

Artículo de Investigación

# La vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana: tendencias y oportunidades de acción política

## Urban vulnerability in the Valencian Community: trends and opportunities for policy action

Glòria Maria Caravantes López de Lerma<sup>1</sup>: Universitat de València, España.

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

Encarna Canet Benavent: Institut Interuniversitari d'Estudis de les Dones - Universitat de València, España.

[Encarna.Canet@uv.es](mailto:Encarna.Canet@uv.es)

Fecha de Recepción: 10/11/2024

Fecha de Aceptación: 11/12/2024

Fecha de Publicación: 16/12/2024

### Cómo citar el artículo

Caravantes López de Lerma, G. M. y Canet Benavent, E. (2025). La vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana: tendencias y oportunidades de acción política [Urban vulnerability in the Valencian Community: trends and opportunities for policy action]. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 01-16. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-855>

### Resumen

**Introducción:** Es objeto del presente artículo profundizar en la trayectoria de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana en los últimos 25 años. **Metodología:** Para la consecución de dicho objetivo, se ha optado por la metodología cualitativa a partir de la realización de 57 entrevistas semiestructuradas a personas profesionales (del ámbito público y privado) y responsables políticos (del ámbito local y autonómico); así como la realización de 22 audiciones a la sociedad civil organizada en dichos barrios. **Resultados:** Entre los resultados, cabe destacar el crecimiento exponencial de la vulnerabilidad urbana desde el punto de vista cuantitativo y del conjunto de personas entrevistadas y audicionadas. **Discusión:** El conjunto de resultados obtenidos reflejan un elevado grado de similitud y correspondencia con respecto a la literatura en materia de vulnerabilidad urbana, especialmente en lo que respecta a la multiplicidad y multidimensionalidad del fenómeno objeto de estudio. **Conclusiones:** El estudio concluye abogando por la imperativa necesidad

<sup>1</sup> Autor Correspondiente: Glòria Maria Caravantes López de Lerma. Universitat de València (España).

de apostar por una política integral que permita reducir, reparar y recuperar el derecho a la ciudad en el conjunto de los barrios objeto de estudio.

**Palabras clave:** barrios vulnerables; políticas públicas; vulnerabilidad urbana; integralidad; regeneración urbana; derecho a la ciudad; acción comunitaria; política urbana.

## Abstract

**Introduction:** The purpose of this article is to delve into the trajectory of vulnerable neighborhoods in the Valencian Community over the last 25 years. **Methodology:** In order to achieve this objective, a qualitative methodology has been chosen based on 57 semi-structured interviews with professionals (public and private) and political leaders (local and regional), as well as 22 hearings with organized civil society in these neighborhoods. **Results:** Among the results, it is worth highlighting the exponential growth of urban vulnerability from the qualitative point of view of key informants and from the quantitative point of view. **Discussion:** The set of results obtained reflect a high degree of similarity and correspondence with respect to the literature on urban vulnerability, especially regarding the multiplicity and multidimensionality of the phenomenon under study. **Conclusions:** The study concludes by advocating the imperative need to bet on an integral policy that allows reducing, repairing and recovering the right to the city in the set of neighborhoods under study.

**Keywords:** vulnerable neighborhoods; public policies; urban vulnerability; integrality; urban regeneration; right to the city; community action; urban policy.

## 1. Introducción

En las últimas décadas, la desigualdad ha experimentado un crecimiento exponencial entre clases sociales y en los espacios urbanos de las ciudades. La expresión de la desigualdad en dichos espacios cristaliza en distintos efectos desde el punto de vista del territorio (*area-based*) como desde el punto de vista de la ciudadanía (*people-based*). En las últimas décadas, la desigualdad ha ido copando mayor protagonismo en las sociedades contemporáneas convirtiéndose en un rasgo característico de las mismas (Blanco y Nel-lo, 2018) y cuyos desequilibrios y desigualdades en el territorio se presentan en distintas escalas de análisis (Moreno-Jiménez y Vinuesa, 2012).

A lo largo de la década de los ochenta, la mejora de los distintos sistemas de protección social como la sanidad, los servicios sociales, la educación y la seguridad social, lograron que la desigualdad no aumentara en el contexto español (Arias, 2005). Sin embargo, los períodos de frecuentes crisis económicas y las diversas formas de expresión de la desigualdad han derivado en un escenario heterogéneo en el que se “ha agudizado los desequilibrios territoriales que se dan dentro de las ciudades” (Fernández-Casadevante *et al.*, 2018, p. 54).

En el caso que nos ocupa, la vulnerabilidad urbana no ha eludido los efectos de la desigualdad, cuyas repercusiones han sido sentidas tanto en el nivel municipal como autonómico (Hernández-Aja *et al.*, 2018). En el contexto español, la desigualdad se ha presentado de diversa forma (Méndez, 2017) y con mayor intensidad entre las personas más vulnerables (OECD, 2014). Los condicionantes contextuales y estructurales de carácter social, económico, político y cultural (Marcuse, 2009) requieren de un planteamiento político (Arias, 2000; Lefebvre, 1969) que permita atajar sus efectos en el corto y largo plazo:

(...) para acabar con las desigualdades y las carencias estructurales que afectan a muchos países no es suficiente el eventual crecimiento económico que pueda generar el comercio. Una mayor participación de cualquier país en los beneficios de la

globalización no va a resolver por sí sola problemas internos como la inequidad en la distribución de la riqueza y en el acceso a servicios básicos como la salud y la educación, la marginación de ciertos grupos sociales, la violencia, el descontrol del comercio de armas, la corrupción... Esto sólo podrá resolverse con políticas de desarrollo sostenible adecuadas y una participación activa de la sociedad civil en su definición e implementación (Carreras y Farré, 2006, p. 80).

