
Anexo: La marginalidad urbana: génesis e indicadores de medida

PID_00238882

Pere Picorelli
Oriol Porcel

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



Índice

1. Las dimensiones de la marginalidad.....	5
2. La identificación de áreas marginales.....	9
3. Elaboración y utilidad de los indicadores.....	12
4. Indicadores en el diseño y gestión de proyectos urbanos.....	16
5. Indicadores de medida o descripción.....	18
6. Indicadores de seguimiento.....	20
7. Indicadores de evaluación o impacto.....	22
8. Ejemplos.....	24

1. Las dimensiones de la marginalidad

La marginalidad urbana hace referencia a aquellas áreas urbanas y sus poblaciones, hoy en día presentes en cualquier ciudad del mundo, que están fuera de los límites de lo que comúnmente se acepta como normalidad urbana. Son espacios que han quedado más allá del margen, de los límites, de la norma, de la regulación.

Como señala Goñi, las causas primeras de estas situaciones urbanas son múltiples y hay que atribuirles tanto a factores endógenos de las propias áreas, como a elementos exteriores que no responden a su carácter intrínseco. Estos factores externos suelen tener un mayor impacto en la aparición de estas zonas, mientras que sus propias debilidades, en gran medida, no hacen más que reforzar estos procesos de marginalidad y exclusión.

Las zonas urbanas que están al margen de la realidad de las ciudades mismas a las que pertenecen son áreas disfuncionales en todas sus facetas:

- Urbanismo y redes de servicios e infraestructuras: electricidad, saneamiento, transporte, vialidad, condiciones del espacio público.
- Condiciones de habitabilidad del espacio privado (principalmente, la vivienda).
- Servicios y equipamientos públicos para las poblaciones residentes: socio-sanitarios, culturales, etc.
- Dinamismo socioeconómico.
- Medio ambiente urbano.

En todos estos aspectos, las zonas urbanas desfavorecidas sufren procesos de carencias, deterioro, abandono y dejadez por parte tanto de los poderes públicos con competencias en algunos de estos aspectos, como por parte de los agentes privados, ya sean propietarios de la rentas urbanas como agentes económicos, que han ido abandonando estas áreas a medida que el deterioro urbano las convertía progresivamente en marginales. Con estos procesos de deterioro urbano, los colectivos con más recursos han ido dejando paulatinamente esas áreas en busca de otras zonas de la ciudad donde las condiciones sean mejores o, cuanto menos, similares a aquellas que perdieron.

A su vez, se trata de áreas que han quedado fuera de un proyecto colectivo que aglutine tanto la voluntad de su población como los intereses de la clase gobernante y de los agentes económicos. La pérdida de este proyecto común y de sus reglas conlleva, asimismo, la pérdida de un consenso sobre las relaciones sociales; de esta manera, el espacio urbano que pierde esa visión conjunta para la convivencia y la funcionalidad emerge como un área vulnerable que, con el

Lectura complementaria

B. Goñi (2008). «Identificación, localización y caracterización de las secciones censales desfavorecidas de la región metropolitana de Barcelona». *Script Nova* (vol. XII, núm. 272).

paso del tiempo y si no se le pone remedio con un nuevo proyecto colectivo que aúne consensos, se convertirá en un espacio de exclusión. Será otro de los espacios ocultos dentro de los límites de la ciudad.

Tradicionalmente, cada área de los gobiernos municipales ha implementado sus políticas y programas por su cuenta, a través de sus órganos de gestión, y muy pocas veces en coordinación con otras áreas. No obstante, la acumulación en capas de políticas sectoriales, con sus ineficiencias y deficiencias, sus solapamientos, etc., otorga a la ciudad una compleja normalidad que le permite seguir funcionando y que la dota de servicios, equipamientos, calidad urbanística, etc.

Por el contrario, las áreas marginales no acogen de igual manera las actuaciones sectoriales que puedan desarrollarse en el resto de la ciudad: la pérdida del mencionado proyecto colectivo conlleva que cualquier actuación unilateral y sectorial quede desvirtuada, vacía de suficiente contenido y claramente insuficiente para enderezar la situación, aunque sea en una sola de sus dimensiones.

El resultado final es que estos espacios desfavorecidos han ido quedando al margen de los procesos de gestión y transformación urbanas. Casi ningún ámbito de la vida de estas áreas se ha beneficiado adecuadamente de las políticas, programas o proyectos que sí que se han podido desarrollar en el resto de la ciudad, hayan tenido más o menos éxito y se hayan centrado en temas sociales, urbanísticos, culturales, sociosanitarios, educativos, etc.

En la ciudad se confrontan:

- los espacios urbanos de calidad, donde los poderes públicos han podido desarrollar sus políticas sectoriales bajo el paraguas de un proyecto colectivo, contra
- los espacios deteriorados, que van quedando delimitados en el espacio y en la percepción social.

Sin una actuación pública y colectiva decidida, los espacios de calidad serán los que serán consumidos, en todos sus sentidos, mientras que los deteriorados serán el lugar del abandono y de la marginalidad.

Suele ocurrir que estas situaciones de marginalidad se perpetúan en el tiempo y, cuando llega el momento de actuar, la gravedad de los problemas es tan acuciante y la situación es ya tan compleja que las políticas y programas planteados han tendido al fracaso o a no conseguir más que pobres resultados. Esto es así porque, con frecuencia:

- Se han pretendido atajar sólo las consecuencias sin ir a la raíz de los problemas.

