

Observatorios Europeos de Vulnerabilidad y Pobreza urbana. Características y transferibilidad *

European Urban Vulnerability and Poverty Observatories. Characteristics and transferability

RAFAEL CÓRDOBA HERNÁNDEZ

Arquitecto urbanista

Profesor Asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S)

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

rafael.cordoba@upm.es

ORCID: [0000-0001-7878-2055](https://orcid.org/0000-0001-7878-2055)

ISABEL GONZÁLEZ GARCÍA

Doctora Arquitecta urbanista

Profesora Contrada Doctor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S)

Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

isabel.gonzalez@upm.es

ORCID: [0000-0002-6790-0252](https://orcid.org/0000-0002-6790-0252)

GERARDO GUERRERO PERIÑÁN

Sociólogo urbano. Máster en Planeamiento Urbano

gguerrero.perinan@gmail.com

ORCID: [0000-0001-7001-852X](https://orcid.org/0000-0001-7001-852X)

Recibido/Received: 29-09-2020; Aceptado/Accepted: 25-02-2021

Cómo citar/How to cite: Córdoba Hernández, Rafael; González García, Isabel & Guerrero Periñán, Gerardo (2021), "Observatorios Europeos de Vulnerabilidad y Pobreza urbana. Características y transferibilidad", *Ciudades*, nº24, pp. 207-224. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.24.2021.207-224>

Este artículo está sujeto a una licencia "[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0) / This article is under a "[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)" (CC BY-NC 4.0)

Resumen: Pobreza urbana, exclusión y desigualdad son los problemas sociales más serios a que se enfrentan las ciudades del siglo XXI. La dimensión territorial de las situaciones de vulnerabilidad y pobreza son un tema importante debido a la concentración estructural de ambos aspectos en las llamadas áreas urbanas o barrios desfavorecidos. Esta investigación se centra en el estudio de los Observatorios europeos de ámbito nacional que desde la escala inframunicipal evalúan con criterios diversos la pobreza

* Este artículo recoge resultados de la colaboración entre Ecorys UK y el Grupo de Investigación Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S) de la Universidad Politécnica de Madrid.

y/o vulnerabilidad urbana existentes en sus territorios, así como el análisis de sus metodologías y los datos proporcionados. La investigación muestra que, si bien cada observatorio analizado parte de las preocupaciones específicas de cada país, todos, con mayor o menor implicación, pretenden ser herramientas para la toma de decisiones en las diferentes escalas de las políticas urbanas.

Palabras clave: vulnerabilidad, barrios, observatorios, Europa.

Abstract: Urban poverty, exclusion and inequality are the most social serious problem that 21st century cities have to face. The territorial dimension of vulnerability and poverty are an important issue due to the structural concentration of both processes in the so-called vulnerable urban areas or neighbourhoods. This research focuses on the study of national European observatories that, from the infra-municipal scale, evaluate poverty and urban vulnerability in their territories with different criteria, as well as the analysis of their methodologies and the data provided. The research shows that, despite the specific differences because of the interests of each country, all of them, to a greater or lesser degree, pretend to be tools that have implications for decision-making at the different scales of urban policies.

Keywords: poverty, neighbourhood, observatories, Europe.

1. LA VULNERABILIDAD EN EL CONTEXTO GLOBAL

Desde 1988, las Naciones Unidas han emitido estimaciones y proyecciones revisadas y actualizadas de las poblaciones urbanas y rurales de todos los países del mundo y de sus principales aglomeraciones urbanas. En uno de los últimos informes anuales de la ONU sobre la distribución de población mundial en núcleos urbanos (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2019), se estimaba que un 55 % de los habitantes del planeta vivía en una ciudad. Para el caso europeo estas cifras se elevaban hasta el 74 %. Las mismas perspectivas apuntan que para el 2050 se alcanzaría el 68 % a nivel mundial, determinando la urbanización la distribución espacial de la población en el planeta.

Por otro lado, parece haber un consenso general en considerar la desigualdad como uno de los mayores retos de las áreas urbanas contemporáneas (Sevilla Buitrago, 2012) y, en consecuencia, procesos asociados a ella como la exclusión social, la pobreza y la vulnerabilidad urbana (Metzger & Robert, 2013), además de la contribución de las áreas urbanizadas a la degradación ambiental global (Wackernagel, 1996; Odum, 1997; Fernández Durán & González Reyes, 2014).

En la literatura especializada parece también haber un cierto consenso en que el abordaje de la vulnerabilidad urbana puede realizarse desde, al menos dos perspectivas. La primera se realizaría desde una perspectiva más objetiva o mensurable a partir de ciertos parámetros relacionada con las condiciones de desfavorecimiento social, que expresan las desventajas estructurales de una población para desarrollar proyectos vitales; mientras que la segunda sería más subjetiva, relacionada con una situación psicosocial que deriva de la percepción que los ciudadanos tienen del ámbito territorial donde desarrollan su vida y de sus propias condiciones sociales (de Santiago Rodríguez, 2018). En este sentido,

la vulnerabilidad se podría entender como un concepto relativo, contextual, que debe ser enmarcado en un territorio concreto.

El “Informe sobre Desarrollo Humano 2014” (PNUD, 2014) recurría al concepto de vulnerabilidad humana para describir la posibilidad de deterioro de las capacidades y opciones de las personas, centrandose en la resiliencia humana la capacidad para lidiar y adaptarse a acontecimientos adversos. Diferenciaba en tres dimensiones la vulnerabilidad: una primera ligada al ciclo de vida donde la capacidad vital está afectada por las inversiones realizadas en etapas anteriores, así como por la interacción entre el entorno inmediato, la comunidad y la sociedad (Gómez, 2001; Magaña & Gay, 2002); una segunda estructural que se revela en importantes desigualdades basadas en una composición de grupos reconocida y establecida desde el punto de vista social (Kaztman, 2000; Pizarro, 2001); y una tercera de violencia de grupos e inseguridad especialmente latente en los países de menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) que están saliendo de dilatados conflictos armados (Ariza, 2010; Quintero Mejía, Alvarado Salgado & Miranda, 2016).