La vulnerabilidad entendida como un fenómeno estructural, heterogéneo, multidimensional y multifactorial, presenta importantes consideraciones en el desarrollo de las políticas públicas, especialmente en lo relativo al despliegue de actuaciones que permitan prevenir su deterioro o agravamiento (Alguacil *et al.*, 2014; Arias, 2000; Bruquetas *et al.*, 2005;) de forma que, de no actuarse, implicaría una mayor degradación (Hernández-Aja, 2007). Las herramientas políticas de gestión urbana de las ciudades y los dispositivos relativos a la construcción “han tenido y tienen consecuencias relevantes en lo que respecta a las relaciones, de integración o exclusión, entre ricos y pobres” (Secchi, 2015, p. 27).

Siguiendo la línea de Córdoba y Hernández-Aja (2008), existen espacios donde resulta necesario actuar con carácter preferente y previo a su conversión, lo que Gómez-Quintero *et al.* (2018) han denominado *áreas problema*. Sin embargo, este tipo de áreas, ubicadas en las ciudades, no pueden ser analizadas de forma aislada, sino que “existen porque la ciudad, como sistema social complejo, es en sí excluyente” (Garrido y Jaraíz, 2017, p. 143). Borja y Castells (2004, p. 125) afirman que la concentración territorial de minorías desfavorecidas conlleva a “crear verdaderos ‘agujeros negros’, en los que se refuerzan mutuamente la pobreza, el deterioro de la vivienda y los servicios urbanos, los bajos niveles de ocupación y la falta de oportunidades profesionales”.

La vulnerabilidad urbana se materializa en el territorio de diversa forma y con diferente intensidad, creando un escenario de las áreas urbanas vulnerables o barrios vulnerables “donde se produce la intersección de fragilidades entre el trabajo y las relaciones sociales y que sitúa a los sujetos y grupos en riesgo de caer hacia la zona de exclusión social” (Alguacil, *et al.*, 2014, p. 77). De este modo, a lo largo del presente artículo se entenderá la vulnerabilidad urbana como aquel

Fenómeno de naturaleza poliédrica que tiene lugar en las ciudades, caracterizado por la persistencia temporal y la concentración espacial simultánea de múltiples factores de desventaja de índole social, económica, educativa, digital, geográfica, sanitaria, urbanística, institucional, laboral, residencial y medioambiental; que determinan la carencia de mezcla social y permeabilidad territorial y social cuya superación está condicionada a la adopción de políticas urbanas integrales que promuevan las potencialidades endógenas y exógenas existentes y corrijan los desequilibrios que determinaron su enquistamiento territorial y social (Caravantes, 2023, p. 131).

La interdependencia e interconexión de las distintas dimensiones que conforman la vulnerabilidad urbana hacen de esta última un fenómeno complejo, multidimensional y multicausal, cuyos efectos son sentidos de diversa forma, ya que “existen muchas y muy variadas geografías de la vulnerabilidad atendiendo a la amplia diversidad de la experiencia humana en relación con su medio y a la multitud de factores de todo tipo que facilitan o condicionan esta experiencia” (Ribas y Saurí, 2006, p. 297).

En consecuencia, es objeto del presente estudio profundizar en la trayectoria de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana en los últimos 25 años a partir de la perspectiva comunitaria.

## 2. Metodología

Para la consecución de dicho objetivo, se ha partido de la selección de la metodología cualitativa a partir del empleo de la entrevista semiestructurada y de las audiciones (individuales y grupales) a informantes clave de la ciudadanía, profesionales y representantes políticos del ámbito local y autonómico.

La selección de dicha metodología ha radicado tanto en la comprensión del fenómeno objeto de estudio como en su propia interpretación (Cea D'Ancona, 2012). La amplia amalgama de situaciones diversas que acontecen en los barrios vulnerables implica comprender cómo los distintos actores implicados identifican la vulnerabilidad urbana y desde qué tipo de constructos establecen alternativas y propuestas políticas de actuación para dichos entornos. En este caso, la metodología cualitativa presenta una serie de potencialidades en relación al análisis de la vulnerabilidad urbana ya que permite estudiar tanto los hechos como el sentido y la significación de los discursos (Pérez-Andrés, 2002) a partir de información relativa por parte de las y los informantes (Cea D'Ancona, 2012).

### 2.1. El contexto objeto de estudio

En el caso que nos ocupa, se ha seleccionado el territorio de la Comunitat Valenciana como objeto de estudio por la vinculación de las investigadoras con el contexto y con la relación de las y los informantes clave que se detallarán en el siguiente apartado.

