Montgat, abrió el 16 de abril, ofrecía 40 plazas para jóvenes migrados sin referentes familiares de entre 18 y 23 años y lo gestionaba la asociación Superacció.

**Gráfico 2. Distribución de plazas residenciales y de alojamiento temporal para personas sin hogar. Barcelona, mayo 2020**



Como muestra la lista anterior, se hizo una respuesta segmentada de acuerdo con las necesidades de los colectivos y, al mismo tiempo, se pudo dar cabida a muchas realidades, a menudo invisibles, dentro del sinhogarismo: las mujeres, los jóvenes o las personas con adicciones. Durante el 2021, el análisis y estudio del perfil de personas que pasaron por los dispositivos nos permitió concluir que un 40 % de las personas alojadas estaban en situación de mal alojamiento o infravivienda antes de la COVID-19, pero no en situación de calle, y que un 32 % se habían visto abocadas a dormir en la calle fruto de la crisis sanitaria. Asimismo, la vulnerabilidad laboral también es un vector explicativo del perfil de personas atendidas, ya que cerca de la mitad de todas las que pasaron por los dispositivos (unas 1.324) o bien estaban en situación irregular, o bien disponían de permiso de residencia, pero no de trabajo. Este perfil enlaza con la introducción de este artículo: la pandemia ha evidenciado cómo la irregularidad es un factor clave que explica la vulnerabilidad de miles de familias y personas en la ciudad.

La posibilidad de poder hacer un confinamiento en condiciones con criterios de control de la transmisión del virus, garantizando la salud y una higiene adecuada, ha dado muy buenos resultados en cuanto al impacto que la COVID-19 ha tenido en estos equipamientos. De las más de 1.300 personas que se alojaron en estos dispositivos de emergencia, 31 dieron positivo por PCR, un 2,3 % del total. Igualmente, desde el primer momento se generaron plazas adicionales a las existentes para poder garantizar el aislamiento especialmente de los equipamientos residenciales de la ciudad que no podían tener zonas propias o habitaciones para hacerlo. Así, en marzo ya se puso en marcha un centro de aislamiento temporal de 30 plazas gestionado por Sant Joan de Déu Serveis Socials dentro del espacio del Centro Residencial de Inclusión de Hort de la Vila. Y a partir de mayo, en coordinación con el Consorcio Sanitario de Barcelona, se puso en funcionamiento un hotel salud, en el barrio de la Sagrada Família, para permitir el aislamiento y hacer el seguimiento médico de personas positivas, pero con pronóstico favorable. En total, se atendió a 78 personas provenientes tanto de los recursos de emergencia como de los centros residenciales de la ciudad.

En paralelo, el equipo municipal del Programa de atención a personas sin hogar diseñó una intervención en los centros residenciales coordinada con la Agencia de Salud Pública que obligó a reorganizar internamente los espacios de pernocta para garantizar la distancia de 2 metros.

También reorganizó los servicios de higiene y alimentación para evitar flujos cruzados entre la población residente y la de calle, y diseñó los planes de contingencia para el funcionamiento de los equipamientos. El cambio principal y más radical es que pasaron de ser equipamientos de acogida nocturna a equipamientos residenciales de 24 horas. El resultado de esta tarea compleja es que durante la crisis se hicieron 922 pruebas PCR a personas usuarias y se tuvieron 135 resultados positivos entre los residentes. La situación de los profesionales fue muy similar a la de los profesionales de residencias. Dos semanas antes de la declaración del estado de alarma y en previsión de que los centros residenciales podrían tener un fuerte impacto de la COVID-19, reunimos a todas las empresas y entidades prestadoras de servicios en equipamientos residenciales para que prepararan planes de contingencia y medidas preventivas para poder garantizar la prestación de los servicios. Esta tarea de anticipación que hicimos conjuntamente el Ayuntamiento, las entidades y las empresas permitió que el impacto de la COVID-19 no obligara a cerrar en ningún momento ningún recurso residencial de la ciudad. Las profesionales de estos recursos residenciales tuvieron un impacto de 29 personas positivas sobre 544 pruebas PCR hechas y, por lo tanto, también se puede decir que hubo un buen control de la pandemia en los centros residenciales, aunque su organización física y su funcionamiento no estaban preparados para asumir la gestión de la COVID-19.

El hecho de que los centros residenciales cerraran el acceso de nuevas personas se resolvió mediante la apertura de plazas de emergencia; ahora bien, algunos recursos como los alimentarios se cubrieron con nuevos recursos de alimentación, como los que se han explicado en el apartado anterior, pero todavía estaba la necesidad de garantizar higiene y ropa limpia para todas las personas que quedaban en la calle. Con el equipo de atención a personas sin hogar de la ciudad se diseñaron puntos de acceso directo por higiene (ducha) y ropa limpia, a la vez que se hizo un control de sintomatología de la COVID-19 mediante la toma de temperatura y preguntas de control. Se abrieron los primeros puntos en el mes de marzo/abril con 120 duchas diarias, uno gestionado por Assís en su propio espacio residencial y un segundo reconvirtiendo el polideportivo de la estación del Norte en un punto de higiene y alimentación, gestionado por la Fundación Formació i Treball. Finalmente, en el mes de mayo se abrió un tercer punto, que añadía 90 duchas diarias al Gimnàs Sant Pau de Ciutat Vella, que también hizo funciones de picnic de alimentación para las personas sin hogar.

Creo que se puede afirmar que la respuesta a las necesidades de las personas sin hogar que se ha hecho en la ciudad de Barcelona ha sido, sin duda, la más importante de todo el Estado español, no solo por la velocidad en la respuesta, sino también por esta singularización en su tratamiento. La oportunidad de abordar los problemas de las personas sin hogar de manera segmentada ha permitido a los equipos municipales estar en disposición de poder sostener y proponer la continuidad de una parte importante de estos equipamientos.

Para las personas que hemos estado al frente de la gestión de esta crisis, uno de los mejores legados que recibimos es la posibilidad de haber estabilizado y sostenido con carácter definitivo una parte importante de estas plazas pandémicas, que han pasado de las 2.130 plazas de antes de la pandemia a las cerca de 3.000 que tenemos ahora en la ciudad.

Esta concreción en nuevas plazas se ha hecho con una incidencia especial en el colectivo de mujeres, que no tenían espacios de referencia en la ciudad dentro del circuito de recursos de sin hogar y que salen de la pandemia con dos centros residenciales de inclusión (CRI), La Llavor y La Violeta, y con la reconversión de uno de los centros de primera acogida (CPA) de Sarrià en equipamientos exclusivos para mujeres. La Llavor abrió en octubre del 2020, tiene capacidad para 40 mujeres y lo gestiona Sant Joan de Déu Serveis Socials con la colaboración de la Fundación Ared y la financiación del Ayuntamiento. La Violeta abrió en abril del 2021, tiene capacidad para 26 mujeres más y lo gestiona el Centro de Acogida Assís con la financiación compartida del Ayuntamiento y el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Catalunya. La consolidación de estos equipamientos confirma que la Medida de gobierno de sinhogarismo femenino del Ayuntamiento es el marco de referencia desde el que proyectar los programas de innovación y compromiso con este colectivo.

También la Llar d'Oportunitats, un equipamiento destinado a jóvenes en situación de calle como transición del equipamiento de colonias de Montgat, donde hicieron el confinamiento de la COVID-19. Y, finalmente, el Centro de Atención a Personas Sintecho con Adicciones, que abrió sus 75 plazas a finales de marzo del 2020 y que se ha dedicado al cuidado de las personas sin hogar con consumo de alcohol y tóxicos. El centro se ha convertido en un referente en Cataluña para la rehabilitación de estas personas, un hogar donde recuperarse y poder tratar sus adicciones con una mirada centrada en la recuperación de la persona.

#### **4. Las personas mayores vulnerables, la diana de la COVID-19**

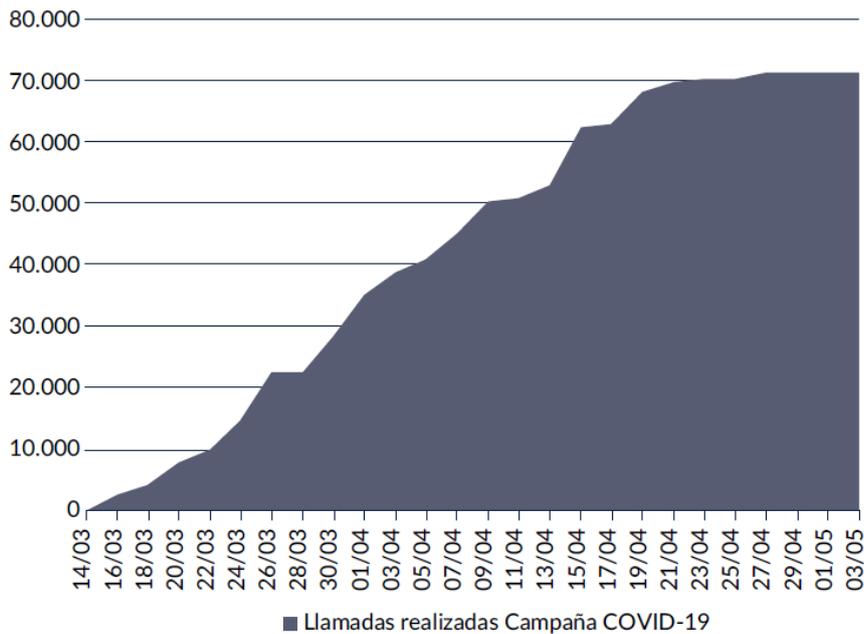
El Ayuntamiento de Barcelona es titular de cuatro residencias municipales y gestiona el Servicio de Atención Domiciliaria, que llega a 24.000 ciudadanos con algún grado de dependencia. Al mismo tiempo, gestiona también el servicio de Teleasistencia, que llega a más de 100.000 personas mayores de la ciudad. Partiendo de estos datos de atención a colectivos de personas mayores de la ciudad, ya se entrevé que el Ayuntamiento ha tenido un papel principal en el acompañamiento de las personas mayores durante la gestión de la COVID-19.

Empezando por el servicio preventivo de primer nivel que hay en la ciudad de Barcelona, la Teleasistencia se ha vuelto esencial en las actuaciones preventivas y de información para la población mayor que vive sola o que se quedó aislada en los domicilios. Entre el 14 y el 20 de marzo, el teléfono 061 se colapsó por la avalancha de llamadas que recibía de muchísimas personas que, con algún síntoma, llamaban para recibir información y asesoramiento médico. En el primer comité de crisis organizado por la Generalitat de Catalunya, tanto el Departamento de Salud como Protección Civil pidieron al Ayuntamiento la posibilidad de generar algún sistema para evitar el colapso del teléfono de emergencia 061, y aquí es donde propusimos que la Teleasistencia tuviera un papel fundamental. Así pues, en marzo del 2020 el servicio de Teleasistencia recibió una formación específica hecha por la Agencia de Salud Pública y el SEM para poder identificar, a través de las llamadas que recibía o que podía hacer, si existía alguna situación de riesgo en los domicilios.

Mediante las operadoras de teleasistencia se llamó a las más de 100.000 personas usuarias en 74.000 hogares pidiendo que no utilizaran el 061 para hacer consultas o informarse sobre cómo gestionar la COVID-19 en el domicilio. A la vez, las operadoras de teleasistencia pudieron pasar un cuestionario de cribado del estado de síntomas de la población mayor a domicilio y, en caso de que detectaran alguna sintomatología, podían activar directamente el 061. En una segunda fase, se hicieron altas del servicio (más de 350) para poder hacer seguimiento de personas confinadas a domicilio y así poder activar recursos adicionales: comidas, recogida de basura, limpiezas extraordinarias, etc.

En cada una de las olas de la COVID-19 o cuando ha habido información relevante como la vacunación o las medidas preventivas en los domicilios durante la Navidad de 2020/21, el teléfono de Teleasistencia ha hecho esta función de enlace entre las personas mayores que viven solas y los sistemas de atención social. Se ha convertido, pues, en un servicio que desde su misión de prevención ha acompañado a las personas mayores solas en los momentos más críticos de la pandemia y, sobre todo, ha ayudado a tener un canal de acceso rápido y garantizado para muchos usuarios que estaban solos y aislados en el domicilio en momentos de muchísima incertidumbre.

**Gráfico 3. Número de llamadas efectuadas en la campaña de teleasistencia. Barcelona, del 14.03 al 03.04.2020**



El mayor servicio que gestiona el Ayuntamiento para personas mayores dependientes es el Servicio de Atención Domiciliaria. Este servicio ha sido el que más ha sufrido y más se ha tenido que adaptar a los cambios y los impactos que la COVID-19 generaba en los domicilios de la ciudad. La primera decisión organizativa que tomamos en marzo del 2020 fue doble: por una parte, garantizar el 100 % del servicio en los domicilios donde vivían personas solas aisladas y, a la vez, garantizar el sostén global del servicio preservando y protegiendo los equipos de los contagios. Las empresas prestadoras conjuntamente con el Ayuntamiento constituimos un comité de crisis con reunión diaria en que se revisaban los datos de contagios de profesionales, las afectaciones de servicio y las altas y bajas de domicilios para hacer una monitorización de la situación global de la ciudad. Seguramente, de entre todos los servicios a los que haré referencia en este artículo, este es el que nos ha requerido más coordinación, más complejidad y más flexibilidad. El Servicio de Atención Domiciliaria (SAD) consiste en la prestación de servicios de cuidado de personas dependientes en el domicilio (más del 90 % de personas mayores, pero también de personas con discapacidad): apoyo a la alimentación y pequeñas compras, encamarse y desencamarse, limpieza e higiene personal y limpieza e higiene del domicilio.

Lo primero que decidimos es que en todos los domicilios donde había algún familiar con posibilidad de cuidado de sus personas mayores se propondría hacer un seguimiento a distancia y se modificaría el servicio de comidas cocinadas en el domicilio por comidas en formato pícnic repartidas a domicilio. El reto era garantizar que unos 2.000 hogares de la ciudad donde vivían personas mayores dependientes solas que no tenían red pudieran recibir diariamente la atención que necesitaban garantizando los servicios de higiene y cuidado y, al mismo tiempo, la alimentación. Las 4.000 profesionales del SAD empezaron a trabajar, igual que los servicios sociales, con turnos de atención directa y telefónica para hacer el seguimiento de los casos y, además, preservar su salud. A los quince días de iniciar el estado de alarma y con la situación de infección COVID-19 comunitaria extendida a todos los barrios de la ciudad, propusimos a las empresas prestadoras del servicio que había que tener un equipo que fuera a domicilios donde hubiera sospecha de COVID-19 o que estaban en aislamiento. Es decir, personas vulnerables que vivían solas y que tenían la COVID-19, que los sistemas de salud las habían aislado en el domicilio y que las trabajadoras del SAD tenían que seguir atendiendo. Este equipo, con protocolos específicos diseñados por la ASPB en coordinación con las entidades prestadoras, pudo prestar el servicio en los domicilios “rojos” (que tenían COVID-19 confirmada) y “naranjas” (con sospecha de COVID-19), mientras que el resto de equipos trabajaba en los domicilios verdes.

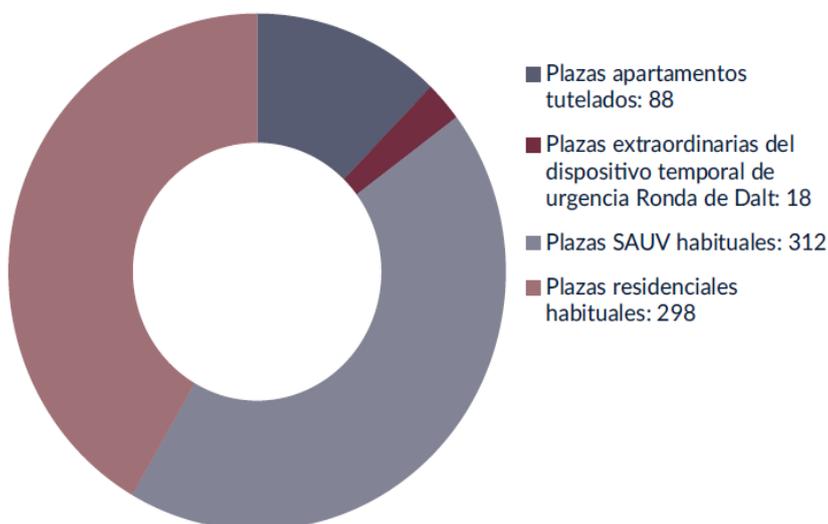
Hay que hacer un reconocimiento especial en este artículo a la inmensa labor de cuidado y acompañamiento que hicieron estas profesionales en los momentos más difíciles de la pandemia en los hogares más vulnerables de la ciudad. A menudo hemos visto un reconocimiento explícito a los profesionales sanitarios, pero no ha habido el mismo reconocimiento para estas mujeres valientes que cuidaron con la máxima profesionalidad a las personas mayores y más frágiles que se quedaron en los domicilios de nuestra gran ciudad.

Me extendería mucho en hablar técnicamente del Servicio de Atención Domiciliaria, pero destaco solo dos elementos: la transversalidad con la que se trabajó entre todas las entidades de prestación y el altísimo compromiso de servicio público con que los equipos de gestión municipales y de las empresas adaptaron el servicio para hacerlo posible en estas circunstancias tan adversas. El mejor aprendizaje de la COVID-19 es que, a pesar de la fragilidad y la dependencia de las personas que estaban en los domicilios, el impacto de la COVID-19 fue mucho menor que en las residencias. Este aprendizaje nos tiene que conducir al futuro desarrollo de estrategias de integración sociosanitaria en los domicilios de las ciudades para garantizar que las personas mayores o las personas con dependencia puedan estar atendidas el máximo tiempo posible. Actualmente, desde el Ayuntamiento estamos promoviendo la experiencia de incorporar inteligencia artificial en los domicilios de personas dependientes de la ciudad, en una prueba piloto que tenía que empezar justo cuando estalló la pandemia y que, finalmente, hemos hecho este último año: estamos incorporando el robot ARI y ARI II en los domicilios para valorar cómo la IA puede ayudarnos a velar por nuestras personas mayores y cuidar de ellas.

Los avances que en los próximos años podamos promover con los fondos Next Generation pueden ser una oportunidad de hacer crecer los recursos en los hogares de la ciudad y, así, garantizar un envejecimiento de mayor calidad en nuestras ciudades.

Finalmente, en el ámbito de las personas mayores, el impacto más fuerte se lo llevaron las residencias. El Ayuntamiento de Barcelona, a pesar de ser titular de cuatro residencias públicas, es un actor residual ante las más de 14.000 plazas residenciales de la ciudad, la mayoría privadas. En el ámbito residencial es donde la COVID-19 ha causado estragos y ha tenido el mayor impacto. Desde el Ayuntamiento, aunque no es titular de la competencia ni tiene una gestión directa más allá de las plazas de sus residencias, pedimos a la Generalitat la constitución de un órgano de coordinación de residencias de la ciudad, en la que se sumaran los esfuerzos de ambas administraciones para hacer frente a la problemática.

**Gráfico 4. Distribución de plazas residenciales para personas mayores del Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, mayo de 2020**



Así, a finales de marzo se constituyó la Oficina de Residencias de Barcelona<sup>3</sup>, una oficina de gestión de la crisis residencial formada por el Departamento de Servicios Sociales, el Departamento de Salud, el Consorcio de Salud de Barcelona, el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona, la Agencia de Salud Pública de Barcelona y el Ayuntamiento. El objetivo principal era que cada institución que tenía competencias sectoriales en la gestión residencial tuviera un solo órgano de coordinación desde donde poder tomar decisiones operativas.

Así pues, desde esta oficina se hizo el primer censo de plazas de la ciudad, se coordinaron las limpiezas (que hacían empresas, los bomberos, la UME, etc.), se articularon los traslados hospitalarios o entre residencias (con el SEM, los bomberos, etc.), se diseñaron y aplicaron los planes de contingencia y la sectorización (con la ASPB, el CSB, los bomberos, etc.) y se fueron articulando y aplicando los planes y programas que la Administración de la Generalitat iba aprobando. Este órgano de coordinación social y sanitaria, que tuvo momentos de altísima tensión, se ha mantenido más allá del estado de alarma y ha permitido disponer de un equipo integrado para poder continuar el seguimiento de la situación de la COVID-19 en todas las olas, desplegar la vacunación y articular todos los planes de contingencia que se han ido aprobando.

De la crisis de residencias quedan muchas lecciones, pero, desde mi punto de vista, una de las principales mejoras que ya se han quedado es el seguimiento de la situación de salud de los residentes por parte de la Atención Primaria. La desconexión anterior a la COVID-19, que en muchos casos supuso la falta de conocimiento de la situación de salud de los residentes en el momento en que la pandemia entró en las residencias, no puede volver a repetirse. También la importancia del papel y la labor del personal higiénico-sanitario, encargado de garantizar los protocolos de higiene y sanidad en la residencia, ya sea ante la COVID-19 o ante cualquier otra pandemia, y la importancia de esta profesionalización de los equipos residenciales. Una segunda reflexión es la escasez de personal que tiene el sistema residencial, con unas ratios obsoletas, fijadas hace muchos años y que están lejos de poder atender la complejidad de los casos que actualmente existen entre los residentes de las residencias de la ciudad. Es necesario, pues, una reflexión del modelo residencial, que seguramente debe tender a mejorar la capacitación y el reconocimiento de los profesionales del ámbito del cuidado y, asimismo, debe invertir en la atención integrada sociosanitaria, también dentro de las residencias, para que las personas puedan tener garantizadas las atenciones que necesitan y disfrutar de la estancia en el que es su hogar.

Desde el Ayuntamiento, aunque tuvo un impacto pequeño en número de plazas, la gestión de la pandemia en las cuatro residencias municipales obligó a los profesionales del equipo municipal de personas mayores a trabajar con una intensidad nunca vista. Constituimos también un equipo de gestión de crisis para el ámbito residencial con las cuatro entidades gestoras para coordinar respuestas comunes en las cuatro residencias (y las 284 plazas) y atender las necesidades de manera colegiada. Una de las primeras necesidades fue poder tener una “residencia de aislamiento”, un espacio donde trasladar a las personas positivas que no podían quedarse en su residencia, ya sea porque el espacio no lo permitía o porque había que garantizar una sectorización que solo podía hacerse con el desplazamiento de las personas. Así pues, abrimos una “residencia temporal por COVID-19” con dieciocho plazas en la ronda de Dalt para poder hacer los aislamientos de residentes, que permitió garantizar traslados por positivos siempre que no necesitaran un ingreso hospitalario. El seguimiento de la COVID-19 y la gestión de la pandemia todavía está presente en las residencias y, hasta la actualidad, todavía tenemos planes de contingencia que nos obligan a ir modificando las normativas de uso de los espacios comunes, de las visitas y del funcionamiento ordinario de los equipamientos.

---

3. Desde el Ayuntamiento de Barcelona se han promovido las oficinas técnicas especializadas para trabajar con profesionales de varios ámbitos e instituciones por un objetivo concreto, se crearon la Oficina de Residencias, la Oficina de Pabellones, la Oficina de Cuarentena, etc., con un modelo de innovación organizativa que ha sido publicado en Martí-Costa, Barres y Termes (2020).

Con el objetivo de recuperar y mejorar el impacto que la pandemia había tenido en el aislamiento en nuestras residencias, a finales de julio del 2020 pusimos en marcha un plan piloto con Apropa Cultura y la Fundación Pasqual Maragall para recuperar y mejorar las capacidades cognitivas de los residentes de nuestras residencias municipales. Un año después, en julio del 2021, se hacía balance del programa con más de 600 actuaciones en cuatro líneas de trabajo:

- Los museos van de visita: El Museo de Ciencias Naturales de Barcelona, el Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, el Museo Picasso y el Museo Nacional de Arte de Cataluña han hecho unas 300 sesiones en los cuatro equipamientos municipales en que se han presentado obras y exposiciones a las personas residentes, con la intención de que eso sirviera para trasladar sensaciones y emociones que llevaran a incentivar el ejercicio cognitivo del reconocimiento, la memoria, el recuerdo y la conversación. La aproximación a los museos, que se ha hecho siguiendo todas las medidas sanitarias y sin salir del equipamiento, ha tenido una valoración muy positiva.
- Musicoterapia: gracias al proyecto Singular Música & Alzheimer, las cuatro residencias municipales han desarrollado más de 300 sesiones de musicoterapia, en grupos reducidos de unas cinco personas cada uno, respetando los grupos burbuja y con asistencia voluntaria. La experiencia ha sido muy positiva, no solo para los musicoterapeutas, sino también para las 75 personas residentes que han participado.
- Bicis sin edad: gracias al trabajo de las personas voluntarias del proyecto, y aunque esta actividad ya se había hecho anteriormente, en los últimos meses se han repetido unos paseos en bicicletas adaptadas en que las personas residentes salen de esta manera a la calle. Los beneficios psicológicos y sociales han sido evidentes, dado que se observa una mejora del estado anímico y una reducción de la ansiedad de estas personas, entre otras cosas. Hasta ahora, han participado una cuarentena de personas en cada una de las cuatro residencias municipales.
- Fundación Pasqual Maragall: hasta 133 profesionales han recibido formación por parte de la Fundación Pasqual Maragall para aprender nuevos conceptos del ámbito cognitivo, emocional y funcional. Así, han podido desarrollar nuevas actividades y metodologías entre las personas residentes, como puede ser el baile, el cuidado de las plantas, el reconocimiento de objetos, la tertulia o la reminiscencia.

Los aprendizajes en el ámbito residencial nos conducen a una reflexión profunda sobre un modelo que se ha declarado fallido por la falta de control público, por la dificultad de acceso, que una vez que se basa en el grado de dependencia hace que la realidad de los centros residenciales sea de alta complejidad. Hay que revisar el modelo, mirar a otros países que llevan tiempo planteando alternativas al modelo residencial clásico: la convivencia, los pisos con servicios, la domotización de los domicilios y todas las respuestas que puedan darse en el marco de un envejecimiento activo y pleno en el domicilio habitual de las personas mayores. También, y para acabar, no repetir jamás la falta de participación de las personas mayores en las decisiones que les afectaban. Han sido las personas que más han sufrido los efectos de la pandemia y de las medidas de contención de los contagios y las que menos han podido opinar y decidir sobre cómo se tenía que dar respuesta a sus necesidades. Un futuro modelo residencial también debe contener un empoderamiento de las personas mayores, que tienen que ser el actor principal de las decisiones que se tomen sobre las condiciones de calidad que debe tener su vida.

## **5. Conclusiones**

Este artículo tiene la voluntad de poner sobre la mesa la fragilidad y las dificultades del sistema de atención social, el cuarto pilar del estado del bienestar, que es en el que históricamente se ha invertido menos. Mientras que la sanidad, la educación y la seguridad social han tenido presupuestos específicos y opciones políticas que las han defendido y que han reclamado dotaciones económicas suficientes, el sistema de atención social siempre ha estado infradotado y mal dimensionado.

Este hecho se ha puesto de manifiesto de manera muy evidente en la crisis del modelo residencial, pero también en las dificultades de las familias para sobrevivir a un impacto económico tan fuerte como el que ha supuesto la COVID-19, y que ha puesto en evidencia las debilidades de un sistema de garantía de rentas totalmente precario.

Los intentos de dotar de más recursos a las familias con pasos tan importantes como el ingreso mínimo vital se embarrancan en un marasmo burocrático que hace difícilísimo el acceso de aquellos ciudadanos que tienen derecho a este. La Administración, otra vez totalmente decimonónica, antepone el proceso al derecho del ciudadano y genera unas garantías pensadas desde dentro que poco prevén las dificultades que tienen aquellas y aquellos a quienes va dirigida la política pública. Hace unos días, la Mesa del Tercer Sector publicaba el estudio “L’impacte dels tràmits administratius en l’accés a les prestacions socials. Una anàlisi conductual”<sup>4</sup>, donde comparaba las trabas administrativas de cuatro prestaciones:

- Ingreso mínimo vital (Gobierno español)
- Renta garantizada de ciudadanía (Gobierno catalán)
- Prestación para el pago de deudas del alquiler (administraciones locales)
- Ayuda de emergencia social para familias con niños y niñas de 0-16 años (Ayuntamiento de Barcelona)

Si bien de entre los cuatro programas analizados el que tiene mejor valoración es el del Ayuntamiento de Barcelona, en las conclusiones y, sobre todo, en las propuestas de mejora nos plantean cosas tan sencillas, como, por ejemplo, eliminar los textos y los diseños oscuros que obstaculizan el derecho a comprender de las personas solicitantes, impulsar una estrategia de lucha contra la estigmatización de las personas en situación de pobreza y exclusión, simplificar el proceso de solicitud y tramitación de las prestaciones y disponer de varios canales con los que comunicarse y a los que dirigirse, evitar los requisitos complejos, excluyentes e incoherentes con la finalidad de las ayudas y hacer cumplir el derecho a no presentar documentación que pueda obtener la Administración. ¿Somos capaces de hacerlo? Somos las profesionales de la gestión pública que impulsamos estos programas quienes estamos obligadas a mejorar continuamente, a preguntarnos una y otra vez cómo podemos facilitar y mejorar el acceso a los derechos de toda la ciudadanía. Solo desde una actitud constante de mejora y aplicando la innovación en la gestión podremos hacer que los servicios públicos del ámbito social se puedan universalizar.

La responsabilidad se encuentra en el ejercicio de nuestras potestades públicas, en hacer que los recursos económicos que tenemos, aunque sean escasos, maximicen el beneficio sobre las personas a las que están destinados. También en la capacidad de generación de espacios de gobernanza compartida con los agentes sociales de la ciudad, la respuesta desde la cocreación y coproducción es ya una realidad que tenemos que acompañar. En esta pandemia hemos demostrado que el trabajo conjunto con las entidades de la ciudad nos ha dado una elevada agilidad en la respuesta, por lo tanto, tenemos que consolidar los espacios con las entidades y aprovechar el riquísimo tejido asociativo que tenemos. En esta línea, la publicación del Índice DEC<sup>5</sup> y el Índice DEC\_Local por parte de la Asociación Española de Gerentes y Directoras de Servicios Sociales sirve como un sistema indirecto de evaluación de la inversión en servicios sociales que hacen los ayuntamientos de España. Barcelona revalida su reconocimiento como la capital del Estado que más inversión pública per cápita hace y, al mismo tiempo, recoge por primera vez los frutos de su buena inversión no solo en términos cuantitativos, sino también cualitativos, con el reconocimiento de la “mejor inversión social” de entre 37 ciudades grandes del Estado español analizadas.

---

4. [https://www.tercersector.cat/sites/default/files/2022-03/t3s\\_2022-03-17\\_limpacte\\_del\\_tramits\\_administratius\\_en\\_laccess\\_a\\_les\\_prestacions\\_socials.pdf](https://www.tercersector.cat/sites/default/files/2022-03/t3s_2022-03-17_limpacte_del_tramits_administratius_en_laccess_a_les_prestacions_socials.pdf)

5. <https://directoressociales.com/indice-dec/>

No puedo acabar sin reclamar más centralidad de las administraciones locales en el diseño y la implementación de las respuestas a las necesidades sociales de la ciudadanía. Sin administraciones próximas y empoderadas, difícilmente se encontrarán soluciones adecuadas y pensadas para que los vecinos y las vecinas de la ciudad puedan mejorar sus condiciones de vida. La gestión de los fondos europeos Next Generation, el nuevo marco de lucha contra la pobreza infantil que quiere impulsar el nuevo Fondo Social Europeo y los presupuestos autonómicos y estatales de dependencia y vivienda deben tener en el principio de subsidiariedad una de las claves que debe hacer posible la mejora de los indicadores del informe FOESSA. Solo con estructuras de respuesta más coordinadas y menos jerárquicas podremos superar las dificultades del momento. Ya lo hemos hecho: las oficinas de la pandemia son una demostración en la ciudad de Barcelona. Ahora solo falta que las políticas sociales también generen estos marcos institucionales que lo hagan posible. Parece que las crisis han venido para quedarse: la crisis energética, la inflación y la crisis de precios, la crisis de Ucrania, etc.

La buena gestión de la pandemia y los aprendizajes de la COVID-19 deben ser la base de las nuevas soluciones.

---

## **Bibliografía**

MARTÍ-COSTA, M.; BARRES, R.; Y TERMES, A. (2020). *La governança de l'emergència complexa: la covid-19. Actuacions, adaptació organitzativa i innovacions de l'Ajuntament de Barcelona*. Barcelona: Instituto de Estudios R

# En profundidad



Diciembre 2022

Palabras clave: COVID-19, factores sociales, políticas públicas, áreas urbanas

## Impacto de la pandemia sobre la salud en Barcelona

Lucía Artazcoz<sup>a,b,c,d</sup>, Carme Borrell<sup>a,b,c,d</sup>, Imma Cortès<sup>a,b,d</sup>, Èlia Díez<sup>a,b,c,d</sup>, Maribel Pasarín<sup>a,b,c,d</sup>, Glòria Pérez<sup>a,b,c,d</sup>, Cristina Rius<sup>a,b,c,d</sup> y Maica Rodríguez<sup>a,b,c,d</sup>

La respuesta a la COVID-19 ha representado un enorme desafío para la salud pública, la economía y el bienestar de la ciudadanía. Al mismo tiempo, ha sacado a la luz problemas estructurales como la precariedad del sistema sanitario, las limitaciones en el abordaje de las enfermedades de declaración obligatoria, la situación de las residencias de personas mayores, las desigualdades sociales, las limitaciones en la comunicación a la población general y la erosión de la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas.

En este artículo se revisa la acción ejercida desde la salud pública en Barcelona con una mirada hacia el futuro y las lecciones aprendidas. La pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de abordajes intersectoriales que tengan en cuenta las desigualdades sociales y el impacto que va más allá de la incidencia y la mortalidad por la COVID-19 y afecta a la economía, la salud mental y el acceso a la asistencia sanitaria, entre otros ámbitos. La valoración de lo ocurrido debe permitir una mejor preparación para futuras emergencias de gran magnitud.

### Introducción

Hasta el 28 de marzo de 2022, día en que el sistema de vigilancia epidemiológica de la COVID-19 en España pasa a centrarse en las personas y los ámbitos en situación de vulnerabilidad sanitaria, en Barcelona se habían diagnosticado casi 500.000 casos de COVID-19 y un exceso de mortalidad de aproximadamente 6.000 personas (Agència de Salut Pública de Barcelona, 2022).

La respuesta a la pandemia ha representado un enorme desafío, tanto en escala como en profundidad, para la salud pública, la economía y el bienestar de la ciudadanía. Al mismo tiempo, ha sacado a la luz problemas estructurales como la precariedad del sistema sanitario, la situación de las residencias de personas mayores, las desigualdades sociales, las limitaciones en la comunicación a la población general y la erosión de la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas.

Para responder a estos retos, el Ayuntamiento de Barcelona desplegó con mucha rapidez unos recursos humanos, financieros y técnicos sin precedentes.

a. Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB). Barcelona.

b. CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP). España.

c. Departamento de Ciencias Experimentales y de la Salud. Universidad Pompeu Fabra (UPF). Barcelona.

d. Instituto de Investigación Biomédica Sant Pau (IIB Sant Pau). Barcelona.

Movilizó prácticamente a todas sus áreas (salud, servicios sociales, educación, planificación urbana, limpieza, seguridad, movilidad, etc.) con la creación de múltiples grupos de trabajo y avanzó en la generalización del uso de nuevas tecnologías. Además, siguiendo una larga tradición de políticas de salud pública muy sensibles a las desigualdades sociales, rápidamente se detectaron desigualdades en la infección por COVID-19, más frecuente inicialmente entre los colectivos más desfavorecidos, que posteriormente se replicaron en la cobertura vacunal, lo que requirió abordajes con perspectiva de equidad.

Durante la pandemia se tuvieron que tomar decisiones muy rápidas en un contexto de incertidumbre y desconocimiento; algunas fueron acertadas y otras, no tanto. Ahora es necesario reflexionar sobre la experiencia pasada con el fin de mejorar la respuesta a futuras situaciones de emergencia de gran magnitud, como la actual.

Este artículo tiene como objetivo revisar la acción realizada desde la salud pública en Barcelona con una mirada hacia el futuro y las lecciones aprendidas. En primer lugar, se describe la evolución de la pandemia hasta abril de 2022. Posteriormente, la respuesta general de la salud pública y la situación en tres ámbitos de especial interés, las residencias de personas mayores, las escuelas y el trabajo remunerado. Sigue un apartado sobre la vacunación en la ciudad, la comunicación y una reflexión sobre la pandemia como un problema complejo que va más allá de la infección por COVID-19, finalizando con unas conclusiones.

## **1. Evolución de la pandemia**

En Barcelona, el primer caso de COVID-19 se detectó el 25 de febrero de 2020. El 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba la situación de pandemia y, unos días más tarde, el 14 de marzo, el Gobierno español declaraba el estado de alarma y se ponían en marcha las medidas de confinamiento para toda la población, con la excepción de las personas que trabajaban en servicios esenciales.

Entre el 25 de febrero de 2020 y el 27 de marzo de 2022, en la ciudad de Barcelona se diagnosticaron 484.409 casos de COVID-19 (el 29 % de la población de Barcelona). De forma global, la mayoría de los casos se produjeron entre los 35 y 64 años (42 %), seguidos de las personas de 15 a 34 años (31 %). El número de casos siempre ha sido ligeramente más frecuente entre las mujeres (53 %) que entre los hombres. La incidencia acumulada fue un poco más alta en los hombres de 0 a 14, de 65 a 74 y a partir de los 74 años. Con respecto al nivel socioeconómico, excepto la sexta ola en ambos sexos y la tercera entre los hombres, el resto de olas fueron más frecuentes entre los colectivos más desfavorecidos. Durante ese periodo, se produjo un exceso de mortalidad de 5.748 muertos, que se concentró sobre todo en el grupo de edad a partir de los 75 años; la tasa fue superior entre los hombres (Agència de Salut Pública de Barcelona, 2022). A continuación, se describen con más detalle las diversas olas.

Hasta abril de 2021, en Barcelona se habían producido seis olas de COVID-19, determinadas por medidas como el confinamiento total de la población, las restricciones parciales de la movilidad, la disponibilidad de pruebas diagnósticas o la estrategia de vacunación del momento, lo que se ha traducido en características diferentes en cuanto a la distribución de los casos según sexo, edad y barrio de residencia de la ciudadanía (ver gráfico 1). A continuación, se describen brevemente las diversas olas.