- Se han planteado los programas y se han abordado los problemas únicamente desde una dimensión, y no desde su entera complejidad.

Las distintas caras de la marginalidad urbana

La marginalidad de la que hablamos se manifiesta en muy distintos aspectos y, lo que es más destacable de la misma, nunca es igual entre distintas áreas urbanas, ya sean de la misma ciudad y mucho menos entre territorios distintos. La marginalidad urbana se caracteriza también por unas manifestaciones variables, tanto en el tiempo como en el espacio y en el contenido: no siempre se da ni en los mismos aspectos, ni con la misma intensidad, ni en el mismo momento, ni en el mismo lugar.

Esta marginalidad se manifiesta, como defendemos, con distintos rostros. De manera sintética, pueden englobarse en los siguientes ámbitos:

- Situación urbanística y de las redes de servicios e infraestructuras del área
- Medio ambiente y paisaje urbano
- Condiciones de habitabilidad
- Equipamientos públicos y servicios
- Actividad económica
- Población y sociedad

En el imaginario colectivo de la comunidad urbana, las áreas marginales suelen estar claramente localizadas e identificadas: un barrio concreto, una periferia aislada, una zona delimitada por algunas calles y puede que alguna infraestructura, una pieza de la ciudad que es ya obsoleta, una vieja urbanización de autoconstrucción, etc. Incluso desde los poderes públicos se podrían delimitar los límites de estas subciudades sobre la cartografía, supuestamente de manera clara.

«La vulnerabilidad pertenece a un punto ciego de la percepción social e institucional. En una estructura social que delega la resolución de los problemas en los distintos niveles administrativos, la percepción de lo vulnerable no aflora, tan solo produce su exclusión de los actos cotidianos, se eluden los espacios más marginalizados, y se elude la verbalización de los problemas próximos. Tan solo cuando el propio espacio y la propia condición socioeconómica se encuentran frente a la posibilidad de pérdida del estatus social alcanzado, se denuncia, no el origen del propio problema, sino la existencia de las poblaciones próximas marginalizadas, apareciendo la segregación y en su caso el ataque a los que ya se encuentran en el escalón siguiente del que se pretende huir. Es el momento de la aparición de las patrullas vecinales y no de los proyectos sociales.

Existe por tanto una percepción clara en el cuerpo social de las causas y el devenir de la vulnerabilidad, pero al mismo tiempo, al no existir mecanismos ni proyectos sociales contra ella, el problema se relega, generándose una geografía oculta de la ciudad, que no se desvela hasta el segundo nivel de conflicto, en el que la situación social se desborda cayendo en las redes de la tentación autoritaria y en la confrontación frente a la cooperación.»

I. González García (1997). *Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos en las ciudades españolas*.

Es en este momento cuando suele plantearse de manera urgente e imperiosa la necesidad de una intervención sobre estas áreas.

- Cuando las múltiples facetas de la marginalidad llegan a unos niveles suficientemente claros y evidentes como para que el conjunto de la ciudad pueda correr el riesgo de verse afectada.
- Cuando el conflicto social entre las áreas marginales y los espacios urbanos de calidad asoma de forma ya evidente.
- Cuando la situación pasa a ser objeto de un debate abierto.
- Cuando la necesidad de actuar se reclama desde distintos ámbitos (sociales, privados, etc.).
- Cuando las áreas desfavorecidas están en las agendas de los responsables políticos.

Entonces los poderes públicos se plantean ya la necesidad de intervenir... sobre todo con voluntad y con los recursos adecuados y suficientes. Todo para intentar reconvertir unos procesos que pueden terminar en crónicos y afectar al resto de la ciudad.

El momento de plantear un proyecto colectivo y global que permita cambiar el curso de esos espacios deprimidos llega cuando la marginalidad de unos espacios urbanos determinados ya forma parte no sólo de la percepción colectiva de la ciudadanía, sino también de la agenda política del gobierno municipal.

Pero cuando la madeja de la complejidad urbana está muy enquistada, un programa que sólo estire de un cabo conseguirá muy escasos resultados y puede que provoque nuevos problemas. La persistencia en el espacio y el tiempo de áreas urbanas críticas, con un alto grado de vulnerabilidad y marginalidad, ha sumido en el fracaso y la inoperancia ingentes cantidades de recursos públicos que más de una vez han intentado revertir estas realidades urbanas.

Precisamente, esta multidimensionalidad obliga a pensar en políticas transversales e integrales para afrontar de manera conjunta las múltiples facetas de la marginalidad urbana.

2. La identificación de áreas marginales

Cuando llega el momento de diseñar una política¹ que pretenda incidir en las áreas urbanas degradadas, el primer paso es identificar claramente estos espacios marginales sobre los que se deberá actuar. El segundo, proceder a un análisis de la situación que, en último término, permita establecer los ejes de cualquier tipo de intervención.

⁽¹⁾Un programa o un proyecto de actuación, una iniciativa al fin y al cabo.