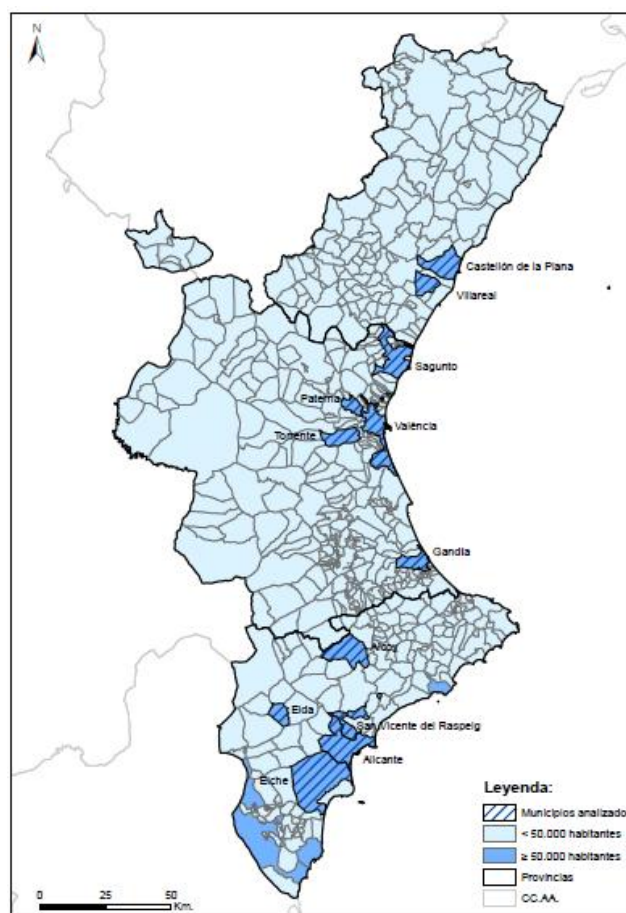
De acuerdo con los últimos datos publicados por el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana coincidente con el Censo de Población y Viviendas, la Comunitat Valenciana es la Comunidad Autónoma de toda la España peninsular con mayor vulnerabilidad urbana (43%) (Hernández-Aja *et al.*, 2018, p.11), destacando junto con Andalucía, Cataluña y Melilla por el elevado porcentaje de población residente en barrios vulnerables. En este caso, en la Comunitat Valenciana se identificaron para el año 2011 un total de 128 barrios vulnerables (Figura 1) en aquellos municipios con más de 50.000 habitantes de acuerdo con la siguiente distribución geográfica<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> En este caso, cabe señalar que la provincia de Castellón presenta un elevado número de municipios con baja densidad demográfica, por lo que únicamente han sido identificados en esta provincia un total de 12 barrios vulnerables entre Castelló de la Plana (9) y Villareal/Vila-real (3).

**Figura 1.**

*Municipios de la Comunitat Valenciana objeto de estudio*



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Hernández-Aja *et al.* (2018).

De acuerdo con dicha distribución geográfica, la identificación de los barrios vulnerables objeto de estudio se ha basado en aquellos con mayor vulnerabilidad en el conjunto de las tres provincias de la Comunitat Valenciana. Es decir, aquellos barrios con vulnerabilidad urbana media (43), alta (2) y muy alta (3), identificados por el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2022).

Asimismo, de los 15 municipios con una población superior a los 50.000 habitantes, se ha realizado el trabajo de campo en 12 de ellos (Castelló/Castellón de la Plana, Vila-real, Sagunt/Sagunto, València, Torrent, Paterna, Gandía, Alcoy/Alcoi, Elda, Elche, Alicante, Sant Vicent del Raspeig/San Vicente del Raspeig), a excepción de Orihuela, Torrevieja y Benidorm ya que se alcanzó el punto de saturación de la investigación.

## 2.2. Las técnicas e instrumentos de la investigación

Para el trabajo de campo, en cada uno de los municipios con barrios vulnerables identificados por el Atlas se realizaron audiciones (individuales y grupales) a la sociedad civil organizada; entrevistas semiestructuradas a profesionales de educación/sanidad, servicios sociales y entidades del tercer sector de acción social, entrevistas semiestructuradas a responsables políticos del ámbito local y entrevistas semiestructuradas a responsables políticos del ámbito autonómico competentes en materia de servicios sociales, educación y vivienda.



Por un lado, la idoneidad de seleccionar la entrevista semiestructurada para la consecución del objeto de estudio parte de la posibilidad de formular, a partir de un guion previo, nuevas preguntas que previamente no han sido contempladas y que permiten profundizar en un tema concreto y obtener mayor cantidad de información sobre las distintas variables de estudio (Erladson *et al.*, 1993). Asimismo, este tipo de entrevista presenta diversas potencialidades y permite adaptarse a las personas que son entrevistadas “con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (Díaz-Bravo *et al.*, 2013, p. 163).

En este caso, la entrevista semiestructurada ha permitido profundizar en la realidad de los barrios vulnerables objeto de estudio desde la perspectiva profesional y la de los responsables políticos en el ámbito de la Comunitat Valenciana. De esta forma, se han realizado un total de 57 entrevistas con una duración media de 87 minutos.

Por otra parte, para conocer la perspectiva ciudadana se ha seleccionado la técnica cualitativa de la audición, empleada ampliamente en el ámbito del Trabajo Social Comunitario (Marchioni, 2007). Esta técnica subraya la participación activa de los agentes comunitarios a partir de su conocimiento sobre su lugar de residencia habitual (Marchioni, 2002) y, asimismo, puede realizarse tanto a nivel individual como grupal. De este modo, se han realizado un total de 22 audiciones presenciales, de las cuales 7 han sido individuales y 15 grupales con una duración media de 90 minutos. De acuerdo con ello, en la Tabla 1 puede observarse la síntesis de los perfiles entrevistados y audicionados para la consecución del objeto de estudio:

**Tabla 1.**

*Resumen de los perfiles entrevistados y audicionados en la investigación*

	PERFILES	CASTELLÓN	VALENCIA	ALICANTE	TOTAL A/E	Nº PERSONAS
<b>AUDICIONES (A)</b>	<b>Ciudadanía</b>	3	9	9	21	60
	<b>Profesionales</b>	6	15	19	42	67
<b>ENTREVISTAS (E)</b>	Servicios Sociales	2	5	6	13	25
	Educación/Sanidad	2	5	5	12	17
	ETSAS	1	5	4	10	18
	Otros <sup>3</sup>	1	0	6	7	8
	<b>Responsables políticos ámbito local</b>				6	6
	<b>Responsables políticos ámbito autonómico</b>				3	5
	<b>Profesionales Barrios de Acción Preferente</b>				6	6
	<b>TOTAL</b>				78	144

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>3</sup> Entre otros, en Castelló se contactó con el equipo de La Factoria y en la provincia de Alicante fue relevante entrevistar a profesionales de vivienda en Alicante y Alcoy, una persona del programa Edusi (Elche) y un profesional de las fuerzas y cuerpos de seguridad (Alicante).