La primera ola (25/02/2020-04/07/2020) de la COVID-19 se caracterizó por el confinamiento de la población, la no disponibilidad de pruebas diagnósticas (lo que supone una infraestimación de casos) y la gran incidencia de casos en centros residenciales de personas mayores. Afectó fundamentalmente a personas de edad avanzada, y entre ellas la incidencia fue más alta en las mujeres. La mayor incidencia se produjo en los distritos de Sants-Montjuïc, Horta-Guinardó, Sant Andreu, Sant Martí y Nou Barris. Durante la primera ola, el 42,6 % de los casos (6.834) requirieron ingreso hospitalario. En el resto de olas, la proporción de casos hospitalizados no superó el 5 % de los casos totales de la ola, lo que en parte se explica porque la disponibilidad de pruebas diagnósticas tras la primera ola permitía utilizarlas también entre los casos leves. .

En esta ola se produjo un exceso de mortalidad de 3.439 muertos, siendo la ola con mayor número de defunciones.

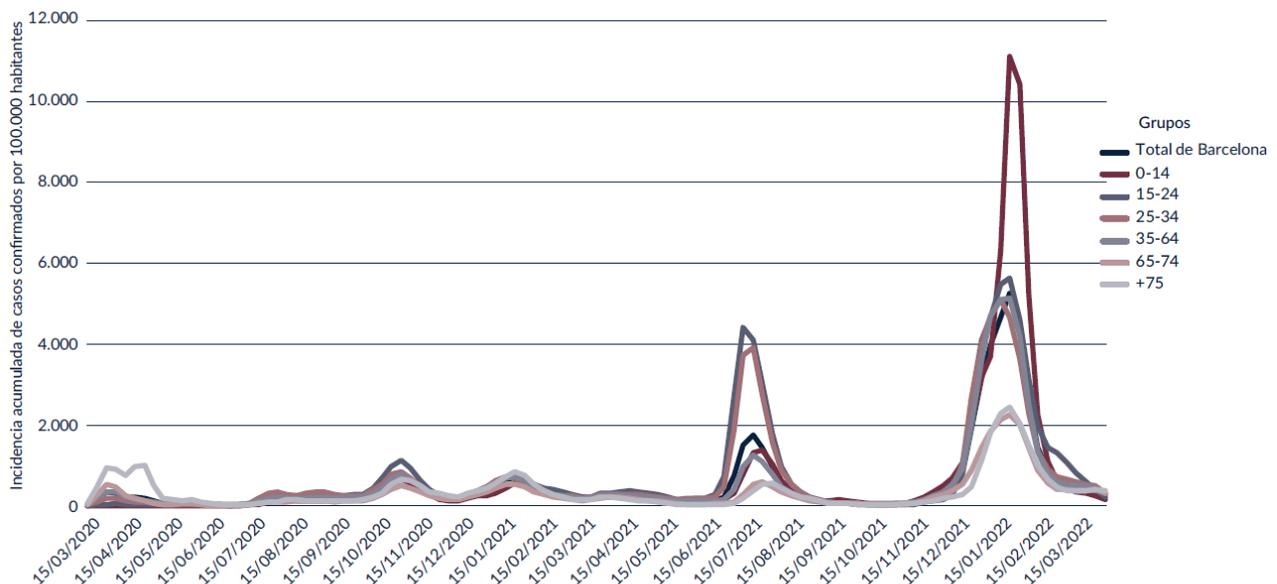
En la segunda ola (01/10/2020-06/12/2020) se reanuda la actividad en el ámbito laboral y los centros educativos, y, aunque no hubo un confinamiento total de la población, sí que se establecieron restricciones parciales de movilidad y de toque de queda nocturno. En esta ola, el grupo con mayor incidencia fue el de personas de los 15 a los 34 años y las mujeres hasta los 65 años y más. Los distritos con mayor incidencia fueron Sant Martí, Sant Andreu y Nou Barris, mientras que, por barrios, la incidencia fue mayor en los más desfavorecidos de la ciudad. En esta ola hubo un exceso de mortalidad de 573 muertos.

La tercera ola (07/12/2020-14/03/2021) coincide con el comienzo de la vacunación, que se inició para las personas mayores y las que tienen más factores de riesgo, aunque no se percibe todavía un impacto claro. Los grupos con mayor incidencia fueron los hombres a partir de los 75 años y las mujeres de 15 a 34 años. La mayor incidencia por distritos fue en L'Eixample, Sants-Montjuïc, Sarrià-Sant Gervasi, Horta-Guinardó, Nou Barris y Sant Martí. En esta ola hubo un exceso de mortalidad de 499 defunciones.

En la cuarta ola (15/03/2021-12/06/2021), ya sin restricciones en la movilidad de la población, se empieza a notar el impacto de la vacunación. Esta muestra la mayor incidencia en personas de 15 a 34 años, con tasas de incidencia ligeramente superiores en hombres. Los distritos con mayor incidencia fueron L'Eixample, Sants-Montjuïc, Sarrià-Sant Gervasi, Nou Barris y Sant Andreu. Se produjo un exceso de mortalidad de 245 defunciones, con una reducción del 44 % respecto de la anterior ola. La disminución de las defunciones y de la incidencia en personas a partir de los 65 años se podría deber a la vacunación iniciada a finales de diciembre de 2020 en este grupo de edad.

La quinta ola (13/06/2021-01/11/2021) muestra la mayor incidencia en personas de 15 a 34 años, con tasas de incidencia similares en hombres y mujeres. Los distritos con mayor incidencia fueron Ciutat Vella, L'Eixample, Sarrià-Sant Gervasi y Nou Barris. En esta ola hubo un aumento de 516 defunciones respecto de la anterior que se concentró en las personas a partir de los 75 años.

**Gráfico 1. Evolución diaria del número acumulado de personas con diagnóstico confirmado de COVID-19 por 100.000 habitantes, según edad. Barcelona, 2020-2022**



Fuente: Agencia de Salud Pública de Barcelona, datos de la web #COVID19aldiaBCN (shinyapps.io).

En la sexta ola (02/11/2021-27/03/2022), la mayor incidencia se produce en los grupos de edad entre los 15 y los 34 años, sin diferencias por sexo. Los distritos con mayor incidencia fueron Gràcia, Sarrià-Sant Gervasi, Sant Andreu y Nou Barris. En esta ola se produjo un exceso de mortalidad de 174 defunciones.

Las desigualdades sociales fueron cambiando según las olas de la COVID-19: en la primera y segunda ola se observó una mayor incidencia en los hombres y mujeres de clases sociales más desfavorecidas (quintil de mayor privación).

En la tercera ola, la mayor incidencia se produjo entre los hombres de clases sociales más privilegiadas y en las mujeres de clases sociales desfavorecidas, mientras que en la cuarta y quinta ola hubo mayor incidencia entre los hombres y las mujeres de clases sociales más desfavorecidas. Finalmente, en la sexta ola, la incidencia fue más alta entre los hombres y las mujeres de clases sociales más favorecidas.

## **2. Respuesta de la salud pública y del sistema sanitario asistencial**

Hay que tener clara la diferencia entre la salud pública y la atención sanitaria pública. La primera se refiere al conjunto de actuaciones de las administraciones públicas y de la sociedad para proteger y promover la salud de las personas y prevenir la enfermedad. Por lo tanto, el foco de la salud pública es la salud de toda la población y no solo de las personas enfermas. En cambio, la atención sanitaria pública es la atención que cada persona recibe de los servicios sanitarios públicos para atender su enfermedad, y en nuestro país se presta a través del Sistema Nacional de Salud.

La pandemia de la COVID-19 es un problema de salud pública que evidentemente también ha afectado a los servicios asistenciales cuando las personas han enfermado. El inicio tan repentino de la pandemia a principios del año 2020 y su importante impacto en la población fue un revulsivo para la salud pública. No podemos perder de vista que históricamente la salud pública ha sido infrafinanciada en nuestro país, ya que se le ha destinado menos de un 2 % del presupuesto total en salud (Aboal-Viñas, 2010). Además, los recortes que hubo debido a la crisis financiera de 2008 todavía dejaron en una situación más vulnerable tanto a la salud pública como al Sistema Nacional de Salud.

Como crisis de salud pública, la pandemia de la COVID-19 ha implicado abordarla desde la prevención, la vigilancia de la enfermedad y el tratamiento de las personas enfermas, teniendo en cuenta las consecuencias económicas y sociales. Las principales tareas desarrolladas desde la salud pública han sido: a) la definición de las medidas de prevención, como por ejemplo distancias, mascarillas, ventilación, vacunaciones, cuarentenas, etc., b) la vigilancia de la enfermedad mostrando indicadores diarios, c) la elaboración de protocolos de actuación cuando se detectan casos de enfermedad y brotes de personas enfermas, d) el control del rastreo, el seguimiento de las personas que han sido contactos de enfermas, e) el control y seguimiento de las medidas preventivas en los centros, como las residencias de personas mayores o las escuelas. Y no podemos olvidar que la COVID-19 ha tenido una repercusión desigual en la sociedad, ya que son las personas más desfavorecidas las que han sufrido más la enfermedad y también sus consecuencias económicas y sociales, derivadas sobre todo de la pérdida de trabajo. Por eso, ha sido necesario implantar acciones específicas para ayudar a esas poblaciones a afrontar la prevención o la enfermedad.

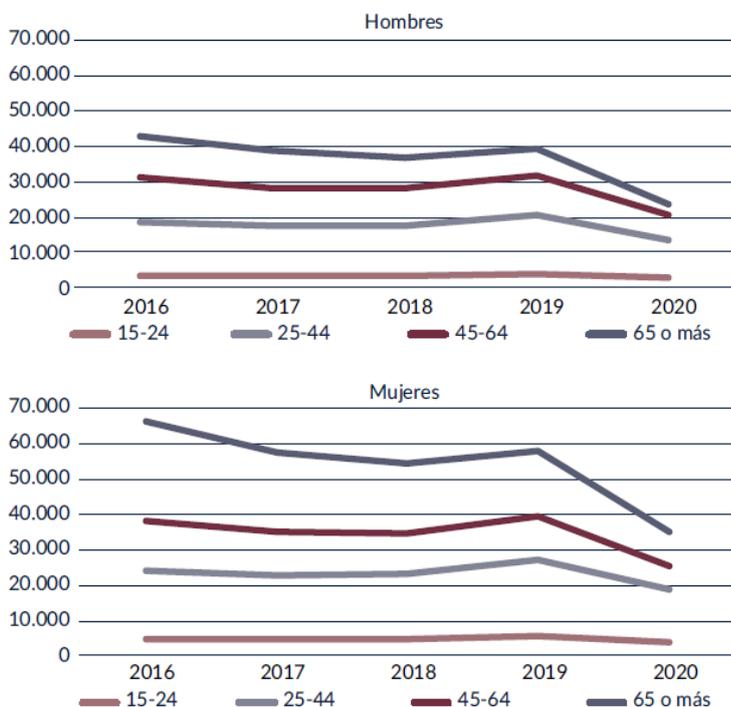
En Barcelona, con la llegada de la COVID-19, fue necesario que la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB) se pusiera a trabajar para poder dar respuesta a la pandemia. Esa respuesta ha ido variando en función de las diferentes olas, ya que al principio no estábamos preparadas ni teníamos los medios adecuados para hacerlo; sin embargo, con el paso del tiempo ha sido posible poder salir adelante, porque se ha podido disponer de más recursos humanos, tanto para vigilar y controlar la enfermedad como para hacer el rastreo. La pandemia puso de manifiesto las graves limitaciones de los sistemas de información de enfermedades de declaración obligatoria en todo el mundo.

En España se avanzó en los sistemas de información para vigilar la COVID-19, ya que al cabo de pocas semanas se disponía de un sistema que proporcionaba información diaria sobre los nuevos casos de COVID-19 a partir de los datos de múltiples fuentes de información del sistema de salud. Los avances tecnológicos permitieron hacer más fácil esta tarea. En el caso de Barcelona, a principios de abril de 2020 ya se pudo disponer de la web de datos COVID-19, que se actualizaba diariamente (Marí-dell'Olmo, et al, 2020).

Cabe destacar que durante esta pandemia hemos avanzado mucho al trabajar de forma intersectorial con profesionales de otras disciplinas e instituciones. Con este objetivo se crearon cuatro grupos de trabajo: a) Oficina de Salud Pública, b) Oficina Técnica de Residencias, c) Oficina de Escuelas y d) Oficina de Vacunaciones. Estos grupos estaban conformados por profesionales del Consorcio Sanitario de Barcelona (CSB), de los servicios asistenciales, de salud pública y también de educación (Oficina de Escuelas) y de atención a las personas (Oficina de Residencias). Han sido útiles para poder ir siguiendo las diferentes directrices, temáticas e incidencias que ha habido a lo largo de la pandemia. Probablemente, ese trabajo intersectorial también dará frutos en el futuro.

Respecto del sistema sanitario público, cabe señalar que durante esta pandemia los servicios, tanto de atención primaria como hospitalaria, han estado muy tensionados. Han tenido que dejar de hacer muchas de las tareas habituales para poder dedicarse a la COVID-19. Eso ha hecho que se hayan dejado de atender otras enfermedades. Así, por ejemplo, tal y como se puso en evidencia en el Informe de Salud de Barcelona presentado a finales de 2021 (Agència de Salut Pública de Barcelona, 2022), en 2020 hubo una disminución de los nuevos diagnósticos de enfermedades crónicas del 36 % (grafico 2). Disminuyeron también las enfermedades de declaración obligatoria, en parte por una reducción real de la incidencia relacionada con las medidas de distancia social, pero probablemente también por el infradiagnóstico y la infranotificación. La recuperación de la actividad habitual es primordial para poder reconducir esta situación tan excepcional.

**Gráfico 2. Número de nuevos casos diagnosticados de enfermedades crónicas en hombres y mujeres segun edad. Barcelona, 2016-2020**



Fuente: Informe La salud a Barcelona 2020 (ASPB).

### 3. Ámbitos de especial impacto

Esta sección se dedica a tres ámbitos en que la COVID-19 ha tenido un impacto especial: las residencias de personas mayores, las escuelas y el mercado de trabajo.

### 3.1. Residencias de personas mayores de Barcelona

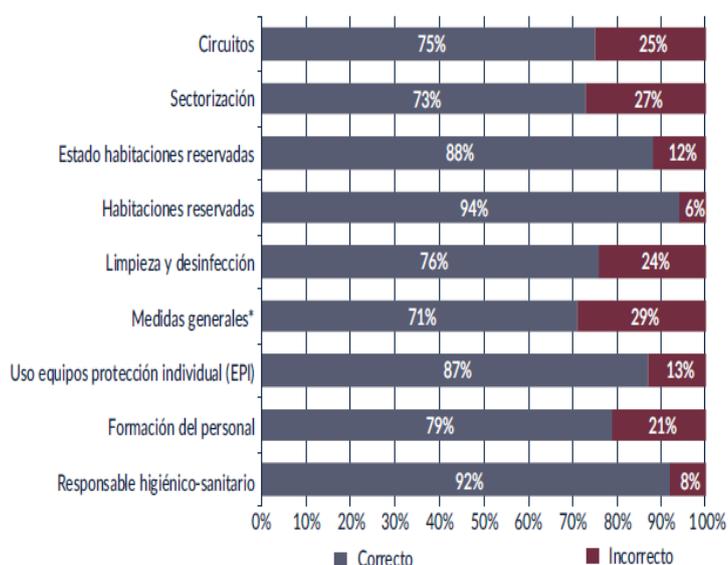
Las personas que viven en residencias de personas mayores son un colectivo vulnerable debido a los problemas de salud más frecuentes en edades avanzadas, como la pluripatología de enfermedades crónicas y el deterioro progresivo del sistema inmunitario. Además, un factor intrínseco a la vida residencial es el contacto continuo entre personas residentes y con personas cuidadoras en un entorno cerrado que favorece la transmisión de enfermedades infecciosas y dificulta la aplicación de medidas de prevención y de control.

Durante la pandemia se notificaron 8.664 casos de COVID-19 en residencias de personas mayores de Barcelona, entre personas residentes y trabajadoras. En la primera ola se produjeron 3.600 casos; la mayoría (64 %) fueron entre mujeres residentes o trabajadoras. Esta primera ola se caracterizó por el desconocimiento sobre la enfermedad, la falta de pruebas diagnósticas y las graves limitaciones en la provisión de equipos de protección individual (EPI) para los profesionales, lo que impactó de forma muy importante las residencias de personas mayores y puso de manifiesto que la mayoría de centros de la ciudad no estaban preparados para afrontar la pandemia.

Las duras restricciones de las visitas de personas familiares y amigas a las personas residentes durante meses, así como los planes de contingencia, contribuyeron a la prevención y control de la pandemia en este ámbito (Behrens i Naylor, 2020). Finalmente, con la introducción de la vacunación disminuyó muchísimo la gravedad de los casos y la mortalidad (Domi et al., 2021). Aparte de estas medidas que se implantaron en toda Cataluña, desde de la ASPB se implementaron varias intervenciones a escala local.

En la ASPB, en abril de 2020 se creó un grupo de trabajo de residencias de personas mayores con personas de varios servicios. Uno de los primeros elementos trabajados fue la elaboración de los planes de Contingencia (PdC), que se inició con una visita programada y conjunta de la ASPB con Bomberos de Barcelona para conocer la situación sanitaria y epidemiológica del centro, así como las medidas de prevención y control adoptadas. Se informó a los centros sobre la importancia y necesidad de tener un PdC y sobre las medidas de prevención y control. Las visitas permitieron también detectar necesidades de traslados de residentes y de desinfecciones del centro. En esta primera intervención, se realizaron en torno a 300 PdC validados desde la ASPB entre los meses de junio y agosto de 2020. Paralelamente, desde la ASPB se impulsó la formación de los profesionales de las residencias de personas mayores.

Gráfico 3. Porcentaje de deficiencias en la segunda visita presencial programada en las residencias de personas mayores. Barcelona, 2021



Fuente: Agencia de Salud Pública de Barcelona.

\* Medidas generales: uso de mascarilla, distancia de seguridad, higiene de manos, material sanitario suficiente, utensilios de uso individual, entrada de personas y objetos de la calle, visitas y salidas exteriores y ventilación.

En agosto de 2020 se crea la Oficina Técnica de Residencias con personal de varios sectores del Ayuntamiento, la ASPB y el Consorcio Sanitario de Barcelona (CSB) para la coordinación de todas las instituciones implicadas en las actuaciones en las residencias de personas mayores. Desde la ASPB, durante el año 2021 se hicieron 244 visitas presenciales a 272 residencias de personas mayores de la ciudad, cifra que representa el 89 % de los centros. En el gráfico 3 se muestran las deficiencias detectadas por las visitas.

La pandemia ha contribuido a hacer visible la precariedad de muchas residencias de personas mayores, tanto para las personas residentes como para las trabajadoras, lo que exige una reflexión sobre los modelos residenciales para las personas mayores. Probablemente pasa por aumentar el apoyo domiciliario, el impulso de las viviendas con servicios y la reducción y mejora de las residencias de personas mayores, igual que en otros países europeos (Bofill-Poch, 2018; Deusdad et al., 2016).

### **3.2. Escuelas**

El cierre de centros escolares fue una de las medidas que tuvo un mayor impacto, tanto en la salud de niños y jóvenes como de madres y padres. Por ejemplo, se ha señalado que en el corto-medio plazo tuvo efectos negativos en el bienestar, la salud mental, la calidad del sueño y otros indicadores en niños y jóvenes (Dooley et al., 2022). También contribuyó al aumento de las desigualdades de género, al ser las madres las que de forma desproporcionada tuvieron que hacerse cargo del cuidado y el apoyo a la educación de hijos e hijas (Ahrendt et al., 2020). Los impactos, además, han sido superiores en países con una mayor duración de cierre de escuelas. El cierre se ha asociado a la consiguiente disminución de la función que la escuela ejerce en el marco de los sistemas de vigilancia de la protección a la infancia, ya que el profesorado es un agente clave en la detección de problemáticas. Y, aunque raramente se estudia, se ha documentado que el impacto actúa siguiendo un patrón de desigualdad, por lo tanto, con más efectos negativos sobre colectivos en una situación socioeconómica más desaventajada (Viner et al., 2022).

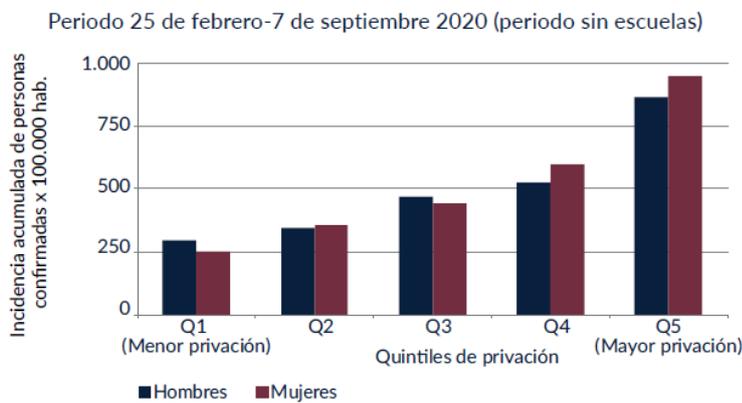
De acuerdo con el conocimiento de los determinantes sociales y de las desigualdades sociales en la salud, en Barcelona defendimos desde la salud pública y otras áreas la necesidad de no alargar el cierre de los centros en el curso 2021-22. Aunque la pandemia no estuviera en absoluto controlada, equilibrando los riesgos y los beneficios se consideraba que era necesario abrir los centros. Había que poner en la balanza los enormes recursos que exigía al sector de la salud y el impacto en la comunidad educativa. Por un lado, la salud pública y la atención primaria debían incrementar sustancialmente la vigilancia y las actividades para el control de la pandemia (detección de casos, búsqueda de contactos, recomendaciones según protocolos y asesoramiento en los centros) y, por otro, se debía considerar la importancia de la función educativa, la socialización de los niños y la conciliación de la vida laboral y familiar de madres y padres.

Tal y como se ha comentado, en la ciudad de Barcelona se acordó generar un espacio de cogobernanza para la gestión de la pandemia en el ámbito escolar, con personas de máxima responsabilidad gerencial y directiva del ámbito educativo (Consorcio de Educación de Barcelona –CEB– e Instituto Municipal de Educación de Barcelona –IMEB) y de salud (ASPB, Instituto Catalán de la Salud –ICS– y CSB), acompañado de una comisión técnica con la misma representación interinstitucional. El desarrollo del protocolo de actuaciones para el control y vigilancia de la pandemia requería la movilización de recursos en las cinco áreas implicadas. La cogobernanza ha sido muy necesaria también para las diferentes necesidades a las cuales había que dar respuesta a lo largo de los diversos periodos. El papel de los profesionales de los centros educativos ha sido determinante para poder mantener los centros abiertos. Han sido gestores de la aplicación del protocolo, lo que señalamos como un hecho clave a contemplar en posibles situaciones futuras que pudieran presentarse. Para determinar un protocolo, entre otros criterios, hay que tener en cuenta lo que implica para su ejecución y analizar su viabilidad. La COVID-19, como enfermedad nueva, ha requerido muchas adaptaciones del protocolo de actuación. Quizás la última del protocolo escolar, por su complejidad, sobrepasaba la posibilidad de gestión desde los centros.

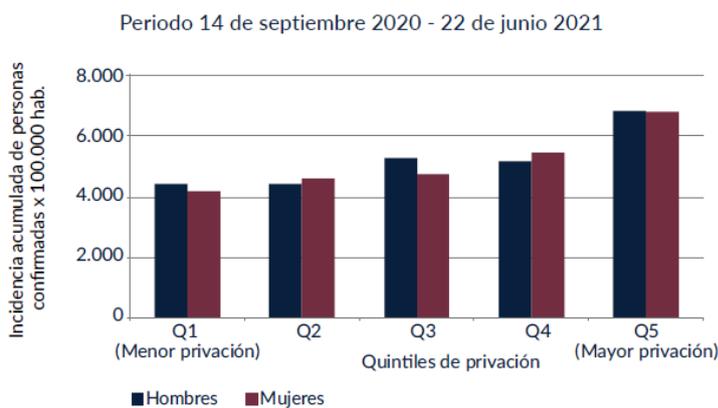
Ahora bien, la experiencia y los datos refuerzan que la decisión de apertura de centros, con protocolos consensuados y basados en la evidencia, fue correcta. En el gráfico 4 se muestra la incidencia acumulada en el grupo de 0 a 14 años, en tres periodos: el primero (25 de febrero-7 de septiembre de 2020), en que no había escuelas abiertas y las actividades presenciales en verano también fueron muy restrictivas, el segundo y el tercero, correspondientes a los cursos escolares 2020-21 y parte de 2021-22, con escuelas abiertas (Agència de Salut Pública de Barcelona, 2022). Se aprecia como las desigualdades relativas son mayores en el primer periodo, están presentes también en el segundo, pero con menor desigualdad relativa, y no se presentan en el tercero.

Aunque son necesarios análisis que contemplen las diferentes variables que operan en fenómenos tan complejos como son la salud y las desigualdades, un sencillo gráfico como el que se acompaña va a favor de que la escuela es una de las políticas públicas que hay que preservar al máximo, y que su impacto va más allá de la interacción alumnado-profesorado, ya que la vida que ofrece un centro educativo abierto es la que aporta otros factores promotores de la salud y preservadores de la equidad.

**Gráfico 4. Incidencia acumulada de COVID-19 en el grupo de 0 a 14 años, según nivel de privación en los periodos que se señalan previamente en cada gráfico**

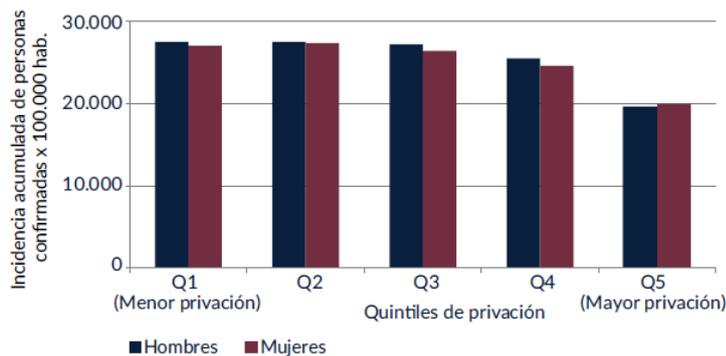


Fuente: Registro COVID-19. Departamento de Salud. Generalitat de Catalunya.



Fuente: Registro COVID-19. Departamento de Salud. Generalitat de Catalunya.

Periodo 13 de septiembre 2021 - 27 de marzo 2022



Fuente Registro COVID-19. Departamento de Salud. Generalitat de Catalunya.

### 3.3. Trabajo

La COVID-19 ha tenido un gran impacto en el ámbito del trabajo. En primer lugar, en relación con la infección de las personas trabajadoras, pero también respecto del mercado y las condiciones de trabajo. Aquí entran cuestiones como el cierre de empresas, con el consiguiente aumento del paro y disminución del empleo, el elevado número de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTO) o el rápido crecimiento del teletrabajo y, con él, el incremento del uso de las tecnologías digitales. Y, en segundo lugar, el impacto en relación con las desigualdades. Por ejemplo, durante la primera ola, las condiciones de trabajo y de empleo en España, así como la exposición a riesgos psicosociales, eran peores sobre todo en las trabajadoras de servicios esenciales, que incluyen la asistencia sanitaria, sociosanitaria, la limpieza y el comercio minorista de alimentos, entre otros, y que se caracterizan por una elevada proporción de puestos de trabajo poco reconocidos socialmente y significativamente invisibilizados (Utzet et al., 2022).

También el trabajo de cuidados y doméstico no remunerado ha sufrido el impacto de la pandemia, incluyendo el aumento de los cuidados de personas enfermas, la atención a los niños durante el cierre de los centros educativos o el incremento del trabajo doméstico por la mayor presencia de personas en los domicilios.

• **El impacto de la COVID-19 en el mercado de trabajo.** Entre julio de 2020 y mayo de 2021, se notificaron 8.022 casos en 4.836 centros de trabajo diferentes de personas que estaban trabajando presencialmente cuando fueron diagnosticadas de COVID-19 y, por lo tanto, podían transmitir la enfermedad en el entorno laboral. También se comunicaron 228 brotes laborales (tres o más casos simultáneos en personas trabajadoras que comparten entorno de trabajo)<sup>6</sup>. El sector de actividad más afectado por la infección fue el de las actividades sanitarias y de servicios sociales. El sector del comercio y las reparaciones fue el más afectado en relación con el paro y los ERTE. Si bien las medidas para paliar los efectos negativos de la COVID-19, como los ERTE, han permitido mantener en parte los ingresos y el empleo, no han podido eliminar la incertidumbre en cuanto al futuro laboral. Incertidumbre que, como el paro, es un factor asociado a los problemas de salud mental.

Los datos de 2020 indican un efecto muy relevante en las mujeres trabajadoras, tanto en relación con las que se infectaron por la COVID-19 como con respecto al aumento del volumen del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (Cortès Franch et al., 2021).

• **La acción de salud pública.** Desde bien al principio de la pandemia, las autoridades sanitarias destacaron el papel que tenían que llevar a cabo los servicios de prevención de riesgos laborales (SPRL) para participar en la vigilancia y control de la pandemia. Los procedimientos indicaban la necesidad de coordinar su acción con los servicios de salud pública.

<sup>6</sup> Se excluyen las residencias geriátricas, centros de educación reglada, centros sanitarios y sociosanitarios y otros tipos de centros especiales.

Esta coordinación prácticamente no ha sido desarrollada, con alguna notable excepción, como es el caso del País Vasco (Guisasola Yeregui y Ibañez Vallejo, 2021). Barcelona ha sido otra de esas excepciones. La ASPB desplegó una serie de acciones dirigidas al apoyo de los SPRL de la ciudad para hacer frente a una situación excepcional marcada por la inmediatez, la evolución constante de la información y la falta de experiencia en la gestión de una epidemia. La coordinación con la Inspección de Trabajo, con el fin de orientar su tarea inspectora hacia los centros de trabajo con incumplimientos de las medidas preventivas, fue otra experiencia de trabajo intersectorial más allá de los SPRL y las empresas (Agència de Salut Pública de Barcelona, 2021).

Como en tantos otros ámbitos, también la COVID-19 ha puesto de manifiesto limitaciones y oportunidades en el ámbito laboral. Destacan en este sentido la necesidad del trabajo intersectorial entre todos los agentes implicados, la mejora de los sistemas de información (que tendrían que integrar, entre otros, a los SPRL) y la implicación y movilización de todos los recursos disponibles en el ámbito de la salud laboral (además de los SPRL, las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social). Aparte de los aspectos relacionados específicamente con la vigilancia y control de la COVID-19, el ámbito del trabajo tiene que afrontar nuevos retos que la epidemia ha puesto de manifiesto, entre los cuales cabe mencionar el gran crecimiento del teletrabajo, la importancia del trabajo de cuidados (remunerado y no remunerado) y el impacto de la pandemia en la salud mental de las personas trabajadoras.

#### **4. Vacunas**

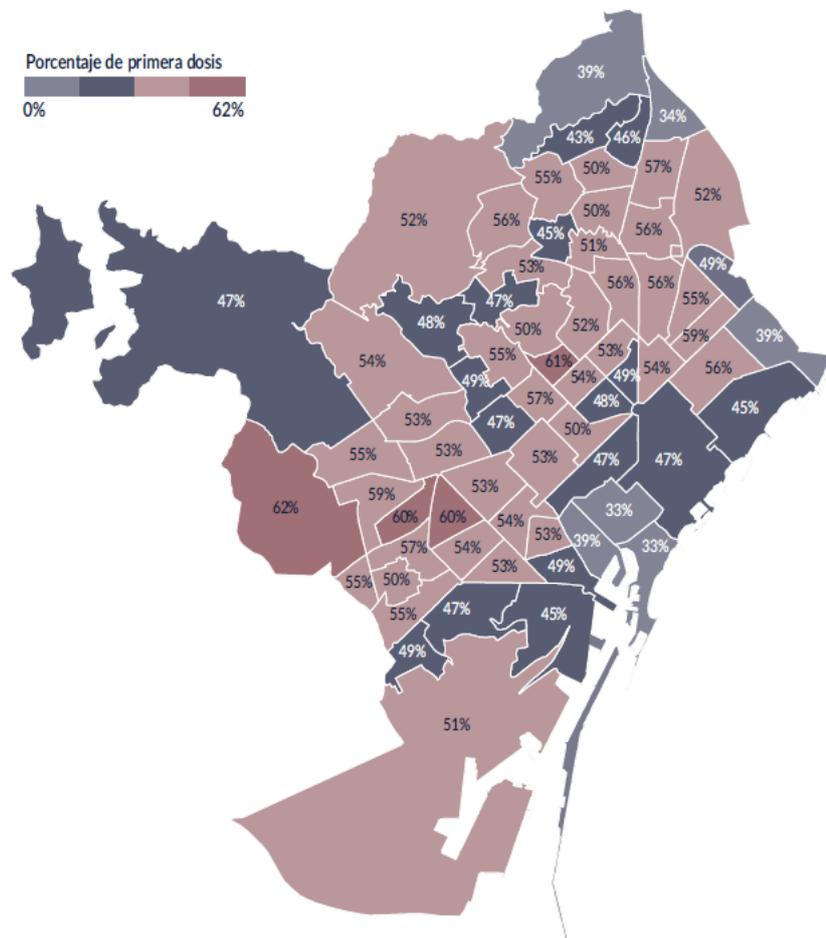
Un aspecto destacado de la respuesta a la crisis fue el rápido desarrollo de vacunas contra la COVID-19. Pese a ello, debido al tiempo que requiere la producción de las vacunas y al conocimiento científico limitado en los primeros tiempos, por todo el mundo se establecieron estrategias de vacunación basadas en la priorización. Los objetivos principales fueron reducir la mortalidad y la morbilidad en las poblaciones de mayor riesgo y mejorar la resiliencia de los sistemas de salud. En poco tiempo, las vacunas redujeron la incidencia y la gravedad de la COVID-19 en los países que tuvieron acceso a ellas, y, al mismo tiempo, se puso de manifiesto la desigualdad persistente en su distribución.

En las fases iniciales, los grupos priorizados incluyeron a las personas mayores, las que vivían y trabajaban en residencias, el personal sanitario y de servicios públicos esenciales y las personas vulnerables. Más adelante se amplió gradualmente a los grupos más jóvenes. Y, posteriormente, una vez aprobadas las vacunas para estos grupos de edad, se incluyeron a los adolescentes y niños a partir de los cinco años. Se establecieron órganos de coordinación de la vacunación en el ámbito nacional y autonómico para garantizar la traducción adecuada de la evidencia en políticas y prácticas. La organización de la vacunación en las primeras fases en Cataluña, en que se vacunaban servicios esenciales, sanitarios y residencias de personas mayores, recayó en los hospitales de la ciudad. Más adelante, la vacunación se reorientó hacia la atención primaria y se habilitaron puntos de vacunación masiva, que administraron la mayor parte de vacunas a la ciudadanía. La logística y distribución de vacunas en la ciudad se tensionó, ya que se multiplicó por cinco el número de dosis distribuidas respecto de los años anteriores.

En Barcelona, el 20 de abril de 2022, 1.402.438 personas habían recibido una primera dosis de la vacuna y 1.368.412 personas habían completado la vacunación primaria. La cobertura acumulada en la población a partir de los cinco años había llegado al 88,5 % para la primera dosis y al 86,4 % para la vacunación primaria completa. Respecto de la dosis adicional, la cobertura era del 88,6 % en las personas a partir de los 75 años y del 77,4 % en las personas de 65 a 74 años.

A pesar de los buenos resultados generales, se previó la aparición de desigualdades sociales, ya que existen en la mayor parte de indicadores de la salud humana. Para conocer las posibles desigualdades se solicitaron a los servicios sanitarios y al Departamento de Salud las coberturas por área básica de salud (ABS) según sexo, barrio de residencia, edad y nacionalidad.

**Figura 1. Cobertura vacunal de la primera dosis en personas de 5 a 11 años en Barcelona por ABS**



Fuente: Portal de datos abiertos de la Generalitat de Catalunya.

Se describieron semanalmente y se analizaron también las diferencias entre los barrios mejor y peor vacunados. Desde el principio, la cobertura fue superior entre las mujeres, lo que puede explicarse por su mayor adherencia a las intervenciones de salud y por su participación en tareas de cuidados, aunque la diferencia fue reduciéndose progresivamente. Las coberturas según nacionalidad mostraron brechas importantes entre algunas de ellas y la española. Las desigualdades por zona de residencia aparecieron en el momento en que se pidió a la población de 60 a 70 años que solicitara autocita a través de internet. Las desigualdades por zona de residencia se han ido reproduciendo a medida que se abrían grupos de edad. La figura 1 muestra la cobertura en abril de 2022 en niños de 5 a 11 años en Barcelona, el último grupo de edad abierto.

Para abordar las desigualdades, la ASPB puso en marcha en el primer trimestre de 2021 una alianza interinstitucional, la Oficina de Vacunaciones, con el CSB, el ICS y el Ayuntamiento de Barcelona, que valoraba semanalmente las coberturas. Ante las desigualdades emergentes, se identificaron las causas con una encuesta a los agentes comunitarios de los barrios con mayor retraso en la vacunación, que destacó la existencia de barreras digitales, idiomáticas y culturales que dificultaban la obtención de una autocita, así como barreras de horarios para el acceso a los centros de vacunación.

Para afrontarlo se diseñaron e implementaron intervenciones en los barrios con coberturas bajas. Se establecieron 26 puntos municipales que ofrecían apoyo para obtener cita digitalmente. Atendieron a 1.865 personas (53 % hombres, 55 % ≤ 49 años, 37 % de Ciutat Vella, 27 % de nacionalidad española). El 32 % obtuvo una cita para vacunarse, un 43 % resolvió dudas y el 25 % restante fue derivado a otros servicios.

Además, se realizaron 18 jornadas comunitarias, donde se vacunó sin cita a 1.960 personas (63 % hombres, 58 % 18-39 años, 76 % residentes en Barcelona, 41 % de nacionalidad española).

Durante el 2021, la diferencia absoluta entre las ABS con mejor y peor cobertura en personas de 60-69 años se redujo considerablemente, pasando de una diferencia del 31,3 % en mayo a un 13 % en noviembre.

## **5. Comunicación**

Durante la pandemia ha habido una avalancha de información procedente de fuentes diversas, en ocasiones no lo bastante cualificadas (Ioannidis et al., 2021), con muchas noticias falsas y sin un liderazgo claro de la salud pública, lo que ha generado desconfianza entre la población. Comunicar de forma oportuna, asertivamente y con transparencia los mensajes necesarios para hacer frente a las incertidumbres que generan las situaciones de crisis, así como para facilitar la confianza, la aceptabilidad y el cumplimiento de las correspondientes medidas de prevención, individuales y colectivas, es clave (Gragera et al., 2022).