Tal como se ha defendido anteriormente, las áreas urbanas deprimidas suelen estar bien delimitadas en la percepción social colectiva, tanto en sus límites geográficos como también sociales. Pero, a veces, la percepción de esta marginalidad no cuadra con la realidad e incluso llega a no detectarla. Las causas suelen ser dos:

1) No se detectan de manera evidente situaciones que son suficientemente graves. Esta situación puede darse en espacios urbanos que históricamente no han conocido una problemática específica pero que, con el paso del tiempo, han ido quedando en un segundo plano de la narrativa de lo que supuestamente es la ciudad a la que pertenecen. Es el caso de las áreas cuya población ha ido envejeciendo y cuyas nuevas necesidades no han sido cubiertas, no se ha prestado suficiente atención al cambio interior y la situación se ha agravado sin que los poderes públicos o los agentes implicados se hayan percatado.

2) Se generaliza la gravedad en espacios donde los problemas, realmente, no son tan acentuados. A veces, las consecuencias de la marginalidad en un área muy concreta están tan en boca de la opinión pública que los problemas parecen mayores de lo que realmente son. Incluso llegan a extenderse más allá de un espacio concreto hasta las zonas colindantes, con lo que la problemática parecerá mucho mayor. Es decir, ocurre a menudo que la percepción de marginalidad y degradación urbanas no se corresponde a la realidad que deben reflejar los datos sobre la gravedad de la situación que se le atribuye.

Uno de los principales problemas al plantear cualquier política global de intervención es que, a menudo, los límites de la marginalidad no coinciden exactamente con los distintos niveles de la división administrativa de una ciudad. Esto puede suceder porque:

- Las áreas son más pequeñas que cualquier división administrativa y por tanto estadística².
- La marginalidad, caso contrario, supera esos límites y afecta a áreas urbanas colindantes que no han sido detectadas desde la percepción colectiva,

⁽²⁾Volveremos sobre el tema de la división estadística porque nos ayudará a identificar claramente los problemas pero también las oportunidades.

espacios donde la vulnerabilidad permanecerá oculta, disimulada, y no será detectada convenientemente.

Estas situaciones de desajuste entre la percepción que desde fuera se tiene muchas veces de la marginalidad en ciertas zonas de la ciudad y la realidad se debe precisamente a las geometrías variables, a la compleja multidimensionalidad de lo que supone la propia marginalidad urbana. A veces encaja con los límites administrativos de barrios, distritos o cualquier otro nivel, pero en ocasiones supera los límites, cruza calles y penetra, de manera invisible para el ojo ajeno, en áreas vecinas.

Por ello es necesario utilizar indicadores que ofrezcan una imagen íntegra de la realidad de esas zonas, reflejando con el mayor detalle posible las distintas dimensiones de la marginalidad, en el momento de definir los límites de las áreas urbanas que deban ser el objetivo de políticas y programas de mejora urbana. Lógicamente, estos indicadores deben cubrir las distintas dimensiones y problemas con los que se manifiestan las áreas urbanas desfavorecidas.

La siguiente lista, sin ser exhaustiva, es una muestra de las problemáticas que se pueden llegar a manifestar en estas áreas y que debe intentarse que queden reflejadas en forma de indicadores para poder diseñar y ejecutar un buen programa de actuación en estos espacios urbanos:

Dimensiones	Problemas
Situación urbanística	<ul style="list-style-type: none"> • Inadecuada planificación urbanística o escasa ejecución del planeamiento previsto. • Insuficiente o escasa calidad de la urbanización y de la pavimentación de la vía pública. • Insuficiente o escasa calidad de las redes de suministro de servicios y de saneamiento (electricidad, abastecimiento y saneamiento de aguas, etc.). • Espacio público escaso, insalubre, de mala calidad, etc. • Red viaria con problemas de congestión, de adecuación, de capacidad. • Falta de accesibilidad y conectividad con el resto del entorno urbano.
Medio ambiente urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia o escasa conservación de zonas verdes. • Altos índices de contaminación sonora externa. • Contaminación atmosférica y malos olores en el espacio público. • Escaso mantenimiento e insalubridad de la vía pública y espacios libres. • Bajos índices de recogida de residuos y reciclaje, presencia de vertederos, escasa gestión pública de los residuos. • Paisaje urbano de baja calidad.
Condiciones de habitabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Degradación de la edificación, baja conservación, problemas de seguridad, patologías infraestructurales. • Niveles bajos de habitabilidad de la vivienda (escasa calidad de servicios y redes). • No adecuación de los edificios y las viviendas a las necesidades de la población. • Presencia de vivienda informal sin cumplir ningún tipo de ordenación o reglamentación. • Alta ocupación de las viviendas. • Problemas de accesibilidad a la vivienda.
Equipamientos públicos y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit en la dotación de equipamientos y servicios (administrativos, sanitarios, asistenciales, educativos, sociales, culturales, deportivos). • Escasa presencia de las redes de transporte público colectivo.
Actividad económica	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo dinamismo comercial. • Carencia de servicios privados básicos (comercio, suministros, oficinas, etc.). • Escasa actividad económica. • Altos índices de paro. • Alta movilidad laboral obligada fuera del área. • Altos índices de actividad informal y de economía sumergida.

Dimensiones	Problemas
Población y sociedad	<ul style="list-style-type: none"> • Delincuencia e inseguridad urbana. • Violencia de género. • Colectivos en situación de riesgo de exclusión social (inmigrantes, población envejecida, etc.). • Envejecimiento. • Pérdida o crecimiento excesivo de población. • Concentración de colectivos con escasos recursos. • Altos índices de inmigración con problemas de integración social. • Alta densidad de población. • Bajos índices educativos y analfabetismo. • Desestructuración de la sociedad civil. • Problemas de convivencia vecinal. • Conflictividad social. • Escasa presencia de tejidos sociales organizados y activos.