Para el análisis de la información procedente del conjunto de entrevistas semiestructuradas y audiciones realizadas, se ha empleado el software de datos cualitativos Maxqda 2020 a partir del establecimiento de un sistema de categorías y subcategorías de estudio que permiten codificar el conjunto de la información de acuerdo con el objetivo de estudio.

### 3. Resultados

De acuerdo con el marco metodológico y los objetivos planteados, el siguiente capítulo se ha estructurado con el objetivo de, por un lado, profundizar en las tendencias de los barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana a partir de los datos procedentes del *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana* y, por otro lado, profundizar en dicha evolución desde el punto de vista de las y los informantes clave entrevistados y audicionados en el marco de la investigación.

#### 3.1. Tendencias de los barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana

A finales de los ochenta, la Generalitat Valenciana impulsó la política de Barrios de Acción Preferente<sup>4</sup>. Una política basada en un enfoque integral, interdepartamental y transversal entre diferentes departamentos competentes. Esta política con gran influencia de la *Politique de la Ville* francesa y de los proyectos de la iniciativa comunitaria Urban, con el cambio de gobierno a mediados de los noventa pronto quedó sin presupuesto y liderazgo competencial que permitiera profundizar en el despliegue de actuaciones en los barrios declarados de acción preferente.

De acuerdo con los datos ofrecidos por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana coincidentes con el Censo de Población y Viviendas (1991, 2001 y 2011), la Comunitat Valenciana ha experimentado un crecimiento significativo en: a) incremento en el número de barrios identificados como vulnerables en las 3 provincias; b) crecimiento de la densidad demográfica de la población que reside en dichos barrios; c) crecimiento del nivel de vulnerabilidad en el territorio objeto de estudio (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2022).

Esta tendencia al alza también ha sido experimentada en la media nacional pasando de 370 barrios vulnerables a 918, lo que ha supuesto un crecimiento del 148,11% (Hernández-Aja *et al.*, 2018) como puede observarse en la Tabla 2:

---

<sup>4</sup> Política regulada en el Decreto 157/1988, de 11 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el Plan Conjunto de Actuación de Barrios de Acción Preferente.

**Tabla 2.**

*Evolución comparada de los barrios vulnerables en España y en la Comunitat Valenciana para el periodo 1991-2011*

		1991	2001	CRECIMIENTO 1991-2001	2011	CRECIMIENTO 2001-2011	CRECIMIENTO 1991-2011
ESPAÑA	Población total	38.872.268	40.847.371	5,08	46.574.735	14,61%	20,44%
	Población analizada	20.049.737	21.550.443	7,48	24.534.189	13,85%	22,37%
	Población en BBVV	2.832.080	4.441.041	▲ 56,81%	6.697.400	▲ 50,81%	▲ 136,48%
	N.º ciudades estudiadas	116	124	6,9	147	18,55%	26,72%
	N.º ciudades con BBVV	81	103	▲ 27,16%	132	▲ 28,16%	▲ 62,96%
	N.º BBVV	370	▲ 617	▲ 66,76%	▲ 918	▲ 48,78%	▲ 148,11%
COMUNITAT VALENCIANA	Población total	3.857.234	4.162.776	7,92	4.990.345	19,88%	29,38%
	Población analizada	1.624.348	1.814.360	11,70	2.274.816	25,38%	40,04%
	Población en BBVV	199.131	244.445	▲ 22,76%	978.170	▲ 300,16%	▲ 391,22%
	N.º ciudades estudiadas	7	12	71,43	15	25,00%	114,29%
	N.º ciudades con BBVV	7	11	▲ 57,14%	15	▲ 36,36%	▲ 114,29%
	N.º BBVV	24	▲ 38	▲ 58,33%	▲ 128	▲ 236,84%	▲ 433,33%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Hernández-Aja *et al.*, (2015) y Hernández-Aja *et al.* (2018).

En el caso de la Comunitat Valenciana, para el período entre 1991 a 2011, el número de barrios vulnerables creció de 24 barrios vulnerables a 128 barrios vulnerables, lo que ha supuesto un crecimiento del 433,33% para dicho período (Hernández-Aja *et al.*, 2018). Desde el punto de vista demográfico, los últimos datos procedentes del Atlas previos a la emergencia de la crisis del coronavirus, muestran que cerca de un millón de personas residen en este tipo de entornos, tal y como puede observarse en la Tabla 3:



**Tabla 3.**

*Evolución de los barrios vulnerables en la Comunitat Valenciana 1991-2011*

	1991				2001				2011			
	POB. 1991	N.º BBVV	POB. Vuln.	% POB. Vuln.	POB. 2001	N.º BBVV	POB. Vuln.	% POB. Vuln.	POB. 2011	N.º BVBB	POB. Vuln.	% POB. Vuln.
Alcoy	65.514	2	13.877	21,18	58.358	3	16.245	27,84	60.716	3	27.655	45,55
Alicante	265.473	4	23.788	8,96	284.580	6	39.220	13,78	329.325	21	120.625	36,84
Benidorm	42.371	-	-	-	51.873	1	5.168	9,96	68.045	4	25.070	36,84
Elche	188.062	8	84.877	45,13	194.767	10	74.752	38,38	227.417	15	150.485	66,17
Elda	54.350	5	43.588	80,2	51.593	3	16.506	31,99	54.357	5	39.420	72,52
Orihuela	49.038	-	-	-	54.390	1	4.587	8,43	79.889	3	26.795	33,54
S. Vicente del Raspeig	-	-	-	-	-	-	-	-	54.781	1	4.785	8,73
Torrevieja	24.839	-	-	-	50.953	2	7.783	15,27	90.097	8	55.130	61,19
Castelló de la Plana	134.213	-	0	0	147.667	1	4.625	3,13	176.298	9	57.030	32,35
Vila-real	-	-	-	-	-	-	-	-	50.747	3	18.260	35,98
Gandia	51.803	1	3.983	7,69	59.850	0	0	-	77.595	6	41.335	53,27
Paterna	40.855	-	-	-	46.974	-	-	-	66.853	2	18.415	27,55
Sagunt	55.457	0	0	-	56.471	0	0	-	65.813	4	27.280	41,45
Torrent	56.564	2	9.431	16,67	65.417	3	22.035	33,68	80.829	5	39.700	49,12
València	752.909	2	19.587	2,6	738.441	8	53.524	7,25	792.054	39	326.185	41,18
Total	-	24	199.131	-	-	38	244.445	-	-	128	978.170	-

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Hernández-Aja *et al.*, (2015) y Hernández-Aja *et al.* (2018).

Respecto al nivel de vulnerabilidad urbana experimentado en los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana, la comunidad pasó de carecer de este tipo de barrios en situación crítica o severa en la edición de 1991 a tener 5 barrios con vulnerabilidad crítica o severa en la edición de 2011, todos ellos ubicados en la provincia de Alicante: 1) el barrio de Los Palmerales-San Antón en la ciudad de Elche y en la ciudad de Alicante; 2) Virgen del Remedio I; 3) Virgen del Remedio II; 4) Virgen del Carmen, 400 viviendas y Nou Alacant; y 5) Colonia Requena-Juan XXIII).

De forma paralela, el recorrido de la que fuera en la época de los ochenta, una política pionera de intervención en barrios, en los años sucesivos fueron frecuentes distintas políticas públicas desde diferentes departamentos (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda...) que trataron de mitigar los efectos de la vulnerabilidad urbana en los barrios. No obstante, la falta de coordinación interdepartamental, interadministrativa y carecer de una apuesta en común entre las actuaciones a desarrollar, ha sido una de las cuestiones que ha caracterizado la política valenciana de barrios hasta la actualidad (Caravantes, 2023).

### 3.2. Los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana en la actualidad ¿evolución o involución?

En coherencia con las tendencias observadas por el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana, las y los informantes clave han subrayado un significativo agravamiento de la situación que tiene

lugar en los barrios vulnerables objeto de estudio. Si bien han sido frecuentes intervenciones institucionales desde diferentes niveles de la administración y desde diferentes departamentos competenciales (servicios sociales, vivienda, educación, sanidad...), la situación en los barrios vulnerables no ha presentado una mejoría significativa como refieren las personas entrevistadas:

Las mismas entidades también han fallado porque nos dejamos arrastrar por el tema subvencionitis y claro, al final esto tiene un riesgo. Es verdad que tenemos que tener personal para esto, pero deberíamos de prestar más atención a cómo realmente se están haciendo estos cambios estructurales o cómo no estamos ayudando a estos cambios estructurales, pues sí. (Fundación Secretariado Gitano – Paterna).

Nadie ha sacado cuentas, empezando por ahí. Eso ya de principio, no lo veo eficaz no tienes un balance de todo lo que estás invirtiendo ahí ¿cómo sabes entonces lo que ha servido y lo que no? Tú suma, de todos los departamentos y luego lo vemos (Edusi – Elche).

Nosotros hacemos inversiones que se tiran a la basura en poco tiempo. (...) si te digo que al cabo del poco tiempo tienes que rehacer lo que ya habías hecho es que algo no funciona y, por tanto, las inversiones no podemos decir que son eficientes y eficaces (EVha).

Lo que pasa es que yo tengo la sensación de que con la vivienda pública ha habido mucha dejadez con el tema de la vivienda. Entonces yo te doy las llaves, entras a vivir... pero eso son cuestiones que ya cada organismo que se gestione lo suyo (Coordinación de proyectos y servicios sociales – Alicante).

Los motivos referidos por el conjunto de personas entrevistadas y audicionadas para señalar una evolución negativa de la situación actual en estos barrios se ha focalizado, especialmente, en la emergencia de la pandemia del coronavirus y al crecimiento de la falta de cobertura de las necesidades básicas de la población.

En lo que respecta a las condiciones residenciales, las personas entrevistadas han destacado una significativa falta de mantenimiento y conservación de las viviendas:

Hay una gran diferencia entre cómo estaba antes y lo que seguimos teniendo ahora, pero siguen siendo barrios muy complicados, en eso no hemos cambiado (Patronato Municipal de la Vivienda – Alicante).

Y luego el barrio ha ido empeorando considerablemente (Servicios Sociales – Sagunto).

Las necesidades han ido a más, ya antes de la pandemia también. La pandemia ha hecho que explotara un poco todo, ha agravado situaciones a nivel económico y relacional y yo ahora creo que está emergiendo esa dificultad (Servicios Sociales – Vila-real).

Otra de las cuestiones a destacar es el estancamiento de la evolución de las situaciones de vulnerabilidad urbana que tienen lugar en los barrios vulnerables, tal y como sucede en el caso de Elda, donde las profesionales de servicios sociales han descrito la traslación de las situaciones que tenían lugar en un barrio determinado a otro, manifestando de este modo un estancamiento estructural:

Se han estancado, aunque se han incrementado en otro barrio, en el barrio de Caliu que ha habido muchas familias de Tafalera que se trasladaron ahí y entonces se están reproduciendo problemas similares que estaban en Tafalera (Servicios Sociales – Elda).