Desde el inicio de la pandemia, una de las principales funciones de la ASPB ha sido la generación de conocimiento sobre la COVID-19 para cubrir la necesidad de información de las personas decisoras y profesionales, así como de los medios de comunicación y de la ciudadanía. Por eso, se desarrollaron varias acciones de comunicación con nuevos contenidos en relación con la COVID-19, con información actualizada, adaptada a los diferentes públicos, de carácter divulgativo y accesible, y haciendo frente a las informaciones falsas para contribuir a generar confianza (Hyland-Wood et al., 2021). Ha habido un gran incremento en las visitas a la web y un importante aumento en el número de personas que siguen las redes sociales de la ASPB, lo que revela una estrategia basada en la transparencia y la información continua (Pulido-Polo et al., 2021). También se reforzó la relación con los medios de comunicación y aumentó la presencia de la ASPB en prensa, radio y TV, aunque la aparición de profesionales de la salud pública ha sido la minoritaria (Rebolledo et al., 2021).

La primera acción comunicativa fue la elaboración de una página web con las preguntas más frecuentes y respuestas sobre la COVID-19, actualizada y dirigida a profesionales y al público en general. Desde el 18 de febrero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021 tuvo cerca de 375.000 visitas. Por otra parte, se publicó la web de datos interactiva #COVID19aldiaBCN (Marí-dell'Olmo et al., 2020), con información diaria de los casos e incidencia de la COVID-19 y el exceso de mortalidad en Barcelona según sexo, edad, territorio y nivel socioeconómico, muy útil para la vigilancia y planificación. La web #COVID19aldiaBCN tuvo casi 222.000 visitas desde el 21 de junio de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021 (Agència de Salut Pública de Barcelona, 2020). Más adelante, se diseñó el informe diario divulgativo, con una selección de los principales indicadores de seguimiento de la COVID-19 en la ciudad, que tuvo cerca de 7.000 visitas desde el 8 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2021. A continuación, se creó un nuevo espacio denominado Web COVID-19, donde se muestra información diversa sobre la COVID-19 y aspectos relacionados:

- Información sobre áreas de la salud pública en relación con la COVID-19, como salud ambiental, seguridad alimentaria, salud y trabajo y salud comunitaria.
- Otras acciones comunicativas desarrolladas, y disponibles en el canal de YouTube de la ASPB, han sido las sesiones de formación a profesionales y sesiones científicas. Igualmente, se organizó una de las exposiciones de Arte y Salud dedicada al abordaje de la COVID-19 de la ASPB.

Finalmente, cabe destacar el refuerzo de la acción de comunicación del riesgo y de las medidas preventivas de la COVID-19 en los barrios, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad socioeconómica o las barreras idiomáticas o culturales de las personas residentes. Se diseñaron mensajes y formatos sencillos, traducidos a los idiomas de las comunidades más frecuentes en la ciudad.

Se llevaron a cabo varias acciones de comunicación de carácter comunitario, utilizando personas informadoras de calle, con la participación de las entidades y referentes del barrio, así como de los equipos de mediación cultural y traducción, mediante sesiones informativas presenciales y canales comunes como WhatsApp.

Toda esta nueva información ha promovido un número importante de nuevas visitas a los canales oficiales de la ASPB. Así, en 2020 se registraron más de 740.000 visitas y en 2021 más de 1.251.000, respecto de las 300.000 visitas del año 2019. Asimismo, el número de personas seguidoras de la ASPB en redes sociales aumentó; a finales del año 2021 eran 8.882 en Twitter (respecto de las 5.312 en 2019), en LinkedIn 2.526 (respecto de las 1.308 en 2019) y en Facebook 1.185 (respecto de las 1.047 en 2019).

Igualmente, la ASPB se ha convertido en una fuente más de referencia sobre la situación de la COVID-19 en la ciudad de Barcelona para los medios de comunicación, de forma que en los años 2020 y 2021 se redactaron 42 notas de prensa y se realizaron 14 ruedas de prensa (la mayoría conjuntamente con el Ayuntamiento de Barcelona), lo que favoreció las más de 300 apariciones de la ASPB en prensa, varias entrevistas en TV y radio y la publicación diaria de los datos de la web #COVID19aldiaBCN en la web de BTV, la cadena de TV local de la ciudad.

## **6. La COVID-19, un problema complejo**

Desde un punto de vista ético, las políticas de salud pública buscan maximizar el bien común, preservando los derechos individuales y con una perspectiva de equidad. En la primera ola de la pandemia hubo un gran consenso sobre la necesidad de un confinamiento muy estricto con el fin de reducir la transmisión, la morbilidad y la mortalidad a corto plazo y evitar el colapso del sistema sanitario en un contexto de incertidumbre y desconocimiento.

Sin embargo, posteriormente, medidas como las órdenes de permanecer en casa, las restricciones obligatorias de algunos sectores de actividad, el uso obligatorio de las mascarillas o la presión para la vacunación suscitaron un debate sobre la restricción de la libertad y los derechos individuales. Muchas de esas medidas han sido percibidas como desproporcionadas, contradictorias o incoherentes y, a menudo, improvisadas.

Así, tras la primera ola se hizo evidente que la respuesta no podía ser estrictamente biomédica, centrada en la prevención de la infección, sino que la COVID-19 era un problema complejo que, como tal, requería un abordaje multisectorial (Angeli et al., 2021). Los problemas complejos se caracterizan por ser difíciles de definir, por múltiples interdependencias e interacciones, por soluciones que pueden generar problemas inesperados, sin soluciones claras. Son socialmente complejos, pueden requerir cambios de conducta, exigen abordajes intersectoriales y son aparentemente intratables, con constantes errores en los abordajes adoptados.

En un problema complejo como la pandemia, el bien común no se tendría que formular únicamente a corto plazo, como la reducción de la incidencia y del número de defunciones relacionadas con la COVID-19 en un momento determinado, sino que tendría que tener en cuenta el medio y largo plazo, así como los efectos colaterales de las medidas centradas en la prevención de la COVID-19. Con una mirada a futuro, la pandemia ha demostrado que al menos se tenían que abordar tres consecuencias de la COVID-19 y de las intervenciones dirigidas a prevenirla: la reducción en el acceso a los servicios sanitarios para problemas diferentes de la COVID-19, la salud mental y el impacto económico, lo que comporta que la respuesta no puede ser únicamente sanitaria, sino que tiene que implicar, como se ha visto a lo largo del capítulo, otros sectores y disciplinas, así como la participación de la comunidad (Angeli et al., 2021).

El impacto sanitario ha ido más allá de la COVID-19, ya que, como se ha mencionado antes, se redujo el acceso a los servicios sanitarios para problemas de salud diferentes de la COVID-19, como los trastornos crónicos de salud, los problemas cardiovasculares o el cáncer, porque los profesionales tenían que atender la avalancha de pacientes con COVID-19 y algunas personas tenían miedo de desplazarse a los centros de salud, pero también porque una parte sustancial de la asistencia sanitaria pasó a hacerse telemáticamente, lo que disminuyó el acceso sobre todo de los colectivos más desfavorecidos (Davies et al., 2021).

Con la pandemia aumentaron significativamente los problemas de salud mental, lo que se explica tanto por los efectos directos de la infección como por otros indirectos relacionados con la pérdida de personas amadas y la aplicación generalizada de medidas estrictas de control de la infección, que se han traducido en aislamiento, restricciones para el acompañamiento en la muerte de personas amadas o para las visitas a residencias, miedo y problemas económicos, entre otros (Philip Rajkumar, 2021). Pese a que los recursos para la atención de salud mental son insuficientes desde hace muchos años, aunque se incrementen, la asistencia por sí sola no es suficiente para reducir y prevenir unos problemas de salud mental que, en general, tienen causas sociales.

La pandemia ha tenido un gran impacto sobre la economía en todo el mundo, pero particularmente en nuestro entorno, donde el sistema productivo es demasiado dependiente de sectores vulnerables a la pandemia como el turismo, la construcción, la industria de la alimentación y la restauración (Pinilla et al., 2021). El impacto sobre la salud y el bienestar de las personas habría sido todavía superior de no haberse impulsado de forma decidida medidas como los ERTE, que han servido como instrumento para mantener el empleo y las rentas de las familias y, por lo tanto, el consumo y la demanda interna (Ruesga et al., 2021).

## **7. Conclusiones**

La pandemia de COVID-19 ha tenido un enorme impacto sobre la salud y el bienestar de la ciudadanía, así como sobre la economía, pero también ha permitido desarrollar en tiempo récord nuevas herramientas y formas de trabajo que servirán para afrontar mejor futuras emergencias.

Desde el punto de vista de la información, la pandemia ha puesto de manifiesto las graves limitaciones de los sistemas de información de las enfermedades de declaración obligatoria y de las vacunas, así como la posibilidad de mejorarlos y convertirlos en sistemas ágiles con datos actualizados diariamente.

Las desigualdades sociales, tanto en la incidencia de la infección como en las coberturas vacunales, remarcan la importancia de incluir, además de la información biomédica, datos sobre los determinantes y las desigualdades sociales.

La vacunación generalizada, en un país que confía en las vacunas y en el sistema sanitario, ha reducido la hospitalización y la mortalidad por COVID-19. El establecimiento de grupos de trabajo interinstitucionales ha ayudado a incluir la equidad en la estrategia de vacunación en la ciudad.

Durante la pandemia ha habido un exceso de información procedente de fuentes muy diversas, a menudo contradictoria y a veces falsifica. Es necesario un liderazgo más claro de la salud pública con información veraz, contrastada y rápida para generar confianza y facilitar la toma de decisiones y la evaluación.

La COVID-19 ha evidenciado que las intervenciones individuales, basadas exclusivamente en la atención sanitaria o el rastreo de casos, no son suficientes, sino que tienen que complementarse con un abordaje poblacional con actuaciones intersectoriales que aborden la complejidad de una pandemia como esta.

Finalmente, la COVID-19 muestra la necesidad de aumentar la investigación sobre los determinantes y las desigualdades sociales en las enfermedades transmisibles y de evaluar el impacto de las intervenciones, promovidas desde el sector de la salud o no, sobre varios resultados en la salud, incluyendo la perspectiva de equidad.

---

## Bibliografía

ABOAL-VIÑAS, J. L. (2010). Salud pública y sistema sanitario. Informe SESPAS 2010. *Gaceta Sanitaria*, 24(SUPPL. 1), 12–18. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2010.08.003>

AGÈNCIA DE SALUT PÚBLICA DE BARCELONA. (2020). *Web Covid-19, coronavirus SARS-CoV-2*. <https://webs.aspb.cat/covid19/>

AGÈNCIA DE SALUT PÚBLICA DE BARCELONA. (2021). *La salut a Barcelona 2020*. Agència de Salut Pública de Barcelona.

AGÈNCIA DE SALUT PÚBLICA DE BARCELONA. (2022). *#COVID19aldiaBCN. Evolució de la infecció per coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19) a Barcelona*. [https://aspb.shinyapps.io/COVID19\\_BC/N/](https://aspb.shinyapps.io/COVID19_BC/N/)

AHRENDT, D., CABRITA, J., CLERICI, E., HURLEY, J., LEONČIKAS, T., MASCHERINI, M., RISO, S., Y SANDOR, E. (2020). Living, working and COVID-19. In *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. <http://eurofound.link/ef20059>

ANGELI, F., CAMPORESI, S., Y DAL FABBRO, G. (2021). The COVID-19 wicked problem in public health ethics: conflicting evidence, or incommensurable values? *Humanities and Social Sciences Communications*, 8 (1), 1–8. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00839-1>

BEHRENS, L. L., Y NAYLOR, M. D. (2020). “We are Alone in This Battle”: A Framework for a Coordinated Response to COVID-19 in Nursing Homes. *Journal of Aging and Social Policy*, 32(4–5), 316–322. <https://doi.org/10.1080/08959420.2020.1773190>

BOFILL-POCH, S. (2018). Changing moralities: Rethinking elderly care in Spain. *The Australian Journal of Anthropology*, 29(2), 237–249.

CORTÈS FRANCH, I., ARCAS FERRÉ, M. M., Y OLLÉ ESPLUGA, L. (2021). *Indicadors de salut i treball de Barcelona, any 2020*. Agència de Salut Pública de Barcelona.

DAVIES, A. R., HONEYMAN, M., Y GANN, B. (2021). Addressing the digital inverse care law in the time of COVID-19: Potential for digital technology to exacerbate or mitigate health inequalities. *Journal of Medical Internet Research*, 23(4). <https://doi.org/10.2196/21726>

DEUSDAD, B. A., PACE, C., Y ANTTONEN, A. (2016). Facing the Challenges in the Development of Long-Term Care for Older People in Europe in the Context of an Economic Crisis. *Journal of Social Service Research*, 42(2), 144–150. <https://doi.org/10.1080/01488376.2015.1133147>

DOMI, M., LEITSON, M., GIFFORD, D., NICOLAOU, A., SREENIVAS, K., I BISHNOI, C. (2021). The BNT162b2 vaccine is associated with lower new COVID-19 cases in nursing home residents and staff. *Journal of the American Geriatrics Society*, 69(8), 2079–2089. <https://doi.org/10.1111/jgs.17224>

DOOLEY, D. G., RHODES, H., Y BANDEALY, A. (2022). Pandemic Recovery for Children—Beyond Reopening Schools. *JAMA Pediatrics*, 176(4), 347–348. <https://doi.org/10.1056/nejmp2022641>

GRAGERA, A., LÓPEZ, C., BARBARÀ, C., CASASNOVAS, L., ARCARONS, F., GALLEGO, H., PABLO, J., MARESMA, M., ALMIRALL, S., Y VIDAL, P. (2022). *El sistema de salut a Catalunya front a futures pandèmies*.

GUISASOLA YEREGUI, A., Y IBAÑEZ VALLEJO, L. (2021). El rastreo de la COVID-19 en el mundo laboral. La experiencia del País Vasco. *Revista Espanola de Salud Pública*, 95, e1–e16.

HYLAND-WOOD, B., GARDNER, J., LEASK, J., Y ECKER, U. K. H. (2021). Toward effective government communication strategies in the era of COVID-19. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1–11. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00701-w>

IOANNIDIS, J. P., TEZEL, A., Y JAGSI, R. (2021). Overall and COVID-19-specific citation impact of highly visible COVID-19 media experts: Bibliometric analysis. *BMJ Open*, 11(10), 1–7. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2021-052856>

MARÍ-DELL'OLMO, M., GOTSSENS, M., RODRÍGUEZ-SANZ, M., PASARÍN, M.I., RIUS, C., ARTAZCOZ, L., Y BORRELL, C. (2020). #COVID19aldiaBCN: Com afecta la COVID-19 a la ciutat de Barcelona?

PHILIP RAJKUMAR, R. (2021). Sleep, physical activity and mental health during the COVID-19 pandemic: complexities and opportunities for intervention (editorial). *Sleep Medicine*, 77, 307–308.

PINILLA, J., BARBER, P., VALLEJO-TORRES, L., RODRÍGUEZ-MIRELES, S., LÓPEZ-VALCÁRCEL, B. G., Y SERRA-MAJEM, L. (2021). The Economic Impact of the SARS-COV-2 (COVID-19) Pandemic in Spain. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18, 4708. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2021.101090>

PULIDO-POLO, M., LOZANO-GONZÁLEZ, A. A., Y HERNÁNDEZ-SANTAOLALLA, V. (2021). Uso institucional de Twitter para combatir la infodemia causada por la crisis sanitaria de la COVID-19. *EI Profesional de La Informacion*, 30(1), 1–15. <https://doi.org/10.3145/epi.2021.ene.19>

REBOLLEDO, M., GONZÁLEZ, H., Y OLZA, I. (2021). Artículos Visibilidad de los sanitarios durante la crisis del informativos de televisión. *Comunicação, Saúde, Educação*, 25(S1), 1–19. <https://doi.org/10.1590/interface.200606>

RUESGA, SANTIAGO M, Y VIÑAS, A. I. (2021). Desempleo y ERTes: un dilema para España ante la pandemia de COVID-19. *Economía UNAM*, 18(52), 87–106. <https://www.razon.com.mx/co%lumnas/desempleo-y-migracion/>

UTZET, M., BACIGALUPE, A., Y NAVARRO, A. (2022). Occupational health, frontline workers and COVID-19 lockdown: new gender-related inequalities? *Journal of Epidemiology and Community Health*, jech-2021-217692. <https://doi.org/10.1136/jech-2021-217692>

VINER, R., RUSSELL, S., SAULLE, R., CROKER, H., STANSFIELD, C., PACKER, J., NICHOLLS, D., GODDINGS, A. L., BONELL, C., HUDSON, L., HOPE, S., WARD, J., SCHWALBE, N., MORGAN, A., Y MINOZZI, S. (2022). School Closures during Social Lockdown and Mental Health, Health Behaviors, and Well-being among Children and Adolescents during the First COVID-19 Wave: A Systematic Review. *JAMA Pediatrics*, 176(4), 400–409. <https://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2021.5840>

Diciembre 2022

**Palabras clave:** discapacidad,  
ocupación, trabajo, inclusión laboral,  
IMPD

## El apoyo contra la exclusión laboral de las personas con discapacidad en contexto COVID-19

Sergi Morera<sup>a</sup>, Àngels Garcia<sup>b</sup>, Lola Montejo<sup>c</sup>, Assumpta Soler<sup>d</sup> y Laura Trujillo<sup>e</sup>

**La pandemia ha afectado el mercado de trabajo de personas con discapacidad. Ha comportado una situación de mayor desempleo, una caída general de la contratación y cambios en la proporción de personas contratadas en el mercado laboral protegido y ordinario. La red de apoyo a las personas con discapacidad en Barcelona ha intervenido para contrarrestar tendencias negativas y ofrecer alternativas a la contratación al mercado ordinario. Hay que consolidar algunas de las medidas llevadas a cabo para ofrecer alternativas laborales a las personas con discapacidad.**

Con la declaración del estado de alarma a causa de la pandemia de COVID-19 y las medidas de confinamiento de la población decretadas por el gobierno en marzo del 2020, la situación de precariedad y de inseguridad económica de muchas personas se vio agravada. No fueron una excepción las personas con discapacidad, la inclusión laboral en el mercado ordinario de las cuales parte de unos fundamentos débiles a causa de la falta de adaptación de los puestos de trabajo y el desconocimiento de las capacidades y las oportunidades por parte de la empresa. Las barreras en el acceso al mercado de trabajo de las personas con discapacidad se traducen en una tasa de actividad del 37,1 %, mientras que la tasa de actividad de la población general es de más del doble y se sitúa, según el Observatorio del Trabajo y Modelo Productivo, en un 79,7 % el año 2021. Es decir, por término medio solo participa en el mercado de trabajo poco más de una de cada tres personas con discapacidad en edad laboral, mientras que en el caso de las mujeres la tasa es todavía inferior y se sitúa en el 34,7 %.

La crisis económica derivada de la alarma sanitaria ha puesto en riesgo la inserción laboral de las personas con discapacidad. Los últimos en incorporarse al mercado laboral, casi los primeros en ser expulsados de este. Las dificultades para mantener la actividad laboral han actuado de manera incisiva, incrementando la pérdida de trabajo y obstaculizando los itinerarios laborales de las personas con discapacidad. El informe "Observatorio sobre discapacidad y mercado de trabajo en España", publicado por Odismet a raíz de la crisis de COVID-19, concluía que el 60 % de las personas con discapacidad que tenían un empleo estaban en riesgo de perder su trabajo a causa de la pandemia.

---

a. Jefe de Planificación y Evaluación del IMPD. [@sergimorera](https://twitter.com/sergimorera) en colaboración con:

b. Jefa del Equipo de Atención Laboral del IMPD. [agarciad@bcn.cat](mailto:agarciad@bcn.cat)

c. Coordinadora Red de Inclusión Barcelona. [@lolamontejojoc](https://twitter.com/lolamontejojoc)

d. Técnica de Planificación y Evaluación del IMPD. [asolerf@bcn.cat](mailto:asolerf@bcn.cat)

e. Técnica de Planificación y Evaluación del IMPD. [@laura\\_trujillo](https://twitter.com/laura_trujillo)

El cierre de puertas a la inclusión laboral significa una amenaza para todo el colectivo. En este contexto, las tareas de asesoramiento legal y de apoyo llevadas a cabo por los servicios de inserción laboral se han tenido que multiplicar.

El empleo de las personas con discapacidad se configura sobre una doble dimensión: la del mercado protegido y la del mercado laboral ordinario. El mercado protegido lo forman los centros especiales de trabajo (CET)<sup>7</sup>. Estos fueron concebidos como un instrumento de transición al mercado laboral para la inserción laboral de personas con discapacidad intelectual o derivada de un trastorno mental de un grado igual o superior al 33 % o de personas con discapacidad física o sensorial con un grado del 65 % o más. Las ayudas previstas para los CET son diversas y se aplican, entre otros, a la promoción de la contratación de personas con discapacidad (subvención de los costes laborales y de Seguridad Social), a la creación o ampliación de los centros, al mantenimiento de los puestos de trabajo (bonificación de la cuota empresarial en la Seguridad Social, subvención de costes salariales hasta el 50 % del SMI) o a la adaptación del puesto de trabajo<sup>8</sup>. Un 75 % de los contratos específicos para personas con discapacidad los hacen los CET<sup>9</sup>, con un salario que no se suele alejar mucho del salario mínimo interprofesional. Derivada de los CET está la figura del enclave laboral, que es el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, denominada empresa colaboradora, y un centro especial de trabajo (CET), para la realización de obras o servicios que guarden una relación directa con la actividad de la empresa. Se trata de una figura denominada “medida alternativa” a la cual pueden optar las empresas de 50 o más trabajadores que no han contratado directamente el porcentaje de personas con discapacidad previsto en la normativa. En los enclaves, un grupo de trabajadores con discapacidad del CET se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora<sup>10</sup>, aunque la organización del trabajo corresponde al CET, con quien el trabajador con discapacidad tiene una relación laboral.

En contraposición al trabajo protegido en los CET, está la participación en el mercado ordinario, en el cual las personas con discapacidad tienen un papel activo e igual al del resto de trabajadores. Tanto el mercado protegido como el mercado ordinario se han visto especialmente afectados por la pandemia.

En Cataluña, justo antes de la pandemia, los CET habían afrontado un problema de infrafinanciamiento por culpa de un incremento de la masa salarial del 35 % en tres años. La falta de financiación era consecuencia de las subidas del salario mínimo interprofesional (SMI) entre los años 2017 y 2019. Partiendo de esta situación, el impacto de la pandemia en los centros especiales de trabajo fue muy grande. Entidades como AMMFEINA, que agrupa las entidades de iniciativa social que promueven la inclusión y la no exclusión social laboral de las personas con un problema de salud mental, y Dincat, que representa las entidades del sector de la discapacidad intelectual en Cataluña, han subrayado los problemas que la pandemia causó a los

---

7. Los CET a menudo han sido identificados como una opción segregadora. En su origen, se argumentaba que las personas con discapacidad eran incapaces de desarrollar un trabajo en el mercado ordinario de trabajo, sobre todo en el caso de la discapacidad intelectual (Parmenter, 2011). Inicialmente, ofrecían trabajo remunerado a personas con discapacidad, de manera que se cubrían gastos residenciales. La regulación de la relación laboral de los trabajadores y de los contratos laborales del CET es relativamente nueva, y los contratos acostumbra a estar remunerados con el salario mínimo interprofesional.

8. <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/empleo-para-personas-con-discapacidad/centros-especiales-empleo.html>.

9. Los contratos específicos a personas con discapacidad no representan el total de la contratación del colectivo, son entre el 30% y el 40% anual del total de contratos del mercado de trabajo —mercado protegido y ordinario— en función del año (Odismet, 2022).

10. Después de la publicación de la Ley de integración social de los minusválidos, se promovieron los enclaves como medidas alternativas para las empresas que no cumplían con la reserva del 2 % mediante el Real decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad.

CET<sup>11</sup>. Según una encuesta hecha a sus asociados, el 77,6 % de los CET cerraron el balance económico del 2020 con pérdidas y por debajo de su previsión, y con una caída de la facturación de cerca del 25 %. Son varias las entidades que, por estos motivos, han pedido un plan de choque para el mercado protegido con líneas específicas de gasto público.

La situación para la inclusión en el mercado ordinario no ha sido mejor. La Red para la Inclusión Laboral de Barcelona (XIB, según la sigla en catalán), que con el liderazgo del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD) agrupa las entidades que trabajan para la inclusión en el mercado ordinario en la ciudad, llevó a cabo el seguimiento de un millar de personas con discapacidad que estaban trabajando durante marzo y abril del 2020. En un primer momento un 90 % de las personas con discapacidad siguieron teniendo vinculación con la empresa, pero el día a día cambiaba. Un 27 % siguieron trabajando en servicios esenciales, un 11,6 % empezaron a teletrabajar y un 24 % pasó a situación de expediente de regulación temporal de empleo (ERTE)<sup>12</sup>. En esta situación de cambio y adaptación, desde los servicios de soporte a la inclusión laboral se ha tenido un papel activo al proporcionar asesoramiento a las empresas en materia legal, y se ha incrementado el seguimiento y el apoyo en remoto a las personas trabajadoras. Se ha apoyado a las personas que prestaban servicios esenciales y a aquellas que han seguido en situación activa, pero que han tenido que adaptar su trabajo al teletrabajo. En los dos casos, la atención y el apoyo profesionales han sido imprescindibles para la adaptación a las restricciones y el cumplimiento de las regulaciones sanitarias, y también para la adaptación al trabajo a distancia de un colectivo en el que destaca la brecha digital<sup>13</sup>.

En otras palabras, la COVID-19 impactó en una realidad complicada, por las tensiones económicas de los CET y por el difícil acceso al mercado laboral abierto. Ante este contexto, el IMPD empezó durante el 2020 una acción de emergencia mediante el Equipo de Asesoramiento Laboral, un servicio propio del IMPD para la inclusión laboral de personas con discapacidad, así como de apoyo a la inserción laboral a través de todos los dispositivos adheridos a la Red para la Inclusión Laboral de Barcelona.

El contraste de datos del mercado de trabajo que se muestra a continuación añade más información sobre dónde nos encontrábamos, qué nos ha pasado y cómo en contexto de pandemia el IMPD ha adaptado las políticas públicas de apoyo a la inserción laboral.

## **1. Contratación y mercado de trabajo de las personas con discapacidad en contexto COVID**

La pandemia ha llevado el mercado de trabajo de personas con discapacidad a una situación de más paro, una caída general de la contratación y una proporción más alta de contratos en centros especiales de trabajo.

En primer término, los datos de paro y mercado de trabajo del Observatorio del Trabajo y Modelo Productivo, Departamento de Empresa y Trabajo, permiten constatar la situación de paralización y crisis generada por la COVID-19<sup>14</sup>.

---

11. Según Dincat y AMMFEINA, el año 2018 los 205 CET que había en Cataluña facilitaban empleo a 16.333 personas con discapacidad, de las cuales 9.500 eran personas con un trastorno de salud mental o con discapacidad intelectual, los dos grupos de población que de manera estructural registran tasas más bajas de empleo.

12. El ERTE es una medida que permite a las empresas suspender los contratos de sus trabajadores o reducir la jornada laboral de los empleados temporalmente por motivos económicos, técnicos, organizativos, productivos o de fuerza mayor. Cuando una empresa se acoge a un ERTE, los empleados afectados pasan a estar en el paro y a cobrar una prestación por el trabajo. Por su parte, la organización mantiene el compromiso de incorporar a los trabajadores a sus puestos de trabajo cuando el ERTE concluya y se pueda beneficiar de exenciones en las cuotas empresariales.

13. Consulta “La brecha digital en la ciudad de Barcelona. 2020” en <https://bithabitat.barcelona/bretxadigitalbarcelona/es/>

14. Datos no disponibles para el territorio de Barcelona ciudad.

- El paro de las personas con discapacidad en la provincia de Barcelona, en fecha 31 de diciembre del 2021, era de 14.506 personas. La provincia concentra el 67% del paro de las personas con discapacidad en Cataluña.

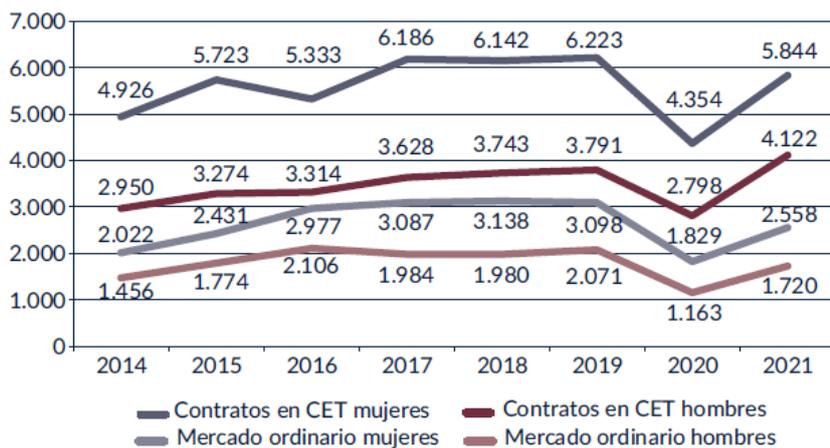
- Al acabar el 2021 hay 8.364 personas con discapacidad más en Cataluña registradas en el paro (un 136,2 % más que en el año 2020).

- El perfil del paro registrado de este colectivo es mayoritariamente femenino, ya que representa un 55 % del total de la media anual a escala metropolitana en el año 2021.

- Los demandantes de empleo con discapacidad en el área metropolitana eran 25.405 en el año 2021.

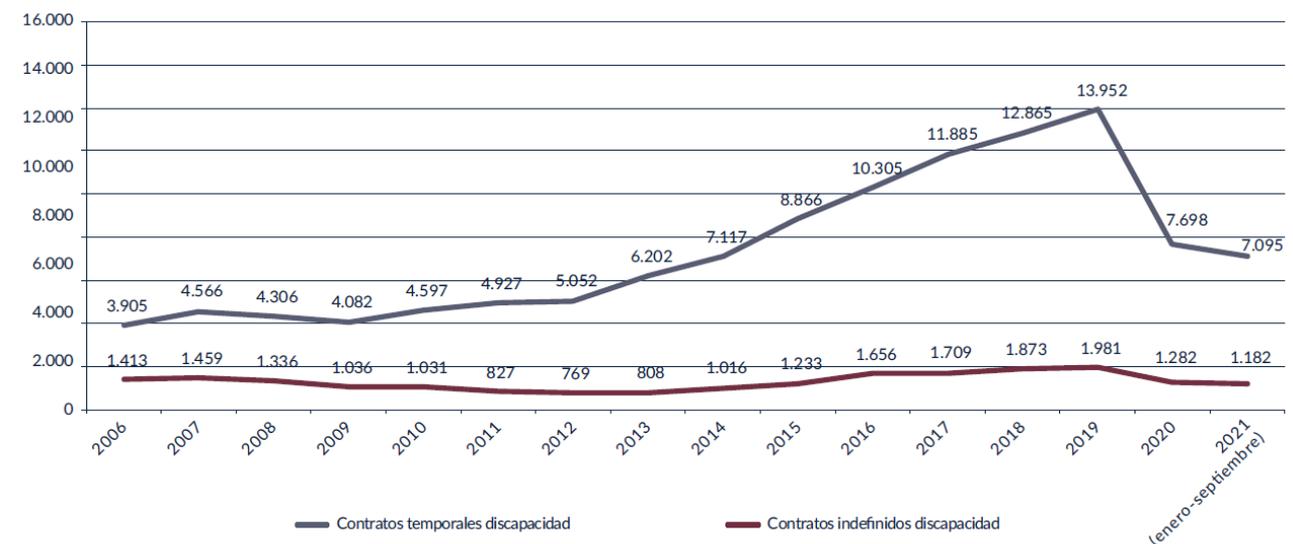
En segundo término, hay que fijarse en la caída general de la contratación. Antes de la pandemia, se produjo un incremento acumulativo de la contratación desde el 2014 hasta el 2019, tanto en los centros especiales como en el mercado ordinario. El aumento de los contratos no estaba equilibrado con respecto a género, ya que había más contratación de hombres que de mujeres. El aumento de los contratos a mujeres fue más lento, especialmente en el mercado ordinario. En contraste, el número de contrataciones durante el 2020 cayó un 33,65 % en Cataluña.

**Gráfico 1. Evolución de los contratos a personas con discapacidad en los CET y en el mercado ordinario por sexo. Cataluña, 2014-2021**



Fuente: Observatorio del Trabajo y Modelo Productivo, Departamento de Empresa y Trabajo, 2021.

**Gráfico 2. Evolución de los contratos a personas con discapacidad según tipología. Barcelona, 2006-2021**



Fuente: Observatorio de las Ocupaciones-Servicio Público de Empleo Estatal en Barcelona, 2021.

En Barcelona, la contratación de personas con discapacidad representa cerca del 1 % del total de contratos y hay un margen importante para aumentar la actividad contractual<sup>15</sup>. La tasa de actividad —relación entre el número de activos y la población en edad de trabajar— fue del 37,1 % para la población con discapacidad y del 60,3% de la población en el año 2020. En este sentido, las cifras de contratación y actividad de las personas con discapacidad son muy bajas y la intervención pública puede ser significativa.

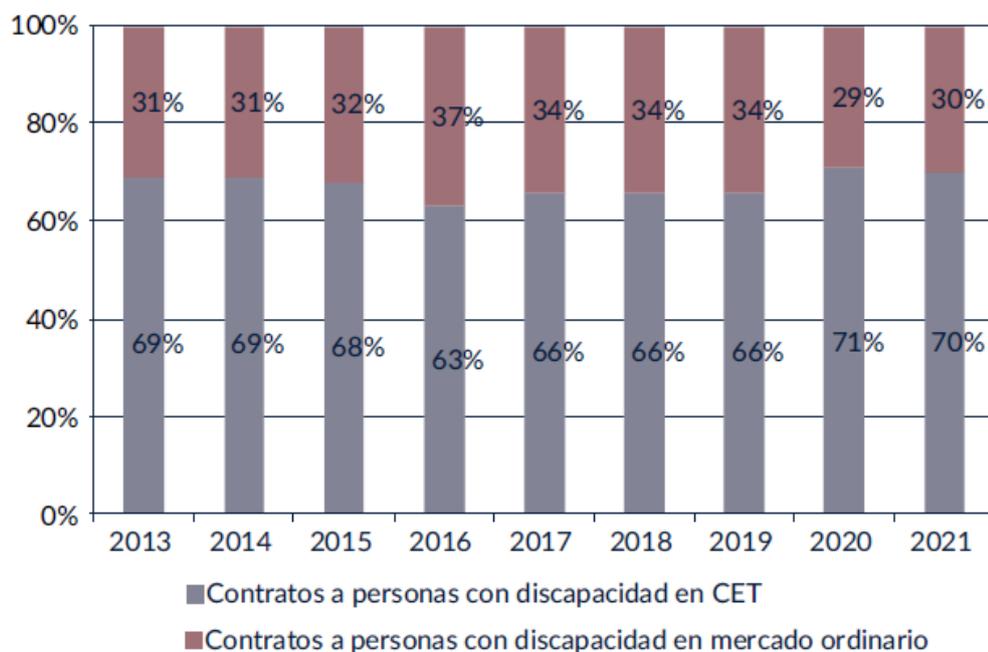
Es por todo eso que se han mantenido los esfuerzos, tanto del Equipo de Asesoramiento Laboral como de la Red para la Inclusión Laboral de Barcelona, para seguir ofreciendo atenciones y efectuando contratos a personas con discapacidad durante los años posteriores a la pandemia, al mismo tiempo que se efectuaba una tarea relevante de apoyo y contención.

En tercer lugar, hay que hacer mención del aumento de la proporción de la contratación en CET. La contratación de personas con discapacidad en los CET de Barcelona se había situado en cerca del 66 % del total de los contratos hechos a personas con discapacidad en la ciudad el año 2019 (SEPE, 2019). Los contratos en mercado protegido se habían incrementado unos 17 puntos porcentuales en diez años, y entre estos tenía un peso específico importante la contratación temporal<sup>16</sup>.

A pesar de este contexto de contratación creciente en los CET, en el quinquenio precedente a la pandemia había habido un ligero decremento en la proporción que estos significaban y se había situado en cerca de este 66 % a causa del incremento de los esfuerzos de inclusión en el mercado ordinario. Esta tendencia se revierte los años de pandemia, ya que el año 2020 los contratos en CET representaron un 70 % en Barcelona.

Así, la proporción de contratos en centros especiales de trabajo (CET) ha aumentado su peso a raíz de la pandemia de manera significativa en un contexto en que, como se ha indicado antes, bajaban el número de contratos totales a personas con discapacidad.

**Gráfico 3. Porcentaje de contratos en CET y mercado ordinario. Cataluña, 2013-2021**



Fuente: Observatorio del Trabajo y Modelo Productivo, Departamento de Empresa y Trabajo, 2021.

15. La estadística de contratos de la ciudad refleja que el año 2021 se hicieron un total de 824.220 contratos.

16. Un 72 % de los contratos a personas con discapacidad son temporales. La temporalidad es más elevada en los CET (un 88 %) que en el mercado ordinario (un 46 %).

## 2. Apoyo a la inclusión laboral en contexto COVID-19

### 2.1. El Equipo de Asesoramiento Laboral del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad

El Equipo de Asesoramiento Laboral (EAL), del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad (IMPD) del Ayuntamiento de Barcelona, multiplicó las tareas de apoyo jurídico y acompañamiento durante el periodo de confinamiento.

El EAL trabaja por la inclusión laboral de las personas con discapacidad proveyendo servicios de acogida, formación, itinerarios individuales y asesoramiento jurídico en el ámbito laboral a las personas con discapacidad. Los contenidos del asesoramiento jurídico suelen ser los derechos de las personas con discapacidad, la normativa, las ayudas y, sobre todo, la compatibilidad entre el sistema de pensiones y un puesto de trabajo.

La compatibilidad de las pensiones con el empleo es un tema complejo; además, por una parte, hay un efecto perverso o desincentivador del empleo causado por la alta temporalidad de las ofertas de trabajo, y por otra, por el *tempo* poco ágil del sistema de pensiones a la hora de efectuar altas y bajas en las prestaciones, que a menudo provoca que la persona con discapacidad renuncie a un puesto de trabajo por miedo a perder una pensión durante muchos meses por haber aceptado una oferta de trabajo de pocas semanas. Por una parte, son frecuentes y significativos los casos en que los beneficiarios de una pensión no contributiva de invalidez renuncian a trabajar porque, si empiezan una actividad laboral, puede ser que el trabajo remunerado no sea compatible con la pensión<sup>17</sup>. De la otra, son habituales los casos en que personas con invalidez total deciden no trabajar por miedo a una revisión de la situación de invalidez y de la pensión correspondiente. Se trata de un efecto no deseado del sistema de pensiones, que desincentiva el empleo y no compensa la situación de agravio económico con la que se encuentran las personas con discapacidad<sup>18</sup>. Este es ciertamente un efecto perverso al incremento de la baja tasa de actividad de las personas con discapacidad.

