

# ANALES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS MADRILEÑOS

TOMO LVII



C. S. I. C.  
**2017**  
MADRID

*Anales del Instituto de Estudios Madrileños* publica ininterrumpidamente desde 1966 un volumen anual dedicado a temas de investigación relacionados con Madrid y su provincia. Arte, Arqueología, Geografía, Historia, Urbanismo, Lingüística, Literatura, Economía, sociedad y biografías de madrileños ilustres y personajes relacionados con Madrid son sus temas preferentes.

Los autores o editores de trabajos relacionados con Madrid que deseen dar a conocer sus obras en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños* deberán remitirlas a la Secretaría del Instituto, calle de Albasanz, 26-28, despacho 2F10, 28037-Madrid, ajustándose a las normas para autores publicadas en el presente número de la revista. Los originales recibidos son sometidos a informe y evaluación por el Consejo de Redacción, contando con el concurso de especialistas externos.

#### DIRECCIÓN

Presidenta del Instituto de Estudios Madrileños: M<sup>a</sup> Teresa Fernández Talaya

#### CONSEJO ASESOR:

Rosa BASANTE POL (UCM)  
Carlos GONZÁLEZ ESTEBAN (Ayuntamiento de Madrid)  
Carmen CAYETANO MARTÍN (Archivo de la Villa)  
Enrique de AGUINAGA LÓPEZ (Cronistas de la Villa)  
Alfredo ALVAR EZQUERRA (C.S.I.C.)  
Carmen SIMÓN PALMER (C.S.I.C.)  
Antonio BONET CORREA (Real Academia de Bellas Artes)

#### CONSEJO DE REDACCIÓN:

M<sup>a</sup> Teresa FERNÁNDEZ TALAYA (IEM)  
Carlos GONZÁLEZ ESTEBAN (Ayuntamiento de Madrid)  
Ana LUENGO AÑÓN (Universidad Politécnica de Madrid)  
Carlos SAGUAR QUER (Fundación Lázaro Galdiano)  
Carmen MANSO PORTO (Biblioteca Real Academia de la Historia)  
José Bonifacio BERMEJO MARTÍN (Ayuntamiento de Madrid)  
M<sup>a</sup> Pilar GONZÁLEZ YANCI (UNED)

#### COORDINACIÓN DE ESTA EDICIÓN:

Amelia ARANDA HUETE (Patrimonio Nacional)

La revista *Anales del Instituto de Estudios Madrileños* está recogida, entre otras, en las siguientes bases de datos bibliográficas y sistemas de información:

- HISTORICAL ABSTRACTS ([HTTP://WWW.EBSCOHOST.COM/ACADEMIC/HISTORICAL-ABSTRACTS](http://www.ebscohost.com/academic/historical-abstracts))
- DIALNET (Portal de difusión de la producción científica hispana, <http://dialnet.unirioja.es>)
- LATINEX Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal) (<http://www.caicyt-conicet.gov.ar/latindex/>)

#### ILUSTRACIÓN DE LA CUBIERTA:

Fiesta Real en la Plaza Mayor. Juegos ecuestres celebrados el 21 de agosto del año 1623.  
Anónimo. Óleo sobre lienzo. Madrid, Museo de Historia de Madrid, IN 2005/10/1.

I.S.S.N.: 0584-6374

Depósito legal: M. 4593-1966

**Anales del Instituto de Estudios Madrileños**  
**LVII (2017)**

Memoria .....	11-29
Sesión inaugural del curso académico 2017-18 .....	30-32
FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Javier	
<i>La ermita y la imagen de Nuestra Señora del Torneo, en El Pardo</i> . . . .	35-60
CARLOS GÓNZALEZ, Esteban	
<i>Desequilibrio territorial y vulnerabilidad social en la ciudad de Madrid. La necesaria aplicación de la nueva agenda urbana en la implementación del Objetivo II para el desarrollo sostenible 2030 de la ONU</i> .....	61-80
MUÑOZ HERNÁNDEZ, Jara	
<i>El origen de la Escuela de Agrónomos en La Flamenca</i> .....	81-103
COTILLO TORREJÓN, Esteban Ángel	
<i>Los Sota, fundidores en el Madrid del siglo XVII</i> .....	105-134
LÓPEZ ORTEGA, Jesús	
<i>Novedades en torno a la obra del pintor madrileño José del Castillo</i> . . .	135-160
GONZÁLEZ MARTÍN DEL RÍO, Emilia	
<i>El Hotel de las Rosas: la sede histórica de los talleres de arte de Félix Granda</i> .....	161-196
MUÑOZ DE LA NAVA CHACÓN, José Miguel	
<i>Modelos para la fundación de la Banda Municipal de Madrid</i> . . . . .	197-250
MARÍN TOVAR, Cristóbal	
<i>Proyectos del siglo XIX para el Palacio de los Consejos de Madrid</i> . . .	251-282
José Manuel Cruz Valdovinos	
<i>Murillo en Madrid</i> .....	283-303