Además de ello, cabe destacar la diferenciación de la vulnerabilidad urbana entre las ciudades del norte y del sur. Por un lado, la provincia de Castellón se caracteriza, en gran medida, por la dispersión y la baja densidad demográfica, cuestión por la que únicamente 2 municipios superan los 50.000 habitantes para poder ser analizados de acuerdo con los criterios del Atlas. A diferencia de ello, las provincias de Valencia y Alicante son caracterizadas por presentar un mayor nivel de densidad demográfica en la mayoría de sus municipios y, por tanto, aglutinar un mayor número de municipios con más de 50.000 habitantes. En este caso, del análisis cualitativo realizado del conjunto de entrevistas y audiciones, se han ejemplificado diferenciaciones contextuales entre municipios y, en especial, entre aquellos en norte (Castellón) y en el sur (Alicante). El estado de conservación de los barrios y las situaciones que en ellos acontecen ha sido destacado negativamente con mayor rotundidad en los municipios del norte:

Ahora mismo, mira, la información se tiene, y yo creo que es más las ganas de hacerlo real. Porque las situaciones no han mejorado, han empeorado, las situaciones han empeorado (Arakerando – Alicante).

Si tú sales ahí para preguntarles a cualquiera de los inspectores, te dirán que ahora estamos peor que antes y lo que se ha hecho no ha servido para nada. En algunos casos tenemos más barrios que antes y los que ya teníamos están peor que antes. Los que estaban, están (...) (Entidad Valenciana de la Vivienda y el Suelo<sup>5</sup>).

En la ciudad de hace años para acá... Yo desde que empecé ahora... Desde que empecé yo hemos ido en picado. A peor. En cuesta, pero sin frenos. Por el tipo de alumnado, el tipo de alumnado, de población,... Ya no son autóctonos de aquí, quedan muy pocos autóctonos del barrio... Antes eran críos hijos de los inmigrantes, ahora ya son todo inmigrantes y la educación se ha tenido que cambiar, unificar totalmente y adaptarse. Yo empecé aquí en un cole igual que si hubiese empezado en un cole de San Blas. Llevaba todos los libros. Empezamos con un nivelazo... (Educación – Alicante).

De la misma forma que han destacado las personas entrevistadas, los datos del Atlas han señalado una mayor vulnerabilidad urbana en la provincia de Alicante que en las provincias de Castellón y Valencia. Las diferencias entre el norte y el sur de la Comunitat Valenciana, han sido una de las cuestiones centrales del análisis realizado a nivel autonómico, ya que la vulnerabilidad urbana tiene lugar en el conjunto de municipios y barrios analizados, pero con intensidades y grados de complejidad dispares entre los propios barrios y municipios analizados.

## 4. Discusión

Los resultados mostrados del análisis de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana han escenificado, por un lado, el auge del fenómeno a lo largo de los años mostrando intensidades y efectos diversos en los distintos contextos municipales; y, por otro lado, la ausencia de políticas con un enfoque integrado que permitan aminorar y reducir el crecimiento exponencial del fenómeno objeto de estudio.

---

<sup>5</sup> EVha (Entitat Valenciana de l'Habitatge i Sòl).

El crecimiento de la vulnerabilidad urbana, el incremento del número de barrios vulnerables y la densidad de la población residente, entre otras cuestiones, alude indirectamente a la falta de eficiencia de las políticas públicas de prevención y de intervención en este tipo de contextos.

Los períodos de crisis económicas atravesados en las últimas décadas y la expresión de las distintas formas de desigualdad han comportado un escenario diverso, plural y heterogéneo (Fernández-Casadevante *et al.*, 2018). En este caso, los resultados relativos a la intensidad de la vulnerabilidad urbana en los municipios del Norte y del Sur de la Comunitat Valenciana escenifican dicha diversidad y heterogeneidad de la realidad y complejidad del fenómeno de la vulnerabilidad urbana (Caravantes, 2023).

La interdependencia e interconexión de las distintas dimensiones que componen el fenómeno de la vulnerabilidad urbana (Ribas y Saurí, 2006) obligan a replantear el impacto actual y futuro de las políticas públicas desarrolladas hasta el momento en este tipo de entornos. El crecimiento exponencial de la vulnerabilidad urbana para el periodo 1991-2011 en un 433,33% requiere de un planteamiento político (Arias, 2000; Carreras y Farré, 2006; Lefebvre, 1969;) que permita reducir los efectos de la desigualdad tanto desde el punto de vista de la ciudadanía (*people-based*) como desde el punto de vista del territorio (*area-based*). La multidimensionalidad, multicausalidad y heterogeneidad del fenómeno objeto de estudio, cuyas repercusiones se manifiestan tanto en el ámbito municipal y autonómico (Hernández-Aja *et al.*, 2018), requiere políticas que permitan combinar ambas perspectivas (*people-based y area-based*) con un enfoque integrado de las necesidades de la ciudadanía residente y del propio territorio.

Los condicionantes estructurales y contextuales de diversa índole (Marcuse, 2009) requiere un planteamiento de acción política que, por un lado, permita atajar las situaciones que tienen lugar en el presente y que, por otro lado, permita actuar sobre aquellas zonas que puedan representar en el corto y largo plazo áreas problema como consecuencia de su potencial agravamiento (Gómez-Quintero *et al.*, 2018).

## 5. Conclusiones

Por otro lado, la fuente de referencia estadística para profundizar en la dimensión y alcance de la vulnerabilidad urbana correspondiente con el Atlas, adolece de una actualización periódica inferior a la publicación del Censo de Población y Viviendas. Esta cuestión, al mismo tiempo representa una de las grandes limitaciones para poder profundizar en el alcance del fenómeno objeto de estudio en el contexto nacional. Asimismo, otra de las grandes limitaciones que implica el Atlas, es la escasa representación de municipios con baja densidad demográfica, tal y como sucede con la provincia de Castellón, donde la práctica totalidad de los municipios cuentan con una población inferior a los 50.000 habitantes que establece el Atlas.