En otro sentido, el EAL también lleva a cabo un asesoramiento a la empresa, a la administración y a las instituciones que lo solicitan con el objetivo de dar respuesta a las dudas que puedan tener relacionadas con el cumplimiento de la ley.

A partir del 14 de marzo del 2020, cuando el Gobierno español declaró el estado de alarma y el confinamiento de la mayor parte de la población a raíz de la pandemia de COVID-19, la demanda de asesoramiento legal en materia laboral se incrementó ante las dificultades para comprender la situación laboral, personal y familiar, así como para entender e incorporar las medidas del Gobierno.

Durante este tiempo, desde el EAL no se pudieron desarrollar con normalidad las acciones presenciales de asesoramiento legal y se buscaron alternativas no presenciales: llamadas de voz, mensajes en línea y/o videollamadas, que se convirtieron en la manera de establecer un contacto estrecho en los momentos de confinamiento estricto y de limitaciones de la interacción social.

---

17. Es posible compatibilizar la pensión con el trabajo remunerado durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, pero depende de si los ingresos del trabajo superan o no la suma del IPREM y la PNC máxima vigente. Para más información sobre límites y condiciones de pensiones no contributivas puede consultarse: [https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits\\_tematics/11discapacitat/ajuts\\_i\\_prestacions\\_economices/colu\\_mna\\_dreta/documents/triptic\\_pensio\\_no\\_contributiva.pdf](https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematics/11discapacitat/ajuts_i_prestacions_economices/colu_mna_dreta/documents/triptic_pensio_no_contributiva.pdf).

18. El estudio “El agravio económico de las personas con discapacidad” cuantifica el sobre coste económico de la discapacidad y no es tenido en cuenta a la hora de establecer políticas de renta y apoyo a las personas con discapacidad. [https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu\\_documents/greuge-economic-persones-discapacitat-barcelona-es.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu_documents/greuge-economic-persones-discapacitat-barcelona-es.pdf).

Un número importante de consultas las hicieron personas afectadas por un ERTE, que manifestaron sentir una gran preocupación e inseguridad al ver peligrar en el ámbito personal y/o familiar su puesto y sus condiciones de trabajo. Muchas personas perdieron sus puestos de trabajo y muchas otras, al formar parte de un ERTE, vieron reducidos sus ingresos familiares. También se observó el caso de personas que partían de una situación de vulnerabilidad previa a la crisis sanitaria, que ante el nuevo contexto del mercado laboral se replantearon su situación y se dirigieron al EAL para valorar la posibilidad de acogerse a prestaciones económicas más estables, como la jubilación anticipada o la invalidez permanente. Así, debían revisar si reunían los requisitos para obtenerlas, ya que la consideraban la única salida para obtener recursos económicos que les permitieran vivir con más tranquilidad.

Ante la situación originada por la pandemia de COVID-19, en todos los servicios del EAL – valoración y/o orientación, formación, empleo, seguimiento y apoyo, asesoramiento legal– se reforzó la detección de situaciones de vulnerabilidad con el fin de aportar acompañamiento y ayuda, además de la atención ordinaria a la persona.

Sin embargo, el aumento de trámites en línea representa una complejidad que hay que tener en cuenta para el colectivo de personas con discapacidad, especialmente afectado por la brecha digital. Por este motivo, se adaptaron los servicios del EAL con la incorporación de este acompañamiento en los trámites y el apoyo a la situación personal, y se fue más allá de lo que sería estrictamente un asesoramiento legal.

Así, la directriz que tenían los profesionales del Equipo de Asesoramiento Laboral era la de actuar de forma proactiva con todos los expedientes que tenían asignados, con el objetivo de atender a todo el mundo con un expediente activo. Para ello, se activó la atención telefónica y también se reforzaron los canales de atención de correo electrónico para atender nuevas demandas.

Como consecuencia, durante el confinamiento severo se recogieron datos sociofamiliares de aproximadamente 250 personas con expediente activo y se hizo seguimiento de los trabajadores y trabajadoras del proyecto de trabajo con apoyo a Parques y Jardines, y de las personas de Diverscoop, el proyecto de recuperación de quioscos en desuso de la ciudad. Algunas de las adaptaciones introducidas en este periodo, como los canales de cita previa o el establecimiento de turnos de cita previa, se han consolidado en el funcionamiento del EAL y siguen presentes dos años después.

**Tabla 1. Tipo de intervención del EAL durante el primer estado de alarma (marzo, abril y mayo del 2020)**

Intervención	Marzo	Abril	Mayo
Emocional	84	182	85
Formación	40	104	38
Laboral	161	371	418
Salud	53	74	63
Sociofamiliar	26	83	72

Fuente: Elaboración propia con datos del Equipo de Atención Laboral del IMPD, 2021.

Los datos anuales de la actividad del EAL del 2020 reflejan estas adaptaciones, el aumento de los asesoramientos legales, el incremento de personas en itinerarios de búsqueda y la caída de las nuevas atenciones en el servicio de acogida y de contratación. Cualitativamente, es procedente hacer referencia a la complejidad de los perfiles atendidos y la exclusión de estos del mercado laboral durante la pandemia. También hay que mencionar las limitaciones que ha impuesto la situación de la pandemia en la organización de la formación grupal presencial para la inserción laboral, ya que el freno en esta actividad ha implicado una dificultad adicional a la inclusión.

**Tabla 2. Actividad del Equipo de Asesoramiento Laboral**

	2019	2020	2021
Personas atendidas en el servicio de acogida	326	191	244
Inscripciones en cursos	245	118	182
Contratos	245	148	153
Personas en itinerarios de búsqueda, formación e inserción	407	481	454
Asesoramientos legales	203	235	171

Fuente: Elaboración propia con datos del Equipo de Atención Laboral del IMPD, 2021.

En un último sentido, hay que tener en cuenta que el Equipo de Atención Laboral ha llevado a cabo dos proyectos específicos que han centrado su actividad durante el último trimestre del 2020 y buena parte del 2021. El año 2020, como plan de choque contra la crisis de COVID-19, se convocó un plan de empleo para contratar un máximo de 50 personas con discapacidad para llevar a cabo tareas de recogida de datos a fin de evaluar la accesibilidad de las áreas de juego infantil. En enero del 2021 ha empezado la contratación de las 48 personas mejor clasificadas, y se han cubierto los perfiles de técnico/ca auxiliar coordinador, y ayudantes y recolectores/as de datos<sup>19</sup>.

Por otra parte, el EAL ha participado en el diseño, el proceso de selección y la formación de profesionales para hacer posible la primera oferta pública específica para personas con discapacidad intelectual en el Ayuntamiento de Barcelona. Esta oferta tiene un carácter estructurante y pionero para la incorporación de personas con discapacidad intelectual en el sector público. Las funciones desarrolladas han sido la identificación de los puestos de trabajo, el contacto con todos los departamentos municipales interesados en cubrir una plaza de ayudante de servicios auxiliares y sobre todo el acompañamiento a recursos humanos del Ayuntamiento de Barcelona para la determinación de funciones para los 27 puestos que se han convocado el año 2021.

### **3. La Red para la Inclusión Laboral de Barcelona (XIB)**

La XIB se creó en el 2014 con el objetivo de promover la inclusión laboral de personas con discapacidad y/o con trastorno de salud mental en el mercado laboral ordinario. Es una estrategia impulsada por el IMPD en colaboración con diez entidades especializadas en empleo y discapacidad de la ciudad<sup>20</sup>. Atiende a personas con diferentes situaciones de diversidad funcional y/o trastorno de salud mental que buscan trabajo, y ofrece acompañamiento y apoyo a las empresas de la ciudad a través del servicio Incluye Futuro.

Los objetivos y las líneas de actuación de la XIB giran en torno a un eje vertebrador fundamental: crear un modelo de gestión compartida entre el Ayuntamiento de Barcelona (IMPD) y las entidades sociales, implicadas y especializadas en la inclusión laboral.

19. Como resultado, la ciudad dispone de un análisis de la accesibilidad de 891 áreas de juego, un análisis de 60 itinerarios de accesibilidad comunicativa a espacios públicos y equipamientos municipales y un inventario del estado de funcionamiento de los semáforos acústicos en Barcelona.

20. Las entidades que la forman son: Asociación Catalana para la Promoción de las Personas Sordas (ACAPPS), Asociación Catalana de Integración y Desarrollo Humano (AcidH), Asociación para la Rehabilitación de las Personas con Problemas de Salud Mental (AREP), Asociación Centro de Higiene Mental Les Corts, AURA Fundación, Fundación Catalana Síndrome de Down, Fundación ECOM, Fundación Els Tres Turons, Fundación Esclerosis Múltiple (FEM), Fundación Joia, Equipo de Asesoramiento Laboral del Instituto Municipal de Personas con Discapacidad.

La metodología de trabajo parte de la participación activa de los profesionales de las entidades que trabajan en la inclusión de las personas con todas las discapacidades; así cada profesional y servicio puede aportar y compartir los procesos de inclusión, límites, roles, responsabilidades y oportunidades para las personas con discapacidad en el mercado laboral, alimentando un corpus de conocimiento o conocimiento colectivo. El trabajo colaborativo hecho permite construir un espacio relacional donde se generan sinergias de trabajo y se construyen vínculos de respeto, confianza y reconocimiento mutuos. Se abren caminos, se rompen tensiones y se diseñan itinerarios que facilitan mejorar los procesos de intervención y dar sentido a las aportaciones de todo el mundo<sup>21</sup>. En este aspecto, hay que destacar que el sostén de la red y el intercambio de información sobre asesoramientos en contexto COVID-19 fue un elemento muy positivo para dar apoyo a la actividad de todos los servicios.

El rol de las empresas en este proceso es clave, en calidad de agente activo en el proceso de inclusión. Son necesarias nuevas formas de cooperación entre la empresa y el sector social, público y privado. Esta colaboración es fundamental a fin de que la corresponsabilización y la cocreación de los nuevos escenarios de la responsabilidad social empresarial sean totalmente efectivos para todas las partes.

Los datos mostrados anteriormente sobre el comportamiento del mercado laboral en los últimos años y las consecuencias ya mencionadas de la COVID-19 llevan a pensar en la necesidad de una política activa e impulsora de la inclusión en el mercado ordinario de trabajo. Las actuaciones que tengan lugar tienen que hacer partícipe al sector empresarial, comprometiéndolo en la inclusión laboral, entendida como un proceso en que están implicados, en la mayoría de los casos, tres agentes: por una parte, la empresa con necesidad de cubrir puestos de trabajo que den valor a su tarea empresarial; la persona con diversidad funcional o con enfermedad mental en búsqueda de trabajo y, finalmente, los servicios de apoyo y acompañamiento a la inclusión laboral. En este proceso de apoyo y acompañamiento en la empresa es esencial disponer de un equipo especializado, con experiencia y referente en el sector de la inclusión en el mercado abierto de trabajo, que sepa dar respuesta a las necesidades de las empresas.

Sobre la metodología consensuada por la XIB, es conveniente hacer una aclaración. Esta incluye siempre el “seguimiento y apoyo en el puesto de trabajo”, dirigido a la persona trabajadora y a la empresa, teniendo en cuenta las necesidades de ambas. A veces, este seguimiento implica ajustarse a la metodología de trabajo con apoyo, que tiene unas características específicas, dirigidas a unas necesidades específicas y para un contexto determinado. Algunas veces se requieren otras clases de intervenciones, de acuerdo con las necesidades de las personas atendidas por la XIB y el contexto del mercado de trabajo.

Así, el consenso alcanzado sobre la metodología de la XIB se dirige a garantizar un acompañamiento efectivo durante el proceso de inclusión, por eso es más adecuado decir que la metodología de la red incluye “el seguimiento y apoyo al proceso de inclusión, antes, durante y después de la contratación”. No se trata de una metodología rígida, sino que este “acompañamiento en el proceso de inclusión” tiene que ser permeable a la situación concreta, y tiene que estar en revisión permanente, siempre al servicio de las necesidades de la persona y de la empresa, y adecuado al contexto laboral en el que se produzca.

### **3.1. El trabajo en red y el intercambio de conocimiento**

Los datos de actividad global de las entidades participantes en la XIB se presentan en el cuadro siguiente, en el que hay que destacar la incorporación de tres servicios el año 2020. Sin embargo, la bajada de intervenciones durante el 2020 significó que las personas atendidas disminuyeron un 11 %; los contratos de trabajo, un 40 %, y las personas contratadas, un 34 %. Para el conjunto de los 11 servicios, los datos muestran cómo ha habido un incremento de las atenciones y un fuerte decremento de las personas contratadas.

---

21. *Gobernanza colaborativa para la inclusión social*. Ed Catarata, 2019.

**Tabla 3. Evolución de los indicadores de actividad de la XIB**

	2019	2020	2021
Personas atendidas	1.903	2.261	2.286
Personas contratadas	815	650	804

Fuente: Elaboración propia con datos del Equipo de Atención Laboral, IMPD, 2021

#### **4. Conclusiones**

La COVID-19 ha añadido inestabilidad y precariedad al empleo de las personas con discapacidad, en el que tradicionalmente las dificultades de acceso se han contrarrestado con medidas de protección del empleo.

Con el fin de mejorar el horizonte de futuro, se propone desplegar un decálogo de políticas de apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad, aplicable tanto a las administraciones públicas como a los servicios de inclusión laboral y las empresas.

1. Promover una regulación que permita compatibilizar mejor las pensiones con la inclusión laboral, sea mediante políticas de renta básica universal o de compensación del agravio económico de las personas con discapacidad.
2. Hacer efectiva la reserva de contratación directa a personas con discapacidad en la administración pública.
3. Desplegar programas de oferta pública específica para personas con discapacidad intelectual.
4. Promover planes de empleo específicos para personas con discapacidad en las diferentes administraciones.
5. Incluir cláusulas sociales en la contratación pública para la inserción laboral de las personas con discapacidad en las empresas que contratan con la administración y, en paralelo, garantizar que las empresas que contratan con la administración cumplan la cuota del 2 % de personas con discapacidad en plantilla, haciendo que su no cumplimiento sea motivo de exclusión.
6. Fomentar los servicios de inserción laboral a personas con discapacidad en el mercado ordinario mediante la actividad subvencional.
7. Consolidar la red de servicios de inclusión en el mercado ordinario para intercambiar conocimientos, mejorar el intercambio de información en torno al empleo de las personas con discapacidad y proveer un apoyo mejor. Trabajar juntos para mejorar la calidad de los datos de empleo y discapacidad que permitan identificar situaciones específicas y políticas de empleo adaptadas a las necesidades de cada clase de discapacidad.
8. Actuar contra la brecha digital de las personas con discapacidad y proveer formación en competencia tecnológica como competencia básica para el desarrollo de los itinerarios laborales.
9. Desarrollar políticas específicas para incorporar a la mujer con discapacidad en el mercado de trabajo.
10. Trabajar para romper inercias del mercado protegido y el mercado ordinario, reduciendo la temporalidad y la precariedad y poniendo en el centro el itinerario laboral de la persona con discapacidad, su mejora competencial y desarrollo profesional.

En definitiva, hay que compensar el efecto de la COVID-19 con políticas orientadas al cumplimiento de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad sobre trabajo y empleo<sup>22</sup>, y garantizar una vida autónoma de las personas con discapacidad mediante su inclusión en el mercado laboral.

---

## Bibliografía

FERRAN ZUBILLAGA, A.; GUINOT VIZANO, C.; BERASATAGUI OTEGUI, A.; ARRIETA FRUTOS, F.; LARRION KORTABARRIA, B.; ZURUTUZA MUJICA, S. *Gobernanza colaborativa para la inclusión social. Una experiencia de investigación y acción participativa*. Ed. Catarata, 2019.

FUNDACIÓN ONCE. *Informe 6 del Observatorio sobre Discapacidad y Mercado de Trabajo*, 2022.

IMPD. *El agravio comparativo económico de las personas con discapacidad de la ciudad de Barcelona*, 2019.

NACIONES UNIDAS. Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006.

OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO Y MODELO PRODUCTIVO. Población con discapacidad [https://observatoritreball.gencat.cat/ca/ambits\\_tematicos/col\\_lectius\\_socials/discapacitats\\_i\\_mercatreball/](https://observatoritreball.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/col_lectius_socials/discapacitats_i_mercatreball/)

OBSERVATORIO DE LAS OCUPACIONES-SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL EN BARCELONA. [www.sepe.es](http://www.sepe.es)

ROSSELL MORALES, I.; BELZUNEGUI ERASO, Á. *Les polítiques d'inserció sociolaboral. Espanya-Dinamarca-Països Baixos-Suècia-Gran Bretanya-Alemanya-França-Canadà*. Publicaciones URV, 2020.

---

22. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas: [https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits\\_tematicos/11discapacitat/2012\\_04\\_11\\_convencio\\_drets\\_persones\\_discapacitat\\_catala.pdf](https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicos/11discapacitat/2012_04_11_convencio_drets_persones_discapacitat_catala.pdf).

Diciembre 2022

**Palabras clave:** infancia, adolescencia, contexto demográfico, educación, tiempo, salud, pobreza, protección y violencias

## Vivir la infancia y la adolescencia en Barcelona en tiempos de pandemia

Laia Pineda Rüeg<sup>a</sup> y Elisa Stinus Bru de Sala<sup>b</sup>

**A lo largo del artículo se repasa la situación de la infancia y la adolescencia en la ciudad y se ponen de relieve los aspectos más destacados del informe “Datos clave de infancia y adolescencia en Barcelona” (IIAB, 2021), que analiza los principales indicadores en relación con el contexto demográfico, la educación, el tiempo, la salud, la pobreza y la protección y las violencias. Aunque habrá que esperar a ver si se consolidan o no las tendencias en los próximos años, los últimos datos disponibles empiezan a reflejar el impacto de la crisis abierta por la COVID-19 sobre las vidas de la infancia y la adolescencia en la ciudad.**

### Introducción

Este artículo se basa en los aspectos más relevantes del informe “Datos clave de infancia y adolescencia en Barcelona” (IIAB, 2021), un informe en el que, con carácter anual, se presentan y analizan los datos del Sistema Integral de Indicadores de Infancia y Adolescencia de Barcelona (SIIIAB) del Observatorio 0-17 BCN, y que permite hacer un seguimiento de la diagnosis del Plan de infancia de Barcelona 2021-2030. El SIIIAB se ideó en el 2017 y, en su formato actual, contiene más de ciento cincuenta indicadores organizados en seis dimensiones clave de las vidas de los niños y niñas (contexto demográfico, educación, tiempo, salud, pobreza, protección y violencias), que provienen de diecisiete registros administrativos y de once fuentes de encuesta.

En momentos de crisis como el actual es cuando más evidente se hace el valor de haber sistematizado datos durante los cuatro últimos años, ya que sin conocer cuál era el punto de partida no sería posible medir con suficiente profundidad el alcance de la crisis originada por la COVID-19. Hay que recordar que el SIIIAB recoge datos de registro a año cerrado y datos de encuesta con la periodicidad con que se produzcan, por lo tanto, el informe de datos clave del 2021 muestra los datos del 2020, que empiezan a reflejar el impacto de la crisis abierta por la COVID-19 sobre las vidas de la infancia y la adolescencia en nuestra ciudad. Por ejemplo, tal como sucedió el año anterior, resulta difícil aún interpretar los resultados económicos y relacionados con la pobreza infantil. Habrá que esperar, pues, a ver si se consolidan o no las tendencias que apuntan los datos del 2020 en los próximos años.

---

a. Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona (IIAB). [@lpineda](mailto:lpineda@institutinfancia.cat)

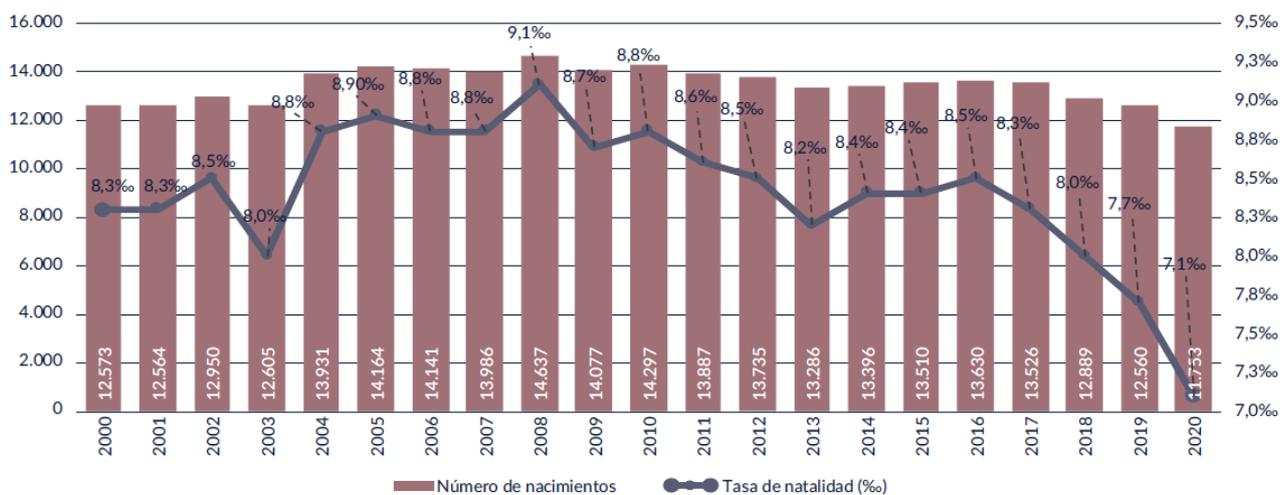
b. Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona (IIAB). [@elisastinus](mailto:estinus@institutinfancia.cat)

Una mirada que el próximo año tomará una especial relevancia, ya que tendremos ediciones renovadas de cuatro de las principales fuentes de encuesta del SIIIAB: la Encuesta de bienestar subjetivo de la infancia en Barcelona (EBSIB 2021), la Encuesta de factores de riesgo de estudiantes de secundaria (FRESC 2021)<sup>23</sup>, la nueva Encuesta de salud de Barcelona (ESB 2021) y la segunda edición de la Encuesta sociodemográfica de Barcelona (ESD 2020).

## 1. Contexto demográfico, social y territorial de la infancia y la adolescencia

En el año 2021, en la ciudad de Barcelona viven 241.954 niños y niñas y adolescentes de entre 0 y 17 años (representan el 14,6 % del total de la población), y están desigualmente distribuidos por los diferentes distritos y barrios de la ciudad, con una especial concentración en los distritos de Sant Martí y L'Eixample (el 29 % del total de niños y niñas y adolescentes de la ciudad). Como principales tendencias demográficas de la población infantil y adolescente, destaca la caída sostenida de la natalidad desde el año 2008, y con más fuerza desde el año 2016. En los últimos cinco años se ha producido un descenso del 13,8 % de la natalidad, aún más acentuado desde el estallido de la pandemia por la COVID-19 (en el 2020 se ha alcanzado el segundo valor más bajo de los últimos cincuenta años). De los 73 barrios de la ciudad, 63 han sufrido un descenso de la población 0-17 en el último año y solo en diez se ha sostenido o incrementado. Por otra parte, y sumado a la caída de la natalidad, el movimiento migratorio refuerza la evolución demográfica negativa del colectivo de población 0-17 años y acentúa los rasgos de una pirámide de población que muestra a una sociedad cada vez más envejecida, hasta el punto de que en el año 2021 ya hemos llegado al escenario de proyección demográfica que se había proyectado para el 2031, es decir, con diez años de antelación (Oficina Municipal de Datos, 2021).

**Gráfico 1. Evolución de la tasa de natalidad y del número de nacimientos. Barcelona, 2000-2020**



Fuente: Elaborado por el IIAA a partir de datos de los movimientos de alta y baja en el padrón municipal de habitantes. Departamento de Estadística y Difusión de Datos. Ayuntamiento de Barcelona.

También hay que destacar la existencia de una brecha de carácter estructural entre el número de hijos e hijas que se tienen y el número deseado, lo que se traduce en que la tasa de fecundidad española se estanca entre las más bajas del mundo (1,23 descendientes por mujer). Según los últimos estudios sobre natalidad y modelos familiares en España (Castro-Martín, *et al.* 2021; OCDE, 2022), las principales barreras que dificultan a muchas personas hacer realidad su proyecto vital y familiar son la precariedad laboral y la incertidumbre sobre el futuro (que hacen que muchas parejas jóvenes pospongan el momento de tener descendencia), el escaso apoyo institucional a las responsabilidades de los cuidados (con políticas familiares insuficientes) y la desigualdad de género en los ámbitos laboral y familiar, en los que la plena incorporación de los hombres a los cuidados es aún una cuestión pendiente.

23. Algunos de los datos del 2021 ya se han podido incluir en este artículo, aunque, en su totalidad, se incluirán en el próximo informe de datos clave del 2022.

En Barcelona, la mayor parte de hogares con hijos tienen un hijo o hija única (54,4 %) u hogares encabezados por dos personas adultas (posiblemente hogares biparentales). El número de hogares monoparentales se mantiene muy estable (12,8 %), mientras que crecen ligeramente el grupo “Otros tipos de hogares”, una muestra de la diversificación de los tipos de hogares donde nacen y crecen los niños y niñas y adolescentes. En la actualidad, las fórmulas diversas de convivencia (diferentes al modelo tradicional de biparentalidad o monoparentalidad) ya están presentes en tres de cada diez hogares con niños y niñas y adolescentes (Oficina Municipal de Datos, 2021).

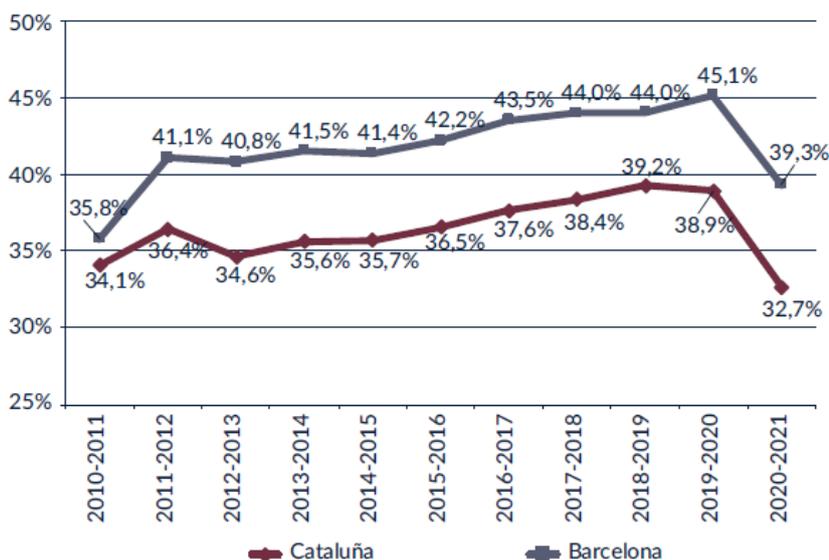
A pesar del decrecimiento demográfico del grupo de población de entre 0 y 17 años, como nos gusta apuntar, la realidad de la infancia y la adolescencia no solo preocupa a los propios niños y niñas y adolescentes, sino que también es una preocupación de primer orden para todas las personas que cuidan de ellos y que conviven con ellos (un 23,8 % de las personas adultas de la ciudad). Por ello, desde esta perspectiva, aún hoy, cuatro de cada diez vecinos y vecinas en la ciudad de Barcelona son niños, niñas, adolescentes o personas adultas que conviven, cuidan y comparten con ellos y ellas su día a día, sus inquietudes y expectativas (Oficina Municipal de Datos, 2021).

## 2. Educación: pequeña infancia y transiciones a la posobligatoria

Los retos en la educación reglada de la infancia y la adolescencia se concentran claramente al inicio y al final de la trayectoria educativa, con una incidencia especial en la infancia en situación de vulnerabilidad económica o educativa.

A pesar de las medidas específicas de apoyo a las familias con menos recursos económicos, se observa un cambio brusco en la tendencia creciente de los últimos diez años, con una caída de la escolarización de la pequeña infancia (0-2 años) de 5,8 puntos porcentuales en solo un curso, que representa una caída sin precedentes (Consortio de Educación de Barcelona y Departamento de Educación, 2010-2011 a 2020-2021). La tasa de demanda atendida en las *escoles bressol* públicas ha crecido en el último curso (66,8 %), pero sigue lejos de satisfacer a todas las familias que solicitan plaza pública (Instituto Municipal de Educación de Barcelona, 2020-2021). A pesar de todo, cabe celebrar las diversas medidas de política pública en camino que avanzan hacia un reconocimiento de la etapa 0-2 como etapa educativa estratégica y que debería garantizar una mejor cobertura a partir del próximo curso escolar (Garantía Infantil Europea, medida de la Generalitat de Catalunya para una cobertura universal de la escolarización desde P2 y Plan para la educación y la crianza de la pequeña infancia de Barcelona).

**Gráfico 2. Tasa de escolarización 0-2 (%). Cataluña y Barcelona, cursos del 2010-2011 al 2020-2021**



Fuente: Elaborado por el IIAB a partir de datos de registros del Consortio de Educación de Barcelona y del Departamento de Educación. Servicio de Indicadores y Estadística. Estadística de la Enseñanza, cursos 2010-2011 al 2020-2021.

Con respecto a la continuidad de los estudios una vez finalizada la etapa de escolarización obligatoria, si bien las tasas de abandono escolar prematuro (AEP) no han roto su tendencia de mejora de los últimos años y se observa una ligera mejora, hay que centrarse en las discontinuidades educativas. Estas discontinuidades hacen que, aún hoy, uno de cada diez adolescentes no se gradúe al acabar la ESO —con importantes diferencias territoriales— (Departamento de Educación, 2019-2020) y que de los ocho de cada diez que siguen los estudios posobligatorios sin interrupción (si hacemos referencia a los estudios de la cohorte del alumnado nacido en el año 2001), solo entre cinco y seis adolescentes de cada diez acaben los estudios de bachillerato o ciclo formativo en la edad idónea o esperada (Consortio de Educación de Barcelona, 2021).

Estudios y programas de intervención educativa centrados en entender los “porqués” del abandono prematuro y las discontinuidades educativas (Tarabini, Jacovkis, Montes y Llos, 2021) sitúan la orientación educativa y la prevención de la desafección escolar (que hay que iniciar en la etapa de la escuela primaria) como puntales para optimizar los resultados y la continuidad de esta etapa educativa. Una mejor cobertura de plazas de ciclo formativo de grado medio (CFGM) también pasa a ser clave para que todos los alumnos y alumnas tengan garantizada una plaza en los estudios deseados.

### **3. Tiempo de los niños y niñas, actividades fuera de la escuela, espacio público y ciudadanía**

El tiempo es una cuestión que preocupa a los niños y niñas, y mucho, tanto por la cantidad de tiempo disponible como por los usos que de este hacen. Ambos aspectos están entre los menos bien valorados en la vida de los niños y niñas. Los datos indican que los niños y las niñas dedican mucho más tiempo a los deberes que al juego libre en la calle, y que tienen poco tiempo para relajarse, hablar y pasarlo bien con sus familias, y poco tiempo para estar con sus amigos y amigas después de la escuela (EBSIB<sup>24</sup>, 2017).

La infraestructura lúdica de la ciudad para favorecer el juego y pasar más tiempo al aire libre tiene una buena cobertura por toda la ciudad tanto en proximidad a los domicilios como en proximidad a los centros educativos, pero queda mucho camino por recorrer con respecto a la calidad: son necesarias mejoras en la diversificación de actividades lúdicas de las áreas de juego, en el tamaño, en la naturalización y en la accesibilidad. El Plan del juego en el espacio público de Barcelona es una medida de política pública pionera para fomentar y garantizar el derecho al juego de niños y niñas, y tendría que mostrar mejoras de aquí al 2030.

Hay que tener presente que disponer de un lugar al aire libre para jugar de manera segura cerca de casa es uno de los elementos que más favorecen la satisfacción de los niños y niñas con el barrio y, también, uno de los elementos que más contribuyen al bienestar de los niños y niñas (IIAB, 2019). Además, los niños y niñas de la ciudad alertan de que hay que mejorar la sensación de seguridad en el barrio y de que la percepción de amabilidad y de ayuda de los vecinos y vecinas en caso de tener un problema presentan importantes márgenes de mejora que se traducirían, seguro, en más presencia de niños y niñas en la calle (EBSIB, 2017).

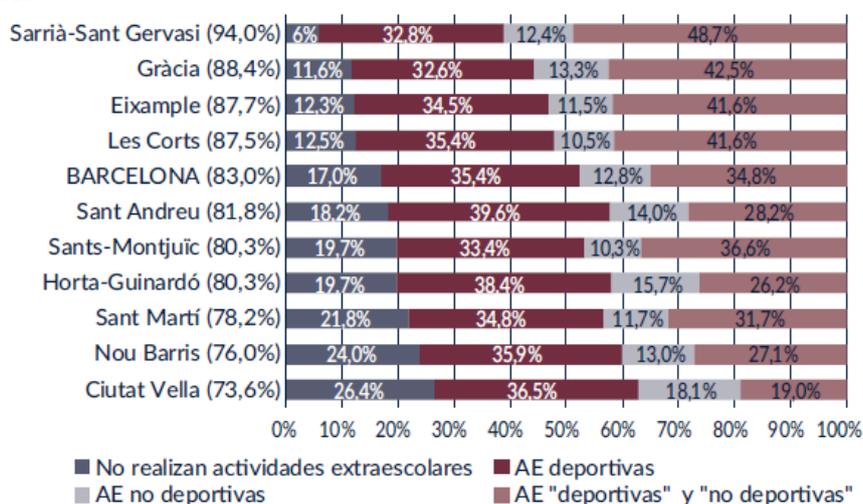
Por otra parte, la pandemia ha hecho más evidente que nunca el papel que el espacio público puede jugar en la vida de los niños y niñas como igualador de las oportunidades (Cortés y Curcoll, 2020). El confinamiento absoluto al inicio de la COVID-19, así como una menor presencia en la calle y en actividades sociales como medidas para hacer frente a la pandemia y, en consecuencia, el haber pasado más tiempo en casa, nos ha hecho tomar más conciencia de que hay muchos niños y niñas y adolescentes que viven en pisos pequeños o sin espacios exteriores, en malas condiciones de habitabilidad o en situación de sobreocupación. En estos tres indicadores, en los que los niños y las niñas salen peor posicionados que otros colectivos de población de la ciudad, se pone de relieve la importancia para estos niños y niñas de disponer de un espacio público amable y seguro para que sea un punto de encuentro, de juego y de relación con sus iguales y con potencial de impacto en su salud y bienestar.

---

24. Encuesta de bienestar subjetivo de la infancia en Barcelona (Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona).

Con respecto a los tiempos educativos fuera de la escuela, la mayoría de los niños y niñas hacen alguna actividad extraescolar (ocho de cada diez hacen algún tipo de actividad deportiva o cultural), pero con importantes diferencias según la renta del territorio: en Ciutat Vella son tres de cada diez los que no hacen ninguna, frente a uno de cada diez en Sarrià-Sant Gervasi (Estudio de los hábitos deportivos de la población en edad escolar de la ciudad de Barcelona, Instituto Barcelona Deportes, 2018). Desgraciadamente, las oportunidades de ocio educativo en centros de tiempo libre y grupos de scouts de base asociativa están distribuidas de manera muy desigual por la ciudad, y los barrios de rentas más bajas están muy desprovistos de ellas, porque su existencia responde más a una tradición social de los barrios que a una planificación educativa. Dicho esto, hay que reconocer el esfuerzo público en la disponibilidad de becas tanto en el ámbito deportivo como en el de ocio educativo, durante las vacaciones de verano y, más recientemente, con la nueva medida de apoyo a la realización de al menos dos actividades extraescolares a la semana, que debería garantizar el acceso a ellas a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad.

**Gráfico 3. Niños, niñas y adolescentes (6-16 años) que hacen actividades extraescolares deportivas y no deportivas (%). Barcelona y distritos, 2018**



Fuente: Elaborado por el IIAB a partir del Estudio de los hábitos deportivos de la población en edad escolar de la ciudad de Barcelona. Ayuntamiento de Barcelona e Instituto Barcelona Deportes (IBE). Nota: la etiqueta gris hace referencia a los niños, niñas y adolescentes que hacen las dos actividades extraescolares (deportivas y no deportivas) al mismo tiempo.

El conocimiento de los derechos y la escucha adulta se pueden considerar dos *proxies* interesantes en el ejercicio de la ciudadanía por parte de los niños y niñas. Los datos muestran importantes márgenes de mejora en ambos aspectos: solo la mitad de los niños y las niñas dicen que conocen cuáles son sus derechos, y tres de cada diez manifiestan que con respecto a la escucha adulta hay importantes márgenes de mejora (EBSIB, 2017). La escucha, por parte de las personas adultas, de las opiniones y los intereses de los niños y las niñas se puede considerar un espacio de práctica hacia el ejercicio de ciudadanía, ya que niños y niñas solo pueden sentirse parte activa de la sociedad en la que viven si las personas adultas los escuchan y tienen en cuenta lo que les dicen.

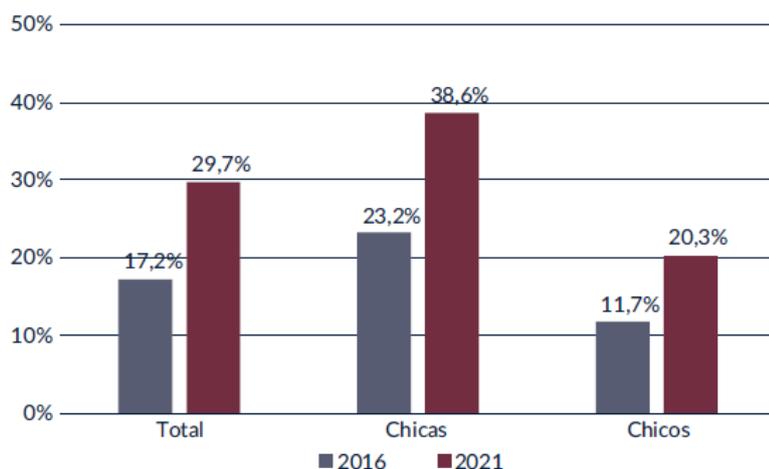
#### 4. Salud física, mental y emocional de los niños, niñas y adolescentes

La salud es uno de los aspectos de la vida mejor valorados por los niños y las niñas: el 85 % dicen estar muy satisfechos y solo el 4 % dicen estar poco o nada satisfechos (EBSIB, 2017). La infancia es una etapa vital en la que lo más habitual y lo que es esperable es disfrutar de una buena salud y una etapa en que los niveles de mortalidad y enfermedades son más bajos, si la comparamos con otras etapas de la vida. De todos modos, la vivencia subjetiva de la salud o los mejores indicadores de salud en la infancia no nos pueden confundir con respecto a la importancia de atender de forma prioritaria la prevención y promoción de la salud en los primeros años de vida. Y es que muchos problemas de salud en la edad adulta, ya sean de tipo físico o mental, se gestan a lo largo de la infancia y la adolescencia.