SIMÓN PALMER, María del Carmen <i>Escritoras ante los micrófonos de Radio Ibérica y Unión Radio (1924-1935)</i> . . . . .	305-326
FRANCO, Ángela <i>Doña Catalina Núñez, segunda esposa de Alonso Álvarez de Toledo, fundadora del desaparecido Monasterio de Santa Clara, en Madrid. Avatares históricos y consideraciones artísticas</i> . . . . .	327-375
GONZÁLEZ YANCI, M <sup>a</sup> Pilar <i>Tentativas de dotar a Madrid de una estación central de ferrocarril</i> . . .	377-410
GÓMEZ ESCRIBANO, Raúl <i>La urbanización del Paseo de Atocha: el primer ensanche de Madrid dentro de la cerca de Felipe IV</i> . . . . .	411-441
USCATESCU, Alexandra <i>Grandes de España, Académicos, Mérimée y el mosaico tardío antiguo de Carabanchel</i> . . . . .	443- 471
AÑÓN, Carmen y LUENGO, Ana <i>El Retiro, parque de Madrid: la creación de la entrada monumental de la Plaza de la Independencia y el Paseo de Méjico</i> . . .	473-500
SANCHO, José Luis <i>El "despacho secreto" de Carlos III en Palacio Real. Gasparini, Vendetti, Canops y Ferroni</i> . . . . .	501-525
CRUZ YÁBAR, Juan M <sup>a</sup> <i>Contribuciones a las pinturas del IX Almirante de Castilla</i> . . . . .	527-558
LESTE MOYANO, Eduardo <i>De Valencia a Madrid. Bacalás madrileños (1985-1989)</i> . . . . .	559-583
Necrológica . . . . .	587-589
Normas para autores . . . . .	591-595

# DESEQUILIBRIO TERRITORIAL Y VULNERABILIDAD SOCIAL EN LA CIUDAD DE MADRID. LA NECESARIA APLICACIÓN DE LA NUEVA AGENDA URBANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL OBJETIVO 11 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE 2030 DE LA ONU

**TERRITORIAL DISEQUILIBRIUM AND SOCIAL VULNERABILITY IN  
THE CITY OF MADRID. THE NECESSARY APPLICATION OF THE NEW  
URBAN AGENDA IN THE IMPLEMENTATION OF THE 11TH GOAL  
FOR THE UN 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

**Carlos GONZÁLEZ ESTEBAN**

## **Resumen**

Aun cuando Madrid es una ciudad bien equilibrada en materia de dotaciones y equipamientos públicos, fruto de las políticas urbanas desarrolladas en las últimas décadas y de un crecimiento muy moderado, se hace necesario profundizar en los programas sociales, mediante los que avanzar en materia de cohesión social. Para ello, la nueva gobernanza juega un papel fundamental, dando voz a los ciudadanos y a las entidades sociales en el proceso de toma de decisiones.

## **Abstract**

As a result of the urban policies that have been in place over the last few decades and as a consequence of moderate growth, Madrid is now a well-balanced city with regards to public resources and urban equipment. Nevertheless, it is still necessary to drive social programs further in order to progress the social cohesion of disadvantaged neighbourhoods. Collaborative governance must lead the process, giving voice to the citizens and social entities in the decision-making process.

**Palabras clave:** *Madrid, Agenda 2030, Reequilibrio territorial, Cohesión social, Desarrollo urbano sostenible, Gobernanza urbana.*

**Key words:** *Madrid, UN 2030 Agenda, Territorial rebalance, Social cohesion, Sustainable urban development, Collaborative Governance.*

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General en 2015, define 17 objetivos, cuya consecución se espera alcanzar progresivamente en el plazo de quince años, que finaliza en 2030. Estos objetivos se contemplan como “una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás”.

Como se pone de manifiesto en la propia Web de Naciones Unidas<sup>1</sup>, en el espacio de presentación de los objetivos 2030, estos incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades.

En este último aspecto, el referido al medio urbano, se establece como objetivo “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, para lo cual, se concretan, entre otros, los siguientes objetivos operativos específicos a alcanzar:

*11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.*

*11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.*

La *Nueva Agenda Urbana* aprobada, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III), celebrada en Quito del 17 al 20 de octubre de 2016 y refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en sesión plenaria de 23 de diciembre de

---

(1) <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

2016, “representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo”<sup>2</sup>.