Las diferentes escalas de la ciudad, sus diferentes ámbitos³, deben servirnos para buscar nuevos métodos de identificación de las áreas urbanas degradadas. En la medida de lo posible:

⁽³⁾Desde el vecindario hasta el conjunto urbano metropolitano.

- Asociaremos el espacio físico, administrativo y estadístico al espacio de la percepción social de esa misma marginalidad.
- Buscaremos que se ajuste a la realidad urbana de los espacios que albergan no sólo la marginalidad sino su antesala, los espacios de la vulnerabilidad.
- Ajustaremos la propuesta de intervención y los recursos que de ésta se deriven a la complejidad del espacio urbano desfavorecido.

3. Elaboración y utilidad de los indicadores

Ante cualquier iniciativa de intervención, las instituciones gubernativas competentes tienen cada vez más clara la necesidad de contar con un conocimiento preciso y riguroso de la realidad sobre la que se pretende actuar si el objetivo principal es el de adecuar al máximo las propuestas con las necesidades para que aquéllas sean prácticas, realizables y eficaces.

Por tanto, los indicadores deben desarrollarse como parte integrada en un programa político global y en un proceso planificador; sólo así tendrán verdadera relevancia política y una aplicación práctica eficaz.

Vectores para los indicadores correctos

Los indicadores, por norma general, se definen por una serie de características elementales que los convierten en una de las herramientas básicas de cualquier proyecto de intervención que se plantee realizar en la ciudad construida. Los indicadores deben ser:

- Exactos e inequívocos.
- Comprensibles y fáciles de interpretar.
- Sintéticos y objetivos.
- Significativos y relevantes.
- Accesibles y fáciles de obtener.
- Cuantificables y mesurables.
- Independientes de otros indicadores.
- Sensibles a los cambios y evaluables.
- Válidos y científicamente verificables y reproducibles.

No obstante, estas características de los indicadores, que les confieren la cualidad de instrumento primordial en el diseño de las políticas de intervención, conllevan implícitas una serie de constricciones para su recopilación y elaboración.

Un solo indicador difícilmente podrá recoger toda la información que se requiere. Ningún indicador es suficientemente completo ni perfecto. Un indicador elaborado de manera muy compleja que intente sintetizar mucha información raramente cumplirá gran parte de las características enumeradas en cuanto a su comprensión, interpretación, significado, cuantificación, independencia, etc.

Por ello, siempre es conveniente establecer una serie de indicadores, más o menos numerosa, que además permita un equilibrio entre el conocimiento que se necesita para los objetivos que se pretenden y el exceso de información sobre lo que se pretende analizar. Los indicadores deben ser así complementarios, sin repetir información ni generar confusión ni contradicción.

Para la selección de la batería de indicadores que se usará para identificar las áreas urbanas marginales, diseñar e implementar los programas y actuaciones y para elaborar estos mismos indicadores, hay que tener en cuenta **tres factores limitantes**:

- El desajuste que suele darse entre los límites administrativos de la ciudad y los límites reales de los espacios urbanos desfavorecidos. Esta cuestión, de la que ya se ha hablado, dificulta que las series de datos estadísticos básicos (sobre todo los censos y padrones municipales) permitan un reflejo exacto de la realidad que quiera determinarse. Así, a menudo un escalafón administrativo determinado para el que hay disponible información estadística es demasiado amplio para un área urbana concreta; mientras que el escalafón inferior para el que hay el mismo tipo de datos puede que sea demasiado pequeño o bien no encaje con los límites geográficos del área objeto y englobe otras partes de la ciudad colindantes donde no se pretende actuar.
- El problema de las fuentes de información para la propia elaboración de los indicadores. Hay que tener en cuenta que los indicadores son expresiones numéricas de tipo cuantitativo y cualitativo de la realidad que pretenden representar. Con esta duplicidad de su significado y contenido, no bastan las series estadísticas institucionales más conocidas⁴ para la obtención de indicadores que reflejen la multidimensionalidad de las áreas marginales definidas.

De este modo, se vuelve necesario recurrir a otras fuentes de información, tales como servicios sociales, cuerpos de seguridad, departamentos de planeamiento urbanístico, empresas de servicios públicos y suministros, agencias gubernamentales sectoriales; incluso entidades sociales, asociaciones y demás instituciones no gubernamentales que puedan tener información documental sobre la realidad del ámbito urbano objeto de es-

⁽⁴⁾ Los censos, por ejemplo: aunque recogen gran parte de la información necesaria, se quedan cortos en muchos aspectos, como las dimensiones medioambientales, urbanísticas, sociales, etc. Eso dejando aparte el hecho de que, demasiado a menudo, tienen una periodicidad de elaboración demasiado esponjada, con lo que las estadísticas oficiales quedan superadas o obsoletas por la realidad urbana que pretenden retratar.

tudio. El problema es manifiesto: la información de que disponen no suele estar ni sistematizada ni organizada, además de que los datos raramente están temporalizados.

Estas deficiencias de información podrán dificultar posteriormente el seguimiento y evaluación de las intervenciones: seguir los cambios que se producen en las áreas objeto de las intervenciones será mucho más difícil. Hay casos en que, incluso, es necesario y recomendable acudir a estudios sociológicos de mayor profundidad, a encuestas de mayor calado y realizadas expresamente para complementar la información; sin embargo, estos métodos son costosos tanto temporal como económicamente.