De ahí la necesidad de dar la importancia necesaria a los hábitos de salud de los niños y niñas: higiene, descanso, buena alimentación y ejercicio físico. Los datos disponibles presentan importantes márgenes de mejora, y uno de los indicadores más preocupantes en esta primera etapa de la vida es que el 26 % de niños y niñas y adolescentes presentan exceso de peso (Departamento de Salud, 2018). Con respecto a la salud mental, la investigación internacional nos alerta de que el 50 % de los problemas de salud mental en la edad adulta empiezan antes de los 14 años, y el 70 % antes de los 18, así como del hecho de que se suele llegar tarde en el diagnóstico y en el tratamiento del menor (OMS, 2003; Mental Health Foundation, 2015). Los estudios específicos que se han hecho a lo largo de la pandemia muestran un notable empeoramiento de los indicadores de salud mental: los síntomas de depresión y ansiedad se han incrementado entre los niños y niñas y se ha registrado un incremento continuado de los trastornos de conducta alimentaria, tentativas autolíticas y descompensaciones clínicas entre los y las adolescentes (Faros Sant Joan de Déu y UNICEF, 2021).

En este sentido, los nuevos datos de la encuesta FRESC<sup>25</sup> del 2021 nos indican que casi se han doblado los porcentajes de malestar emocional como riesgo de sufrir un problema de salud mental con respecto a la edición del 2016, especialmente en las chicas y en los barrios de nivel socioeconómico más desfavorecido. Concretamente, dos de cada diez chicas encuestadas presentan riesgo de sufrir un problema de salud mental y cuatro de cada diez manifiestan malestar emocional. Cabe recordar que, para paliar el impacto emocional de la COVID-19, el Ayuntamiento de Barcelona puso en marcha el Plan de choque en salud mental, enmarcado en el Plan de salud mental 2016-2022, con actuaciones específicas para la población más joven.

**Gráfico 4. Grado de malestar emocional de los y las adolescentes, total y por sexo (%). Barcelona, 2016 y 2021**



Fuente: Elaborado por el IIAB a partir de la encuesta FRESC (2016 y 2021), Agencia de Salud Pública de Barcelona.

Una de las nuevas líneas de análisis en infancia y salud tiene que ver con los impactos de la contaminación ambiental, una cuestión especialmente crítica en ciudades densas y transitadas como Barcelona. La exposición a los contaminantes del aire al inicio de la vida (periodos intrauterino y posnatal) y durante la infancia son una amenaza para el neurodesarrollo y un obstáculo para que los niños y las niñas lleguen a su máximo potencial cognitivo. Según los datos del último informe de la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB, 2021), el 35 % de la población de la ciudad está expuesta a niveles de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) por encima del límite legal (40 µg/m<sup>3</sup>) y el 100 %, a un exceso de partículas finas (PM 2,5). Los distritos de L'Eixample y Sant Martí (que son, respectivamente, el segundo y el primer distrito con más concentración de población infantil y adolescente) están entre los más afectados. En el mismo informe, se ha podido relacionar la contaminación del aire con el 19 % de los nuevos casos de asma infantil y el 5 % de los nuevos casos de cáncer de pulmón en niños y niñas en la ciudad.

25. Encuesta de factores de riesgo de estudiantes de secundaria (ASPB).

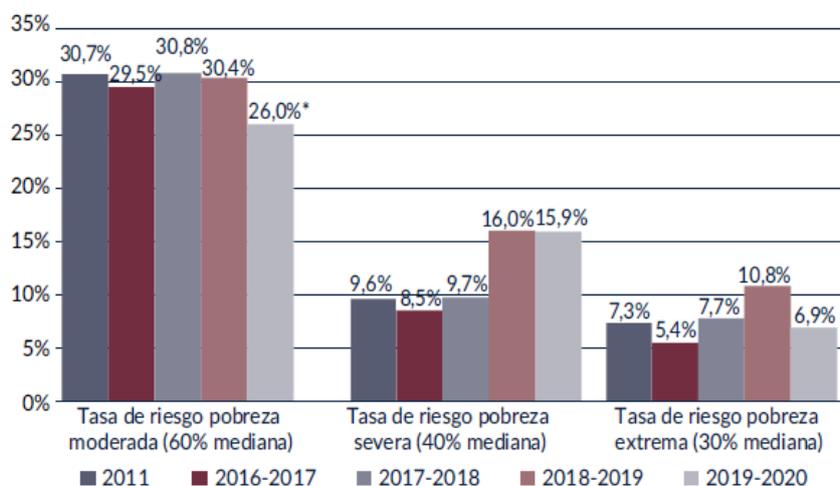
Se apunta la reducción global del tráfico como la medida más eficiente para respirar un aire limpio y evitar las afectaciones negativas en la salud de los niños y niñas y de la población en general.

### 5. Pobreza, exclusión y desigualdades en la infancia y la adolescencia

En el momento actual, las desigualdades y la pobreza en la infancia en la ciudad no son fáciles de interpretar con los datos disponibles, dado que los últimos datos de encuesta disponibles para Barcelona (EMCV<sup>26</sup>, 2019-2020) capturan solo parcialmente el momento de crisis por la pandemia y, por lo tanto, debemos hacer una lectura ajustada y prudente<sup>27</sup>. Sin embargo, disponemos de una mirada histórica e inequívoca que nos alerta de una tendencia al empeoramiento de las condiciones de vida de la infancia, fruto de un modelo de estado del bienestar tradicionalmente débil con respecto a las políticas familiares y con una baja inversión en infancia (Martínez-Celorio y Marín-Saldo en IIAB, 2018).

El porcentaje de pobreza infantil severa se estanca en el 16 % en el periodo 2019-2020, la desigualdad de renta entre los niños y niñas se ha seguido ensanchando (sobre todo en el decil más alto), y la mayoría de indicadores de privación material han empeorado, sobre todo en el ámbito de la vivienda, un factor que sigue siendo crítico en la ciudad de Barcelona (EMCV, 2019-2020). El inminente despliegue de la Garantía Infantil Europea en España muestra la necesidad de hacer una apuesta fuerte y definitiva por cambiar la tendencia al empeoramiento de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia en nuestro país y en nuestras ciudades, una tendencia que viene de lejos y de la que, desde la gran recesión del 2008, aún no nos hemos recuperado.

**Gráfico 5. Riesgo de pobreza moderada, severa y extrema de los niños, niñas y adolescentes (%). Barcelona, 2011 y 2016-2017 a 2019-2020**



Fuente: Elaborado por el IIAB a partir de la Encuesta de condiciones de vida y hábitos de la población (ECVHP)-IERMB (2011) y de las Estadísticas metropolitanas sobre condiciones de vida (EMCV)-IERMB (2016-2017, 2017-2018, 2018-2019 y 2019-2020).

(\*) Nota: el salto pronunciado de la pobreza moderada (4,4 puntos porcentuales) en solo un año hace necesario tratar este dato con prudencia y esperar que los datos de los años 2020-2021 y 2021-2022 confirmen si esta es realmente la tendencia del indicador.

Además, el modelo de estimación de la pobreza infantil desarrollado para enmendar la falta de datos estadísticos (Porcel, Navarro-Varas y Cruz, 2020) nos alertaba, el pasado noviembre del 2020, del efecto que la crisis abierta por la COVID-19 podría tener sobre el incremento de las tasas de pobreza infantil. Según esta estimación, la tasa de riesgo de pobreza moderada crecía entre cinco y siete puntos porcentuales en solo un año (del 30,4 % del año 2018-2019 al 35 % o 37 % del año 2020).

26. Estadísticas metropolitanas sobre condiciones de vida (Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona).

27. El estallido de la COVID-19 y el impacto económico de una crisis sanitaria y social de gran magnitud no se reflejará en las EMCV hasta los datos del 2020-2021 (disponibles a finales del 2022).

En paralelo, las ayudas de emergencia a la alimentación en hogares con niños y niñas y adolescentes a cargo se disparaban en los distritos más vulnerables y llegaban a distritos de la ciudad que tradicionalmente habían quedado más preservados (Instituto Municipal de Servicios Sociales, 2020). Un escenario que debería hacernos pensar, de entrada, en una nueva crisis que en el año 2020 no hacía más que empezar.

Sin haber podido disponer de nuevos datos específicos para niños y niñas (ni del modelo de estimación de la pobreza ni de las ayudas de emergencia de alimentación), sabemos que los servicios sociales de la ciudad de Barcelona atendieron en el año 2021 a un 10,36 % de personas más que en el 2020 y a un 22,56 % más que en el 2019 (el año antes de la pandemia por COVID-19). Del total de personas atendidas en el 2021, hasta un 24 % fueron atendidas por primera vez o bien hacía más de un año que no lo habían requerido. Todo, indicios de un empeoramiento de la situación. No obstante, si bien los 41,3 millones de euros en ayudas directas que gestionaron los servicios sociales de Barcelona en el año 2021 representan un incremento exponencial con respecto al 2019, también es cierto que esta partida ha experimentado un ligero decremento con respecto al 2020, de modo que se puede atribuir la reducción a la extinción del Fondo COVID extraordinario que puso en marcha el Ayuntamiento de Barcelona en el año 2020, en el momento más crudo de la pandemia; la propia mejora de la situación económica de la ciudad con un incremento del producto interior bruto (PIB), en paralelo con una reducción del paro a niveles del año 2008; y también la extensión de la renta garantizada de ciudadanía y del ingreso mínimo vital a más vecinos y vecinas de la ciudad. En el año 2021, el Fondo 0-16 se reconvocó y se asignó a 17.323 niños y niñas de entre 0 y 16 años (Instituto Municipal de Servicios Sociales, 2021).

Las diferentes medidas existentes para combatir la pobreza infantil (Fondo 0-16, RGC, IMV y lo que pueda desprenderse de la nueva Garantía Infantil Europea en España) exigen el máximo compromiso por parte de todas las administraciones implicadas para revertir la insuficiente inversión en infancia y mejorar, de una vez por todas, los contextos de pobreza y privación en que crecen miles de niños y niñas en la ciudad, que limitan su máximo desarrollo y condicionan sus trayectorias no solo durante la infancia, sino también en su vida adulta, de acuerdo con las dinámicas de reproducción social de la pobreza: “la pobreza infantil es la principal vía de reproducción intergeneracional de la pobreza: quien ha crecido en la pobreza, probablemente será pobre de adulto” (Gobierno de España, 2020:1).

## **6. Relaciones interpersonales, seguridad, violencias y protección de la infancia y la adolescencia**

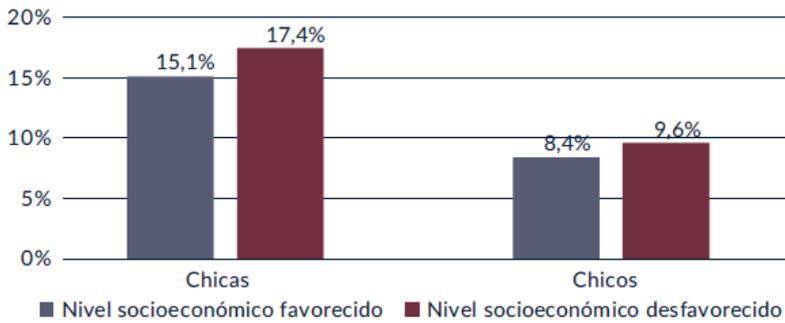
El 2021 nos ha dejado en herencia dos medidas muy importantes en el ámbito de las relaciones, las violencias y la seguridad: la aprobación de la LOPIVI, la nueva Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, y una medida del Gobierno municipal de Barcelona para hacer frente a la soledad no deseada que incluye una mirada específica a la infancia y la adolescencia.

La falta de compañeros o compañeras de juego, las situaciones de acoso escolar y de ciberacoso o el rechazo del grupo de iguales son elementos de riesgo para la soledad durante la infancia, un fenómeno al que hay que prestar atención.

La medida de gobierno del Ayuntamiento de Barcelona del 2020 para combatir la soledad no deseada ha reforzado dos operaciones estadísticas importantes (EBSIB y FRESC) con el fin de dimensionar este problema ante el que, contrariamente al imaginario social, los niños y las niñas —y, sobre todo, los y las adolescentes— son especialmente vulnerables.

Los resultados de la encuesta FRESC del 2021 indican que un 17,4 % de chicas adolescentes de nivel socioeconómico se sienten a menudo solas, y esta cifra es del 9,6 % en el caso de los chicos adolescentes. Se constata que este sentimiento de soledad en las chicas casi duplica el de los chicos y es superior en barrios desfavorecidos.

**Gráfico 6. Grado de soledad de los y las adolescentes, por sexo y nivel socioeconómico (%). Barcelona, 2021**



Fuente: Elaborado por el IAB a partir de la encuesta FRESC (2021), Agencia de Salud Pública de Barcelona.

Con la Ley orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI) (Gobierno de España, 2021), se ha acordado la definición de *violencia sobre la infancia y la adolescencia* como objeto de la ley y se ha dado un paso significativo en el abordaje proactivo de la violencia; además, también se ha definido el concepto de *buen trato* (que pasa a ser obligación jurídica) y se ha introducido la noción de espacios seguros. En el ámbito de ciudad, no disponemos de ninguna encuesta específica sobre violencias en la infancia y la adolescencia, pero sí de diferentes operaciones estadísticas que nos permiten aproximarnos a las violencias físicas, emocionales, sexuales, machistas o, más recientemente, digitales, que sufren los niños y las niñas.

El módulo sobre violencias sexuales en la infancia de la Encuesta de la juventud 2020 es un buen ejemplo de ello, y hoy sabemos que uno de cada diez niños y niñas y adolescentes han sufrido abusos sexuales durante la infancia, más por parte de personas adultas de entornos conocidos que de entornos desconocidos, y que las chicas están mucho más expuestas a ellas que los chicos (del 7,9 % total, un 11,5 % son chicas frente al 4,4 % de chicos). También nos ha permitido evidenciar el volumen de abusos sexuales sufridos por parte de sus iguales (compañeros o compañeras de escuela, parejas o chicos y chicas con los que han salido o, incluso hermanos y hermanas). Aunque no podemos saber si ha sido por el efecto de los factores estresores derivados de la pandemia o bien por la mayor conciencia social sobre la necesidad de denunciar los casos de maltrato, en el 2020 se registraron 333 denuncias de violencias contra los niños y las niñas en el hogar, la cifra más elevada desde el 2011, que marcaba un giro en la tendencia de mejora de los últimos años (Departamento de Interior, 2020). Los 1.200 expedientes atendidos y valorados por Equipos especializados de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA) en el año 2020, también marcan un pico en la tendencia al alza desde el 2017 (932 expedientes) (IMSS, 2017 a 2020).

Con respecto al seguimiento del riesgo social y el desamparo, una situación que pone en situación de vulnerabilidad a los niños y niñas de manera extrema es la de aquellos menores que viven en asentamientos urbanos (naves y solares) o en locales y otras infraviviendas con dinámica de asentamiento. En el año 2020, el Servicio de Intervención Social de Familias con Menores (SISFAM) atendió a 318 niños y niñas y adolescentes de entre 0 y 17 años en situación de infravivienda (Instituto Municipal de Servicios Sociales, 2020).

Con respecto a los y las menores de edad que migran solos, el año 2021 confirma un cambio de tendencia que se inició en el 2016, en el que, de manera progresiva, se redujo la proporción del número de menores de edad migrados solos atendidos (que tienen entre 14 y 17 años, mayoritariamente) con respecto a la proporción de los y las jóvenes migrados solos que ya tienen más de 18 años cuando llegan a la ciudad. Así, por ejemplo, en el año 2018 los migrados solos menores de edad representaban el 83,8 % del total asistido (eran la mayoría), mientras que en el 2021 los niños y niñas menores de edad migrados sin referentes familiares representaron solo el 31,9 % del total (eran la minoría) (Instituto Municipal de Servicios Sociales, 2018-2021).

## 7. Conclusiones

A lo largo del artículo, hemos repasado la situación de la infancia y la adolescencia en la ciudad, y hemos puesto de relieve los aspectos más destacados del informe “Datos clave de infancia y adolescencia en Barcelona” (IIAB, 2021), que analiza los principales indicadores en relación con el contexto demográfico, la educación, el tiempo, la salud, la pobreza y la protección y las violencias. Aunque habrá que seguir observando si se consolidan o no las tendencias en los próximos años, los últimos datos disponibles empiezan a reflejar el impacto de la crisis abierta por la COVID-19 sobre las vidas de la infancia y la adolescencia en la ciudad. Como principales ámbitos que se han visto sacudidos por la COVID-19 y las medidas que lo han acompañado destacan los siguientes:

- La rotura en la tendencia de crecimiento demográfico suave de los últimos cinco años, especialmente por la caída de la natalidad: en los últimos cinco años se ha producido un descenso del 13,8 % de la natalidad, aún más acentuado desde el estallido de la pandemia por la COVID-19 (en el 2020 se ha alcanzado el segundo valor más bajo de los últimos cincuenta años), a la que hay que sumar el freno a la llegada de nueva población inmigrada a la ciudad.
- En el ámbito de la educación, un cambio brusco en la tasa de escolarización, con una caída sin precedentes de la escolarización de la pequeña infancia (0-2 años), de 5,8 puntos porcentuales en solo un curso, rompiendo la tendencia creciente de los últimos diez años, seguramente a causa de la disminución de la renta de las familias y del miedo al contagio.
- Con respecto a los tiempos educativos fuera de la escuela, aunque no disponemos de nuevos datos, el incremento generalizado de las desigualdades podría empeorar las dinámicas diferenciadas según la renta del territorio observadas antes de la pandemia: en Ciutat Vella, tres de cada diez niños no hacen ninguna actividad extraescolar, frente a uno de cada diez niños en Sarrià-Sant Gervasi.
- En relación con la salud, cabe señalar el aumento tanto del malestar emocional como del riesgo de sufrir un problema de salud mental, especialmente entre las chicas y en los barrios de nivel socioeconómico más desfavorecido: dos de cada diez chicas encuestadas presentan riesgo de sufrir un problema de salud mental y cuatro de cada diez manifiestan malestar emocional, según la nueva FRESC 2021. Ambos indicadores se han doblado con respecto a los datos del 2016.
- Aunque, con los datos disponibles, no es fácil interpretar las desigualdades, el porcentaje de pobreza infantil severa se estanca en el 16 % en el 2019-2020, la desigualdad de renta entre los niños y niñas se ha seguido ensanchando (sobre todo en el decil más alto) y la mayoría de indicadores de privación material han empeorado, sobre todo en el ámbito de la vivienda.
- Con respecto a las relaciones interpersonales, cabe destacar los sentimientos de soledad en la adolescencia, más presentes entre las chicas y en barrios desfavorecidos. Aunque no podemos comparar datos con el 2016, los datos del 2021 indican que un 17,4 % de chicas adolescentes de nivel socioeconómico desfavorecido se sienten a menudo solas, y esta cifra es del 9,6 % en el caso de los chicos adolescentes.
- Con respecto al ámbito de las violencias y la protección social, aunque no podemos saber si ha sido por el efecto de los factores estresores derivados de la pandemia o bien por la mayor conciencia social sobre la necesidad de denunciar los casos de maltrato, en el 2020 se registró el número de denuncias de violencias contra los niños y niñas en el hogar más alto de los últimos años (333 denuncias), y también se produjo un pico en el número de expedientes atendidos y valorados por los EAIA (1.200 en el año 2020), un 14 % más en comparación con el año anterior.

- Finalmente, hay que destacar que, aunque el número de niños y niñas y jóvenes migrados solos sigue creciendo (tras la caída del año 2020 por todas las medidas de confinamiento y de restricciones a la movilidad), se confirma un cambio de tendencia en las edades de los jóvenes migrantes sin referentes familiares, de entre los que son minoría quienes tienen entre 14 y 17 años (31,9 %), y los mayores de 18 años son la gran mayoría (68,1 %).

Ante estas tendencias, hay que seguir desplegando más y mejores políticas que mejoren las vidas y los derechos de la infancia y la adolescencia en la ciudad. Y hay que hacerlo desde los diferentes ámbitos de gobierno, de acuerdo con las competencias y, tal como marca la Convención de los Derechos del Niño en su artículo 4, “hasta el máximo de los recursos de que dispongan [los Estados]”. Muchas de las actuaciones necesarias están alineadas con estrategias y actuaciones municipales (recogidas en el Plan de infancia de Barcelona 2021-2030, recientemente aprobado), como el Plan para la educación y la crianza de la pequeña infancia, la nueva medida de apoyo a la realización de, al menos, dos actividades extraescolares a la semana, el Plan de salud mental, el Fondo de infancia 0-16 o la reciente medida de gobierno para combatir la soledad no deseada.

---

## Bibliografía

AGENCIA DE SALUD PÚBLICA DE BARCELONA. Evaluación de la calidad del aire en la ciudad de Barcelona 2020. Barcelona: ASPB, 2021.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Plan de infancia 2021-2030. Retos y actuaciones para mejorar las vidas y los derechos de la infancia y la adolescencia en Barcelona. Barcelona: Departamento de Promoción de la Infancia, 2021.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Plan para la educación y la crianza de la pequeña infancia. Barcelona: Instituto Municipal de Educación de Barcelona, 2021.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Medida de gobierno para la elaboración de la Estrategia municipal contra la soledad. Barcelona: Concejalía de Infancia, Juventud, Personas Mayores y Personas con Discapacidad, 2020.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Plan del juego en el espacio público de Barcelona con horizonte 2030. Barcelona: Gerencia de Ecología Urbana, 2019.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Plan de salud mental de Barcelona 2016-2022. Barcelona: Área de Derechos Sociales, 2018.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. “Nueva medida pionera de Barcelona para los derechos de la infancia: acceso universal y generalizado a las actividades extraescolares”. Servicio de Prensa. <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2022/01/25/nova-mesura-pionera-de-barcelona-pels-drets-de-la-infancia-acces-universal-i-generalitzat-a-les-activitats-extraescolars/> [Consulta: 23 de marzo de 2022]

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. “Los Servicios Sociales de Barcelona han incrementado un 22,5 % las personas atendidas en los últimos dos años”. Servicio de Prensa. <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2022/02/08/els-serveis-socials-de-barcelona-han-incrementat-un-225-les-persones-ateses-en-els-ultims-dos-anys/> [Consulta: 23 de marzo de 2022]

CASTRO-MARTÍN, T.; MARTÍN-GARCÍA, T.; CORDERO, J.; SEIZ, M. “¿Cómo mejorar la natalidad en España?”. Estudios sobre la Economía Española (2021). Fedea.

COMISIÓ EUROPEA. "Establecimiento de una Garantía Infantil Europea". Bruselas: Propuesta de Recomendación del Consejo, 2021.

CORTÉS, E.; CURCOLL, L. "El espacio público garantiza necesidades vitales de la infancia e iguala oportunidades de juego y salud". *El Crític*. <https://www.elcritic.cat/opinio/lespai-public-garanteix-necessitats-vitals-de-la-infancia-i-igualta-oportunitats-de-joc-i-salut-58664> [Consulta: 23 de marzo de 2022]

FAROS SANT JOAN DE DÉU. "Una mirada a la salud mental de los adolescentes. Claus per comprendre'ls i acompanyar-los". Barcelona: Quadern Faros, 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Madrid: *Boletín Oficial del Estado*, 2021.

GOBIERNO DE ESPAÑA. "La transmisión intergeneracional de la desigualdad en España". Madrid: Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, 2020.

INSTITUTO INFANCIA Y ADOLESCENCIA DE BARCELONA. "Dades clau d'infància i adolescència a Barcelona 2018. Informe 2021" (PINEDA, L.; STINUS, E.; CURCOLL, L.). Barcelona: Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona), 2021.

INSTITUTO INFANCIA Y ADOLESCENCIA DE BARCELONA. "Parlen els nens i les nenes: el benestar subjectiu de la infància a Barcelona". (TRUÑÓ, M.; PINEDA, L.; CURRAN, M.; COROMINAS, M.; CURCOLL, L.). Barcelona: Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona), 2019.

INSTITUTO INFANCIA Y ADOLESCENCIA DE BARCELONA. Informe "Les condicions de vida de les famílies amb infants i adolescents ateses pels serveis socials de Barcelona amb problemàtiques d'extrema complexitat. Un retrat a partir de l'Enquesta de Condicions de Vida de les Persones Usuàries dels Centres de Serveis Socials de 2016" (MARTÍNEZ-CELORRIO, X.; MARÍN-SALDO, A.; TRUÑÓ, M.; PINEDA, L.). Barcelona: Instituto Infancia y Adolescencia de Barcelona, Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona), 2018.

MENTAL HEALTH FOUNDATION. "Fundamental Facts About Mental Health". Londres: MHF, 2015.

OCDE. "Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families". París: OECD Publishing, 2022.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. "Caring for children and adolescents with mental disorders". Ginebra: OMS, 2003.

PORCEL, S.; NAVARRO-VARAS, L.; CRUZ, I. "La situació de la pobresa infantil a Barcelona abans de la COVID-19 i una aproximació a l'impacte de l'actual crisi social i econòmica". Manuscrito inédito (2020). Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona.

SAURA, V. "La 'escola bressol' de 2 años será gratuita a partir del próximo curso". *El diari de l'educació*. <https://diarieducacio.cat/lescola-bressol-de-2-anys-sera-gratuita-a-partir-del-curs-vinent/> [Consulta: 23 de marzo de 2022]

TARABINI, A.; JACOVKIS, J.; MONTES, A.; LLOS, B. "L'abandonament escolar a la ciutat de Barcelona: un abordatge qualitatiu a les experiències i trajectòries escolars dels i les joves". Grupo de investigación Globalisation, Education and Social Policies - GEPS (2021). Universidad Autónoma de Barcelona.

**Libros/Documentos:**

UNICEF. "En mi mente. Promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia. Estado mundial de la infancia 2021". Nueva York: UNICEF, 2021.

UNICEF. "Bases para el Plan de Acción de la Garantía Infantil Europea en España". Ginebra: UNICEF, 2021.

UNICEF. Convención sobre los derechos del niño. 20 de noviembre de 1989. Versión traducida al catalán por el Comité Cataluña de UNICEF. Barcelona: UNICEF.

Diciembre 2022

Palabras clave: gestión comunitaria,  
economía solidaria, democratización  
económica

## Los efectos de la pandemia en los espacios y los proyectos que promueven la gestión comunitaria de la cultura

Santiago Eizaguirre Anglada<sup>a</sup>

Los espacios de gestión comunitaria de la cultura son una forma particular de comunes culturales urbanos orientados a promover una aproximación participativa a la emancipación cultural, pero también son entornos muy activos con respecto a la gobernanza de ecosistemas locales en favor de la democratización económica, la resiliencia comunitaria y la educación ecosocial. En este artículo, a partir del análisis de contenido de diferentes grupos de debate llevados a cabo durante el año 2021, intentaremos comprender cómo el ecosistema barcelonés de proyectos de cooperación comunitaria en torno a la gestión de la cultura ha sufrido los efectos de la crisis desencadenada por la pandemia de COVID-19. Las propuestas que está articulando este sector pueden tener impactos en las políticas culturales, y buscan apoyarse en la construcción de un marco normativo que reconozca la gestión comunitaria legalmente e interpele también a otros ámbitos de las políticas públicas.

### Introducción

Podemos considerar comunes culturales muchos elementos diferentes, por ejemplo: las costumbres, las leyes, la manera de vestir, el estilo arquitectónico, los estándares sociales, las creencias religiosas o las tradiciones. Son prácticas sociales o elementos simbólicos que tienen una vertiente pragmática, pero al mismo tiempo mucha carga ideológica, que pueden actuar como bienes comunes, que no son propiedad de nadie y al mismo tiempo son patrimonio de todo el mundo que los reconoce como tales. Bienes que son protegidos y reproducidos en la medida en que las personas que los utilizan o practican los valoran especialmente y los protegen agrupándose en torno a organizaciones e instituciones con esa finalidad. Los bienes comunes se defienden y reivindican a través de la autoorganización colectiva.

Entre los bienes comunes de tipo cultural, en la actualidad, especialmente en el contexto urbano, los espacios y los proyectos culturales de gestión comunitaria representan un sistema muy heterogéneo y rico con respecto al uso de recursos e infraestructuras materiales al servicio del acceso y la equidad en el derecho a la cultura de proximidad. Pero no solo eso, como demuestra la consolidación de la Red de Espacios Comunitarios (XEC)<sup>28</sup>.

a. Profesor de Sociología, Universidad de Barcelona (UB). Grupo de Investigación Creativitat, Innovació i Transformació Urbana. [santieizaguirre@ub.edu](mailto:santieizaguirre@ub.edu); [@xantieiza](https://twitter.com/xantieiza).

28. Este artículo recoge conocimiento y observaciones enmarcadas en un proyecto promovido por la Comisión de Formación y Publicaciones y la Red de Espacios Comunitarios de la Red de Economía Solidaria de Cataluña. El

Los espacios de gestión comunitaria de la cultura tienen una fuerte carga ideológica porque al mismo tiempo invocan a sus entornos en la articulación de un movimiento sociopolítico que defiende unos valores y unos recursos muy concretos al alcance de todo el mundo y, especialmente, en contacto con el territorio, que responden a un ideario de democratización económica, transición ecosocial y de defensa del derecho a la vida y a la ciudad.

Así, podemos decir que los espacios y proyectos de gestión comunitaria de la cultura representan, por una parte, un modelo de gestión participada de los equipamientos, recursos y servicios culturales, pero, mucho más que eso: se conciben como un movimiento sociopolítico en favor de la defensa de los bienes comunes en un sentido que va más allá del ámbito estrictamente cultural. Es en ese sentido, además de representar un avance con respecto a la contratación pública en la gestión de equipamientos y servicios culturales de proximidad, los espacios de gestión comunitaria de la cultura se pueden considerar nodos de empoderamiento democrático, vitales para afrontar las múltiples crisis ecosociales que tenemos por delante.

---

## **1. El impacto de la pandemia en las prácticas de intervención cultural participativas**

En un trabajo de investigación promovido por el Instituto de Cultura de Barcelona y coordinada por las cooperativas La Hidra y Artibarrí en 2018, bajo la dirección de Javier Rodrigo y Mauro Castro, se desarrolló una delimitación de la gestión comunitaria de la cultura en Barcelona que exploraba cuatro grandes áreas de atención: la cultura comunitaria, los denominados nuevos espacios de gestión comunitaria, los equipamientos de proximidad en cultura, y las fiestas populares y comunitarias. En este artículo para captar cómo la pandemia ha impactado en los proyectos de cultura comunitaria en la ciudad nos parece útil observar los dos primeros tipos o categorías identificados por ese estudio de referencia teniendo en cuenta que mencionan a dos grupos de actores muy interrelacionados y al mismo tiempo complementarios: por una parte, los profesionales del sector sociocultural y comunitario, incluidos los proyectos participativos de intervención artística, y por otra parte, las plataformas ciudadanas que promueven la gestión comunitaria de la cultura, que, en muchos sentidos, se nutren de los primeros, pero también tienen lógicas de funcionamiento propias.

Para la categoría «cultura comunitaria», que sería la que interpela sobre todo a actores profesionalizados en el ámbito socioeducativo, cultural y comunitario, este trabajo de investigación realizado en 2018 recogía como ejemplos proyectos de arte con mirada participativa, como el programa *Barris en dansa*. También incluía en ese apartado iniciativas de cultura comunitaria desarrolladas a través de colectivos o asociaciones culturales, como Comusitària y Riborquestra, en el barrio de la Ribera. Muchas de estas son experiencias que responden a un modelo artístico de tipo comunitario según autorías colectivas en las que intervienen de manera directa referentes técnicos de los distritos, especialmente en las áreas de participación, juventud o educación. Las iniciativas del tercer sector en el campo de las prácticas socioculturales y las artes comunitarias, así como también los espacios de cultura comunitaria de base con fuerte arraigo en los territorios, formarían parte de este primer tipo de experiencias relatadas por Castro y Rodrigo (2018): el Forn de teatre Pa'tot'hom en el Raval o L'Automàtica en Gràcia serían ejemplos de ello. También se incluirían en este grupo de estructuras los laboratorios de cultura y ciudadanía que trabajan en el marco de equipamientos de proximidad y que desarrollan programas de mediación comunitaria insertados en el territorio y que responden a necesidades propias de generación de social, como podría ser el programa *Bon Viver de les Arts*, en Bon Pastor<sup>29</sup>.

---

proyecto culmina con un libro de autoría colectiva, editado por Eizaguirre, S. y Rodrigo, J. (2022) y publicado por el editorial Icària «Perquè tot és de tothom. Gestió comunitària de la cultura i economia solidària».

29. Castro y Rodrigo (2018) caracterizan estas iniciativas como microempresas que soportan la carga de muchas actividades distintas. Funcionan con la temporalidad de programas concretos en los que el trabajo en red con diferentes actores y el codiseño con planes de barrios integrales, de salud comunitaria o de tipo educativo, son muy variables y

La manera como el confinamiento asociado a la pandemia ha impactado en los proyectos artísticos, formativos o culturales con mirada comunitaria, especialmente con respecto a la intervención artística participativa, es análoga a la de otros sectores en los que interviene el contacto humano como elemento esencial. La distancia física impuesta por las medidas de confinamiento implicó que todas las actividades de intervención que suponían contacto y proximidad física se tuvieran que anular durante un largo periodo de tiempo. Eran muchos los festivales de pequeño formato y los ciclos de intervención artística que se celebraban antes de los acontecimientos de la primavera de 2020 que no se han reanudado una vez que se han recuperado las actividades. Un ejemplo podría ser el ciclo *Cranc* de cine experimental que había reunido, en L'Automàtica de Gràcia, público y artistas invitados en una conversación de proximidad en torno a la proyección de cine de vanguardia. En este caso, nos encontramos con los condicionantes de un local pequeño, en el que todos los espectáculos y ciclos de pequeño formato que se hacían se tuvieron que anular y, en determinados casos, no se han reanudado. Este caso concreto sería el ejemplo de un ciclo de actividad periódico en una pequeña asociación cultural e imprenta comunitaria. L'Automàtica, como entidad de fomento de la cultura impresa, las artes gráficas y la experimentación audiovisual ha recuperado la actividad en muchos otros sentidos, pero por el camino ha perdido alguno de los ciclos y actividades de referencia que habían sido clave para darse a conocer.

---

## 2. El reconocimiento de los profesionales de la acción comunitaria

Otra manera de pensar en los efectos de la pandemia en el sector de la intervención cultural y sociocomunitaria es observar cómo la acción sociocomunitaria desde una perspectiva profesional vivió el confinamiento y la situación de excepción sociosanitaria consecuente. Las asociaciones de articulación de los trabajadores del sector de la acción comunitaria tuvieron un primer momento de visualización pública en junio de 2020, con la publicación del manifiesto #AccioComunitariaARA promovido por varias asociaciones de profesionales del sector socioeducativo y sociocomunitario<sup>30</sup>. En este se ponía de manifiesto la alerta de los profesionales del sector ante el riesgo del auge de discursos xenófobos, las violencias machistas y la vulneración de los derechos fundamentales derivadas de las medidas de aislamiento físico y control sanitario de la pandemia. También la demanda de más recursos financieros públicos para hacer frente, mediante programas, acciones y proyectos concretos, a las consecuencias de la crisis y la necesidad de paliar los déficits por lo que se refiere a la solidaridad, las redes de apoyo mutuo, la cohesión social urbana o las dinámicas de convivencia.

«(...) Para paliar esta crisis es necesario reforzar, ampliar y crear acciones y proyectos que faciliten la toma de conciencia y el compromiso colectivo con el fin de seguir poniendo en práctica, ahora más que nunca, la solidaridad, las redes de apoyo emocional y la cohesión y la convivencia, y dibujar, así, un nuevo marco de relaciones más justas y significativas entre todo lo público y común.» (Manifiesto #AccióComunitariaAra)

En noviembre de 2020 la Red de Espacios Comunitarios organizaba una sesión de trabajo en línea entre diferentes profesionales involucrados en casales de barrio que se identificaban con el marco de la acción comunitaria. Alrededor de veinte trabajadores de entornos identificables como casales de barrio, puntos Omnia, pero también representantes de entidades vecinales de gestión comunitaria, se reunían en línea para discutir varias cuestiones con carácter de urgencia. El contexto normativo era de excepción sociosanitaria y el punto central del orden del día de la sesión giraba en torno a las limitaciones de actuación que planteaba el PROCICAT en su

---

tienen un alto grado de adaptabilidad, resiliencia e integración en los contextos en que tienen lugar. Son experiencias que transitan diferentes ámbitos de trabajo desde la educación expandida o informal, la acción comunitaria, los temas de género, juventud, cultura o participación de una manera muy situada donde el arraigo al contexto y las prácticas concretas hacen que no respondan a un solo modelo ni se puedan transferir de manera universal. También, desde la perspectiva creativa, cuesta presentarlos como productos y van más allá de la existencia de un público destinatario. Son, por lo tanto, más bien procesos comunitarios y creativos que proponen contenidos, formas y relaciones que pueden llegar a dotar de sentido y pueden generar dinámicas en torno a los equipamientos culturales de proximidad o de manera autónoma en estos.

30. Este manifiesto tuvo una réplica en el ámbito español, promovido por la Red de Espacios y Agentes de Cultura Comunitaria (2022), el «Manifiesto en defensa de la cultura comunitaria, sus gentes y sus espacios».

actuación diaria. Uno de los problemas de fondo de la gobernanza de la cohesión social en la ciudad es la falta de referentes claros en el campo social y mediático sobre la tarea concreta de los trabajadores comunitarios. Un problema grave con manifestaciones muy concretas en forma de precariedad y vulnerabilidad laboral en todo el sector de la acción comunitaria, condicionado porque no está encuadrado orgánicamente dentro del sistema público de servicios sociales.

La acción comunitaria se encuentra en una zona de grises (o en tierra de nadie) entre los servicios y recursos públicos (representados por los trabajadores sociales, los técnicos de la administración o los centros de asistencia primaria), y los procesos de autoorganización, apoyo mutuo y resiliencia ciudadana de los movimientos vecinales. Los trabajadores del sector sociocomunitario ya están acostumbrados a tener que combinar sombreros a veces contradictorios entre la acción profesional articuladora de políticas públicas y la acción directa de militancia vecinal. Durante el confinamiento por la pandemia esta complementariedad se vio condicionada.