De este modo, la medición de la vulnerabilidad urbana requiere instrumentos y herramientas capaces de radiografiar, por un lado, los distintos niveles e intensidades, así como profundizar en las tendencias del fenómeno en el corto y medio plazo. Además de ello, cabe considerar que la extensión del fenómeno no únicamente cristaliza en el espacio urbano en barrios vulnerables, sino que, igualmente, tiene lugar en espacios, zonas, distritos e incluso calles donde puede manifestarse de diversa forma.

Además de lo anterior, la limitación de disponer de datos de los barrios vulnerables de la Comunitat Valenciana en la actualidad con datos basados en el Censo de Población y Viviendas fue superado gracias al conocimiento de las y los informantes clave en las entrevistas. En este aspecto, igualmente cabría reflexionar sobre el papel que juega el

conocimiento técnico y profesionalizado desde distintos ámbitos de actuación (servicios sociales, educación, sanidad, entidades del tercer sector de acción social, vivienda, fuerzas y cuerpos de seguridad, entre otros) que permitiera superar los límites de la medición del fenómeno y la escasez de datos disponibles en la escala infra-local.

El empleo de técnicas cualitativas como la entrevista o la audición ha permitido identificar espacios urbanos vulnerables que, inicialmente pueden suponer potencialmente *áreas problema* en las que intervenir en el medio y largo plazo. En este sentido, el conocimiento técnico por parte de los distintos sistemas de protección y de profesionales implicados en los entornos objeto de estudio, suponen una identificación que permite prevenir un potencial deterioro, degradación o empeoramiento de las situaciones que tienen lugar en este tipo de barrios.

La identificación y representación cartográfica de los barrios en situación crítica, es decir, con un alto nivel de vulnerabilidad urbana, es tan importante como la de aquellos que se encuentran en una posición intermedia entre la inclusión y la exclusión urbana. En otras palabras, es igual de relevante intervenir en áreas con muy alta vulnerabilidad como llevar a cabo acciones preventivas en lugares con vulnerabilidad media y baja para evitar que se agraven. A pesar de las dificultades propias que entraña la medición de la vulnerabilidad urbana derivada de su complejidad y multidimensionalidad, resulta imperativo medir para conocer la extensión y amplitud del fenómeno, es decir, conocer para transformar la realidad social de los barrios objeto de estudio. Si bien a lo largo de este artículo han sido empleados los datos del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana como punto de partida, la vulnerabilidad urbana en España adolece de un índice que permita observar la evolución y/o involución anualmente y en el conjunto de los municipios, incluyendo también los de una densidad demográfica inferior a los 50.000 habitantes. Esta cuestión no únicamente responde a la pretensión de conocer, sino también de adecuar la enunciación y el planteamiento de las políticas públicas en cada contexto social y territorial.

En este sentido y de acuerdo con los resultados y el crecimiento exponencial de la vulnerabilidad urbana en la Comunitat Valenciana, los poderes públicos requieren con carácter urgente disponer de índices periódicos sobre vulnerabilidad urbana para identificar, actuar, prevenir, seguir y evaluar las intervenciones en estos espacios. En este sentido, la medición empírica del fenómeno estudiado debería integrar tres aspectos: discurso (opiniones de la población y profesionales), datos (características del territorio y de la población) y periodicidad (intervalos temporales).

Por otro lado, la falta de una política valenciana de barrios con un enfoque integrado, comunitario y transversal ha caracterizado una constante y frecuente reiteración de políticas inconexas que no han logrado aminorar la situación de vulnerabilidad urbana crónica en la Comunitat Valenciana.

La vulnerabilidad urbana en cuanto a problema público se refiere, requiere de un planteamiento común en la gestión y abordaje integral del mismo. La cohesión de las diferentes políticas departamentales de la Generalitat Valenciana junto con las políticas desarrolladas por las entidades locales, resulta de gran relevancia para afrontar la multidimensionalidad y multicausalidad de la vulnerabilidad urbana; es decir, aunar las capacidades y oportunidades individuales y colectivas en pro de la garantía del conjunto de derechos de la ciudadanía y, en consecuencia, del derecho a la ciudad en los barrios vulnerables.

## 6. Referencias

- Alguacil, J., Camacho, J. y Hernández-Aja, A. (2014). La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, 27, 73-94. <https://doi.org/10.5944/empiria.27.10863>
- Arias, F. (2005). El estudio de la desigualdad urbana. *Urbano*, 77-83. <https://www.redalyc.org/pdf/198/19801110.pdf>
- Arias, F. (20 de octubre de 2000). La desigualdad urbana en España. Ministerio de Fomento (Centro de Publicaciones). <http://habitat.aq.upm.es/duel/>
- Blanco, I. y Nel-lo, O. (2018). *B-arrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Tirant lo Blanch.
- Borja, J. y Castells, M. (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- Bruquetas, M., Moreno, F. J. y Walliser, A. (2005). *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Fundación Alternativas. <https://bit.ly/3Y8K9E8>
- Caravantes, G. M<sup>a</sup>. (2023). *La vulnerabilidad urbana en las ciudades de la Comunitat Valenciana: análisis, modelos de actuación y propuestas para una política pública* (Tesis Doctoral). Universitat de València, València. <https://roderic.uv.es/items/899a43b8-2133-4050-aecc-b14599c8b46e>
- Carreras, I. y Farré, A. (2006). Los nuevos retos de la lucha contra la pobreza. En J. Nogué y J. Romero (Eds.). *Las nuevas geografías* (pp. 53-80). Tirant lo Blanch.
- Cea D'Ancona, M. A. (2012). *Fundamentos y aplicaciones en metodología cuantitativa*. Editorial Síntesis.
- Córdoba, R. y Hernández-Aja, A. (2008). Barrios vulnerables en el corazón de Madrid. *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*, 32, 319-339.
- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M. y Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.
- Erlandson, D. A., Harris, E. L., Skipper, B. L., y Allen, S. D. (1993). *Doing naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Fernández-Casadevante, J. L., Morán, N. y Prats, F. (2018). *Ciudades en movimiento: avances y contradicciones en las políticas municipalistas ante las transiciones ecosociales*. Foro Transiciones, Tiempo de Transiciones.
- Garrido, M. y Jaraíz, G. (2017). Políticas inclusivas en barrios urbanos vulnerables. *AREAS Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 141-151. <https://revistas.um.es/areas/article/view/308141>