Por tanto, se puede entender la vulnerabilidad urbana como la posibilidad de que una población se vea afectada por alguna circunstancia adversa y entender que “el concepto alude no tanto a la existencia de una situación crítica constatada en la actualidad como a la presencia de unas determinadas condiciones de riesgo, fragilidad y desventaja que harían posible la entrada en esa situación crítica de desfavorecimiento” (Alguacil Gómez, Camacho Gutiérrez & Hernández Aja, 2014).

Es importante, en este punto, considerar que en la mayoría de las metodologías y estudios sobre el tema se considera que la falta de acceso a un nivel básico de condiciones materiales es una de las condiciones determinantes de la vulnerabilidad. Esto hace que se relacione directamente el concepto de vulnerabilidad con nivel de renta, acceso al mercado laboral, acceso limitado a servicios básicos como la educación o la salud (Fanfani, Filmus & Tedesco, 2003; Dussan, 2010), y el acceso a una vivienda adecuada (Hernández Aja et al., 2018; Córdoba Hernández & Pérez García-Burgos, 2020). Desde este punto de vista la vulnerabilidad se puede entender como un escalón previo a la pobreza. Ahora bien, tal y como señala el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), “la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. La pobreza es un problema de derechos humanos”. Señala el mismo documento que, entre las distintas expresiones de la pobreza, figuran además de los anteriormente citados, la discriminación o la exclusión social (Saraví, 2006; Sánchez-González & Egea-Jiménez, 2011) o la pobreza energética (Ochoa, 2014; Martín-Consuegra Ávila et al., 2020).

En este contexto, la investigación parte de la hipótesis de que los observatorios deberían ser unas herramientas de mapeo con información estadística relacionada con la vulnerabilidad o la pobreza a nivel inframunicipal

(vecindario), con la idea de que con esta información se pudiese permitir no solo la identificación de barrios vulnerables en todo el territorio nacional sino el desarrollo y la evaluación de políticas específicas de intervención en esos espacios para revertir los procesos de desfavorecimiento y vulnerabilidad.

2. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y VULNERABILIDAD EN LA UE

El Pacto de Ámsterdam (European Commission, 2016) ya establecía como área prioritaria de la Agenda Urbana Europea la pobreza urbana e incluía como objetivo “reducir la pobreza y mejorar la inclusión de las personas en la pobreza o en riesgo de pobreza en barrios desfavorecidos”. Con ello se buscaba fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las europeas, específicamente a través de tres instrumentos clave de las políticas comunitarias: mejor regulación, financiación y conocimiento.

Para el último de estos aspectos, la disponibilidad de datos y estadísticas fiables resulta básica para la formulación de políticas contrastadas, así como para proporcionar soluciones a medida a los desafíos urbanos. En este contexto, los observatorios de vulnerabilidad europeos se entienden como los instrumentos claves puesto que se centran en el estudio de la concentración estructural de la pobreza en determinadas zonas urbanas, los llamados barrios desfavorecidos o vulnerables (*deprived neighborhoods or areas*).

El término “observatorio” fue propuesto por Robert C. Wood (Williams, 1972) señalando que el estudio de las políticas urbanas debería ser tratado como un fenómeno científico y, por tanto, ser observado. Durante los años posteriores a esta formulación, la idea no fue puesta en marcha hasta que en 1997 Naciones Unidas decidió crear el programa de Observatorios Urbanos con la intención de apoyar a los estados miembros para monitorizar la Agenda Hábitat. Hace unos años, la idea volvió a tomar fuerza cuando se utilizaron las figuras de los Observatorios para analizar diferentes temas que afectan a las ciudades como la inmigración, paro, renta o delincuencia, teniendo en cuenta su dimensión espacial.

Si bien es cierto que existe una importante cantidad de información en Europa para describir el grado de pobreza o vulnerabilidad a nivel nacional, también existe falta de acceso abierto y conciencia de las posibilidades de comparar estos datos estadísticos desglosados a niveles menores como el distrito, el barrio o sección censal. Para ello, algunos estados miembros como Francia, Inglaterra, Bélgica, España, Irlanda o Países Bajos han creado diferentes herramientas de visualización o mapeo en línea (SIG: Sistemas de Información Geográfica) que permiten a las autoridades locales y los ciudadanos tener acceso a los indicadores de pobreza a nivel inframunicipal, identificar sus barrios y comparar sus indicadores con promedios nacionales o regionales. Estas se agrupan bajo la denominación de Observatorios de Vulnerabilidad o Pobreza. En este punto es importante aclarar que, para aludir a este tipo de observatorio, cada

país miembro usa de forma indistinta los términos vulnerabilidad o pobreza entendiendo que la vulnerabilidad es un grado previo, el inicio de un proceso multidimensional que deviene en desfavorecimiento y puede conducir a la pobreza o la exclusión social.

La principal función de los observatorios es dar acceso a indicadores estadísticos sobre pobreza o el escalón inmediato de vulnerabilidad con suficiente grado de desagregación espacial para identificar problemas con más precisión. Con estos datos, las políticas públicas pueden actuar de manera más efectiva, desde dos enfoques: desde el abordaje de los sectores más apremiantes (empleo, educación, salud, vivienda, etc.) o concentrándose en las áreas geográficas más desfavorecidas.

En el actual contexto de la ciudad COVID-19 y post COVID-19, ciertas circunstancias de vulnerabilidad parecen agudizarse en vecindarios más desfavorecidos (Bonaglia, Nieto Parra & Vázquez-Zamora, 2020; Córdoba Hernández et al., 2020). Por estas razones, los observatorios deberían ajustar su capacidad de detección para esta nueva realidad.