Sería un error pensar que la *Nueva Agenda Urbana* se plantea pensando sólo en las regiones del mundo en proceso de desarrollo. Por el contrario, los objetivos 2030 se hacen extensivos para el conjunto de las sociedades y territorios del planeta, si bien, cobran especial significado en aquellas en estadios más retrasados, dentro del proceso de desarrollo.

Es por esto, por lo que las sociedades que han alcanzado un elevado estado de desarrollo también se ven preocupadas por la consecución de los objetivos y propósitos señalados por la ONU. Como ha puesto de manifiesto Uhaldeborde<sup>3</sup> “el futuro de las ciudades europeas dependerá de las características de la aleación que surja de la triple alianza entre coherencia territorial, cohesión social y conversión medioambiental”

Conviene tener en cuenta que “los desequilibrios que se manifiestan en el espacio intraurbano deben entenderse como el resultado de la interacción de un conjunto de dimensiones de la realidad urbana, en función de cómo se posicionen en torno a un conjunto de principios o valores sobre las formas de organización social, entre los que se pueden citar los siguientes:

- *cohesión-integración,*
- *eficiencia espacial y competitividad,*
- *sostenibilidad,*
- *calidad de vida y bienestar,*
- *equidad territorial,*
- *justicia ambiental.*

[De tal forma que] las desigualdades intraurbanas son consustanciales a la realidad geográfica que en un momento dado exhibe cualquier metrópoli como Madrid; además, dichas desigualdades son imposibles de entender

---

(2) <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.

(3) UHALDEBORDE, Jean-Michel, “Las ciudades europeas: Nuevos paradigmas, nuevas estrategias”. *Papeles de Economía Española* N° 153 (2017) pag.18

descontextualizadas de su dinámica temporal, es decir de su devenir histórico, pasado y reciente”.<sup>4</sup>

En este artículo se analizan las situaciones de desequilibrio territorial existentes en la ciudad de Madrid, el modo en que ese desequilibrio territorial se ha manifestado a lo largo del tiempo y los instrumentos adoptados por las autoridades municipales y regionales para avanzar en el reequilibrio territorial y en la cohesión social dentro de la ciudad.

Se han realizado muchos estudios sobre desequilibrio territorial<sup>5</sup>. Los indicadores comúnmente utilizados son los siguientes:

Demográficos: población / nacionalidad / esperanza de vida / edad / sexo / estructura familiar.

Sociales: existencia de tejido asociativo / formación académica / fracaso escolar / delincuencia / nivel de salud.

Económicos: renta / desempleo (juvenil, adulto, larga duración sin subsidio) / percepción de Renta Mínima de Inserción Social.

Urbanos: referidos a

dotaciones urbanas: parques, centros educativos, sanitarios, culturales, deportivos, de ocio, tercer edad...

Vivienda: tamaño / estado / antigüedad / dotación de ascensor / índice de hacinamiento.

Transporte: red de metro / red de cercanías / red de autobuses.

A partir de estos indicadores podríamos trazar un mapa social de la ciudad, que permitiría a las autoridades determinar dónde intervenir prioritariamente para reducir esos desequilibrios territoriales<sup>6</sup>.

Para ello, se realizarían inversiones en:

Infraestructuras.

Equipamientos y dotaciones urbanas.

Vivienda.

---

(4) “La Desigualdad Intraurbana en la Ciudad de Madrid”. Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid N° 46, [www.madrid.es](http://www.madrid.es) (2015).

(5) CUADRADO ROURA, Juan Ramón (Dir.), “Reequilibrio territorial en la ciudad de Madrid. Estudio comparativo situación social y económica de sus 21 distritos”, Madrid, Observatorio de la Ciudad, Ayuntamiento de Madrid, 2005.

VINUESA ANGULO, Julio (Dir.), “Síntesis de la situación de los desequilibrios territoriales en la ciudad de Madrid”, Madrid, Observatorio Económico, Ayuntamiento de Madrid, 2007.

(6) GONZÁLEZ ESTEBAN, Carlos “Planes Especiales de Inversión por distritos de Madrid. La participación de los ciudadanos en la definición y gestión de programas municipales de inversión”. *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*. n° XLVII (2007). Págs. 651-665.

y desarrollarían programas sociales<sup>7</sup> en materia de:

Empleo.

Educación, Infancia y Juventud.

Servicios Sociales y Familia.

Mayores.

Mujer e Igualdad de Oportunidades.

Convivencia.

Deporte y Cultura.

Seguridad y Movilidad.

Escena Urbana y Urbanismo.

Apoyo al Asociacionismo.