(...) como si tuviéramos la sensación de que suplíamos el papel de la Administración, facilitábamos todo ese apoyo, esa ayuda, ese hacer circular la información, ese poder acceder a lugares, a elementos a los que no podíamos acceder porque la Administración cerraba puertas. Todo lo que supusiera acceder a una trabajadora social era difícil, ya sea porque se necesitaba cita previa, una cita previa a través de una aplicación que era muy complicada... En ese sentido, podemos decir que la Administración se ha olvidado de la población silenciada, y eso es grave. (Amanda Canals, trabajadora de la Escuela comunitaria de formación de personas adultas – La Troca – Escuela de verano de la XES, junio de 2021).

Durante los meses que siguieron el confinamiento más duro, y a medida que los equipamientos culturales de proximidad abrían sus puertas, de manera progresiva, recuperando la normalidad de manera más lenta que otros sectores, el ámbito profesional de la acción comunitaria, por condiciones laborales más vinculado al tercer sector que a la administración pública, vivió de manera acentuada los dilemas de una falta de referentes claros. Cuestiones técnicas, vinculadas a la urgencia del momento, sobre cómo era posible saltarse las restricciones de distanciamiento físico aprovechando algunos silencios administrativos emergieron en la acción diaria de los trabajadores comunitarios.

«[...] Muchas actividades, lo íbamos comentando con el distrito y nos decían que no... [...] Entonces te das cuenta de que quizá mejor pedir perdón que pedir permiso (...) ¿por qué se pueden practicar deportes federados, pero no celebrar actividades sociocomunitarias o culturales»? (Grupo de debate entre trabajadores comunitarios, noviembre de 2020.)

También durante el estado de excepción emergió esta desviación en las condiciones de trabajo entre la red pública de servicios sociales y el trabajo externalizado en el tercer sector a partir de planes de acción comunitaria. La falta de coordinación entre trabajadores sociales y trabajadores comunitarios, y el hecho de que socialmente (política y mediáticamente) existe un desconocimiento profundo de qué es la acción comunitaria y el papel que tiene en el fortalecimiento del tejido social local. La identificación de esta necesidad en el ámbito político se pone de manifiesto en la aprobación, por parte del Parlamento de Cataluña, en diciembre de 2020, de un nuevo Plan estratégico de servicios sociales (2020-2024), con una dotación que el consejero de trabajo, acción social y familias calificó de «más preventiva y más social» (ACN, 2020). Para el periodo 2021-2022, este plan destina 62 M de euros a acciones que convergen con este enfoque más comunitario de los servicios sociales.

(...) convocatoria a entidades sin ánimo de lucro que desarrollen proyectos en ámbitos como la atención a la infancia y la adolescencia, el asociacionismo, la atención a la inmigración, la lucha contra la violencia machista, la igualdad de derechos, la educación en el ocio, la atención a familias en situación de vulnerabilidad, el sinhogarismo o las personas mayores, entre otros. (Agencia Catalana de Noticias, 2020)

Es significativo señalar también la función de este grupo de profesionales como termómetros del aumento de las desigualdades sociales y de la detección de los problemas en la equidad y el

acceso a los servicios públicos. A partir del contacto directo con los sectores de población que se han quedado atrás en el proceso de digitalización acelerado asociado a la pandemia, muchos trabajadores del programa de puntos OMNIA de acceso a las nuevas tecnologías, por ejemplo, destacan que durante el estado de emergencia se priorizaron los programas educativos orientados a las escuelas por parte de esta Red de equipamientos de proximidad de la

Generalitat, y se dejaron de lado a otros grupos de población en situación de exclusión ante la brecha digital.

### **3. La reacción del movimiento en favor de la gestión comunitaria de la cultura**

La visibilización del movimiento en favor de la gestión comunitaria de la cultura se puede situar entre dos momentos. Entre los años de la cristalización de muchas luchas sociales y vecinales exacerbadas por la crisis de 2008, articuladas en malestar colectivo en torno al movimiento del 15-M, y el impacto de la crisis socioeconómica y ecológica todavía por asumir en muchos sentidos, destapada por la sindemia<sup>31</sup> a partir de 2020. Nos situamos en un contexto que está relacionado, de una manera más o menos clara, con los límites del crecimiento económico capitalista, la crisis climática y la escasez de recursos energéticos. En este contexto, en un ámbito muy local, varios proyectos de vecindad autoorganizada en torno a la promoción de respuestas por la superación de la desigualdad y la exclusión social han hecho frente, también, a la poliédrica naturaleza de los retos contemporáneos con iniciativas culturales arraigadas a una realidad desigual marcada por la incertidumbre y la volatilidad. Así, podemos entender los espacios de gestión comunitaria en torno a proyectos culturales como dinámicas autoorganizativas de repensamiento colectivo ante una realidad marcada por una multiplicidad de frentes críticos. Para resumir una postura común, podemos decir que son todas experiencias culturales que se vinculan a una visión ecologista y feminista del desarrollo económico. Unos referentes conceptuales con los que podemos sintetizar las líneas ideológicas del movimiento sociopolítico en torno a la gestión comunitaria. Un espacio que apuesta por crear alianzas decrecentistas y pone el acento en la autonomía local y la democratización económica como motivos centrales de las prácticas culturales.

En el trabajo de investigación promovido por el ICUB, La Hidra y Artibarri (2018) antes mencionado, se destacan como segundo grupo de actividades incluidos como referentes en la comprensión de la gestión comunitaria de la cultura como «nuevos espacios de gestión comunitaria». Entre estos, se mencionan el casal de barrio de la Prosperitat; el casal de Font d'en Fargues; la Casa Orlandai, en Sarrià; Ateneu l'Harmonia, en Sant Andreu; el casal del Pou de la Figuera, en el barrio de Sant Pere y Santa Caterina; la Farinera del Clot; Can Batlló y la Lleialtat, en Sants, entre otros, que han desencadenado un movimiento que ha hecho que la Administración Municipal reconociera las plataformas ciudadanas de base local como agentes soberanos que aportan un valor añadido clave en el liderazgo de equipamientos culturales. En este sentido, los acuerdos de gestión ciudadana de equipamientos culturales identifican en Barcelona una manera de hacer cultura de proximidad en que las comunidades locales se implican en la producción y la gestión de contenidos promoviendo prácticas culturales democratizadoras. Asimismo, fuera de Barcelona, experiencias como las de la Coma-Cross, de Salt; Can Sempere, de Premià de Mar o Ateneu Candela, en Terrassa, en diferentes momentos de madurez organizacional y con diferentes grados de institucionalización, reconocimiento y colaboración con el sector público, han tomado como modelo este tipo de acuerdos.

(...) la gestión comunitaria debe entenderse como un movimiento político, nunca como un movimiento de gestión por delegación. La gestión por delegación la realizan empresas

---

31. Según la Wikipedia, “una sindemia o epidemia sindémica es la agregación sinérgica de dos o más epidemias concurrentes o secuenciales en una población con interacciones biológicas que exacerban el pronóstico y la carga de la enfermedad. Las sindemias se desarrollan bajo las diferencias en salud de la población, provocadas por la pobreza, el estrés o la violencia estructurales, y son estudiadas por epidemiólogos y antropólogos especializados y preocupados por la salud pública, la salud comunitaria y los efectos de las condiciones sociales sobre la salud. El enfoque sindémico se aleja del enfoque biomédico de las enfermedades que aísla, estudia y trata las enfermedades como entidades diferentes separadas de otras enfermedades e independientes de los contextos sociales” (Página web consultada el 13 de abril de 2022).

mediante concesiones o lo que sea, pero la única razón de ser de la gestión comunitaria es, precisamente, el hecho de que llegue allí donde la Administración no llega. Aquí es importante el conflicto, los nuevos marcos, la transformación social, y yo creo que el problema, y no disparo tanto contra la Administración, sino contra el propio movimiento, es e hay un riesgo, y la pandemia lo ha puesto de manifiesto, que, si no hay conflicto, si no hay movimiento y no

hay base, la gestión comunitaria pierde su razón de ser, y a veces la gestión, y la gestión ciudadana en particular, puede dar una sensación de falso confort. [...] Solo entiendo la gestión comunitaria como un espacio emancipador de las personas y emancipador de los colectivos, porque, si no, nos convertiremos en gestores, y gestores siempre los habrá y que harán el trabajo más barato y con menos problemas. (Oriol Barba – Centro cívico Casa Orlandai)

Estos espacios se definen como «nuevos» porque dialogan con una experiencia previa de reivindicación de equipamientos para los barrios. Esta ola anterior es la de los espacios reivindicados a inicios de los años ochenta del siglo XX, fruto de reclamaciones vecinales y orientados a la oferta de equipamientos culturales varios. Con distintas formas de gestión, la Flor de Maig, la Sedeta, el Bon Pastor, el Ateneu Popular 9 Barris, las Cotxeres de Sants, Can Felipa, la Bàscula o l'Artesà de Gràcia se pueden situar cronológicamente como referentes de aquella ola anterior a la actual o «nueva» ola de reivindicación de espacios para la gestión cultural participada. Como señalan Castro y Rodrigo (2018), especialmente a partir de 2011, nos encontramos por toda la ciudad con iniciativas de recuperación de espacios con una mirada colectiva que no se queda en la reivindicación de una dotación de equipamientos, sino que quiere incidir de manera comunitaria a través de plataformas vecinales en la autonomía comunitaria para la configuración, gestión y dirección de dichos espacios. Por lo general, hablamos de iniciativas que se basan en un modelo asambleario que trabaja por comisiones, que busca generar dinámicas de gobernanza democrática internamente que impliquen un alto grado de participación vecinal, militante o activista.

---

#### **4. La necesidad de proximidad en relación con la cultura**

Los espacios que promueven la gestión comunitaria de actividades e infraestructuras para el empoderamiento cultural coinciden en resaltar que el desarrollo no solo es algo que se basa en el hardware, la tecnología, o la biomedicina, sino que la emancipación cultural, la gobernanza democrática y la educación a lo largo de la vida son aspectos clave del desarrollo local. La participación, sin embargo, en la gestión de actividades culturales no tiene una fórmula sencilla, ni en absoluto es fácil de replicar. Las ciudades afectadas por los procesos de mercantilización y fragmentación de las relaciones sociales son extremadamente desiguales con respecto a las prácticas participativas en cultura por parte de la población. De un barrio al otro, las capacidades cívicas y la implicación comunitaria en torno a proyectos culturales y de base pueden variar extremadamente (Barbieri, 2022). Si una cosa ha puesto de manifiesto la pandemia como fenómeno transversal, a pesar de las desiguales condiciones de vida en la ciudad, es el sentido profundo y a largo plazo que tienen los espacios que fomentan la proximidad en la relación de la población con la cultura. También su precariedad en el orden de prioridades que se dan por supuestas en una situación de emergencia.

[...] Pues, evidentemente, cultura no es un sector, cultura no es una industria, cultura es salud pública, cultura es salud comunitaria, y en la pandemia hemos patinado en ese sentido. Estamos enfermos comunitariamente y tenemos que revertir esta situación desde los equipamientos de proximidad, y creo que tenemos aquí una función que desempeñar, y pedir que la cultura tiene que ser un servicio básico que se tiene que garantizar. En este momento hay algunos equipamientos que están teniendo problemas. Es fácil recortar esta partida, y entiendo que tenemos que conseguir que la administración vea como imprescindible y como básica la cultura comunitaria a través de estos equipamientos capilares de proximidad. (Enric Capdevila – Plataforma de Gestión Ciudadana de Barcelona)

No siempre es fácil tejer los equilibrios asociativos y organizacionales que hacen posibles dinámicas culturales en favor de la democratización económica y de una gestión comunitaria de

la cultura. Estos equilibrios son especialmente complejos y difíciles de mantener a lo largo del tiempo. Los ciclos de la movilización social y los de la participación ciudadana en cultura van y vienen, marcados por dinámicas difíciles de predecir como son la expresión del descontento colectivo o el impacto en el territorio de la superposición de agresiones sistémicas. Además, la participación ciudadana en la vida cultural también está condicionada por procesos biográficos, como son el momento del ciclo vital en el que se encuentran las personas. Muchas juntas de

entidades culturales se encuentran con problemas para renovar cargos y contar con grupos sociales que se encuentran en las franjas de edad de tener hijos o consolidarse profesionalmente. Estas entidades se encuentran con que tienen que organizar vocalías y comisiones contando sobre todo con las horas y la militancia de personas de grupos de edad distintos a los mencionados. Si los ciclos de la participación asociativa están ya de por sí marcados por la precariedad y la inestabilidad, cuando pasamos por umbrales de excepcionalidad, la sacudida se amplifica. Acontecimientos como los asociados a la pandemia afectan de manera directa al modo como la participación popular en cultura o las formas comunitarias de vínculo democratizador local se manifiestan y se reproducen. En primer lugar, resulta interesante resaltar como la excepcionalidad de la experiencia del confinamiento se tradujo en posturas de replanteamiento personal e integral de los motivos, y la centralidad de la militancia en la vida de las personas.

(...) sí que el confinamiento ha afectado al vínculo. Nos ha afectado al vínculo con todo, al vínculo con la escuela, al vínculo con el ateneo, con el trabajo, si has podido teletrabajar... El confinamiento ha afectado al vínculo. También ha puesto la vida mucho más en el centro de lo que estaba. Yo creo que muchos de nosotros hemos podido dimensionar la vida sin estar ocho horas fuera, en el trabajo. Lo que pasa es que la vida ha tomado tanta presencia, que a veces tenías que trabajar en casa con los dos niños dentro, pero ha creado equilibrio en determinadas cosas. Entonces, sobre todo ha afectado al vínculo. El vínculo con lo social. En el vínculo con lo social la pandemia, obviamente, ha tenido un impacto. Si disminuye tu presencia física, que es lo que te hace tener compromiso con alguien, que es lo que te hace participar y estar presente, hay menos compromiso y hay menos participación. Entonces, necesitamos volver a generar experiencias colectivas a las que vincularnos. Y hasta que no podamos volver a abrir abiertamente sin historias y sin restricciones, sin citas previas, será difícil recuperar este vínculo. Paralelamente, hay mucha gente que se ha vinculado virtualmente, que es curioso, pero gente que no tenía la disponibilidad de estar presente muchas horas se ha vinculado mucho más en las reuniones en línea. (Mariona Soler – Grupo de trabajo en economía solidaria y gestión comunitaria del Ateneu Popular 9 Barris)

La manera como la pandemia ha hecho tambalear los espacios de gestión comunitaria se puede caracterizar, en términos generales, como muy negativa por la centralidad que tiene en estos el contacto estrecho entre personas, pero también hay que decir que en algunos aspectos excepcionales ha servido para replantear cosas. Como hemos visto, las prácticas de cultura comunitaria se han visto afectadas negativamente con respecto a la pérdida de la proximidad física, asociada a las medidas de distanciamiento de cuerpos y a la interrupción de muchas de sus actividades regulares basadas, precisamente, en el fomento de los vínculos de contacto estrecho. A la importancia de la proximidad física en la consolidación de las alianzas vecinales y el sentimiento de pertenencia a los espacios y los proyectos, se añade la dificultad, también, de que muchas de las actividades cotidianas se han visto suspendidas o pospuestas *sine die*. Cabe destacar que no todos los espacios de gestión comunitaria de la cultura cubren el mismo tipo de necesidades de la población de su territorio, o no todos son igual de esenciales al garantizar la existencia de espacios de encuentro desmercantilizados por parte de la población. El paro de la actividad presencial del casal del Pou de la Figuera, en el barrio de Santa Caterina de Ciutat Vella, por ejemplo, considerando las características sociodemográficas de las personas que le dan sentido a través de actividades, tiene unos efectos psicosociales que no son equiparables al paro de la actividad de un centro cívico en otro barrio de la ciudad. En este marco concreto, serían la excepción paradigmática las actividades en el exterior que pudieron burlar las medidas de distanciamiento físico y que se vieron fortalecidas, en especial la actividad en torno a los huertos urbanos identificados como espacios verdes especialmente codiciados en los centros urbanos más densos.

(...) ¿en este inicio del confinamiento qué pasó? Que, en el momento en que prácticamente no podíamos salir de casa o podíamos salir de casa solo a hacer algunas cosas, poco a poco de una manera más regulada o más alegal, el huerto se fue convirtiendo en aquello que no podíamos tener en el casal. Es decir, ese punto de encuentro, ese punto de apoyo a las personas que necesitaban ese vínculo que no podían encontrar presencialmente con

prácticamente nadie lo suplió el huerto e incrementó el nivel de participación de una manera brutal. Es decir, comprobable a través del grupo de WhatsApp que tienen de funcionamiento, pero comprobable también en el día a día. Venía más gente. Gente que decía que llevaba tiempo viviendo en el barrio que se daba cuenta de que era la parte verde a la que podía acceder viviendo en el centro de Barcelona. Fue ese reducto, pues, el que nos permitió durante la pandemia poder salvaguardar esos puntos de contacto y de relación que sentimos en el casal; y, de hecho, a lo largo de todo 2020 y cuando se relajaron un poco las medidas, seguimos no pudiendo tener el casal, porque estaba todo tan encorsetado. Nosotros no funcionamos con inscripciones, está libre circulación, lo que te decía, entonces no había esta interacción entre actividades, estos encuentros improbables que decía antes. Eso lo estamos recuperando justo ahora. Al final del curso pasado y al inicio de este... .. que están empezando a pasar las cosas que pasaban antes. El huerto ha sido, pues, un poco la salvación durante todo este tiempo. Ha crecido con muchas cosas, ha sostenido la participación. Ha incrementado la participación y, desde el punto de vista de poder encontrarse, de poder cuidarse, ha sido un tesoro. (Aidà Almiral – Casal de barri del Pou de la Figuera)

Otro efecto positivo que se ha observado en los grupos de debate en los que hemos participado se ha derivado de la digitalización a marchas forzadas de los mecanismos de gestión y coordinación de proyectos y actividades. En muchas asociaciones de tipo cívico o cultural se ha dado la paradoja de que las comisiones de trabajo en línea han comportado la identificación de rutinas obsoletas como el presencialismo y «el asambleacentrismo» de muchas de estas entidades.

---

## 5. El trabajo en red para la definición de métricas comunitarias

La literatura sobre innovación social ha promovido el uso de la expresión de gobernanza vinculada a la base (*bottom-linked governance*) para superar de arriba abajo las dicotomías de las políticas sociales urbanas, o el simplismo de solo evaluar las iniciativas de transformación social como válidas si provienen de un genuino empuje desde el suelo. Con la expresión de gobernanza «vinculada a la base» o democratizadora se pueden identificar muchos de los partenariados públicos, comunitarios y cooperativos que se han desarrollado en la ciudad de Barcelona durante la última década y que han tenido en la Plataforma de Gestión Ciudadana a su actor central. La Plataforma de Gestión Ciudadana fue creada en 2009 entre entidades vecinales implicadas en negociaciones con el Ayuntamiento para ser reconocidas como adjudicatarias de la cesión de espacios con un estatus que valorara positivamente su función crucial como entidades articuladoras de la cohesión social urbana, más allá de la simple consideración de entidades prestatarias de servicios de dinamización cultural.

[...] Entendemos gestión ciudadana porque el nombre de gestión cívica es el que utiliza el Ayuntamiento, pero es una fórmula que hace tiempo que dejamos atrás por las connotaciones que tenía con el reglamento de orden cívico. Y el tema de la gestión ciudadana es la gestión de un equipamiento o de un servicio público por parte de la ciudadanía. (...) El Ayuntamiento tiene la necesidad de etiquetar estos equipamientos. Nosotros queríamos que dichas etiquetas fueran mucho más flexibles. Hay centros cívicos, fábricas de creación, casales de barrio, casales de jóvenes, pero también hay servicios concretos, puntos de información, escuelas de personas mayores, y también hay equipamientos sectoriales como podría ser juventud, Torre Jussana, etcétera. Así, pues, es verdad que se hace gestión cívica o ciudadana en Cataluña y en Barcelona hace muchos años, pero, de alguna manera, reglamentada en un marco normativo. En Barcelona hemos tenido la suerte de tener un paraguas desde el año 92, que es la Carta Ciudadana y que se ha ido desarrollando, y que,

desde 2009 cuando se creó la Plataforma de Gestión Ciudadana, hemos entrado en una negociación con el Ayuntamiento con la que durante tres o cuatro años se consiguieron unos avances para tener un marco normativo que hace que, en estos momentos, haya más de noventa equipamientos o servicios de gestión ciudadana que están gestionando unas sesenta entidades vecinales. Este marco es precario. Por una parte, se basa en un elemento que es la conceptualización. Tenemos un documento político, después, un marco de bases y convenios de gestión ciudadana, que está facilitando que eso se desarrolle. Sin embargo, por otra parte,

necesitamos de una administración que sea cómplice y que cada vez que pedimos que esta institución varíe un poco y que, en lugar de que nos tutele o nos vigile, nos acompañe en este proceso. Y tenemos que decir que en estos años hemos tratado con diferentes tipos de gobiernos y la gestión ciudadana está aceptada por diferentes colores. Aquí, en la ciudad, está garantizado; en otros lugares de España, no es el caso, y eso es una tendencia que puede cambiar, con lo cual requiere siempre una demanda, una vigilancia y una reivindicación por parte de la ciudadanía de lo que esta necesita. (Enric Capdevila – Plataforma de Gestión Ciudadana)

Con respecto a los efectos de la pandemia sobre estos espacios, hay que destacar que la situación de excepcionalidad ha resaltado la importancia de articular territorios autoorganizados, dinámicos y capaces de adaptarse a escenarios cambiantes. En esta identificación se potencia el papel que tienen en la construcción de esos entornos de gobernanza colaborativa los espacios de gestión comunitaria. Se puede afirmar que la pandemia, aunque en muchos sentidos ha dinamitado la participación de proximidad en el seno de estas instituciones de lo común, ha puesto de manifiesto la importancia de la articulación asociativa como entidades de segundo y tercer grado que en muchos casos representan.

[...] El reto que tenemos es pasar a trabajar, no en el marco del convenio y de lo que nos acota la Administración, sino en lo que el territorio necesita y quiere. Y poner al servicio del territorio los recursos y las infraestructuras personales que tenemos al alcance en el territorio. Y cada territorio tiene una dinámica y unas necesidades diferentes. [...] En este barrio, por ejemplo, nunca hemos tenido un plan comunitario, porque no nos lo merecemos. Y entonces, bueno, a raíz de la COVID, hemos montado una mesa social que ha servido para poner en relación, pues, centros de día, AFA, otras dinámicas que tenemos que conseguir que este «melting pot» cohesione, condense. Cada distrito, cada barrio tiene su dinámica, pero sí que es verdad que tenemos que conseguir reforzar lo comunitario. Somos más interdependientes entre nosotros, necesitamos crear estructuras más allá del ritmo de la Administración, que demuestra que siempre va a contrapié. ((Enric Capdevila – Plataforma de Gestión Ciudadana)

El sector hace tiempo que aborda la exploración a este respecto en torno a la articulación sociopolítica de la Red de Espacios Comunitarios, que tiene vocación catalana y agrupa más entidades que las estrictamente reconocidas como «gestoras cívicas» por parte del Ayuntamiento de Barcelona. La función que la Red de Espacios Comunitarios, ya desde antes de la pandemia, ha tenido en la definición de una herramienta útil para la medida del impacto sociocomunitario de los proyectos culturales es digna de estudio y atención.

El Balance Comunitario<sup>32</sup>, desarrollado por un grupo de trabajo entre 2017 y 2020 como una batería de indicadores siguiendo el modelo del Balance Social de la Red de Economía Solidaria, ha sido retomado en particular por el trabajo en red del sector una vez que se han reanudado las actividades presenciales después de la pandemia y podría tener un papel muy práctico en la consolidación de partenariados publicocomunitarios. Para entender la utilidad de esta herramienta de medida, es necesario entender también la historia de gobernanza entre la administración local barcelonesa y la anteriormente mencionada Plataforma de Gestión Ciudadana de Barcelona, una entidad de segundo grado que agrupa a las plataformas vecinales con vocación de autonomía organizativa e involucradas en la gestión comunitaria de recursos, servicios e infraestructuras públicas.

---

32. Se puede consultar la campaña para la aplicación del Balance Comunitario de la XES del 2022 en: <https://xes.cat/2022/05/17/arrenca-la-campanya-de-balanc-comunitari/>

(...) y entonces creamos la Red de Espacios Comunitarios, y allí la centralidad de todo fue: necesitamos definir qué es el proyecto de gestión comunitaria basándonos en las prácticas que ya implementamos. Porque ahora el Ayuntamiento empieza a decir que quiere esto o lo otro, gestión comunitaria, esto o lo otro, y se está empezando a decir que si la cogestión, que si la gestión colaborativa..., y se está perdiendo la esencia de lo que nosotros entendemos que son las bases de la gestión autónoma, y basándonos en las prácticas definimos el balance comunitario. El balance comunitario es la fase final de indicadores que te permite poder autoevaluarte si tus prácticas tienen una calidad comunitaria. ¿No es cierto? Pero es que antes de hacer el balance hicimos una recopilación de prácticas comunitarias de nuestros proyectos. Y eso nos fue muy bien para poder hacer una conceptualización de lo que entendíamos por gestión comunitaria. Y, entonces, a través de la Plataforma de Gestión Ciudadana, elaboramos la conceptualización del convenio de gestión cívica, que era la parte normativa que nos amparaba, pero, por otra parte, a través de la Red de Espacios Comunitarios, creamos el relato del discurso de las prácticas de gestión comunitaria. (MS)

En este sentido podemos constatar, como señalan Fuente, Ojeda y Urbano (2015), que las experiencias de gestión comunitaria en torno a la cultura ofrecen un campo para la experimentación de espacios que supera el tándem instituciones/mercado. La comisión de comunicación de la Red de Espacios Comunitarios (2022) resalta que para entender económicamente los proyectos de gestión comunitaria hay que alejarse de un planteamiento asociado al beneficio privado. El intercambio económico no es el móvil de muchas de las acciones que se desarrollan en este tipo de espacios. Eso, sin embargo, no quiere decir que sean espacios libres de las dinámicas de precariedad propias del capitalismo social tan arraigadas en el seno de las industrias culturales. La manera como estos entornos se relacionan con estas dinámicas –el «cómo» las tienen en cuenta para contrarrestarlas–, los mecanismos que escogen para establecer criterios de selección de proveedores o para promover determinadas condiciones laborales, por ejemplo, es precisamente lo que los define.

Por otra parte, el trabajo militante, activista o voluntario que permite hacer funcionar espacios de gestión comunitaria de la cultura es con mucha frecuencia invisible y, por lo tanto, requiere esfuerzo para hacerlo emerger. Con la intención de dotarlo de sentido y poner de relieve su aportación, varias iniciativas que dependen directamente han dado mucha importancia al hecho de promover herramientas como el balance comunitario. La herramienta del balance comunitario desarrollado por la XEC se ha probado, a su vez, en torno al Programa de Patrimonio Ciudadano de Barcelona, coordinado por la cooperativa La Hidra. Laia Forné y Mauro Castro (2022) han investigado en torno a iniciativas, como en el caso de Can Batlló, las métricas de impacto con las que se puede valorar lo que aportan los acuerdos de gestión comunitaria en comparación con los partenariados entre administraciones públicas y empresas privadas. En este sentido, apuntan a la importancia de desarrollar las métricas que hacen resaltar el impacto social y comunitario como una estrategia de institucionalización clave para la defensa de los bienes comunes, especialmente en el ámbito cultural urbano.

Para la recuperación y conservación de los bienes comunales, además de la existencia de una normativa capaz de sostener la regulación en torno a la no apropiación privada de los bienes comunes, que es un punto sensible, hace falta también dar apoyo a esta normativa con mecanismos de medida de los impactos positivos y diferenciales de los acuerdos de gobernanza representados por los partenariados publicocomunitarios cooperativos. Eso es el que está en juego en la institucionalización de métricas que resalten aspectos como el valor de uso público que tienen estos entornos organizativos, y que separen la evaluación de la agencia gestora de la simple minimización de costes.

## **6. Hacia la construcción de ecosistemas locales para la democratización económica**

El vínculo entre gestión comunitaria y democratización económica no sólo se resume en el hecho de que muchos espacios de gestión comunitaria de la cultura dan lugar y se basan en la articulación de economías comunitarias que obvian las formas de estímulo capitalista basadas en el lucro privado y procuran la defensa de los bienes comunes. El movimiento en torno a la economía solidaria y su vinculación en estas tramas comunitarias de cultura emancipadora lleva asociada la reflexión sobre la complementariedad entre iniciativas y la interseccionalidad entre luchas sociales. Como destaca Ivan Miró, los proyectos culturales de gestión comunitaria son iniciativas que conectan y reactivan otros modelos de hacer ciudad y articulan formas de democracia cooperativista, y también reinventan nuevas mutualidades comunitarias (Miró, 2018). La diversidad de usos y formas organizativas a las que pueden llegar a dar cabida este tipo de iniciativas es uno de sus rasgos característicos. Son espacios o proyectos de experiencias que

propician la adaptación a cierta modularidad de aplicaciones y que se están acostumbrados a la transformación continua, la mirada holística y la coconstrucción asociativa. Reúnen agentes de cambio con múltiples áreas de actividad, cuyo trabajo conjunto redundando en el cultivo del empoderamiento popular, la autonomía crítica y la resiliencia comunitaria. Un trabajo en común que puede tomar diferentes formas y encajes organizativos.

En ese sentido, si hay una reivindicación de política pública común y transversal que ha tenido una mirada sintética compartida por los diferentes sectores culturales, y más allá de estos, es la reivindicación en favor de la renta básica universal e incondicional. Esta medida de política pública redistributiva que podría atravesar todas las áreas de actividad cultural, pero que, como decíamos, va mucho más allá de estas, emergió en forma de clamor por parte del sector cultural durante los momentos más crudos del confinamiento. Un ejemplo de ello es el manifiesto publicado en abril de 2020 y firmado por más de un centenar de entidades y personas trabajadoras en cultura a la web de Nativa. Desde la perspectiva de los trabajadores culturales – en un sentido mucho más amplio que el puramente vinculado al arte participativo o a la acción comunitaria–, una medida como la renta básica universal aborda problemas de fondo del sector cultural y artístico y se percibe como una auténtica política de fomento cultural.

Entre estos problemas hay que destacar el posicionamiento ambiguo y muy difícil, a menudo, de discernir entre la postura o posición del voluntario o el activista político, por un lado, y la posición del empresario o emprendedor social en el ámbito artístico o cultural, por el otro. Muchos grupos y personas vinculadas al ámbito de la gestión comunitaria de la cultura ven como problemático el hecho de que su propia sostenibilidad económica personal gire en torno al intercambio comercial asociado a la actividad cultural. El hecho de que muchas de las personas que trabajan en el ámbito de estos entornos de gestión comunitaria de la cultura a menudo se encuentran con diferentes sombreros que mezclan militancia y actividad profesional es, sin ningún tipo de duda, una de las fuentes de quebraderos de cabeza y malentendidos que una medida como la RBU podría ayudar a afrontar.

Nos hacen falta iniciativas que imaginen, expresen e impulsen horizontes que vayan más allá del sistema injusto e insostenible existente, como ya se expresaba y se volverá a manifestar desde tantos colectivos y lugares del planeta antes de la crisis de la COVID-19 y que, no obstante, en la desescalada, algunos parecen ver como si se pudiera restablecer. Manifiesto 2020 - Gente que trabaja en cultura por una renta básica universal e incondicional. Nativa.cat

En un momento en que las emergencias se multiplican de manera acelerada resulta urgente valorar cómo la cultura comunitaria, los espacios, los proyectos y las personas que la facilitan, reaccionan a las condiciones de vulneración de derechos, de incremento de las desigualdades sociales y crisis poliédrica propias del capitalismo del desastre. En este artículo nos hemos propuesto resaltar que es necesario el acompañamiento y el estímulo de procesos culturales comunitarios porque, entre muchos otros aspectos, la resiliencia urbana y las iniciativas de economía democratizadora puedan crecer y enriquecerse mutuamente y servir de palanca para hacer frente a los retos sistémicos que tenemos por delante.

Eso creemos que pasa cada día más bien por la construcción de redes de apoyo mutuo y entornos educadores, así como por la autoorganización social ante los problemas, las incapacidades y las emergencias a que nos enfrentamos cada vez con más urgencia. Por otra parte, como hemos procurado mostrar, la pandemia ha tenido un impacto devastador en muchas de las programaciones de aprendizaje colectivo que se daban en entornos vinculados al arte participativo y la acción comunitaria.

La presencia en los entornos vecinales y el espacio público de procesos comunitarios creativos que sostengan y reproduzcan la vida de manera decidida, creemos que pide, aparte de equipamientos y recursos económicos, un fortalecimiento conceptual y una apuesta firme a nivel sociopolítico en favor de la acción comunitaria como una forma de política social preventiva absolutamente necesaria. Por ahora, en nuestra casa, la aproximación a la acción comunitaria es puramente paliativa en contextos de conflicto.

En ese sentido, este artículo plantea el fomento de la autonomía de base y la creatividad colectiva como elementos básicos al servicio de la convivencia, la transformación social y la democracia económica. Una apuesta que tiene que pasar por un reconocimiento estable y continuado en forma de mejora de las condiciones laborales de los profesionales del sector de la acción y la mediación comunitaria que se encuentran en una situación de excepcionalidad permanente, afectados por procesos precarizadores de externalización de las políticas públicas y condiciones de existencia que no se corresponden con su papel esencial en el mantenimiento de la cohesión social urbana y el fomento de la transición ecosocial.

La manera como los poderes públicos reconocen los espacios y las experiencias de gestión comunitaria, mediante proyectos de proximidad, convenios de mantenimiento y consolidación o a través de la introducción de la dimensión comunitaria en acuerdos de gestión participada son temas clave sobre los cuales distintos actores del sector hace tiempo que reflexionan críticamente. Además de garantizar y ampliar la dotación de recursos económicos para estos espacios, creemos que hay que poner en valor cómo el trabajo en red de los actores existentes en el territorio en torno a estas experiencias favorece la conceptualización de una economía plural y transformadora que cuestiona la dicotomía entre lo público y lo privado, con la introducción de las dimensiones comunitaria y cooperativa en la consideración de los agentes socialmente transformadores. Los instrumentos de medida que el sector ha desarrollado para visibilizar su importancia, así como el balance comunitario o las medidas políticas que van a la raíz del problema, como es el caso de la renta básica universal, son herramientas que hay que considerar para encarar el futuro inmediato.

---

## Bibliografía

AGÈNCIA CATALANA DE NOTÍCIES (ACN) (2020). "El Homrani diu que el nou pla estratègic de serveis socials serà "més preventiu i més comunitari" Social.cat. El diari digital de l'acció social de Catalunya <https://www.social.cat/noticia/13418/el-homrani-diu-que-el-nou-pla-estrategic-de-serveis-socials-sera-mes-preventiu-i-mes-comun>

BARBIERI, N. (2022). "Equitat i desigualtats en el dret a participar en la vida cultural de la ciutat: reptes públics i comunitaris" a Eizaguirre, S. i Rodrigo, J. (eds.), *Perquè tot és de tothom. Gestió comunitària de la cultura i economia solidària*. Barcelona: Editorial Icària. Xarxa d'Economia Solidària

FONT, J., OJEDA, H., URBANO, X. (2015). "La gestió comunitària dins l'economia social i solidària", *Nativa. Música i cultura vistes des de Barcelona*. <http://www.nativa.cat/2015/03/la-gestio-comunitaria-dins-leconomia-social-i-solidaria/>

FORNÉ, L.; CASTRO, M. (2022). "Noves mètriques i valors per a una institucionalitat públicocomunitària: Algunes propostes des de l'experiència del programa de Patrimoni ciutadà" a Eizaguirre, S. i Rodrigo, J. (eds.), *Perquè tot és de tothom. Gestió comunitària de la cultura i economia solidària*. Barcelona: Xarxa d'Economia Solidària, Editorial Icària.

GRUP DE TREBALL DESBORDES EN CULTURA (2017). *Desbordar Barcelona. Un relat alternatiu de la cultura a la ciutat*. Barcelona: Pol-len Edicions i La Ciutat Invisible.

HIDRA, LA I ARTIBARRI (2018). "Gestió comunitària de la cultura a Barcelona". Barcelona: Institut de Cultura de Barcelona.

NOGALES MURIEL, R. (2022). "Consolidar la cultura comunitària para una vida más digna y sostenible". 14/03/2022. *El Salto Diario* <https://www.elsaltodiario.com/mecambio/consolidar-la-cultura-comunitaria-para-una-vida-mas-digna-y-sostenible>

MIRO, I. (2018). *Ciutats cooperatives. Esbossos d'una altra economia urbana*. Barcelona: Icària.

MURGA, LA. (2020). "Gent que treballa en cultura, per una renda bàsica universal i incondicional" 30/04/2020 *Nativa, música i cultura vistes des de Barcelona*. <https://nativa.cat/2020/04/gent-que-treballa-en-cultura-per-una-renda-basica-universal-i-incondicional/>

PLATAFORMA DE GESTIÓ CIUTADANA (2012). *Plataforma de Gestió Ciutadana*, <https://educaciotransformadora.files.wordpress.com/2012/01/presentacic3b3-pgc-1.pdf>

RED DE ESPACIOS Y AGENTES DE CULTURA COMUNITARIA (2022). "Manifiesto en defensa de la cultura comunitaria, sus gentes y sus espacios", <https://reacc.org/manifiesto-en-defensa-de-la-cultura-comunitaria-sus-gentes-y-sus-espacios/>

VV.AA (2020). "En defensa -ara més que mai- de l'acció socioeducativa, sociocultural i comunitària". Manifest #AccióComunitàriaAra. 19 juny 2020. Associació Catalana professionals Antropologia. Associació Catalana de professionals de les polítiques de Joventut. Associació de professionals de la Dinamització Social Digital. Coordinadora per l'Animació Sociocultural de Catalunya. Artibarri, Comunitats creatives per al Canvi Social. Professionals de la Gestió Cultural. Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya. Col·lectiu de Professionals del Treball Comunitari. [https://ceesc.cat/documents/Comunicats/2020\\_07\\_09\\_AccioComunitaria.pdf](https://ceesc.cat/documents/Comunicats/2020_07_09_AccioComunitaria.pdf)

XARXA D'ESPAIS COMUNITARIS, CULTURA COOP (2022). "Aliances i transparència en l'economia i la gestió comunitària". *La Directa*, 28/2/2022. <https://directa.cat/aliances-i-transparencia-en-leconomia-i-la-gestio-comunitaria/>

Diciembre 2022

Palabras clave: arraigos, movilidades,  
iniciativas comunitarias, pandemia,  
bienestar

## Arraigos, movilidades y acción colectiva durante la pandemia y la pospandemia: el derecho al territorio

Margarita Barañano Cid<sup>a</sup>, Cristina López Villanueva<sup>b</sup> y José Ariza de la Cruz<sup>a</sup>

**Analizando las ciudades de Madrid, Barcelona, São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires, podemos identificar qué impacto ha tenido el antes y el después de la pandemia en las pautas de arraigo y de movilidad residencial cotidiana, por un lado, y en las de acción colectiva y las iniciativas comunitarias y ayuda mutua, por el otro. El artículo realiza un estudio minucioso de las pautas de enraizamiento en el territorio y de las dinámicas de tenencia de vivienda, de bienestar y de género para poner de relieve el enraizamiento local como factor de apoyo en los barrios y colectivos vulnerables. El debilitamiento de dichos arraigos durante la pandemia y la pospandemia parece responder más a la reactivación de los procesos de expulsión, gentrificación y financiarización de las ciudades más que exclusivamente a una movilidad residencial fruto del deseo de alejarse de las zonas urbanas más densas**

### 1. Tesis y propuestas

Desde el inicio de la pandemia, la excepcionalidad representada por dicha situación y, posteriormente, por la pospandemia, se ha acompañado de una profusión de proyecciones sobre el cambio social que acarrearía, incluyendo, entre otros aspectos, la forma de ocupar el territorio y la vida en las grandes ciudades. Especialmente en el 2020, algunos de estos diagnósticos retrataron una vasta mudanza derivada de la salida de las grandes ciudades, consideradas escenarios del contagio, en dirección a núcleos de menores dimensiones, en los que el mantenimiento de la llamada distancia social resultaría más fácil de satisfacer. Esta previsión descentralizadora se acompañó de otras, referidas a la reducción de la demanda en los centros urbanos o a la modificación de las preferencias de localización y de tipología de vivienda, en beneficio de las modalidades más dispersas y menos densas.