- Gómez-Quintero, J. D., Eito-Mateo, A., Domínguez-Sans, J. y Martínez-Molina, M. C. (2018). El trabajo social comunitario ante la vulnerabilidad urbana: un estudio documental de regeneración de barrios. *Comunitania: International Journal of Social Work and Social Sciences*, 16, 59-79. <http://dx.doi.org/10.5944/comunitania.16.3>
- Hernández-Aja, A. (2007). Áreas vulnerables en el centro de Madrid. *Cuadernos de investigación urbanística*, 53, 3-99. <https://bit.ly/3cYFQkv>
- Hernández-Aja, A., Rodríguez-Alonso, R., Rodríguez-Suárez, I., Gómez-Giménez, J. M., González-García, I., Córdoba, R., Alguacil, J., Camacho, J., Carmona, F. y Jaramillo, S. (2018). *Panorama estatal de la vulnerabilidad urbana*, 33-61. <https://bit.ly/2y3OhLN>
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Península.
- Marchioni, M. (2007). *Planificación social y organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis*. Popular.
- Marchioni, M. (2002). Organización y desarrollo de la comunidad: la intervención comunitaria en las nuevas condiciones sociales. En M. L. Sarrate (Coord.). *Programas de animación sociocultural* (pp. 455-482). UNED.
- Marcuse, P. (2009). From Critical Urban Theory to the Right to the City. *City: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 13(2-3), 185-197. <https://bit.ly/3ehm2M1>
- Méndez, R. (2017). De la hipoteca al desahucio: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad territorial en España. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, 9-31. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022017000200002>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022). *Informe sobre la localización espacial de los clústeres tipológicos de vivienda en las grandes ciudades españolas y su relación con la vulnerabilidad urbana*. Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. <https://bit.ly/3zVPYdM>
- Moreno-Jiménez, A. y Vinuesa, J. (2012). Desequilibrios y reequilibrios intraurbanos en Madrid. Diagnóstico con indicadores socio-demográficos. En B. Varela y J. Vinuesa (Coord.), *Metrópolis. Dinámicas urbanas* (pp. 49-96). <https://bit.ly/2UbRosl>
- OECD (2014). *Panorama de la Sociedad 2014. Resultado Clave: España. La crisis y sus consecuencias*. <https://bit.ly/38ZznTh>
- Pérez-Andrés, C. (2002). Sobre la metodología cualitativa. *Revista Española de Salud Pública*, 76(5), 373-380. <https://bit.ly/2XvQCb2>
- Ribas, A. y Saurí, D. (2006). De la geografía de los riesgos a las geografías de la vulnerabilidad. En J. Nogué y J. Romero (Eds.). *Las otras geografías* (pp. 285-300). Tirant lo Blanch.
- Secchi, B. (2015). *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Catarata.

## CONTRIBUCIONES DE AUTORES/AS, FINANCIACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

### Contribuciones de los/as autores/as:

**Conceptualización:** Caravantes, Glòria M<sup>a</sup>; **Análisis formal:** Canet, Encarna & Caravantes, G. M<sup>a</sup>. **Redacción-Preparación del borrador original:** Caravantes, Glòria M<sup>a</sup> **Redacción-Revisión y Edición:** Canet, Encarna **Supervisión:** Canet, Encarna & Caravantes, G. M<sup>a</sup>. **Todos los/as autores/as han leído y aceptado la versión publicada del manuscrito:** Canet, Encarna & Caravantes, G. M<sup>a</sup>.

**Financiación:** Esta investigación ha sido posible gracias a un contrato de Formación del Profesorado Universitario (FPU 18/02737) del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

**Agradecimientos:** El presente texto ha sido posible a todas las personas que, de forma desinteresada y amablemente, han regalado su tiempo para que la tesis doctoral “La vulnerabilidad urbana en las ciudades de la Comunitat Valenciana: análisis, modelos de actuación y propuestas para una política pública” fuera posible.

### AUTOR/ES:

**Glòria Maria Caravantes López de Lerma**

Universitat de València, España.

[Gloria.Caravantes@uv.es](mailto:Gloria.Caravantes@uv.es)

**Orcid ID:** <https://orcid.org/0000-0003-2656-7032>

**Google Scholar:** <https://scholar.google.com/citations?user=N6tNJeAAAAAJ>

**Encarna Canet Benavent**

Institut Interuniversitari d'Estudis de les Dones - Universitat de València, España.

[Encarna.Canet@uv.es](mailto:Encarna.Canet@uv.es)

**Orcid ID:** <https://orcid.org/0000-0002-6125-9150>

**Google Scholar:** <https://scholar.google.com/citations?user=zTenyx4AAAAAJ>

**Scopus:** <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=58149917300>