3. OBSERVATORIOS NACIONALES DE POBREZA/VULNERABILIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

La dimensión territorial de la pobreza urbana es un tema importante debido a la concentración estructural de ésta, en áreas y vecindarios desfavorecidos de la Unión Europea (European Commission, 2017). Pero para poder comparar datos estadísticos sobre pobreza/vulnerabilidad urbana, desglosados a nivel inframunicipal (distrito, vecindario, sector censal, código postal, etc.) entre los países miembros parece necesario identificar, medir, monitorizar y evaluar la pobreza urbana con una serie de indicadores comunes. Por ello, desde distintas instancias de la UE, como la *Urban Poverty Partnership*, se está intentando proponer una herramienta que aglutine los diferentes observatorios nacionales con experiencia en pobreza urbana (Partnership on Urban Poverty, 2018). Para lograr este objetivo sería necesaria la creación de una plataforma única europea que compilase las metodologías e indicadores principales y más relevantes sobre pobreza urbana, que puedan ser utilizados por las diferentes autoridades y otros actores para realizar políticas basadas en evidencia que combatan los procesos de desfavorecimiento y pobreza urbana.

En este contexto se desarrolla este artículo que recoge el estudio desarrollado para la Comisión Europea cuyo objetivo era el análisis y la descripción de los Observatorios Nacionales de pobreza urbana en barrios o áreas vulnerables de la UE (Córdoba Hernández, González García & Guerrero Periñán, 2018).

Con respecto a los aspectos metodológicos, se parte de un primer análisis cuyo objetivo es identificar aquellos observatorios europeos que tratan el tema de la vulnerabilidad y/o la pobreza urbana a escala inframunicipal para todo el territorio nacional (Tabla 1). De los detectados, algunos de ellos, como Escocia,

Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra presentaban importantes similitudes y trayectorias por lo que se decidió que en una segunda fase se seleccionaría el de Inglaterra.

Sobre los casos de Dinamarca, España, Francia, Inglaterra, Irlanda y Países Bajos se realizó un profundo análisis de sus herramientas, estudios, informes y toda la información disponible en sus sitios web oficiales, así como una encuesta en profundidad a sus responsables, para profundizar en ciertas cuestiones que no figuraban en la propia página oficial, tales como las relaciones con las políticas nacionales para luchar contra la pobreza/privación urbana o el presupuesto anual. Del mismo modo se indagó sobre su relación con políticas sociales, programas de regeneración urbana, políticas sanitarias, ambientales o económicas.

País	Denominación del observatorio nacional
Dinamarca	Ghettoliste
Escocia	Scottish Index of Multiple Deprivation (SIMD)
España	Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana
Francia	Observatoire Nationale de la Politique de la Ville (ONPV)
Gales	Welsh Index of Multiple Deprivation (WIMD)
Inglaterra	English Index of Multiple Deprivation (IMD)
Irlanda del Norte	Northern Ireland Multiple Deprivation Measure (NIMDM)
Irlanda	Pobal HP Deprivation Index
Italia	Urban Index. Indicatori per le Politiche Urbane. Aree Urbane Degradate
Países Bajos	Leefbaarometer

Tabla 1. Respuestas a la encuesta de los países y observatorios analizados; en gris, aquellos Observatorios analizados con mayor profundidad en el artículo. Fuente: Elaboración propia

De un primer análisis se obtuvo una clasificación en función de cómo cada uno de estos observatorios territorializa la vulnerabilidad urbana. Así se detectó cómo algunos tienen como objetivo claro la delimitación física de áreas o vecindarios desfavorecidos, mientras que otros realizan una clasificación de todo el territorio según los niveles de vulnerabilidad/bienestar. Como se estudia en un segundo análisis, las primeras parecen estar vinculadas a políticas de intervención más o menos integrales pero concretas en los vecindarios, mientras que las segundas están más relacionadas con diagnósticos complejos utilizados para diseñar políticas de las diferentes áreas del sector público.

Observatorio nacional	Tipo	Escala de análisis		
		Regional	Municipal	Inframunicipal
Dinamarca	Detección			x
Escocia	Detección	x	x	x
España	Detección			x
Francia	Detección e intervención			x
Gales	Detección	x	x	x
Inglaterra	Detección	x	x	x
Irlanda del Norte	Detección	x	x	x
Irlanda	Detección	x	x	x
Italia	Detección e intervención			x
Países Bajos	Detección			x

Tabla 2. Escalas de definición de la vulnerabilidad de los observatorios analizados; en gris, aquellos Observatorios analizados con mayor profundidad en el artículo.

Fuente: Elaboración propia

4. CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES OBSERVATORIOS DE VULNERABILIDAD EUROPEOS

Aunque cada observatorio analizado tiene una serie de prioridades establecidas en sus agendas que hace que se adapte a una u otra metodología, tienen una serie de objetivos comunes a lo largo de la historia, entre los que destacan:

- Proporcionar información científica y tecnológica y hacerla accesible a los responsables de la toma de decisiones locales para resolver problemas específicos tanto de las ciudades como de las áreas metropolitanas.
- Generar y coordinar un programa continuo de investigación sobre temas urbanos basado en la experiencia práctica y aplicada, relevante para el medio ambiente urbano y los problemas urbanos.
- Aumentar las capacidades de la administración para relacionar y desarrollar actividades de capacitación más efectivas para asuntos relacionados con problemas urbanos y condiciones de vida en las ciudades.

Sin embargo, cada uno presenta unas características propias que hace indispensable una breve descripción de forma independiente.