- La cuestión del liderazgo en la iniciativa por parte de las administraciones. El último factor limitante tiene que ver con cuál es la administración que va a llevar la iniciativa de las actuaciones que se desarrollen en estas áreas urbanas desfavorecidas, tanto desde su planificación como de su implementación. Los niveles administrativos que mediante unos instrumentos u otros pueden tener competencias y por tanto la iniciativa de plantear propuestas de intervención en espacios urbanos degradados son distintos⁵. En función de cuál sea la escala administrativa desde la que se propongan y planteen las intervenciones, la batería de indicadores para la delimitación de las áreas marginales será distinta.

Por tanto, la elaboración de unos indicadores u otros depende sobre todo de la necesidad de establecer una comparación entre áreas⁶, elemento que va intrínsecamente ligado al de las fuentes de información. Cuanto más bajo sea el nivel administrativo desde el que surge la iniciativa de la intervención, menor será el requerimiento de comparación entre áreas y mayor será la disponibilidad de fuentes de información que reflejen con detalle las múltiples dimensiones de la marginalidad. Al contrario, a cada estrato superior de la Administración, la necesidad de comparar distintas áreas obligará a buscar fuentes de información más homogéneas y sistematizadas que, a su vez, permitirán reflejar con menor detalle y diversidad la compleja realidad urbana de estos espacios degradados.

Así, por ejemplo, si la iniciativa de la intervención pública en áreas urbanas desfavorecidas parte de la Administración autonómica (para el caso español y particularmente catalán), la batería de indicadores que podrá recogerse será más restringida que si la iniciativa parte de un ayuntamiento concreto.

En este caso, la Administración autonómica deberá cubrir la información para áreas urbanas repartidas por todo el territorio y para las que difícilmente estarán compilados los datos necesarios para definir las múltiples facetas de la marginalidad, eso suponiendo que tales datos existan y que tengan metodologías comparables entre las distintas áreas.

Por el contrario, la batería de indicadores de esa misma administración catalana será mayor y más detallada que si la iniciativa parte de la Unión Europea, ya que a escala europea la disparidad de fuentes de información y de metodologías de toma de datos es mucho mayor y dificulta la comparativa entre áreas urbanas de distintos países.

Pongamos otro caso, el de un ayuntamiento que quisiera establecer por propia iniciativa programas de intervención para una o dos áreas urbanas desfavorecidas de su ciudad. El ayuntamiento podría elaborar indicadores para casi todos los aspectos ejemplificados anteriormente de la marginalidad urbana, recogiendo datos de todos los departamentos

⁽⁵⁾En el caso español, estos niveles van desde los gobiernos municipales, pasando por los autonómicos, el estatal e incluso algunas propuestas son de iniciativa europea, a través de distintas políticas de las que derivan diferentes iniciativas y programas.

⁽⁶⁾Ya sea para priorizar las áreas que primero contarán con presupuesto para los programas, ya sea para un seguimiento y evaluación posterior del impacto de las intervenciones.

sectoriales de su propia administración, a la vez que podría recurrir a los niveles superiores de información institucional y administrativa. Pero, muy probablemente, esa batería de información sería difícilmente comparable a la que pudiera recogerse en otro municipio en otra demarcación territorial; por temporalización, metodología de toma de datos, significado y contenido de los datos.

No obstante, es necesario señalar que, cuando las políticas de intervención vienen dictaminadas desde los poderes públicos de ámbito supramunicipal (superando así los límites administrativos del municipio, donde suelen manifestarse abiertamente estos procesos), éstas pretenden plantear planes que apoyen los procesos de reconversión urbana que pueden darse en más de una ciudad o área urbana; por tanto, en más de un término municipal. Para poder ser aplicados, necesitan de unos indicadores en mayor o menor medida homogéneos, que permitan singularizar las características de las distintas áreas objetivo de esas políticas y plantear posteriormente programas ajustados a estas situaciones diversas. Y eso sin perjuicio de que la administración responsable pueda disponer en todo momento de unos indicadores y de una información que le sirvan posteriormente para la gestión, seguimiento y evaluación de las políticas de cambio urbano, y no sólo para la delimitación de las áreas objeto de la intervención.

4. Indicadores en el diseño y gestión de proyectos urbanos

Aun con estas restricciones, es importante recordar que los indicadores tienen que ser siempre fáciles de medir y observar, y sobre todo deben ser accesibles, con un coste temporal y económico razonable que permita su actualización periódica. Sólo así servirán a las cuatro funciones básicas que se les atribuye: **descripción, seguimiento, evaluación y comunicación.**

A cada una de estas funciones básicas les corresponde entonces un tipo de indicador específico, que responderá a diferentes objetivos y que será elaborado a partir de informaciones distintas, adecuadas para la función por la que ha sido diseñado:

- Descripción. De medida o identificación.
- Seguimiento.
- Evaluación. De impacto.

Estos tres tipos de indicadores⁷, de carácter meramente funcional, cumplirán a su vez con la cuarta de las funciones siempre que se hayan elaborado siguiendo las características elementales descritas: la función de comunicar aquello que pretenden representar sintéticamente; un elemento que debe ser por tanto transversal e inherente a todo indicador.