Se hipotetizó también que se produciría una drástica reducción de la turistificación y la gentrificación, o, en general, de las expulsiones debidas a procesos urbanos como los citados, de tanta intensidad en los años previos a la pandemia, especialmente en las zonas céntricas de la ciudad. Fue común, asimismo, aludir a la transformación que se produciría en la demanda de dotación y servicios de las viviendas, así como respecto de los espacios anejos. Primaría ahora el interés por un mayor tamaño de dichas viviendas; la posibilidad de realizar en ellas la actividad laboral remunerada; la existencia o cercanía de espacios exteriores o de zonas verdes; o bien la disponibilidad de iluminación y ventilación naturales.

a. Departamento de Sociología Aplicada. Universidad Complutense de Madrid (UCM).

b. Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona (UB).

Algunas de estas descripciones celebraban la irrupción de estas transformaciones, concebidas como irremediables, mientras que otras se acompañaban de un tono más escéptico, o del temor por la incertidumbre ante un futuro difícil de anticipar (López-Villanueva, 2021).

Mientras tanto, otros análisis centraron ya entonces la atención en otros aspectos, tales como el impacto de la desigualdad y la segregación espacial en la expansión de la infección por coronavirus (Franco, 2020), como habría sucedido en etapas históricas anteriores, al calor de pandemias previas (Barañano y Ariza, 2021). O bien pusieron el acento en el protagonismo de la acción colectiva y de las organizaciones de corte comunitario, con diferentes niveles de institucionalización desplegadas en ámbitos locales, como los barrios, analizando su contribución en el contexto de los dos primeros años de esta década.

Pasado ese primer período, a caballo todavía de las sucesivas oleadas de pandemia que se resisten a abandonarnos, e iniciada ya la etapa de pospandemia, algunos de los primeros pronósticos citados parecen haber perdido fuerza. Este es el caso, sobre todo, de las referidas a la previsión de un *turning point* en la deslocalización de una parte importante de la población urbana, como consecuencia del abandono de las grandes concentraciones urbanas (González Leonardo *et al.*, 2022a; 2022b). La pérdida de protagonismo de este supuesto ha tenido lugar, en buena medida, de la mano de la constatación de que el teletrabajo, si bien se ha extendido, tal y como también ha sucedido con el repoblamiento de los núcleos dispersos, no se ha acompañado del vuelco radical en la organización del empleo que algunas lecturas llegaron a pronosticar. La confirmación, además, de su desigual distribución entre los distintos sectores de renta, y en el espacio de la ciudad, ha apuntalado el cuestionamiento de esta tesis (Barañano y Ariza, 2021), al resultar mucho menor en el caso de los barrios populares. En estos se concentran trabajadores manuales entre quienes el recurso a esta modalidad laboral es notablemente más reducido. Otras tendencias, como las relativas a la desigualdad social y espacial del impacto de la pandemia (Franco, 2020), o a la centralidad de la acción colectiva en el afrontamiento de sus consecuencias, están siendo objeto de estudio, a fin de comprenderlas en su complejidad.

Este artículo centra la atención en dos aspectos que, a nuestro entender, han sido menos considerados. En primer lugar, la importancia de los arraigos y de los espacios de proximidades relativas en este contexto de pandemia y de pospandemia, en tanto que manifestación de una vida social ampliamente territorializada, muy presente en las ciudades del sur europeo y, de manera más amplia, del contexto iberoamericano. En segundo lugar, la vinculación de esta vida “anclada”, en mucho mayor medida de lo que se ha reconocido, con el protagonismo de las prácticas e iniciativas colectivas o comunitarias de ámbito local. Se sostiene también que ello habría resultado aún más relevante en la situación de pandemia como, en general, sucede con los contextos de crisis (Bosi y Zamponi, 2019). La última crisis vivida a raíz del impacto del coronavirus se habría acompañado, además, de una notable profundización en el mestizaje de estas actividades con las realizadas gracias a los medios digitales, reconfigurando, con ello, en muchos casos, más que eliminando, el papel de los espacios de proximidad y su relevancia social.

La tesis sostenida en relación con dicho enraizamiento, que incluye tanto permanencias de larga duración en la propia vivienda o en el lugar de residencia como movilidades de corta distancia desplegadas en espacios próximos, es que no solo constituye un rasgo característico de muchos de los conglomerados urbanos del sur de Europa y del mundo iberoamericano (Palomares-Linares, Duque y Susino, 2019; Barañano y Santiago, 2021; Barañano *et al.*, 2021; Domínguez, Leal y Barañano, 2021), sino que, en algunos aspectos, se ha visto reforzado incluso por el impacto de la pandemia y de la pospandemia. Así ha sucedido, por ejemplo, con el despliegue de la vida en el barrio. Además, la evidencia empírica disponible parece apuntar que la principal amenaza para estos poderosos anclajes en los espacios locales de larga historia previa sigue viniendo, sobre todo, de los procesos de expulsión de la ciudad (Sassen, 2013) más que de la pandemia. Algunos de aquellos, como los relativos a la gentrificación o la financiarización de la vivienda, intensificados durante la gran crisis que cerró la primera década de este siglo, parecen haberse reactivado con fuerza de nuevo en esta etapa de pospandemia.

En segundo lugar, gracias a las investigaciones realizadas o en curso, hemos confirmado que algunas de las iniciativas sociales, formales e informales, desplegadas en el ámbito local, orientadas a promover las redes de apoyo mutuo, emergieron o se vieron fortalecidas en el contexto de la pandemia. Es cierto que, al mismo tiempo, parece que ha sido moneda común la vivencia de situaciones de aislamiento o de dificultad para mantener el contacto social, algo que ha afectado incluso a la salud mental de diferentes grupos etarios. Se trata, en definitiva, de un aspecto que presenta una gran complejidad que continúa rodeado de ambivalencias y hasta paradojas, y que no cabe, en consecuencia, comprender de manera única o unívoca, debido a la diversidad de situaciones presentadas. Pero no por ello cabe relegar la emergencia de iniciativas de acción colectiva o comunitaria orientadas a proporcionar ayuda o a la reconfiguración de vínculos sociales previos entre hogares o en los espacios próximos, incluyendo sus versiones digitales (López Villanueva, Crespi, Barañano, Domínguez, 2021). En la misma dirección, se destaca que dichas prácticas e iniciativas no se despliegan de forma aislada, ni constituyen compartimientos estancos, sino, que, por el contrario, se integran en un entramado de soportes vitales o socio-existenciales (Castel, 2010; Castel y Haroche, 2001; Barañano, 2021; Barañano y Santiago, 2021; Barañano *et. al*, 2021; Santiago, ed., 2021), del que forman parte esencial tanto las provisiones públicas, como, de manera mucho más restringida y selectiva, las mercantilizadas.

Además, aunque nos centramos aquí en su dimensión local, en su conformación intervienen de manera decisiva procesos gestados en otras esferas espaciales, muy singularmente del ámbito autonómico o nacional-estatal, y también transnacional o global. Así, la mediación pública del ámbito autonómico, local o estatal, lejos de configurarse al margen de las prácticas desplegadas en el ámbito local, juega un papel muy importante en sus condiciones de posibilidad o de continuidad. En la misma dirección, cabe recordar el rápido proceso de transmisión de la pandemia en el espacio global y también de las medidas para afrontarla. La intervención “por arriba” de las instituciones transnacionales europeas, impulsando toda una batería de acciones al respecto, como los desarrollos “por abajo” de una multitud de agentes y colectivos de alcance transnacional (personas migrantes, organizaciones no gubernamentales, etc.) que despliegan su vivir y su actuar en espacios locales concretos, son otros ejemplos de la dimensión multiescalar de estos procesos. En puridad, más que de acciones colectivas locales, deberíamos hablar entonces de iniciativas colectivas o comunitarias “glocales” o multiescala, si bien, como se reitera, lo que nos interesa en este trabajo es cómo su configuración multiescalar se combina con los anclajes en territorios urbanos concretos.

El artículo finaliza esbozando algunas consideraciones acerca de la dimensión sociopolítica de los procesos dibujados, en la dirección de lo que cabría denominar el derecho al territorio, entendido como parte relevante del derecho a la ciudad, especialmente en contextos como los estudiados, esto es, en espacios urbanos vulnerables de grandes ciudades iberoamericanas. La propuesta del recurso a esta noción se apoya precisamente en la importancia en estos entornos de los dos aspectos previamente estudiados, a saber: el despliegue de la vida social en un contexto de arraigos y espacios de proximidades relativas, de una parte, y la dimensión local de una parte reseñable de las redes de apoyo mutuo, de otra. Ambos procesos sociales pueden comprenderse como parte de lo que estudiosos de los movimientos sociales han conceptualizado como un rasgo característico de la movilización social cotidiana “por abajo” en la Europa del Sur, esto es, la importancia de esta “acción colectiva directa” en la “resistencia” frente a las crisis vividas en estos contextos (Bosi y Zamponi, 2019). Añadimos a ello, aquí, su dimensión local y su vinculación con la permanencia en el territorio. Desde tiempo atrás se señaló, asimismo, la importancia de los lugares y los espacios locales en la configuración de identidades de resistencia frente al espacio de los flujos hegemónicos (Castells, 1997). De ahí la hipótesis que se avanza, a ser considerada en otros trabajos, relativa al doble impacto negativo que se derivaría de las expulsiones forzosas o forzadas (Abaunza, 2019; Sassen, 2013) en estos entornos.

Este artículo se apoya en dos investigaciones: GENREDAB, iniciada en el 2019 y finalizada en diciembre del 2021, centrada en un análisis comparado internacional de las ciudades de Madrid, Barcelona, São Paulo, Ciudad de México y Buenos Aires, y COMURES, iniciada en el 2020 y que concluye en abril del 2023. El contexto de pandemia y de pospandemia, si bien no estaba incluido de manera decisiva en ninguna de ellas, irrumpió con fuerza en ambas, reorientando tanto sus objetivos como el propio diseño de la investigación. Lo que se expone a continuación se inspira en algunos de sus hallazgos, sobre todo, por lo que se refiere al caso de Barcelona, y se ilustra con alguna evidencia procedente de dichas investigaciones.

## 2. Arraigos, movilidades y repliegue en el barrio en la pandemia y en la pospandemia

Una primera previsión sobre el impacto de la pandemia en las grandes ciudades se centró en el abandono de estas por parte de un sector creciente de población en dirección a núcleos de pequeñas dimensiones. Se supuso entonces que la emergencia sanitaria implicaría una vuelta de tuerca más en el proceso de desconcentración, de urbanización dispersa y de repoblamiento de núcleos rurales, por la mayor peligrosidad de los grandes conglomerados urbanos. En algunos casos, se planteaba esta situación como coyuntural. En otros, se llegó a presentar como una suerte de punto de no retorno en la desurbanización, así como en el fortalecimiento del repoblamiento de espacios lejanos, ajenos incluso a las grandes regiones metropolitanas. El salto en la digitalización de la vida y del trabajo que se vivió en los momentos álgidos del confinamiento habría alimentado este cambio drástico en el modelo de urbanización.

Dos años después, cabe descartar que se haya producido el tipo de mudanza brusca hipotetizada asociada al impacto de la pandemia, aunque, en el caso de Barcelona, aquí considerado, sí se ha registrado un leve aumento de las salidas hacia otros municipios de Cataluña. Durante el año 2020, abandonaron esta ciudad 45.339 personas (1.866 más que en el 2019), lo que conllevó un saldo negativo de 19.536 individuos, según datos de la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR). Las cifras de emigración y saldo migratorio con el resto de Cataluña del 2020 no llegan a superar la media registrada durante el período precrisis (que se había caracterizado por una importante actividad suburbanizadora). El saldo migratorio del 2020 se debe a una notable disminución en las entradas y a un progresivo incremento de las salidas que se empezó a registrar a partir del 2017 (tabla 1).

**Tabla 1. Media anual de migraciones internas de Barcelona con el resto de Cataluña, 2000-2007, 2008-2014, 2015-2019 y 2020**

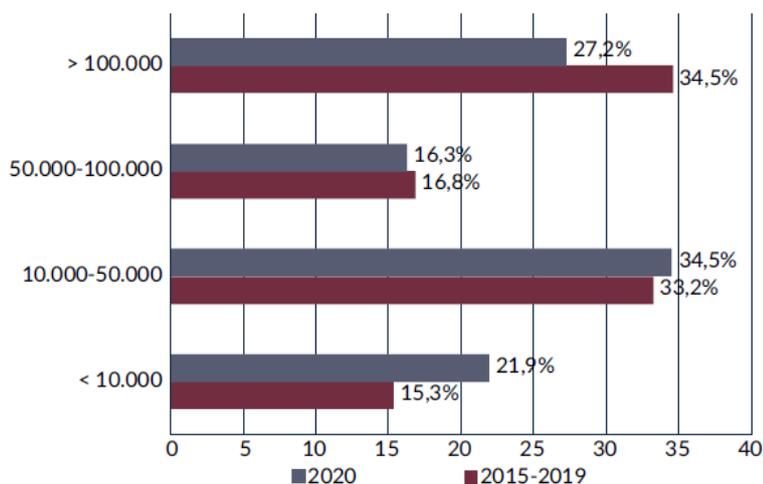
	Inmigraciones	Emigraciones	Saldo
2000-2007	24.987	47.381	-22.394
2008-2014	35.096	40.806	-5.710
2015-2019	29.890	38.842	-8.952
2020	25.803	45.339	-19.536

Fuente: IDESCAT a partir de la Estadística de variaciones residenciales. IDESCAT según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En 2020, los municipios pequeños cobraron nuevamente atractivo (gráfico 1). El 21,93 % de las emigraciones de Barcelona hacia Cataluña tuvieron como destino municipios menores de 10.000 habitantes. La atracción rural se deberá contrastar en los próximos años para valorar si se trata de un hecho coyuntural o de un cambio de tendencia.

En cualquier caso, este último porcentaje puede ser interpretado como una recuperación de los valores previos a la crisis. Tal y como apuntan algunos trabajos (Bayona-i-Carrasco, 2022; González Leonardo *et al.*, 2022a), en este nuevo resurgimiento de los municipios dispersos es importante tener en cuenta también las pautas de movilidad hacia las segundas residencias.

**Gráfico 1. Lugar de destino según tamaño del municipio de la emigración interna de Barcelona con el resto de Cataluña, 2015-2019 y 2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de variaciones residenciales. INE.

La orientación de las noticias en prensa de esta situación ha girado también en esta dirección. Si bien en los meses iniciales de la pandemia se aludía con frecuencia al descenso en la demanda de vivienda en las grandes ciudades, este asunto ha recibido una atención menor posteriormente. En su lugar, se reiteran ahora, sobre todo, las referencias contrarias, esto es, al aumento de dicha demanda, así como a una nueva oleada de ascenso de los precios, que ha llegado a situarlos, en algunos casos, en valores incluso superiores a los de la etapa anterior a la pandemia<sup>33</sup> (tabla 2).

**Tabla 2. Compraventa de viviendas registradas y precio €/m<sup>2</sup> construido. Barcelona 2015-2019, 2020 y 2021**

	Compraventas				Precio €/m <sup>2</sup>		
	Total	Vivienda nueva libre	Vivienda nueva protegida	Vivienda usada	Total	Vivienda nueva	Vivienda usada
2015-2019	13.874	1.082	62	12.730	3.615	4.045	3.564
2020	9.861	857	21	8.983	4.170	4.953	4.067
2021	15.803	1.261	58	12.484	4.120	4.369	4.084

Fuente: Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España. Departamento de Estadística y Difusión de Datos. Ayuntamiento de Barcelona.

El movimiento de salida de las grandes ciudades guarda relación, entre otros factores, con la disponibilidad de vivienda y el precio de esta. Se puede identificar una coincidencia entre la localización de vivienda nueva y las pautas territoriales de las migraciones intermunicipales, que en la región metropolitana de Barcelona se sitúa en el ámbito de Rondas<sup>34</sup>, capitales comarcales y áreas costeras (Ruiz, Marco y Velasco, 2022).

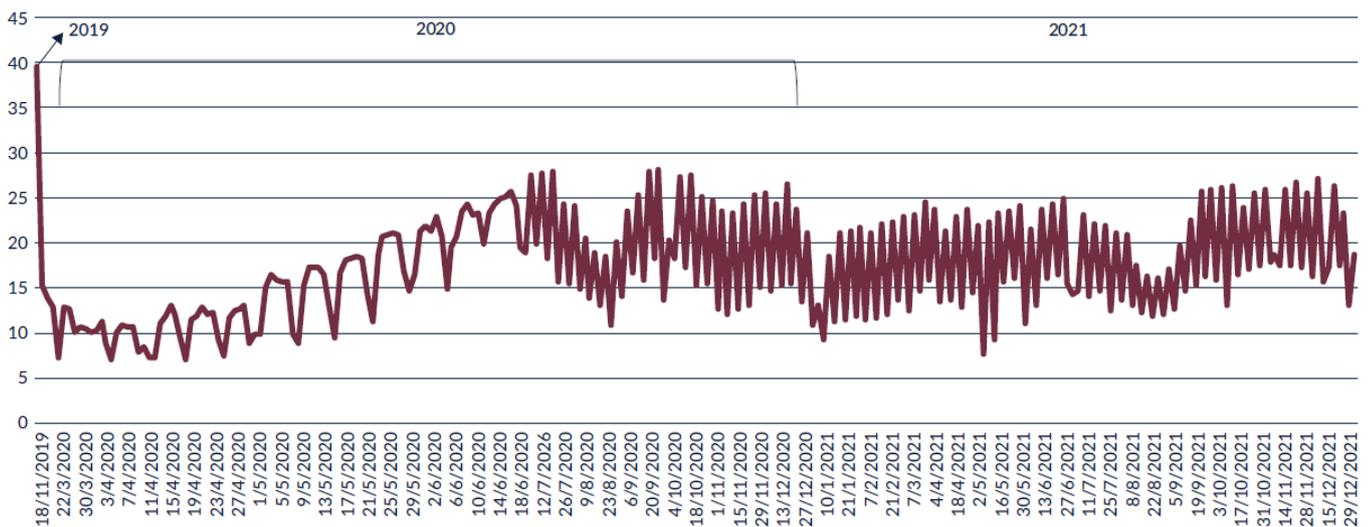
Si bien se constata que las condiciones socioeconómicas de la población que reside en la primera corona metropolitana de Barcelona son más limitadas que las de quienes residen en la ciudad central, esta situación tiene más que ver con la composición social en términos de clase de ambos territorios que con una suburbanización de la pobreza (Porcel, Navarro-Varas, Antón y Cruz, 2018). Sin embargo, las dinámicas del mercado inmobiliario, altamente mercantilizadas y tensionadas por la competencia entre la demanda de vivienda de uso residencial y como bien de inversión, generan una significativa alza de precios que ensancha la brecha entre la ciudad de Barcelona y su región metropolitana. Tras el parón de la pandemia, procesos como la turistificación vuelven a recuperar los niveles anteriores.

33. Consultar: <https://www.europapress.es/economia/noticia-demanda-vivienda-vuelve-centrarse-ciudades-pisoscom-20220210105204.html>

34. El ámbito de Rondas agrupa doce municipios. Es el espacio delimitado por las rondas más próximo a la ciudad central (El Prat de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Sant Joan Despi, Esplugues de Llobregat, Sant Just Desvern, Sant Feliu de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet, Badalona, Sant Adrià del Besòs, Tiana y Montgat).

Un segundo aspecto importante que contraviene el supuesto de la profundización de la salida de las grandes ciudades en la pospandemia en relación con las movilidades cotidianas es el referido a la trayectoria de estas últimas en dicho contexto. Tuvimos ya ocasión de constatar la tendencia al repliegue de vida social en el espacio del barrio en el caso de Madrid (Barañano y Ariza, 2021). Pues bien, los datos para Barcelona apuntan en la misma dirección. Si bien en esta ciudad, pasado el confinamiento, se recupera levemente el porcentaje de personas que salen de su barrio cotidianamente, este arroja una cifra muy inferior a la del 2019, tal y como se muestra en el gráfico 2. Es decir, tras la pandemia, aumenta considerablemente el número de personas que despliegan su vida cotidiana en su barrio. Ello pone de manifiesto la fortaleza de los espacios de relativa proximidad en estas grandes ciudades como Madrid o Barcelona, lo que, a nuestro juicio, constituye un rasgo significativo del régimen espacial (McDowell, 2000) imperante en ellas.

Gráfico 2. Evolución del porcentaje de personas que salen de su barrio cotidianamente. Barcelona, 2019-2021



Fuente: Estudios de movilidad de la población a partir de la telefonía móvil 2020-2021. INE.

### 3. Acción colectiva, iniciativas comunitarias, bienestar local y cuidados en la pandemia y en la pospandemia

Desde el inicio de la pandemia, proliferaron también los pronósticos sobre su impacto en la mudanza de los vínculos sociales, en múltiples direcciones. Algunos, de tintes más distópicos, insistieron en la preocupación por su inevitable socavamiento. Otros se interesaron por avanzar cuáles serían sus nuevas modalidades, sobre todo, por lo que respecta a la hibridación de sus versiones presenciales y a distancia. Casi todos, manifestaron su preocupación por la situación de los hogares unipersonales, especialmente de los compuestos por personas mayores. Y una buena parte de estas previsiones aludieron, asimismo, a la profundidad del cambio, sin vuelta atrás.

A la luz del tiempo transcurrido, y también de las aportaciones de las investigaciones que se han ocupado del tema, como las antes citadas (COMURES y GENREDAB), cabe incidir en otro aspecto que, a nuestro juicio, tiene también una gran importancia para analizar el impacto de la pandemia en el devenir de las grandes ciudades iberoamericanas. Se trata del protagonismo de los lazos sociales entre los convivientes y entre los hogares vinculados por relaciones de intercambio y ayuda mutua. También del papel de las prácticas colectivas o comunitarias de ámbito local en el afrontamiento de las consecuencias de la situación de pandemia y, en la actualidad, de pospandemia, especialmente por lo que hace al bienestar y los cuidados. ¿Se ha producido un debilitamiento de estos lazos y prácticas? ¿Cabe sostener, por el contrario, que el impacto de las situaciones vividas ha sido complejo, incluyendo, asimismo, tanto una reformulación de sus modalidades como una configuración de nuevas iniciativas?

Una respuesta definitiva a esta cuestión requeriría, seguramente, disponer de mayor investigación aplicada al respecto, algo que es necesario para comprender en toda su complejidad los procesos en curso, así como para distinguir los diferentes impactos según los distintos contextos sociales y urbanos. Ahora bien, cabe ilustrar las tesis expuestas recurriendo a algunos de los resultados alcanzados. Más concretamente, lo que sigue se apoya en el análisis de la situación en dos barrios de Barcelona, uno de ellos localizado en el centro, Sant Antoni (distrito II), y otro, Montbau (distrito VII), en la periferia, considerados en la investigación GENREDAB<sup>35</sup> (López Villanueva y Crespi, 2021; López Villanueva, Crespi, Barañano y Domínguez 2021).

El análisis de los discursos de las personas entrevistadas en ambos barrios abunda, en primer lugar, en la amplitud del impacto de la pandemia en el conjunto de la población. Ello se habría combinado con una afectación diversa según las diferentes edades, el género, las modalidades de hogar o las cargas familiares, entre otros aspectos. La preocupación acompaña a muchas de las descripciones de esta situación, como también el temor por la incertidumbre creada. Por otro lado, sin embargo, algunas de las referencias relativizan las consecuencias negativas, o incluso mencionan algunos aspectos positivos inesperados. Así sucede, por ejemplo, con la percepción de la soledad de las personas mayores, rodeada de más tintes negativos en las expresiones de terceros que en las del propio colectivo implicado, al menos de las personas que siguen viviendo en su hogar. Y es que algunas de estas se declaran habituadas a ella y a la dificultad que representa sin que se haya producido una modificación sustantiva. Esto no equivale, claro, a minimizar su importancia cuanto a cuestionar su relación de causalidad con la crisis sanitaria originada por la COVID-19. También sucede, en parte, con el teletrabajo o el seguimiento de la actividad educativa a distancia. Y es que la exposición de muchas de sus consecuencias negativas, por ejemplo, en relación con el aumento de la desigualdad social, se acompaña con frecuencia del reconocimiento de su necesidad y utilidad en ese momento tan excepcional.

Lo que resulta tremendamente interesante, en todos los casos, es la repetida alusión, en primer lugar, a cómo los lazos sociales más estrechos (familiares, vecinales y comunitarios) se perciben como esenciales para sobrellevar el confinamiento y la crisis pospandemia, específicamente en relación con la provisión de bienestar y cuidados. Y ello tanto en lo que se refiere a los desplegados dentro de los hogares como a los existentes entre distintos hogares y en el ámbito comunitario. En lo que respecta a los primeros se alude, por ejemplo, al reforzamiento de la ayuda prestada a los menores para seguir la educación a distancia. A renglón seguido, se presenta como una importante carga adicional. Dada su relevancia, no obstante, fue asumida por las familias que, por su formación o disponibilidad de tiempo, estuvieron en condiciones de ofrecerla:

Home! els que tenien... els que són famílies estructurades amb un nivell mig-mig no? Hauran seguit perquè els pares hauran estat a sobre i hauran tingut mitjans. El problema està en les famílies monoparentals. Depèn de quines. I amb problemes econòmics que no hi ha ni les "tablets", ni els mòbils, ni sistemes i els pares tampoc tenen els coneixements de determinats. La pandèmia afecta com afecta la feina, com afecta les diferents capes socials i en aquest cas això és molt més greu i el que pot passar és que els nens, que no tenen cap culpa de qui són els seus pares, en funció d'on han nascut els hi pot haver creat una... jo crec que això marca! (SA004)

La importancia del ámbito del hogar en la pandemia se llega a traducir incluso en la activación de procesos de reagrupamiento familiar, no exenta de múltiples tensiones, con el fin de minimizar las consecuencias del aislamiento:

---

35. Dicha investigación pretendía, precisamente, entre otros aspectos, aproximarse a las preguntas formuladas, apoyándose en un análisis tanto cuantitativo como cualitativo. Este incluyó la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas en sendos barrios de Barcelona, Buenos Aires, Madrid, Ciudad de México y São Paulo. En el caso de Barcelona, se hicieron entrevistas a perfiles de personas mayores y de mediana edad, de distinto género, con cargas familiares y sin ellas, y también nacidas en el extranjero, según las características de la población del barrio.

La meva filla em venia a veure, anàvem a la plaça juntes. Però quan vaig veure que a casa meva no podia... em portava el dinar fet i el sopar, me'l preparava. [...]. Va haver un dia que vaig agafar una mica d'allòs que set torça una mica la boca, com se diu? [...] i tot això dels medicaments i de les coses que em posen [...] i em van portar aquí. I estic molt bé, molt cuidada. (SA009)

Llavors ha sigut dur... ha sigut dur també ella treballa a casa llavors bé, aquesta convivència forçosa no entre cometes, s'ha fet ahi... Passant moments més durillos no? més de convivència i que molt bé... però però com aquesta situació forçosa no pots sortir [...]. (M003)

En otros casos, se expone cómo se habría procurado mantener las relaciones entre personas de hogares distintos, recreándolas a distancia, sobre todo a través del teléfono o de medios digitales, y acompañándolas, en la medida de lo posible, de intercambios físicos en la proximidad. Se incluyen aquí desde las llamadas telefónicas y las conexiones a distancia diarias o semanales hasta la realización de la compra para algún familiar o persona conocida. Todos estos ejemplos apuntan la relevancia atribuida a esta actividad de supervisión continua o regular dirigida, sobre todo, a cuidar a las personas que podrían estar más necesitadas de esta ayuda:

Yo he ayudado especialmente, pues, a una hermana mía que tengo soltera de 24 años. Estoy pendiente de ella de si come si no come... ¿porque vive aquí ella? Sí. (M004)

Más allá de la ayuda dentro del hogar, o entre hogares, se repite la mención al importante papel desempeñado por las redes de relación de carácter comunitario desplegadas en el barrio o en los espacios locales. Y ello por lo que respecta tanto a las de carácter tanto formal como informal, constituidas en asociaciones o iniciativas de distintos tipos o carentes de esta organización:

[...] pero aquí tanto la asociación como los vecinos se ofrecieron todos, pero no la necesité... daban las comidas gratis en casa a las personas que estaban viviendo solas, pero yo pensé que me podía guisar y comprar la comida. No lo hice porque me encontraba bien. Después tengo una vecina de enfrente que se llama [Júlia] me decía "mira que he fet arròs amb verduretes" y de vez en cuando me daba un plato. (M010)

En cualquier caso, en los dos barrios de Barcelona considerados se alude a la intensificación de la ayuda vecinal protagonizada por distintas redes comunitarias formales.

És ben veritat que hi havia una colla de gent jove que es va muntar i que es va posar un telèfon a l'abast de les persones que ho necessitessin. I això va ser un gran encert perquè llavors ens trucaven i necessito això. Doncs vinga es deixava, trucaves, es deixava baix a l'ascensor o pujava dalt deixava la porta i marxava. Vull dir amb aquest aspecte doncs, sí sí s'ha pogut ajudar s'ha fet i que telefònicament també. Mitjançant un programa que ha creat l'Ajuntament de Barcelona que es diu Radar. (M009)

El papel asignado a estas redes de ayuda concuerda con la alta valoración del tejido asociativo vecinal existente en estos barrios, por su fuerte implicación para sostener el bienestar de la vecindad, ya sea mediante la solidaridad o las luchas vecinales de muchos años.

En esta dirección, se valora también muy positivamente el arraigo y la vida en el barrio, que, en buena medida, facilitaron el mantenimiento de estas redes de ayuda mutua y de bienestar. Resulta también relevante, a nuestro parecer, que cuando se abordan las amenazas a las que se enfrentan estos enraizamientos locales y los entramados de relación y ayuda, no se cita tanto a la pandemia como a las posibles expulsiones derivadas del ascenso de los precios del mercado inmobiliario, algo que, por cierto, resulta más pronunciado en el caso de Sant Antoni, en el que la gentrificació ha tenido una mayor presencia:

La gent que estem, és perquè hi vivim bé i perquè som propietaris del pis. Si no fóssim propietaris estaríem... Bueno, no al cent per cent evidentment però tindriem la por aquí, perquè clar, tinc amics que pagaven 600 euros i els han pujat a 1.200. Adeu, se n'han anat. [...]. Això gent jove, i els vells ja pobres. No vull ni imaginar-me. (SA006)

#### **4. Algunas consideraciones finales: la importancia de los arraigos y de los “arreglos” formales e informales en el contexto de la pandemia y la pospandemia. ¿Fundamentación de un derecho al territorio?**

La pandemia vivida y la actual situación de pospandemia no solo han alimentado el interrogante por los cambios por venir, sino también el temor y la incertidumbre ante el posible final del mundo que habíamos conocido hasta ahora (Wallerstein, 2002). Ni qué decir tiene que el estallido del reciente conflicto bélico, implicando en esta ocasión a una potencia nuclearizada, ha reforzado ambas cuestiones. A todo ello se suman otras noticias inquietantes referidas a las consecuencias en las cadenas de suministro o a la escasez de productos o de fuentes energéticas básicas o, en fin, relacionadas con otros problemas de más largo recorrido, como los vinculados al cambio climático.

A la preocupación por los graves problemas macroestructurales se ha añadido, desde la pandemia, la referida al empeoramiento de las condiciones de vida en el contexto de la COVID-19, especialmente en lo que se refiere a los grupos y las personas más vulnerables. Asuntos como la llamada “epidemia de soledad” (Illouz, 2019) y sus consecuencias en la salud mental han sido objeto también de una especial consideración. En una dirección semejante, han abundado las valoraciones dispares acerca de la creciente digitalización, no solo del trabajo sino también de la vida, incluyendo el conjunto de las relaciones sociales, también de la esfera íntima.

La vida en las ciudades, así como el modelo de urbanización y la relación con el territorio o la casa, son temas que han pasado a estar en el ojo del huracán de los debates acerca de los cambios en curso. Han abundado en este terreno las predicciones que han insistido en la mudanza profunda en las preferencias habitacionales, las formas de ocupar el territorio o la permanencia en el mismo hogar, en contraste con lo que había prevalecido anteriormente. Y no ha sido infrecuente que esta gran transformación se haya interpretado en clave de una huida imparable de las grandes ciudades en dirección a núcleos más dispersos, incluso rurales, para garantizar una vida más saludable y cercana a la naturaleza.

Sin negar estos desplazamientos, en este artículo hemos optado por poner el acento en otros aspectos de los complejos procesos en curso que, por el contrario, nos permiten visibilizar, en primer lugar, el mantenimiento de los arraigos en los hogares y en los espacios de proximidad. Algo semejante sucede, en segundo lugar, con los vínculos sociales desplegados tanto dentro de los hogares como en las redes que vinculan unos hogares y otros o en los espacios vecinales locales (Blokland, 2018; 2017; 2003; Blokland y Savage, eds., 2008; Gastrignanò y Manella, 2011) y su importante papel en la provisión de “bienestar local” (Allen et al, 2004) o de cuidados.

En lo tocante a los primeros, cabe señalar que, pasados más de dos años desde el inicio del duro período de confinamiento, los datos apuntan a procesos de salida de las grandes ciudades que ya existían previamente, pero en mucho menor medida de lo hipotetizado, muy lejos del vuelco previsto. Además, los datos de las movilidades cotidianas de la ciudad de Barcelona muestran incluso un repliegue en el ámbito del barrio, como ya se había observado en Madrid (Barañano y Ariza, 2021).

La evidencia cualitativa acumulada nos ha permitido poner de manifiesto, asimismo, que junto a las emergencias vinculadas al aislamiento o la soledad proliferan las referencias a la ayuda prestada o recibida en los tres ámbitos señalados. Ello se ha llevado adelante recurriendo, cuando ha sido necesario, a la hibridación de las relaciones cara a cara con otras conexiones a distancia, incluso dentro del propio hogar.

Se ha combinado en otros casos el apoyo de las personas familiares o conocidas con el facilitado por otras redes u organizaciones externas, o bien la ayuda informal e informal, la de carácter público y la procedente de iniciativas comunitarias. Y es interesante la repetida alusión a la dimensión local de estas redes, especialmente en el caso de los barrios vulnerables, y a la importancia de los espacios de proximidad en la solicitud o prestación de algún tipo de ayuda.

Más allá de la dimensión coyuntural de estos análisis, referidos a una pandemia que ha supuesto una interrupción de buena parte de la vida social, en este artículo hemos querido poner de manifiesto la necesidad de tener en cuenta el contexto general, especialmente, el régimen espacial, de bienestar y de género imperantes, para comprender adecuadamente los procesos que estudiar. Como hemos señalado en otros trabajos (Barañano, 2021; Barañano y Ariza, 2021; Barañano *et al.*, 2021; Domínguez, Leal y Barañano, 2021), entendemos que la relativa permanencia, tanto en lugares concretos como en los hogares, combinada con movilidads residenciales en las que priman las de corto recorrido, o con movilidads cotidianas desplegadas sobre todo en los espacios de proximidad como los barrios (Bericat, 1994), constituyen algunos de los principales rasgos de dicho régimen espacial, al menos en lo que se refiere a las zonas vulnerables de las grandes ciudades. Sin duda, el predominio de la propiedad de la vivienda, pese al ascenso reciente del alquiler, coadyuva en esta dirección, al igual que sucede con el régimen de bienestar o de cuidados (Allen *et al.*, 2004; Arbaci, 2019; Domínguez, Leal y Barañano, 2021) y la profunda dimensión de género de todo ello. Destaca en este caso el protagonismo de los vínculos familiares y sociales, la limitada intervención de lo público, aunque haya aumentado en las últimas décadas, el carácter notablemente selectivo del acceso al mercado o las grandes desigualdades de género en este terreno (Vega, Martínez Buján y Paredes, eds., 2018; Martínez Buján, 2014).

Seguramente, habría que sumar a los aspectos anteriores muchas otras consideraciones económicas, políticas, culturales, sociales y hasta emocionales, que sobrepasan con mucho lo que cabe tratar aquí. En cualquier caso, todo ello apunta a la necesidad de tener en cuenta la existencia de lo que hemos caracterizado como un régimen espacial, siguiendo la propuesta de algunas autoras (McDowell, 2000), y de acuerdo con el carácter predominante de dichas tendencias, al menos en la actualidad.