Así, Dinamarca presenta un observatorio centrado en la relación entre la vulnerabilidad y la concentración de inmigración en los vecindarios de viviendas

públicas bajo el nombre de *Ghettoliste* (Government of Denmark, 2010). Este caso se destaca por no ser un observatorio convencional. La información obtenida a través del sitio web es bastante limitada, conteniendo poco más que una lista de áreas de gueto, actualizada anualmente, y un mapa esquemático de su ubicación en el territorio (Transport-og Boligministeriet-Danmarks regering, 2016). Incluye definiciones y criterios sobre la delimitación de guetos y enlaces a la estrategia del gobierno para eliminar estas áreas, pero carece de un análisis detallado de cada área o de herramientas de mapeo que pueda facilitar a otros países su adaptación. En su metodología, la política de “eliminación de guetos” ha respaldado el discurso sobre las “sociedades paralelas” como una amenaza más que como una oportunidad que tiene un impacto negativo en la inmigración, contrarresta los esfuerzos en las áreas de empleo y bienestar social y deja a los niños y jóvenes con malas perspectivas laborales y educativas. Esta visión sostiene que las grandes urbanizaciones de vivienda pública, que están aisladas física y socialmente de la comunidad circundante, crean buenas condiciones para el surgimiento de sociedades paralelas con normas de comportamiento y valores diferentes y constituyen una amenaza democrática para la cohesión social.

Este observatorio distingue entre dos tipos de áreas desfavorecidas: las áreas residenciales expuestas y los guetos. Cada una de ellas debe tener al menos 1.000 residentes. La primera cumple al menos dos de los siguientes cinco criterios: proporción de inmigrantes y descendientes de países no occidentales (> 50 %); proporción de residentes de 18 a 64 años fuera del mercado laboral o educación (> 40 %); número de personas condenadas por delitos o armas o la ley sobre sustancias estimulantes (> 2,7 %); proporción de residentes de 30 a 59 años con educación primaria (> 60 %); y que el ingreso bruto promedio para las personas excluidas de la educación entre las edades de 15 y 64 años es menos del 55 % del ingreso bruto promedio para el mismo grupo en la región. Por su parte, un gueto debe estar incluido en la lista de áreas residenciales expuestas y cumplir al menos dos de los tres criterios iniciales entre: proporción de población con antecedentes penales; población fuera del mercado laboral o educación; o proporción de inmigrantes y descendientes de países no occidentales. Si el área tiene más del 60 % de inmigrantes y descendientes de países no occidentales, se considera directamente un área de gueto sin la necesidad de cumplir con ninguna otra condición.

En el caso español, el “Observatorio de Vulnerabilidad Urbana” (Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana, 2020) es un proyecto a largo plazo basado en varios estudios sobre vulnerabilidad urbana en España. Este observatorio contiene varias herramientas que abordan la vulnerabilidad urbana de manera diferente, a la vista de los datos disponibles en los Censos de Población y Vivienda de 1991, 2001 y 2011, comprendiendo desde información descriptiva de los barrios hasta las necesidades residenciales de la población. Su enfoque es doble, proponiendo una serie de indicadores objetivos con respecto al promedio

nacional, y utilizando ciertos indicadores subjetivos relacionados con la percepción personal de los ciudadanos sobre los problemas (extraídos de encuestas directas de la población), incluido el análisis contextual con referencias a los valores de los indicadores dentro de cada contexto (Comunidad Autónoma o Municipio).

Dentro de sus herramientas cuenta con el “Atlas de Vulnerabilidad Urbana en España” (Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana, 2020), que es una aplicación web que proporciona información estadística con la que crear mapas para analizar la vulnerabilidad urbana a nivel del sector censal en todos los municipios de España. Se basa en datos de los censos de población y vivienda de 2001 y 2011, y está organizado en grupos de indicadores de vulnerabilidad sociodemográfica, socioeconómica, residencial y subjetiva. Dependiendo de la herramienta elegida en la aplicación, es posible ver el nivel de vulnerabilidad de cada indicador individual o grupo de indicadores, en números absolutos o contextual respecto al resto del país o región, lo que en algunos casos puede proporcionar una imagen más legible. Además, es posible encontrar algunos mapas analíticos creados previamente con el fin de simplificar y hacer más accesible la información. Otro instrumento clave del observatorio es la lista de barrios vulnerables, donde cada área desfavorecida se puede visualizar en un mapa o en una fotografía aérea, y descargar hojas informativas sobre cada una. Se permite seleccionar y filtrar diferentes opciones de búsqueda con el cuadro de diálogo: por vecindario, ciudad, año o nivel de vulnerabilidad. Contiene dos series de indicadores de vulnerabilidad: los tres indicadores básicos de vulnerabilidad urbana (desempleo, nivel educativo y vivienda) disponibles para 1991, 2001 y 2011; y la serie de indicadores de inmigración disponible para 2006 y 2011.

En Francia, el *Observatoire National de la Politique de la Ville* (Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales - France, 2020) presenta una metodología claramente diferenciada. Su información desempeña un papel importante en la política de las ciudades para la delimitación y el conocimiento de los barrios prioritarios de intervención. La metodología identifica grupos de población urbana con bajos ingresos sobre una rejilla fina (200x200 metros) en el territorio metropolitano. El enfoque es doble y utiliza dos indicadores: la posición del distrito en términos de ingresos en la aglomeración donde se encuentra, y su posición en términos de ingresos en general. El resultado es la identificación de aproximadamente 1.300 barrios con más de 1.000 habitantes ubicados en aglomeraciones de más de 10.000 habitantes. Los “vecindarios prioritarios” solo se identifican como tales cuando se trata de áreas de más de 1.000 personas cuyos límites están predeterminados por el Ministerio después de consultar con representantes locales elegidos. La delimitación final es definida a través de una ley aprobada por el gobierno. El método ha sido adaptado para territorios de ultramar como Martinica, Guadalupe o Guayana Francesa.