Consecuentemente con esta función de comunicación que se les atribuye, los indicadores tienen un rol político nada despreciable y que debe tenerse conscientemente en cuenta en dos sentidos:

- Por un lado, juegan un papel fundamental como **instrumento** que, en todas sus fases, debe estar **al servicio de las políticas de actuación** de los gobiernos y las administraciones con competencias para intervenir en estas áreas urbanas; incluso como herramienta de trabajo de los técnicos de esas mismas administraciones. Los indicadores no deben ser un fin en sí mismos, sino que deben ser una herramienta básica para los procesos de toma de decisiones y del diseño de las políticas.
- Por otro lado, tienen el rol crucial de **reforzar la transparencia democrática** de estos procesos para con la ciudadanía en su conjunto. El hecho de que todos los indicadores deban ser comunicativos y, por tanto, también comprensibles, es un imperativo para la transparencia democrática de cualquier plan de actuación. Si consideramos que un plan o un proyecto es un documento de consenso entre todos los agentes y actores para la intervención sobre un espacio urbano concreto, los indicadores deben permitir que todos los implicados en ese mismo plan y en esa misma área

⁽⁷⁾Existen otras clasificaciones de indicadores, y algunas de estas desarrollan los tipos de indicadores también en subtipos, cambiando a menudo los nombres. Hemos querido simplificar y mostrar sólo los elementos fundamentales de los tres tipos de indicadores que deben considerarse desde un punto de vista funcional, es decir, de su rol en el proceso de diseño, implementación, gestión y evaluación de cualquier plan de actuaciones sobre áreas urbanas marginales.

urbana puedan seguir al detalle, y en cualquier momento, su desarrollo e implementación, garantizándose así que se persiguen los objetivos definidos y pactados.

En la tabla siguiente se representa, a título indicativo, la correspondencia entre los tres tipos de indicadores que se proponen con las distintas fases:

- Del proceso de diseño del mismo programa (cuando deben definirse metodológicamente estos mismos indicadores para su elaboración, representatividad y operatividad).
- Del proceso de desarrollo e implementación del propio programa de actuación (cuando los indicadores toman su carácter operativo y utilitario).

Fases del diseño de un programa de actuación	Fases del desarrollo de un programa de actuación	Tipo de indicador
Análisis Diagnos	Diseño/Redacción	De medida / Descriptivos
Propuestas	Implementación/Ejecución	De seguimiento
Sistema de gestión y seguimiento	Gestión/Seguimiento	
Evaluación	Evaluación	De evaluación / Impacto

5. Indicadores de medida o descripción

En un primer estadio, los indicadores deben describir las áreas urbanas marginales, de manera simplificada a la vez que rigurosa. Estos indicadores de medida tienen su relevancia tanto en el momento del análisis como de la diagnosis. También, como veremos más adelante, vuelven a tener relevancia en el momento de la evaluación, una vez finalizada la implementación de las actuaciones.

Los indicadores de medida sirven para:

- Delimitar las áreas objetivamente y no en función de la percepción.
- Evaluar la situación de manera integral y medir la gravedad de la situación.
- Particularizar y singularizar el análisis de la realidad urbana del área para que las propuestas de actuación sean lo más adecuadas posibles a las necesidades.
- Identificar claramente los problemas.
- Ordenar jerárquicamente las áreas prioritarias de actuación.
- Ayudar en la estructuración del programa de actuaciones.

La descripción y formulación de estos indicadores deben realizarse principalmente sobre la base de los objetivos generales y específicos del mismo proyecto de intervención.

Estos indicadores tienen, por tanto, una función descriptiva primordial, ya que permiten aglutinar información de manera sintética para ilustrar el estado inicial de las variables consideradas. Más adelante veremos cómo este mismo carácter descriptivo servirá para evaluar la evolución de esas mismas variables y, por tanto, valorar en su conjunto si el programa de intervención en estas áreas marginales ha conseguido los objetivos planteados.

Los indicadores descriptivos, para que cumplan las utilidades que se les asignan, requieren de lo que se conoce como **líneas de base**: puntos de referencia a partir de los cuales se pueden establecer comparaciones. Este aspecto comparativo es de especial importancia sobre todo cuando lo que se pretende es jerarquizar y priorizar.

Las líneas de base sirven para tomar una referencia de la gravedad de la situación de ciertas áreas desfavorecidas. Así, para unos mismos indicadores, comparar la información para un área determinada de un municipio con la media

del mismo municipio será de gran utilidad: primero, para medir el grado crítico de esa realidad urbana; posteriormente, también servirá no sólo para evaluar el impacto de la intervención sino para medir el grado de convergencia de esos mismos indicadores con la media municipal.

El establecimiento de indicadores con líneas de base es también útil cuando las políticas de intervención surgen como iniciativas de administraciones supra-municipales con un presupuesto anual determinado; por tanto, deben priorizar sobre qué áreas urbanas marginales vierten los recursos. Entonces, los indicadores de base sirven como puntos de referencia para priorizar aquellos espacios con realidades más críticas y temporalizar sobre qué espacios se debe intervenir de manera prioritaria.

No obstante, suele suceder en estos casos que se cogen como líneas de base los mismos indicadores... pero referidos al conjunto del territorio sobre el que la administración supramunicipal tiene competencias. Esta manera de proceder con las líneas de referencia puede desvirtuar⁸ en parte las realidades de espacios urbanos concretos, pues no todos tienen la misma caracterización de la marginalidad: ni las mismas manifestaciones, ni la misma intensidad.