Con el fin de abrir una pregunta que guíe nuestra investigación en un futuro inmediato, más que como respuesta que dar en estas páginas, no queremos dejar de aludir a una idea que sintetizamos con la noción de “derecho al espacio” (Mela, Belloni y Davico, 2006: 170) o al territorio, como parte del derecho a la ciudad. En positivo, por así decirlo, queremos aludir con ella precisamente a esta relevancia de la adscripción territorial en el régimen espacial y el modo de vida imperante en ciudades como Madrid o Barcelona y, en su conjunto, en las de la Europa del Sur y las iberoamericanas, especialmente en sus áreas con vulnerabilidad, como hemos estudiado en las investigaciones citadas. Creemos que este rasgo no suele ser suficientemente considerado, por lo que, mediante nuestra investigación, hemos querido visibilizarlo y analizarlo. En segundo lugar, nos parece que esta característica ha de ser tenida en cuenta en relación con los procesos de expulsión de las ciudades. Estos pueden estar incidiendo no solo en una profundización de la segregación espacial o de la desigualdad en la ciudad, sino también en una erosión de muchas de las redes de relación, ayuda e intercambio. Este sería el caso de algunas de las organizaciones comunitarias más citadas por las personas vecinas de los barrios entrevistados que operan en espacios de relativa proximidad. Su propia configuración y mantenimiento parecen beneficiarse, en buena medida, de dicha cercanía relativa al ámbito de los hogares, entre hogares y en los espacios locales.

La reproducción social y los cuidados, aspectos fundamentales de la vida social (Barañano, 2016), podrían verse fuertemente afectados por procesos como la gentrificación o la turistificación desbocadas u otros procesos de expulsión de similar efecto (Luke y Kaika, 2019; Katz, 2001), al menos mientras la cobertura pública en estos ámbitos no pueda conseguir dar el salto necesario, especialmente por lo que respecta a los cuidados y al acceso a la vivienda.

Todo ello, además, tiene a buen seguro una importante dimensión de género, ya que dificultar las tareas en este terreno es obstaculizar, actualmente, la vida de muchas mujeres que todavía siguen siendo las principales responsables de las mismas (Martínez Buján, 2014; Vega, Martínez Buján y Paredes, eds., 2018). Tiene también una importante dimensión sociocultural, puesto que en buena medida los arraigos y muchas de estas redes de relación no solo ayudan a sobrellevar las emergencias sociales, sino que además constituyen importantes soportes socio-existenciales (Barañano y Santiago, 2021; Santiago, ed., 2021; Revilla *et al.*, 2018; Serrano *et al.*, 2019).

Por último, apenas parece necesario reseñar la relevante dimensión política de los procesos considerados, como de la propia noción del derecho al territorio o a una vida con arraigos y pertenencias, sobre todo, frente a las movi­lidades forzadas o forzosas, dimensión esta que se apoya, además, en el reconocimiento de que la “acción social directa” (Bosi y Zamponi, 2019) por abajo y local constituye una forma fundamental de movilización social en grandes ciudades como Madrid y Barcelona u otras del entorno iberoamericano. En ellas, la resistencia a las sucesivas oleadas de crisis se ha alimentado precisamente de este entramado complejo de iniciativas y organizaciones formales e informales de diferentes niveles de institucionalización que se despliegan tanto en el ámbito de los hogares como fuera de ellos, en colaboración con otras intervenciones externas, sobre todo, públicas, y en espacios de relativa proximidad.

Todo ello parece abundar en la dirección de proteger este derecho al territorio como orientación de las políticas públicas, en la dirección de facilitar, cuando es deseada, la permanencia residencial y territorial en espacios lo suficientemente próximos a aquellos en los que se mantienen las redes de ayuda e intercambio. Se trataría con ello de no interrumpir la facilitación de la provisión de bienestar o de cuidados y de garantizar la capacidad de enfrentarse a las emergencias sociales cotidianas.

---

## Bibliografía

ABAUNZA, C. (2019). “Migración dominicana de retorno. Hacia una tipología del retorno transnacional”. Tesis doctoral con mención internacional. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Fecha de defensa: 29/11/2019.

ALLEN, J.; BARLOW, J.; LEAL, J.; MALOUTAS, T.; PADOVANI, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.

ARBACI, S. (2019). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*. Nueva Jersey (EE. UU.): John Wiley & Sons.

BARAÑANO, M. (2021). “Los hogares como espacios de arraigo y sus transformaciones en el contexto global”, *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 21 (1), 1-29.

BARAÑANO, M.; ARIZA, J. (2021). “Complejidades e incertidumbres en torno al impacto de la COVID-19 en las grandes ciudades. Entre los arraigos y las movi­lidades”, en: O. Salido y M. Massó (eds.). *Sociología en tiempos de pandemia*. Madrid: FES, 91-102.

BARAÑANO, M.; DOMÍNGUEZ, M.; SORANDO, D.; UCEDA, P.; PORRAS, S.; ARIZA, J.; LEENHOUTS, P. (2021). “Rooting, Social Networks, Vulnerabilities, Local Well-Being and Care. The Case of Madrid from a Comparative Approach”, 23/02/2021. Porto Alegre (Brasil): Cuarto Foro de Sociología de la ISA.

BARAÑANO, M.; SANTIAGO, J. (2021). “Rooted lives, vulnerabilities and care. An approach to roots as socio-existential supports and their transformations in a context of globalization”, 25/02/2021. Porto Alegre (Brasil): Cuarto Foro de Sociología de la ISA.

BARAÑANO, M. et al., (2021). "Neighbouring, rooting, proximity, gender and care in the city. A case study of vulnerable neighborhoods in Madrid", 15/07/2021. Conferencia RC21.

BARAÑANO, M.; ARIZA, J.; PORRAS, S.; LEENHOUTS, P.; SORANDO, D.; UCEDA, P. "El impacto de la COVID-19 en las grandes ciudades. ¿Reforzamiento de los arraigos o de las movilidades hacia localizaciones y viviendas más dispersas?", simposio de la FES *Impactos sociales del COVID-19. Miradas desde la sociología*.

BARAÑANO, M. (2016). "Cadenas globales de cuidados, familias transnacionales y global householding. La emergencia de nuevas modalidades de agencia transnacional en la crisis", en: B. Tejerina; G. Gatti (eds.). *Pensar la agencia en la crisis*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

BAYONA-I-CARRASCO, J. (2022). "COVID-19 y dinámica migratoria: un análisis de los impactos en la ciudad de Barcelona". Seminario *Nuevas movilidades, consecuencias demográficas, socioeconómicas y territoriales en las áreas urbanas. De la postcrisis a la pos pandemia*, 19-20 mayo 2022. Barcelona: Universidad de Barcelona.

BERICAT, E. (1994). *Sociología de la movilidad espacial. El sedentarismo nómada*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

BLOKLAND, T. (2003). *Urban bonds*. Londres: Polity.

BLOKLAND, T. (2018). "On roots and routes. The quest for community in times of diversity and inequality", en: L. Ferro et. al. (eds.). *Moving cities. Contested views on urban life*. Nueva York: Springer, 29-42.

BLOKLAND, T. (2017). *Community as urban practice*. Cambridge: Polity Press.

BLOKLAND, T.; SAVAGE, M. (eds.). (2008). *Networked Urbanism. Social Capital in the City*. Nueva York: Routledge.

BOSI, L.; ZAMPONI, L. (2019). *Resistere alla crisi. Il percorso dell'azione sociale diretta*. Bolonia: Il Mulino.

CASTEL, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres*. FCE.

CASTEL, R. Y HAROCHE, C. (2001). *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*. Fayard.

CASTELLS, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, vol. 1. Madrid: Alianza.

CASTRIGNANÒ, M.; MANELLA, G. (2011). "The concept of community today: A cultural and spatial perspective", *Sociologia urbana e rurale*, 94, 135-163.

DOMÍNGUEZ, M.; BARAÑANO, M.; LEAL, J. (2021). "Presentación", monográfico "Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 52 (207), 5-12.

FRANCO, M. (2020). "Salud urbana y crisis del coronavirus: en confinamiento, la desigualdad se magnifica", *Agenciasinc.es*, 18 marzo 2020. Accesible en: <https://www.agenciasinc.es/Opinion/Salud-urbana-y-crisis-del-coronavirus-en-confinamiento-la-desigualdad-se-magnifica>

GARCÍA-COLL, A.; LÓPEZ-VILLANUEVA, C. (2022). Migraciones residenciales y pandemia. ¿Un nuevo papel para el urbanismo disperso? Comunicación Congreso de la ADEH. Barcelona 7-9 de septiembre de 2022.

GONZÁLEZ LEONARDO, M.; LÓPEZ-GAY, T.; RECAÑO VALVERDE, J.; ROWE, F. (2022a). "Cambios de residencia en tiempos de COVID-19: un poco de oxígeno para el despoblamiento rural", *Perspectives Demogràfiques*, 26, 1-4.

GONZÁLEZ-LEONARDO, M.; LÓPEZ-GAY, A. NEWSHAM, N., RECAÑO, J. Y ROWE, F. (2022b). "Understanding patterns of internal migration during the COVID-19 pandemic in Spain". *Population, Space and Place*, 78. <https://doi.org/10.1002/psp.2578>

KATZ, C. (2001). Vagabond capitalism and the necessity of social reproduction, *Antipode*, 33 (4), 709-728.

LÓPEZ VILLANUEVA, C. (2021). "Urbanisme dispers i preferències residencials en temps de pandèmia" a Burgueño, J. (Ed.). *La nova geografia de la Catalunya post-covid*. Barcelona. Societat Catalana de Geografia. Institut d'Estudis Catalans, 363-634.

LÓPEZ VILLANUEVA, C.; RUBIALES, M.; PUJADAS, I. (2021). "Transformaciones demográficas, independencia residencial y vulnerabilidad en los hogares de los mayores en Barcelona", *Estudios Geográficos*, 82 (291).

LÓPEZ VILLANUEVA, C.; CRESPI, M.; BARAÑANO, M.; DOMÍNGUEZ, M. (2021). "Arrangements, mobilities and attachments in crisis contexts in the South Europe: A comparative analysis in Madrid and Barcelona urban areas", 1/9/2021. Barcelona: Conferencia ESA.

LÓPEZ VILLANUEVA, C.; CRESPI, M. (2021). "Modelo de bienestar y dimensión local de los cuidados. Arreglos y arraigos. El caso de la ciudad de Barcelona". Conferencia internacional *Arraigos y arreglos: cuidados, vivienda, género y vulnerabilidad en las ciudades iberoamericanas*, 6 y 7 octubre 2021. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

LÓPEZ VILLANUEVA C.; PUJADAS I.; RUBIALES, M. (2019). "Hogares unipersonales y curso de vida: diversificación por edades y concentración espacial en las regiones urbanas de Madrid y Barcelona", *Estudios Geográficos*, 80, 1-19.

LUKE, N.; KAIKA, M. (2019). "Ripping the Heart out of Ancoats: Collective Action to Defend Infrastructures of Social Reproduction against Gentrification", *Antipode*, 51 (2), 579-600.

ILOUZ, E. (2020). *El fin del amor: una sociología de las relaciones negativas*. Buenos Aires: Katz.

MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2014). "Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares", *Revista española de investigaciones sociológicas*, 145, 99-124.

PORCEL, S.; NAVARO-VARAS, L.; ANTÓN, F.; CRUZ, I. (2018). "La suburbanització de la pobresa com a efecte metropolità de la gentrificació: el cas de Barcelona", *Papers*, 60, 94-113.

MCDOWELL, L. (2000). *Género, identidad y lugar*. Madrid: Cátedra.

MELA, A.; BELLONI, M<sup>a</sup> C.; DAVICO, L. (2006). *Sociologia e progettazione del territorio*. Roma: Carocci.

PALOMARES-LINARES, I.; DUQUE, R.; SUSINO, J. (2019). "El papel de las redes familiares en las decisiones de inmovilidad espacial en el área metropolitana de Granada", *Revista Internacional de Sociología*, 77 (2).

REVILLA, J. C.; MARTÍN, M. P.; DE CASTRO, C. (2018). "The reconstruction of resilience as a social and collective phenomenon: poverty and coping capacity during the economic crisis", *European Societies*, 20 (1), 89-110.

RUIZ, E.; MARCO, C.; VELASCO, A. (2022). *Les migracions intermunicipals al territori metropolità de Barcelona, 2016-2020*. Barcelona: Àrea de Desenvolupament de Polítiques Urbanístiques. Àrea Metropolitana de Barcelona.

SASSEN, S. (2013). *Expulsiones*. Madrid: Katz.

SANTIAGO, J. (ed.) (2021). SANTIAGO, J. (2021). *Caras y soportes de la vulnerabilidad*. Madrid: La Catarata.

SERRANO, A., MARTÍN, M. P.; DE CASTRO, C. (2019). "Sociologizando la resiliencia. El papel de la participación socio-comunitaria y política en las estrategias de afrontamiento de la crisis", *Revista Española de Sociología*, 28 (2), 227-247.

VEGA, C.; MARTÍNEZ BUJÁN, R.; PAREDES, M. (eds.) (2018). *Cuidado, comunidad y común*. Madrid: Traficantes de Sueños.

WALLERSTEIN, I. (2002): *Un mundo incierto*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Diciembre 2022

Palabras clave: discriminación y desigualdades urbanas, derecho a la ciudad, derechos humanos, políticas locales

## Ciudades y no discriminación. Consideraciones teóricas, normativas y prácticas

Observatorio DESC (@Observadesc)

Este texto aborda la discriminación dentro del espacio urbano y la relación entre el derecho a la no discriminación (como ingrediente necesario del derecho a la ciudad) y las políticas locales, poniendo énfasis en los roles específicos que tienen los gobiernos municipales y la ciudadanía con el fin de conseguir unos espacios urbanos verdaderamente inclusivos. En primer lugar, se trata la discriminación a nivel más teórico, detallando brevemente el carácter poliédrico y las múltiples manifestaciones que tiene en ejes como el del género y la orientación sexual, el origen étnico, la religión, la situación migratoria y socioeconómica o la edad y el estado de salud. Son ejes que a menudo se entrecruzan y se refuerzan en términos de interseccionalidad. Se tratan después las diferentes tipologías y agentes discriminadores: desde la discriminación institucional a la espacial, pasando por el fenómeno de la discriminación sistémica o estructural. Posteriormente se exponen diferentes enfoques, normativa y jurisprudencia internacionales sobre el derecho a la ciudad y el principio de no discriminación, prestando atención al papel que se adjudica a las ciudades y gobiernos municipales. Por último, se mencionan algunas iniciativas concretas para prevenir y combatir las discriminaciones en el ámbito municipal, y en el apartado final de conclusiones se apuntan algunas recomendaciones.

### Introducción

El principio de no discriminación es un elemento indisoluble del derecho a la ciudad (Harvey, 2013). El espacio urbano se convierte en escenario de desigualdades y discriminaciones, dado que refleja la estructura y dinámicas de la sociedad, a la vez que puede reforzarlas y perpetuarlas. En definitiva, el espacio urbano es producto de las relaciones sociales y, como tal, constituye una expresión física o material de sus dinámicas y conflictos (Lefebvre, 2013). Bajo esta premisa, hemos comprobado cómo, en un contexto de crisis como el ocasionado por la pandemia de la COVID-19, se han hecho todavía más evidentes las desigualdades en el acceso a una vivienda digna, a un espacio limpio y seguro y a servicios y equipamientos públicos. La solución a estas carencias pasa por exigir colectivamente una transformación de las ciudades y de los procesos de urbanización para conseguir espacios libres de todo tipo de discriminación, en una lucha constante que pasa por identificar y combatir las múltiples formas que adopta.

En paralelo, hemos visto como las ciudades tienen un papel fundamental como espacios donde pueden desarrollarse herramientas o experiencias de lucha contra la discriminación. Del mismo modo que el espacio urbano refleja las desigualdades existentes, mediante la intervención sobre ese espacio se vuelve posible incidir –al menos parcialmente– en dichas desigualdades. Las ciudades son particularmente proclives al despliegue de nuevas lógicas que más tarde pueden ser extrapolables a otros territorios.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista institucional, las administraciones municipales son las instituciones más próximas a las personas y, por lo tanto, las que tienen más capacidad de incidencia, en comparación con otras instituciones de escala regional o estatal. En este sentido, los ayuntamientos son el foco de normativas y acciones dentro del sistema de derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como local, encaminadas a alcanzar ciudades libres de discriminación. A continuación, repasamos algunas de estas iniciativas, deteniéndonos, primero, en el fenómeno de la discriminación y sus múltiples caras.

## **1. Ejes y formas de la discriminación**

La discriminación supone la ruptura del principio básico que impele un trato equitativo a todas las personas, con independencia de sus circunstancias personales o sociales. Acercarse a la discriminación significa entender que los derechos y libertades se han reconocido a partir de un modelo liberal hegemónico que ha perseguido, negado o desvalorizado todas aquellas expresiones que no encajan dentro de ese modelo (Sousa Santos, 1997: 115-121). En el marco de esa hegemonía, colectivos como las mujeres, las personas con diversidad funcional, el colectivo LGBTQ+, las personas migrantes o las minorías étnicas, entre muchos otros, han sufrido a lo largo de la historia una discriminación que se traduce en una falta de derechos o en un reconocimiento construido desde la devaluación, la denegación o el menosprecio (Young, 2011).

Por lo tanto, las formas o ejes de desigualdad y discriminación son múltiples. Para algunos de estos ejes, las luchas y movimientos sociales han visibilizado la discriminación y han forzado nuevos marcos de actuación más inclusivos, como es el caso de las construidas en torno al género, el color de la piel o la diversidad sexual. En otros, las relaciones de desigualdad en términos de poder y recursos hacen que la diferencia continúe muy invisibilizada y normalizada, de forma que es difícil tomar conciencia sobre ella colectivamente y actuar. En Cataluña, la reciente Ley 19/2020 de igualdad de trato y no discriminación incluye nuevos ejes de discriminación que hasta ahora eran muy desconocidos. Es el caso del *sinhogarismo*, de las personas con privación de libertad, de la *aporofobia* (el rechazo u odio hacia las personas empobrecidas o sin hogar) o del estado serológico. Todas estas formas de exclusión muestran discriminaciones arraigadas e invisibilizadas.

Sobre la base de unas estructuras sociales patriarcales, la discriminación de género se pone de manifiesto en cuanto a la menor capacidad de acceso a recursos y poder de decisión por parte de las mujeres, por ejemplo, con respecto a la planificación urbana. Esta forma de discriminación, estrechamente relacionada con la división entre las tareas productivas y reproductivas, la feminización de la pobreza y la brecha salarial, dificulta particularmente el acceso de las mujeres a una vivienda digna y adecuada. Al mismo tiempo, en ámbitos como la movilidad y el transporte, las mujeres se encuentran más expuestas a sufrir acoso y agresiones y, por lo tanto, a no poder viajar de forma segura (Col·lectiu Punt 6, 2019). Con respecto a la orientación y la identidad sexual, la comunidad LGBTQ+ sufre con más frecuencia agresiones de todo tipo, verbales y físicas, en el espacio público.

La racialización –la construcción de fenotipos u otros elementos diferenciadores a partir de la categoría sociocultural *raza*– también se relaciona en muchos casos con la falta de acceso a una vivienda adecuada, dinámica que a menudo comporta fenómenos de segregación residencial. A menudo, las comunidades racializadas se encuentran relegadas a los sectores periféricos y menos dotados de infraestructuras y equipamientos de las ciudades y tienen muchas más dificultades para satisfacer sus necesidades habitacionales. La segregación también comporta, entre otras cosas, un elevado coste de desplazamiento a los puestos de trabajo o formación y la mencionada falta de servicios adecuados, como la atención sanitaria, con las consecuentes repercusiones sobre la salud y otras esferas de la vida.

La cuestión es que a menudo los ejes de desigualdad y discriminación se superponen y se entrecruzan, reforzándose, en lo que se conoce como *interseccionalidad*. Así pues, las personas pueden pertenecer a más de un grupo desfavorecido al mismo tiempo, lo que agrava la discriminación específica que sufren.

Por lo tanto, en vez de actuar exclusivamente en un ámbito o eje, hay que considerar los efectos agregados de las diferentes discriminaciones. Teorizado inicialmente desde el feminismo negro (Crenshaw, 1989), el concepto de interseccionalidad se ha utilizado asimismo dentro de la jurisprudencia internacional, por ejemplo, en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (recomendaciones generales n.º 25 y 32), o por parte del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos, en casos como el de González Lluy y otros contra Ecuador.

De acuerdo con esa interseccionalidad y el carácter complejo y polifacético del fenómeno, la discriminación funciona a diferentes niveles, adoptando formas diversas, cuya naturaleza pasamos a definir brevemente.

## 2. ¿Cómo actúa la discriminación?

La discriminación puede actuar a escala individual, de forma que las diferentes expresiones de desigualdad tienen efecto sobre una persona, ya sea de manera directa, indirecta, múltiple o por asociación, entre otras. Ahora bien, el marco de la discriminación actúa también con efectos colectivos que trascienden la perspectiva individual. La raíz y consecuencias de esta dimensión colectiva son más profundas y a menudo violentas. En las discriminaciones con alcance colectivo, las relaciones de poder inequitativas potencian los efectos de la exclusión y dejan un marco de actuación que normaliza, legaliza y perpetúa las desigualdades.

Una de esas formas es la *discriminación institucional*, que tiene como marco de actuación el poder que se atribuyen el Estado o las instituciones. Se trata de la existencia de normas, políticas y prácticas –tanto de actores públicos como privados– cuya implementación perjudica a determinados grupos en situación de vulnerabilidad. Ejemplos de ello serían:

- Las declaraciones de autoridades públicas que incitan o justifican la discriminación, criminalizando ciertos usos del espacio atribuidos a colectivos vulnerabilizados, como las personas sin hogar o las trabajadoras sexuales.
- La promulgación de leyes que niegan derechos (civiles, sociales, políticos) o que solo los reconocen parcialmente y de forma condicionada a esos mismos colectivos discriminados, como es el caso de las regulaciones de extranjería.
- El diseño e implementación de políticas que invisibilizan a los colectivos mencionados o que directamente los discriminan: por ejemplo, planes educativos que obvian la diversidad de género o cultural. Aquí se incluirían las visiones y tratamientos paternalistas promovidos por ciertas políticas públicas.

Otro tipo de discriminación con alcance colectivo es la *discriminación espacial*. Se trata, específicamente, de la discriminación relacionada con la distribución territorial desigual del acceso a los recursos y las oportunidades que ofrece la ciudad. Es decir, de disfrutar o no de una red adecuada de transporte público, de espacios verdes, de una oferta cultural y de ocio, de servicios públicos de calidad o de posibilidades de acceso a la vivienda asequible. En efecto, en muchas ciudades los mejores servicios y espacios públicos se concentran en las zonas de mayor renta, mientras que las áreas empobrecidas, en cambio, concentran las infraestructuras y servicios contaminantes y de peor calidad.

Al mismo tiempo, la discriminación espacial refuerza otros tipos de desigualdades concomitantes, propiciando que las personas sean discriminadas por el propio hecho de residir en una determinada ubicación, en lo que se conoce como *efecto barrio* (Nel-lo, 2021).

También existe la *discriminación sistémica o estructural*. Hablamos de discriminación sistémica o estructural cuando no se trata de una práctica o ley específica que discrimina a un colectivo determinado, sino de un conjunto de prácticas y normas que actúan en varios ámbitos (jurídico, social, político, económico, etc.), situando a un determinado grupo en una posición de

subordinación y vulnerabilidad. Se manifiesta, así, el poder y opresión ejercidos por los grupos privilegiados (Young, 2011) sobre las mujeres, el colectivo LGTBI+, el pueblo gitano, las personas migradas o racializadas, las personas mayores, etc.

La existencia de la discriminación sistémica ha sido reconocida en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) promovido por la ONU (observación general n.º 20 del 2009) o por el Comité por la Eliminación de la Discriminación Racial (recomendación general n.º 34 del 2011).

### **3. Rol de las ciudades en el marco de la protección de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación**

Del mismo modo que la discriminación aplicada por los poderes institucionales tiene un alcance muy amplio y generalizado, también las políticas o medidas adoptadas en la lucha contra la discriminación dependen de una transformación colectiva y de las propias instituciones. En esta línea, la lucha contra la discriminación se ha enfocado principalmente hacia las actuaciones y obligaciones que tienen los estados en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, pero a menudo dejando de lado el papel que tienen las ciudades. Tal y como ya se ha mencionado, las ciudades son espacios propicios para adoptar nuevas prácticas o políticas que posteriormente pueden ser emuladas por otros, y también son el escenario donde la resonancia y capacidad transformadora de la lucha de los movimientos sociales puede ser más fuerte, dada la proximidad con el poder y la capacidad para influir. En la gran mayoría de casos, los puntos de partida de actuaciones o políticas realmente transformadoras se encuentran en las reivindicaciones sociales en el ámbito municipal, y son también los ayuntamientos los espacios donde se adoptan iniciativas que suponen pasos importantes en la lucha contra la discriminación.

Esta perspectiva se refleja en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, donde las protagonistas del cambio social son las ciudades. En las ciudades se vive y se desarrolla la vida, y son también el lugar donde han nacido las transformaciones sociales más relevantes. La Carta abre su artículo 1 con la declaración de que “todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa”. En la misma línea, la Carta Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad conmina a las autoridades municipales a garantizar el ejercicio de los mencionados derechos sin que se dé ningún tipo de discriminación. O la Nueva Agenda Urbana hace hincapié en el hito de conseguir ciudades libres de toda discriminación y enumera toda una serie de fenómenos y colectivos que a menudo las sufren:

poner fin a las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan, entre otros, las mujeres y las niñas, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas que viven con VIH/SIDA, las personas de edad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, los habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, las personas sin hogar, los trabajadores, los pequeños agricultores y pescadores, los refugiados, los repatriados, los desplazados internos y los migrantes, independientemente de su situación migratoria (Nueva Agenda Urbana, párrafo 20º).

En ciudades de todo el mundo se han promulgado ordenanzas específicas para combatir acciones discriminatorias cometidas tanto por parte de la propia ciudadanía como por agentes públicos y privados, con el objetivo de conseguir espacios públicos libres de todo tipo de discriminación. Referentes de este tipo de normativas son las ordenanzas aprobadas en Lima (Perú) o Jackson (EE. UU.). O también las llamadas *acciones afirmativas*, leyes municipales para favorecer que un porcentaje del personal contratado, dentro del sector tanto público como privado, pertenezca a grupos minoritarios vulnerabilizados, como por ejemplo en Sudáfrica, donde la Ley de equidad en el empleo establece que, en los municipios, el sector público y también las empresas privadas con más de 50 empleados deben implementar un plan de equidad en el cual una determinada proporción del personal de todos los niveles tiene que pertenecer a grupos minoritarios. Instrumentos del mismo tipo son las cuotas para personas con discapacidad vigentes en numerosos municipios. En Cataluña, en 2015 se estableció la reserva del 2 % a favor de las personas con discapacidad en empresas con más de 50 trabajadores.

La importancia de las ciudades en la lucha contra la discriminación también está reflejada en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la cual incorpora expresamente a las ciudades en el mandato de revisar todas las políticas gubernamentales y reformar o anular aquellas leyes o disposiciones que creen o refuercen la discriminación (artículo 2.c). Concretamente, se obliga a los gobiernos municipales a velar porque sus actuaciones no tengan o puedan tener un efecto discriminatorio, revisando el diseño e implementación de sus políticas, incluida la aparente neutralidad o no intervención, que puede generar o favorecer también ciertas discriminaciones. Un ejemplo de una política claramente discriminatoria aplicada desde las administraciones locales sería la prohibición o la restricción de la venta ambulante mediante normativas municipales. Estas normas son discriminatorias porque desarrollan un concepto de derecho al trabajo muy vinculado al mercado formal que, excluyendo por intereses económicos otras formas de desarrollo del derecho al trabajo, agrava la vulnerabilidad y exclusión de los grupos que protagonizan esas formas de trabajo –población migrada y racializada, frecuentemente–, favoreciendo al mismo tiempo discursos excluyentes y criminalizadores.

También cabe mencionar que, más allá de los documentos internacionales donde se visibiliza el papel que tienen las ciudades en la lucha contra la discriminación, las ciudades también son responsables de desarrollar herramientas y políticas de lucha contra la discriminación en el marco de las obligaciones derivadas del derecho internacional. Así, tanto según el PIDCP (Pacto de Derechos Civiles y Políticos) como según el PDESC (Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), las ciudades deben garantizar los diferentes derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a partir de medidas como la participación ciudadana en las decisiones o la gestión de las infraestructuras y servicios públicos como la salud o la educación, entre otros. Desde esta perspectiva de ciudades comprometidas con la protección y el desarrollo de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación, es necesario superar la visión reduccionista que la delimitación de competencias impone.

Sin embargo, las ciudades o gobiernos municipales no han sido considerados responsables directos, sino indirectos o subsidiarios, de los acuerdos y compromisos que toman los estados. Las ciudades no solo son responsables de la gestión en los ámbitos materiales que la respectiva normativa indica, sino al contrario, la protección de los derechos humanos otorga a las ciudades una competencia universal para actuar. De hecho, varias ciudades del mundo se han declarado oficialmente “ciudades de derechos humanos”, ciudades comprometidas con la garantía del principio de no discriminación. También cabe mencionar, reforzando el argumento esgrimido, la posición del Comité contra la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en la recomendación a Eslovaquia (CERD/C/SVK9-10), donde declaró la improcedencia de esgrimir la autonomía local y regional para excusar la discriminación e incumplimiento de las obligaciones internacionales firmadas por el Estado en materia de provisión de vivienda social para población de origen gitano.

Siguiendo esta línea, los tribunales internacionales han empezado a emitir recomendaciones o declaraciones que vinculan directamente a las ciudades con las obligaciones de lucha contra la discriminación. Así, se ha instado a las autoridades locales de varios lugares del mundo a poner en práctica los mandatos internacionales en materia de no discriminación de las personas con discapacidad: resoluciones CRPD/C/15/D/11/2013 y CRPD/C/20/D/35/2016 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre planes de accesibilidad y gobiernos municipales australianos. Sobre la prohibición del uso de perfiles raciales por parte de policías locales en España, encontramos la resolución del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CCPR/C/96/D/1493/2006 (el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos lo haría en el caso Acosta Martínez y otros contra Argentina). O también los dictámenes del CEDAW en el caso M. W. contra Dinamarca (CEDAW/C/63/D/46/2012), con una serie de recomendaciones dirigidas a los profesionales de ámbito local sobre la necesidad de garantizar los derechos de los niños y no discriminar por razones de género, etnia, etc. en casos de retirada de custodia a padres y madres de origen extranjero.

Por lo tanto, puede identificarse una evolución que proclama un papel más protagonista de las ciudades con el fin de hacer efectivo el derecho a la no discriminación como parte del derecho a la ciudad, reconociendo, por una parte, la interseccionalidad de las discriminaciones y, por otra, la autonomía y capacidad de actuación de los gobiernos municipales. Por ejemplo, el CERD emitió un dictamen, en el caso El Ayoubi contra España (E/C.12/69/D/54/2018), en que recordaba la obligación por parte de las autoridades locales de garantizar que las normas de acceso a la vivienda social –o a un alojamiento alternativo– no contribuyan a la discriminación y estigmatización sistémicas sufridas por las personas en situación de pobreza. Es menos frecuente que dictámenes y resoluciones defiendan el papel directo que tienen los gobiernos de las ciudades en la protección de los derechos humanos y del derecho a la ciudad. Pero pueden señalarse algunos avances: como el compromiso de los gobiernos municipales que adoptan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UNPD) de prestar servicios y desarrollar políticas libres de discriminación, o que uno de los objetivos concretos de esa misma agenda, el once, plantee “hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Lo que demanda un rol más proactivo de las ciudades y gobiernos locales.

#### **4. Algunas iniciativas**

Fuera del ámbito normativo y jurisprudencial, encontramos redes e iniciativas que desarrollan de forma concreta el derecho a la no discriminación como parte del derecho a la ciudad. Iniciativas como la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo –integrada dentro de la Coalición Internacional de Ciudades Inclusivas y Sostenibles, promovida por la UNESCO desde 2004– incluyen en su plan de acción la creación de oficinas contra la discriminación en el ámbito local, entre otras herramientas. O la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, con un recorrido ya de 20 años.

Resulta adecuado también fijarse en algunas iniciativas y políticas desarrolladas por gobiernos municipales de todo el mundo para prevenir la discriminación en sus ciudades y luchar contra ella. Por ejemplo, encontramos el establecimiento de unidades específicas, oficinas y observatorios para ofrecer asesoramiento y apoyo social y jurídico a las víctimas. Órganos que pueden ayudar también en la tarea de concienciar y formar al funcionariado y la ciudadanía en general, publicando informes, participando en litigios considerados estratégicos u organizando cursos. En este sentido, se ha desarrollado formación con un enfoque de no discriminación para funcionariado y, en concreto, para los cuerpos policiales locales en ciudades como Londres o Buenos Aires.

También están las ya mencionadas ordenanzas específicas, que persiguen todo tipo de discriminación y velan por la existencia de espacios públicos inclusivos, o las acciones afirmativas, que buscan garantizar la equidad en la contratación pública en el ámbito municipal. O, en un plano más simbólico, encontramos la creación de espacios memoriales, estatuas, nombres de calles, etc., en homenaje a las víctimas de la discriminación o a los y las defensoras del derecho a la ciudad y de los derechos humanos en general. O las campañas para concienciar y promover una cultura de la no discriminación. Un ejemplo es la sustitución en Barcelona del nombre de la plaza Antonio López (comerciante esclavista) por el nombre de Idrissa Diallo, un migrante en situación irregular que murió en un centro de internamiento de extranjeros por falta de atención sanitaria.

Con respecto al eje de discriminación específico que se deriva de la desigualdad de género, se recomienda involucrar a las mujeres en el diseño de los espacios públicos recogiendo sus experiencias y demandas, con el fin de hacerlos más seguros e inclusivos y más adecuados para el desarrollo de actividades reproductivas. Tenemos experiencias de ello en Cataluña, donde la política para combatir las desigualdades de género contempla de forma concreta la dimensión del espacio público y la diferente percepción del mismo por parte de las mujeres, derivada de su uso específico por parte del colectivo y de las violencias que sufren las mujeres en algunos de estos espacios.

La perspectiva de género se incorpora así en el diseño e implementación de proyectos urbanísticos y en la planificación del territorio en general. Un ejemplo concreto lo encontramos en Vilassar de Dalt (Barcelona), con su Plan Municipal de Actuación para la Igualdad de Género 2011-2014.

En cuanto a la discriminación espacial, debe fomentarse la construcción de vivienda social fuera de los barrios de menor renta. Con esta intención de luchar contra la discriminación espacial a la vez que se incrementa el parque de vivienda asequible, en Barcelona, fruto de la presión de los movimientos sociales, se ha impulsado una normativa que obliga a reservar para este uso el 30 % del techo dentro de las nuevas promociones y grandes rehabilitaciones llevadas a cabo en suelo urbano consolidado. Y también se están haciendo algunos esfuerzos por perseguir las discriminaciones practicadas por propietarios y agentes inmobiliarios hacia ciertos perfiles de inquilinos, prácticas que a menudo acaban repercutiendo en formas de segregación espacial.

Como ejemplo de actuación contra la discriminación institucional y sistémica, podemos señalar la formación a policías locales anteriormente mencionada, con la prohibición del uso de perfiles raciales o étnicos en sus actuaciones, incluyendo formaciones específicas para combatir los estereotipos vinculados a fenotipos, origen étnico, etc. y el establecimiento de mecanismos de denuncia y registro específicos de las detenciones arbitrarias (por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires). También serían ejemplos de ello los planes de equidad para la contratación de personal dentro del sector público y privado ya mencionados.

En relación con la discriminación institucional y el fenómeno de la interseccionalidad, ayuntamientos como el de Terrassa han incorporado esta perspectiva de forma más global con el proyecto Igualdades Conectadas y la guía práctica para promover la igualdad y no discriminación dentro del municipio, publicada en 2019.

## **5. Conclusiones**

Como se ha visto, la identificación y el combate de las discriminaciones llevan consigo dificultades atribuibles al hecho de que a menudo estas actúen de forma muy invisibilizada, en conexión con otras, y que además se vean reproducidas y retroalimentadas por el diseño y ejecución de ciertas políticas públicas. Sin embargo, el ámbito de la administración local ofrece oportunidades para incidir y tener un impacto, haciendo uso de las competencias atribuidas a los poderes municipales.

A modo de recomendaciones, planteamos:

- Abordar las discriminaciones de la mano, justamente, de quien sufre situaciones discriminatorias y, por lo tanto, puede identificarlas mejor. Es necesario, pues, incorporar en la planificación urbana procesos participativos reales, que involucren a esos colectivos en el diseño e implementación de los programas. Esa participación tiene que contar necesariamente con los movimientos de base y la ciudadanía organizada que ya tiene identificadas las discriminaciones y articula reivindicaciones concretas para abordarlas.
- Promulgar leyes que prohíban las conductas discriminatorias y que prevean el adecuado seguimiento y control periódico de su cumplimiento, con sanciones y penalizaciones disuasivas. En relación con la discriminación institucional, es necesario que las instituciones y órganos de gobierno revisen sus discursos, planes y políticas públicas para evaluar el efecto que pueden tener sobre las minorías y colectivos vulnerabilizados. Y, de forma más proactiva, deben desarrollarse campañas de visibilización de las desigualdades y discriminación que sufren esos colectivos –por ejemplo, los que se dedican a la venta ambulante– y poner en marcha campañas que expliquen y dignifiquen el trabajo y las aportaciones socioculturales.
- Destinar un presupuesto específico para políticas de no discriminación, creando unidades especializadas y haciendo estudios sobre los espacios públicos, de cara a identificar los lugares donde se producen dinámicas discriminatorias en cada ciudad.

Hay que tener en cuenta, finalmente, que muchas de las iniciativas mencionadas, y que pueden emularse y extenderse, no solo son de naturaleza administrativa o jurídica, sino que también pueden implicar elementos simbólicos, de visibilización y concienciación –observatorios, ordenanzas, memoriales...–, que no requieren un esfuerzo presupuestario, sino simplemente la voluntad política de adoptarlos.

---

## Bibliografía

COL·LECTIU PUNT 6. *Urbanismo feminista. Por una transformación radical de los espacios de vida*. Barcelona: Virus, 2019.

CRENSHAW, Kimberle. “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”. *University of Chicago Legal Forum*, 14 (1989), p. 139-167.

HARVEY, David. *Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

NACIONES UNIDAS, *Nova Agenda Urbana, Habitat III*, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Catalan.pdf> (fecha consulta: 8/09/2022), 2016.

NEL·LO, ORIOL (ed.). *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2021.

SOUSA SANTOS, Boaventura. “Epistemología y Feminismo”. *Utopía y praxis lationamericana*, núm. 2, 1997.

YOUNG, Iris Marion. *Responsabilidad por la justicia*. Madrid: Ed. Morata, 2011.

**Departamento de Investigación y Conocimiento**

Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI  
Ayuntamiento de Barcelona

València, 344, 5a. 08009 Barcelona

T. 93 413 26 69

[barcelona.cat/revistabarcelonasocietat](http://barcelona.cat/revistabarcelonasocietat)



Ajuntament de  
**Barcelona**