La principal aportación del ejemplo holandés, a través de su barómetro de la calidad de vida o *Leefbaarometer* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties-Neederland, 2020a) es ofrecer un indicador sintético de calidad de vida (*Leefbaarheid*) que puede usarse inversamente para indicar vulnerabilidad urbana, por lo que los resultados pueden analizarse a diferentes escalas o niveles (ciudad, distrito, vecindario y clúster), así como su evolución entre ciertas fechas de referencia (1998-2002, 2002-2006 y 1998-2006). Este indicador sintético se construye utilizando una metodología basada en cálculos matemáticos complejos, pero con una concepción simple que consiste en asignar un valor escalar único al Índice de *Leefbaarheid* a partir de un conjunto de indicadores agrupados en seis categorías. Otra ventaja del *Leefbaarometer* es su utilidad para diseñar políticas locales y la posibilidad de identificar y caracterizar espacialmente estas a través de un visor que incluye el conjunto de indicadores a nivel grupal, asociados en seis categorías: vivienda; infraestructura y servicios del espacio público; aspectos socioeconómicos de la población; cohesión social; y calidad ambiental (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties-Neederland, 2020b).

En el caso de Reino Unido, las medidas para combatir la vulnerabilidad tienen una larga tradición y se usan diferentes variables censales u otorgan diferentes pesos a las mismas variables. Cada una de sus regiones tiene su propio índice, pero todos se derivan de dos metodologías principales: el índice *Townsend* (Townsend, 1987) y sus desarrollos posteriores; o los índices de privación. Los índices de privación son producidos principalmente por las comunidades y el gobierno local para medir la privación para cada unidad mínima estadística (conocida como LSOA, *Lower layer Super Output Area*, en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte y SIMD, *Scottish Index of Multiple Deprivation*, en Escocia). Están diseñadas para tener un tamaño de población similar, con un promedio de aproximadamente 1.500 residentes o 650 hogares. En cada uno de ellos, los deciles de representación abarcan desde los barrios más desfavorecidos hasta los más favorecidos a nivel nacional. Cada uno de estos deciles abarca una parte proporcional de vecindarios, así la totalidad se divide en 10 grupos iguales (es decir, cada uno contiene entre 3.284 y 3.285 barrios).

En el caso estudiado más en detalle, los *English Indices of Deprivation* (IoD) proporcionan un conjunto de medidas relativas de privación o carencias para los vecindarios basado en siete dominios diferenciados: ingresos; empleo; educación, habilidades y formación; salud y discapacidad; delincuencia; accesibilidad a la vivienda y servicios; y condiciones de vida. Cada uno de estos dominios tiene incorporados una serie de indicadores que, en la medida de lo posible, se actualizan con los datos más recientes a la fecha de publicación del índice. A su vez, el estudio contiene el *Index of Multiple Deprivation* (IMD), que combina información de estos siete dominios para producir una medida relativa general de vulnerabilidad (Ministry of Housing Communities and Local Government, 2019b).