⁽⁸⁾Estas realidades suelen estar estrechamente relacionadas y caracterizadas por la ciudad a la que pertenece el espacio urbano desfavorecido, más que al conjunto mayor del territorio.

Por eso, a la hora de establecer líneas de base que sirvan para priorizar sobre qué áreas actuar, es muy interesante diseñar una ponderación cuantitativa que ponga en relación cada área urbana marginal con el contexto urbano al que pertenece, a la vez que compare la realidad de ese espacio con la realidad de otros espacios urbanos deprimidos de otras ciudades.

Esta manera de proceder permite establecer un *ranking* final, donde las distintas áreas son jerarquizadas en función de la realidad crítica que les afecta y, por tanto, sirve para priorizar sobre qué áreas es más urgente intervenir. Esto se consigue, además, sin que ninguna área pierda relevancia por quedar difuminada bajo un contexto territorial de mayor amplitud.

6. Indicadores de seguimiento

En un segundo estadio, los indicadores deben permitir realizar un seguimiento del desarrollo de las actuaciones a lo largo del plazo para la implementación de las propias actuaciones. La definición de estos indicadores nos permitirá contar con parámetros de referencia que permitan medir fundamentalmente el desarrollo de las actuaciones. Por tanto, tienen un carácter normativo y operativo que los hace fundamentalmente distintos a los otros dos tipos de indicadores, sobre todo por lo que se refiere a su utilidad.

Los indicadores de seguimiento, básicamente, permiten evaluar el grado de ejecución e implementación de las actuaciones previstas y, por tanto, *operativizan* el programa, puesto que su formulación y uso permiten hacer más eficiente la gestión de los recursos que se le destinan.

Por ello, es importante señalar tanto la caracterización cuantitativa y cualitativa como la temporalización de los indicadores de seguimiento con un carácter distinto:

- La variable cualitativa debe indicar aquello que pretende producirse para que se considere realizada la actuación.
- La variable cuantitativa permite detallar, a su vez, el nivel al que el indicador se considera alcanzado.
- La variable temporal debe servir, sobre todo, para marcar el calendario de ejecución; es decir, para definir el momento en que aquel indicador u objetivo al que responde debe ser alcanzado.

Dentro del marco de los indicadores de seguimiento, existen distintos enfoques para definirlos y materializarlos. Como se trata de indicadores que básicamente sirven para medir la ejecución de las distintas actuaciones previstas, existen distintos enfoques para llevarlo a cabo:

- **Indicadores de tipo financiero-económico:** controlan los gastos para las distintas actuaciones previstas en relación a los presupuestos previstos para las actuaciones: si se supera lo presupuestado, cuánto de lo previsto está ya ejecutado, etc.
- **Indicadores físicos de las actuaciones:** miden los efectos físicos inmediatos de las actuaciones, respondiendo especialmente a los objetivos específicos de las actuaciones. Como referencia, en actuaciones de mejora del espacio público pueden utilizarse indicadores de seguimiento del tipo metros cuadrados pavimentados y peatonalizados, bancos instalados, etc. A este tipo de indicadores a menudo se les llama también de resultado,

pues se aplican inmediatamente después de que la actuación se haya terminado de ejecutar.

- **Indicadores de gestión:** permiten recabar información específica sobre los procesos de gestión desarrollados durante la implementación de un programa de actuaciones. Se pueden abordar desde distintos ámbitos: los recursos humanos o materiales utilizados, los trámites efectuados⁹, entre otros.
- **Indicadores complementarios:** como su mismo nombre indica, complementan al resto de indicadores. Deben dar información sobre en qué grado los indicadores son eficaces y, especialmente, poner en comparación aquello que se ha conseguido con algún otro parámetro de calidad para poder medir su eficiencia.

⁽⁹⁾En una actuación de mejora subvencionada para la instalación de las redes y servicios para la habitabilidad, como ascensores, cableado eléctrico, abastecimiento de agua en baja, etc., pueden contabilizarse cuántas solicitudes se han recibido, cuántas se han tramitado, etc.

Como se puede observar, la gama de indicadores de seguimiento es muy amplia. Para su elaboración, no deben perderse de vista los dos imperativos que definen los indicadores como comunicativos y comprensibles y como sintéticos y no repetitivos. Así, la batería de indicadores de seguimiento debe servir al objetivo primordial de ayudar a la toma de decisiones y a su gestión durante la implementación del programa de actuaciones, sin hacerla más compleja con una maraña interminable de indicadores en ningún momento.

7. Indicadores de evaluación o impacto

Cuando se toma la decisión de implementar cualquier programa, plan o proyecto de intervención en un área urbana determinada, será necesario analizar y evaluar el grado de impacto de estas actuaciones. Habrá llegado el momento de evaluar la incidencia profunda de las actuaciones sobre el área desfavorecida, de conocer si, como se pretendía, las intervenciones han conseguido revertir la situación de marginalidad, reinsertar el área de nuevo en el conjunto de la ciudad y reintegrar de nuevo el tejido social con el resto.

El uso como indicadores de evaluación o impacto de los mismos indicadores de descripción, identificación y medida que se usaron para delimitar el área urbana y definir la madeja de la marginalidad existente en ese espacio puede llegar a ser recomendable.

Por tanto, podría considerarse que estos indicadores de medida suponen el punto de partida y de llegada en las propuestas de intervención en espacios urbanos degradados. Los datos recopilados sirven no sólo a los objetivos nombrados sino que posteriormente pueden servir también como indicadores básicos de impacto.

Esta reutilización de unos mismos indicadores presenta varias ventajas:

- En primer lugar, son indicadores ya elaborados y volverlos a calcular para obtener nuevos datos que permitan reflejar claramente los cambios acontecidos, si se han seguido los criterios básicos que debe cumplir todo indicador, será una tarea automática y de fácil realización. Se trata de indicadores ya elaborados desde un punto de vista metodológico y esto a partir de fuentes de información conocidas y que suelen renovarse regularmente.

Sin embargo, hay que señalar que la renovación regular de la mayoría de estas fuentes de información suele tener un periodo más largo, que va más allá del momento en que se pretende tomar de nuevo los datos como indicadores de impacto una vez finalizado e implementado el programa.

- En segundo lugar, al ser el mismo indicador tomado en dos momentos distintos permitirá comparar dinámicas en relación con el punto de partida. Esta ventaja es doblemente positiva por cuanto permite evaluar tanto la dinámica del cambio mismo, es decir, la incidencia de los cambios acontecidos, como también evaluar la operatividad y eficacia de las distintas actuaciones que se hayan implementado.

Por tanto, como estos indicadores de descripción primero y de impacto finalmente se elaboraron sobre la base de los objetivos generales del propio programa, permiten evaluar la bondad del mismo en última instancia. Además, permitirán plantear cambios tanto en sus propios objetivos como en los mecanismos establecidos por el propio programa para su implementación, especialmente cuando se pretenda desarrollar la política de intervención de nuevo en alguna otra área urbana de la que se quiera reconvertir su situación de marginalidad.

8. Ejemplos

A continuación mostramos algunos indicadores que se han usado en el proyecto del actual Programa de barrios y áreas urbanas de atención especial de la Generalitat de Catalunya.

Con el fin de evaluar la existencia de estas situaciones se tomarán en consideración los siguientes criterios:

- Procesos de regresión urbanística y déficit de equipamientos y servicios. Para la valoración de esta situación son de aplicación los siguientes indicadores y criterios de puntuación:
 - Valor catastral: 1 punto por cada 5 puntos de diferencial del valor catastral medio del área urbana respecto de la media del municipio (valor medio del municipio = 100).
 - Deficiente estado de conservación de las edificaciones: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de Cataluña de edificios en mal estado y en estado ruinoso.
 - Edificios sin agua corriente o sin evacuación de aguas residuales: 1 punto por cada 0,2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de Cataluña de viviendas sin agua corriente y 1 punto por cada 0,2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de Cataluña de viviendas sin evacuación de aguas residuales.
 - Edificios de cuatro plantas o más, destinados principalmente a vivienda, sin ascensor: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de Cataluña de edificios de viviendas de cuatro o más plantas sin ascensor.
- Problemas demográficos. Para la valoración de esta situación son de aplicación los siguientes indicadores y criterios de puntuación:
 - Densidad de población: a partir de 100 viviendas/ha, 1 punto por cada 20 viviendas/ha de más.
 - Descenso de población o crecimiento demasiado acelerado de la población: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores o inferiores a la evolución de la población del área en los últimos 5 años sobre la media del municipio en el mismo periodo.
 - Población dependiente: 1 punto por cada 2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de Cataluña de población de menos de 15 años y de más de 65 años.
 - Alto porcentaje de inmigración: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de Cataluña de población inmigrando extracomunitaria.
- Presencia de problemas económicos, sociales o ambientales. Para la valoración de esta situación son de aplicación los siguientes indicadores y criterios de puntuación:
 - Nombre de personas que perciben pensiones asistenciales y pensiones no contributivas: 1 punto por cada 0,2 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio de Cataluña de población beneficiaria de estas pensiones.
 - Elevada tasa de paro: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de Cataluña de personas desocupadas.
 - Déficit de zonas verdes: hasta 5 puntos, en función del porcentaje de superficie de zonas verdes previstas en el planeamiento general del municipio para el área objeto del proyecto no ejecutadas.
 - Bajo nivel educativo: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio de Cataluña de población de más de 10 años sin título de bachillerato o sin ciclos de formación profesional.
- Déficit sociales y urbanos y problemáticas de desarrollo local. Para la valoración de esta situación son de aplicación los siguientes indicadores y criterios de puntuación:

- Déficit de transporte público: si el barrio no dispone de ningún medio de transporte público colectivo de viajeros, 5 puntos. Si la frecuencia media de paso de los medios de transporte público existentes en horario laboral es superior a los 30 minutos, 2,5 puntos.
- Déficit de plazas de aparcamiento: si el barrio no dispone de ningún aparcamiento público, 5 puntos. Si menos del 50% de las viviendas disponen de aparcamiento privado, 2,5 puntos.
- Baja actividad económica: 1 punto por cada 5 puntos porcentuales superiores al porcentaje medio del municipio de locales inactivos.
- Porcentaje de población en riesgo de exclusión social: 1 punto por cada punto porcentual superior al porcentaje medio del municipio.

La puntuación otorgada para cada uno de los indicadores señalados en el apartado anterior puede ser, como máximo, de 5 puntos. En todo caso, para ser elegibles, los proyectos tienen que referirse en áreas que sumen un mínimo de 20 puntos.