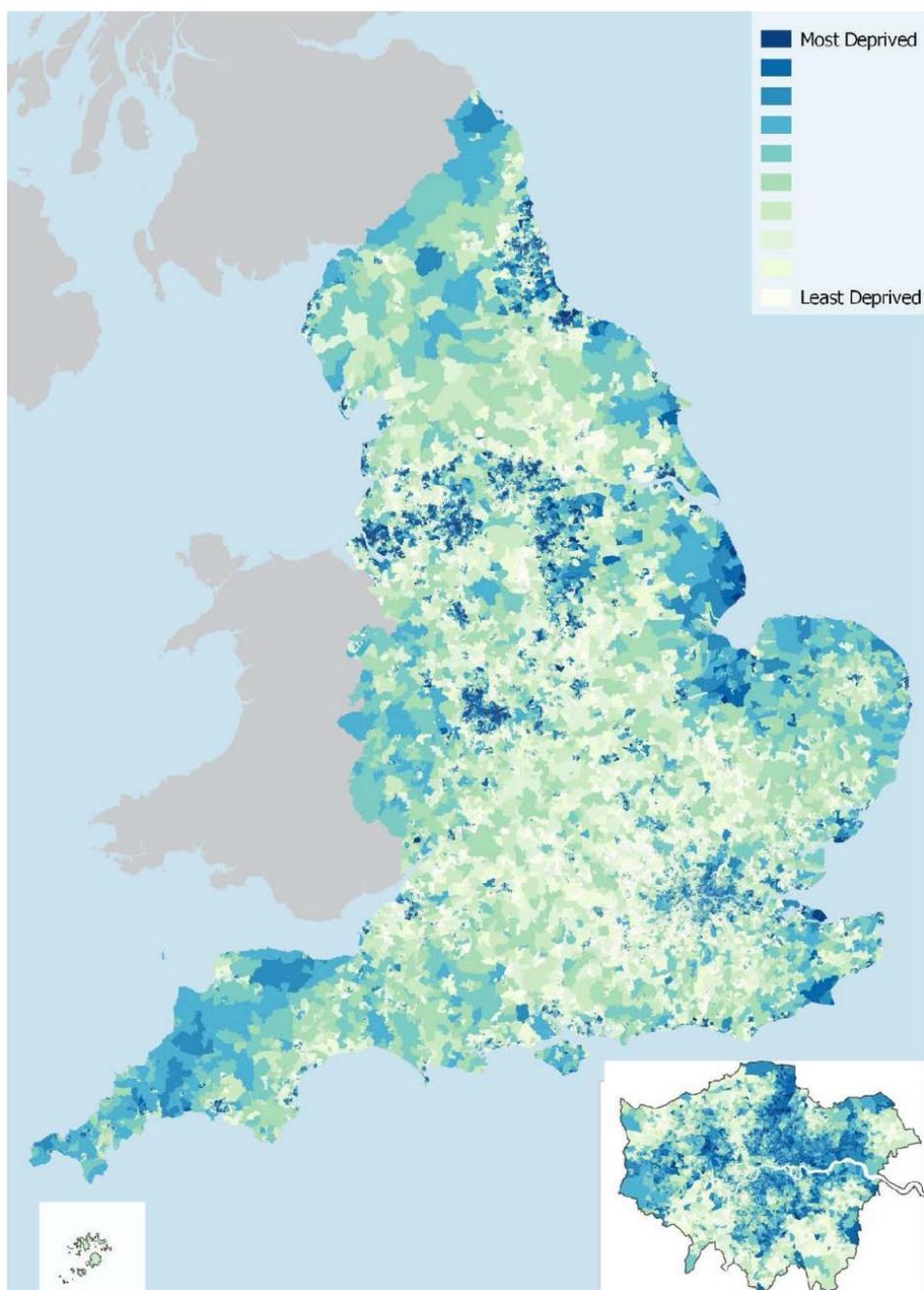


Figura 1. Distribución de vecindarios por su decil de privación en el IMD2019 en Inglaterra.
Fuente: The English Indices of Deprivation 2019. Statistical Release (Ministry of Housing Communities and Local Government, 2019a).

El último de los casos sería el irlandés. Según la descripción en su sitio web, el índice de privación o *HP de Pobal* (Haase & Pratschke, 2012) es la valoración de gradiente social más utilizada en Irlanda y aplicada por varios departamentos gubernamentales, agencias estatales y semiestatales y organizaciones voluntarias y no gubernamentales. Su valor deriva de su utilidad como herramienta básica para el desarrollo de políticas basadas en evidencias, lo que lleva a una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Este índice califica cada *small area* (área pequeña) en términos de riqueza o privación. Usa como información datos del censo, como empleo, perfil de edad y nivel educativo, en cada una de las áreas de estudio. El origen de la medida oficial de la pobreza nacional se diseñó en 1987 utilizando indicadores de privación basados en los niveles de vida de la época. Se formula mediante la superposición de dos indicadores: por un lado, el riesgo de pobreza, que identifica a las personas con ingresos familiares inferiores al 60 % de la mediana; y por otro, la privación básica, que identifica a personas que carecen de dos o más de las 11 necesidades que contemplan. Esta medida refleja la comprensión multidimensional de la pobreza y está diseñada para identificar a la población con mayores necesidades en términos de pobreza y privación de ingresos.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA TRANSFERIBILIDAD DE LAS METODOLOGÍAS DE LOS OBSERVATORIOS NACIONALES EUROPEOS DE VULNERABILIDAD

Entre los aspectos considerados para evaluar el proceso de integración europea figuraban el bienestar económico y material de los hogares, pero estos no han recibido la importancia que merecen en el proceso de unificación. Sin embargo, la mayoría de las políticas que afectan las áreas urbanas y las ciudades pueden prevenir y abordar la pobreza urbana a través de la acción directa e indirecta. Para maximizar este potencial, se deberían implementar acciones específicas para abordar la pobreza urbana a través de políticas e instrumentos en los que las ciudades deben participar y desempeñar un papel clave, y los observatorios servir de referencia y seguimiento.

Los casos analizados presentan una gran heterogeneidad de enfoques no solo para medir la pobreza urbana y sus concentraciones en su territorio, con diferentes objetivos y utilizando diferentes metodologías sino para consensuar los conceptos de pobreza, desfavorecimiento y vulnerabilidad, existiendo, además, una disparidad en la definición de lo que es o debería ser un instrumento para delimitar y analizar las áreas más desfavorecidas en los territorios urbanos. Algunos de los observatorios no se limitan a la de medición del desfavorecimiento y la pobreza, sino que pretenden evaluar la calidad de vida en los vecindarios (Países Bajos e Inglaterra), caracterizar la vulnerabilidad (España e Inglaterra) o relacionarlos con las políticas y los programas de mejora del vecindario (Dinamarca, Francia, Inglaterra e Irlanda).

Atendiendo a su objetivo principal, los observatorios parten desde enfoques más académicos basados en un método científico que busca, a través de la investigación, visualizar resultados e implementar procesos de monitoreo, como España, Inglaterra u Países Bajos; a sistemas con objetivos específicos vinculados a políticas, como Francia o Dinamarca, aunque algunos, como Irlanda, mantienen un equilibrio interesante entre una herramienta de investigación y un vehículo para implementar políticas específicas.

Dentro de las diferentes metodologías trabajadas en cada uno de los observatorios, se pueden detectar cinco cuestiones clave que podrían ser transferibles y tenidas en cuenta en futuros observatorios nacionales que quisieran seguir sus pasos: la variable espacial, las fuentes de datos, los indicadores, la metodología y los enfoques de clasificación, y la validación.

La primera de estas cuestiones, la representación espacial o geográfica de los datos, tiene limitaciones y se realiza de diferentes maneras. Para su buena trazabilidad es imprescindible la elección adecuada de la unidad espacial mínima. Este análisis de la vulnerabilidad a través de una perspectiva de área se basa en la idea de que la privación experimentada por las personas que viven en un área puede, en principio, estimarse y medirse a ese nivel. Un área puede caracterizarse como vulnerable en relación con otras, con el principio de que una mayor proporción de personas en el área está experimentando un tipo específico de privación. Los observatorios analizados la abordan usando o bien secciones censales, códigos postales o similares para volcar todos los análisis de datos (Inglaterra e Irlanda), o bien, tomando los anteriores como punto de partida para crear sus propias delimitaciones (Francia y España) o, por último, creando un sistema de mapa de cuadrícula para delimitar (Países Bajos).

Sin duda de gran importancia es también la elección de las fuentes de datos que son el núcleo del análisis. La adecuada detección de la vulnerabilidad depende en gran medida de su calidad, disponibilidad, periodicidad y poder explicativo. Los observatorios normalmente usan datos de su oficina nacional de estadística, el censo si existe y, a veces, fuentes del departamento de bienestar social o economía. El tipo y número de indicadores seleccionados varía considerablemente de un observatorio a otro, dependiendo de las variables de interés. También algunos observatorios enriquecen su base de datos con fuentes de datos de otras entidades públicas como la policía, o de bases de datos privadas relacionadas con el comercio o los precios de las propiedades. Una de las principales dificultades a que se enfrentan los observatorios es la disponibilidad de la fuente de datos y su periodicidad a lo largo de la serie. Por lo general, se adaptan ellos mismos y sus metodologías a esta disponibilidad y buscan aplicar metodologías flexibles que permitan modificaciones en el caso de cambios en las fuentes de datos. Los datos son la piedra angular de la investigación y delimitación, por lo que deben ser parte del resultado de los observatorios y

accesibles para la ciudadanía. En este sentido destaca el caso del *English Indices of Deprivation*.

Por su parte, los indicadores varían ampliamente entre los observatorios. Estas dimensiones cambian más que las espaciales, no solo entre los diferentes analizados, sino con cada versión de uno específico a medida que evolucionan con el tiempo. La variación en los enfoques de la vulnerabilidad de los diferentes observatorios radica principalmente en los indicadores utilizados, que dependen en gran medida de la disponibilidad de los datos y, aunque el nivel de ingresos es el indicador más ampliamente recomendado en la literatura, no siempre está disponible para este tipo de estudio. En este sentido, el desempleo, el nivel educativo y los indicadores de vivienda son una buena aproximación. En general, se siguen tres etapas para procesar estos indicadores con cierto grado de rigor: verificación de la calidad, disponibilidad y periodicidad de los conjuntos de datos; transformación de los datos en indicadores para producir tasas o proporciones; y estandarización de los indicadores para permitir su comparación y posible síntesis.

La última cuestión que se hace imprescindible para la determinación del efecto de las políticas llevadas a cabo es la monitorización y evaluación periódica de la situación en las zonas detectadas, teniendo especial atención a la evolución de los indicadores más relacionados con las políticas implementadas. Cuestión que, como se puede apreciar en la siguiente tabla no se produce en todos los casos.

Validación con políticas	DK	ES	FR	ENG	IE	PB
Sociales	✗		✗	✗	✗	✗
Regeneración urbana	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Salud			✗	✗	✗	
Medioambientales			✗	✗	✗	
Económicas	✗		✗	✗	✗	✗

Tabla 3. Relación con las políticas urbanas de los Observatorios analizados.

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

Alguacil Gómez, Julio; Camacho Gutiérrez, Javier & Hernández Aja, Agustín (2014), “La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables”, *Empiria*, nº27, pp. 73-94. DOI: <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10863>

Ariza, Natalia (2010), “La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad”, *OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, nº15, pp. 33-51.

- Bonaglia, Federico; Nieto Parra, Sebastián & Vázquez-Zamora, Juan (2020), “Una mirada al futuro post-COVID-19: hacia un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe”, *Análisis Carolina*, n°21/2020, pp. 1-15. DOI: https://doi.org/10.33960/ac_21.2020
- Córdoba Hernández, Rafael; Fernández Ramírez, Cristina; Hernández Aja, Agustín; Sánchez-Toscano Salgado, Gonzalo & Gómez Giménez, José Manuel (2020), “Áreas Urbanas frente a Barrios. Análisis de dimensiones urbanas ante el reto de la ciudad post-COVID19”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LII, n°203, pp. 665-684. DOI: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.13.2>
- Córdoba Hernández, Rafael; González García, Isabel & Guerrero Periñán, Gerardo (2018), *About urban deprivation/poverty observatories in the European Union*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-poverty/report-about-urban-deprivation-poverty-observatories-eu-universidad-politecnica-de> (fecha de referencia: 24-07-2020).
- Córdoba Hernández, Rafael & Pérez García-Burgos, Alfonso (2020), “Urbanización inclusiva y resiliente en asentamientos informales. Ejemplificación en Latinoamérica y Caribe”, *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 30, n°2, pp. 61-74. DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n2.81767>
- De Santiago Rodríguez, Eduardo (2018), “Herramientas de diagnóstico para las intervenciones de regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada: ejemplos de España”, *Limaq*, n°4, pp. 219-246. DOI: <https://doi.org/10.26439/limaq2018.n004.2658>
- Dussan, Carlos Parra (2010), “Educación inclusiva: un modelo de educación para todos”, *ISEES: Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior*, n°8, pp. 73-84. Disponible en: <https://www.fundacionequitas.cl/publicaciones/isees/8/3777544.pdf> (fecha de referencia: 24-07-2020).
- European Commission (2016), *Pact of Amsterdam, Urban Agenda for the EU*. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (fecha de referencia: 24-07-2020).
- European Commission (2017), *Partnership Urban Poverty Action Plan 2017. Urban Agenda for the EU*. Disponible en: http://urbact.eu/sites/default/files/annex_1_eu_urban_agenda_upp_action_plan_17122_1_final.pdf (fecha de referencia: 24-07-2020).
- Fanfani, Emilio Tenti -comp.- (2003), *Educación media para todos: los desafíos de la democratización del acceso*, Argentina, Fundación OSDE. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142331.locale=es> (fecha de referencia: 24-07-2020).
- Fernández Durán, Ramón & González Reyes, Luis (2014), *La espiral de la energía*, Madrid, Libros en Acción/Baladre. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/29055/libro-en-la-espiral-de-la-energia/> (fecha de

referencia: 24-07-2020).

Gómez, José Javier (2001) “Vulnerabilidad y Medio Ambiente”, en *Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001*, Santiago (Chile), CEPAL, pp.1-36.

Government of Denmark (2010), “Ghettoplan: Here is the government’s strategy ‘One Denmark without parallel society - No in 2030’”. Disponible en: <https://www.regeringen.dk/nyheder/ghettoudspil/> (fecha de referencia: 24-07-2020).

Haase, Trutz & Pratschke, Jonathan (2012), “The 2011 Pobal HP Deprivation Index for Small Areas (SA)”. Disponible en: <http://trutzhaase.eu/wp/wp-content/uploads/HP-Index-2011-SA-An-Introduction-02.pdf> (fecha de referencia: 24-07-2020).

Hernández Aja, Agustín; Rodríguez Suárez, Iván; Córdoba Hernández, Rafael; Gómez Giménez, José Manuel; González García, Isabel; Carmona Mateos, Fernando; Gayoso Heredia, Marta & Sánchez Pérez, María Belén (2018), *Vulnerabilidad residencial y social en las grandes ciudades españolas. 2001 / 2011*, Madrid, Instituto Juan de Herrera. Disponible en: <http://oa.upm.es/51018/> (fecha de referencia: 24-07-2020).

Kaztman, Rubén (2000), “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”, en *CEPAL*. Handle: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31545>

Magaña, Víctor & Gay, Carlos (2002), “Vulnerabilidad y adaptación regional ante el cambio climático y sus impactos ambientales, sociales y económicos”, *Gaceta Ecológica*, nº65, pp. 7-23. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/539/53906501.pdf> (fecha de referencia: 24-07-2020).

Martín-Consuegra Ávila, Fernando; Gómez Giménez, José Manuel; Alonso Ruiz de Rivas, Carmen; Córdoba Hernández, Rafael; Hernández Aja, Agustín & Oteiza San José, Ignacio (2020), “Multidimensional index of fuel poverty in deprived neighbourhoods. Case study of Madrid”, *Energy and Buildings*, vol. 224. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2020.110205>

Metzger, Pascale & Robert, Jérémy (2013), “Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana usos criticables y aportes potenciales”, *Territorios*, nº28, pp. 21-40. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/2550> (fecha de referencia: 24-07-2020).

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales - France (2020), “Observatoire Nationale de la Politique de la Ville (ONPV)”. Disponible en: <http://www.onpv.fr/accueil> (fecha de referencia: 24-07-2020).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Neederland (2020a), “Leefbaarometer”. Disponible en: <https://www.leefbaarometer.nl/home.php> (fecha de referencia: 24-07-2020).

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Neederland (2020b), “Leefbaarometer - online informatie over de leefbaarheid in alle buurten en wijken”. Disponible en: <https://www.leefbaarometer.nl/kaart/#kaart> (fecha de referencia: 24-07-2020).
- Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana (2020), “Observatorio de Vulnerabilidad Urbana”. Disponible en: <https://www.mitma.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana> (fecha de referencia: 20-06-2020).
- Ministry of Housing Communities and Local Government (2019a), “The English Indices of Deprivation 2019. Statistical Release”. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/english-indices-of-deprivation-2019-technical-report> (fecha de referencia: 24-07-2020).
- Ministry of Housing Communities and Local Government (2019b), “The English Indices of Deprivation 2019. Technical report”. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/833951/IdD2019_Technical_Report.pdf (fecha de referencia: 24-07-2020).
- Ochoa, Rigoberto García (2014), *Pobreza energética en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Odum, Eugene Pleasants (1997), *Ecology: A Bridge between Science and Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Partnership on Urban Poverty (2018), “Urban Poverty Partnership - Final Action Plan”. Disponible en: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_urban_poverty.pdf (fecha de referencia: 24-07-2020).
- Pizarro, Roberto (2001), “La Vulnerabilidad social y sus desafíos: Una mirada desde America Latina”, en *CEPAL: Serie de Estudios estadísticos y prospectivos*. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/14038/lc2024e.pdf> (fecha de referencia: 24-07-2020).
- PNUD (2014), *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report.html> (fecha de referencia: 24-07-2020).
- Quintero Mejía, Marieta; Alvarado Salgado, Sara & Miranda, Juan (2016), “Conflicto armado, variables socio-económicas y formación ciudadana: un análisis de impacto”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 14, nº1, pp. 147-

161. DOI: <https://doi.org/10.11600/1692715x.1419091213>

Sánchez-González, Diego & Egea-Jiménez, Carmen (2011), “Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas Socioambientales”, *Papeles de Poblacion*, vol. 17, nº69, pp. 151-185. Disponible en: <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8463> (fecha de referencia: 24-07-2020).

Saraví, Gonzalo (2006), “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, en Saraví, G. -ed.- *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*, Buenos Aires, CIESAS/Prometeo Libros, pp. 19-52.

Sevilla Buitrago, Álvaro (2012), “Urbanismo y reproducción social. Una introducción a su historia”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº80. Disponible en: <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/1786> (fecha de referencia: 14-02-2014).

Townsend, Peter (1987), “Deprivation”, *Journal of Social Policy*, vol. 16, nº2, pp. 125-146. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0047279400020341>

Transport-og Boligministeriet-Danmarks regering (2016), “Liste over ghettoområder”. Disponible en: <https://www.ttm.dk/publikationer/2019/liste-over-ghettoomraader-pr-1-december-2019/> (fecha de referencia: 20-06-2020).

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*, World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Nueva York, United Nations. DOI: <https://doi.org/10.18356/b9e995fe-en>

Wackernagel, Mathis & Rees, William (1996), *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, Philadelphia, New Society Publishers.

Williams, Lawrence A. (1972), “The Urban Observatory Approach: A Decade of Conceptualization and Experimentation”, *Urban Affairs Review*, vol. 8, nº1, pp. 5-20. DOI: <https://doi.org/10.1177/10780874200800102>