Pero no podemos olvidar que la estructura y la organización espacial, así como el funcionamiento y la dinámica de una ciudad, es un sistema extraordinariamente complejo.

La realidad es compleja y multidimensional. De modo que no basta con instrumentar líneas de intervención que operen de forma desconexa, sino que hay que buscar el modo de actuar con una visión integral del territorio.

En el estudio *Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables en España*<sup>8</sup>, realizado por el Ministerio de Fomento en el año 2011, se analiza la “vulnerabilidad urbana” como

Aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar.

---

(7) Ayuntamiento de Madrid, Planes de Barrio. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Organizacion-municipal/Planes-de-barrio-2009-2018/?vgnextfmt=default&vgnextoid=8de5ecfd6da00410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=2ef308a90a1e9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD&rm=%2Ca0287983b38ce210VgnVCM2000000c205a0aRCRD%2C13a0b98ec3a8f210VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

(8) Este estudio analiza la “vulnerabilidad urbana” de las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. En el estudio se identifican los barrios vulnerables de estas ciudades españolas desde una perspectiva multidimensional o multifactorial tomando unos “Indicadores Básicos de Vulnerabilidad Urbana”, que permiten caracterizar los barrios a partir de la información estadística disponible a nivel de sección censal en los Censos de Población y Vivienda (1991, 2001 y 2011). [https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICA/OBSERVATORIO/Analisis\\_urba\\_Barrios\\_Vulnerables/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICA/OBSERVATORIO/Analisis_urba_Barrios_Vulnerables/)

Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida.

Es decir, resignación a no poder mejorar socialmente y temor a la posibilidad real de caer a una situación aún peor de la actual, y todo ello desde cuatro dimensiones básicas:

- La dimensión socio-demográfica;
- La socioeconómica;
- La residencial y
- La vulnerabilidad subjetiva.

En los estudios realizados observamos dos aspectos destacables:

Por una lado, la persistencia histórica de los desequilibrios. Es decir, que allí donde hace 80 años había una situación de desequilibrio, la misma se mantiene en la actualidad.

Por otro, la concurrencia de situaciones de vulnerabilidad económica y social con carencias urbanas, referidas a infraestructuras, dotaciones urbanas y transporte.

Antes de entrar a examinar los desequilibrios que presenta la ciudad de Madrid en el momento actual, vamos a hacer un rápido repaso del modo en que los mismos han ido surgiendo a lo largo de los últimos siglos.

Hasta mediados del siglo XIX el crecimiento de la ciudad fue paulatino y sostenido, sin que este crecimiento produjera grandes desequilibrios territoriales.

Con esto no quiere decirse que no hubiera desigualdades sociales, que las había y muy grandes, sino que estas desigualdades sociales no derivaban en desequilibrios territoriales.

A mediados del siglo XIX, Madrid contaba con 250.000 habitantes.

Con la llegada del ferrocarril, Madrid se abre a la periferia peninsular, iniciándose un importante proceso de industrialización y desarrollo económico, que hacen de Madrid un intenso polo de atracción migratoria, dando lugar a la aparición de los primeros suburbios obreros en Tetuán, Puente de

Vallecas, La Guindalera..., así como la densificación de barrios céntricos como el de Lavapiés.

La ciudad habrá alcanzado el millón de habitantes al finalizar los años 30. Pero será en los años 50 y primeros 60, con las grandes migraciones propiciadas por el desarrollismo, cuando se produzca la eclosión de inmensas bolsas de infravivienda en toda la periferia urbana.

Para atender esta situación, se aprueba, mediante Ley de 13 de noviembre de 1957, el Plan de Urgencia Social para Madrid<sup>9</sup> y el Estado creará nuevos organismos a los que se encomienda la transformación de estos inmensos poblados de chabolas en núcleos urbanos, con la construcción de viviendas dignas y la dotación de los servicios urbanos básicos.

Al tiempo que estos organismos públicos promueven la construcción de los poblados dirigidos, los de absorción, de vivienda mínima y experimental o las unidades vecinales de absorción, se cede a la iniciativa privada la construcción de grandes desarrollos urbanos para las incipientes clases medias (surgiendo los barrios de Niño Jesús, la Estrella, Arapiles, la Concepción o Moratalaz) así como para las clases más modestas en emplazamientos más periféricos (Virgen de Begoña, Barrio del Pilar, Ciudad de los Poetas, Usera y un largo etcétera). Fuera de Madrid, los municipios limítrofes se verán convertidos en ciudades dormitorio.

Refiriéndonos a los barrios destinados a las clases obreras, en su origen, podemos señalar algunas características comunes:

- Población inmigrante de nacionalidad española y procedente de áreas rurales.
- Bajos niveles de renta.
- Bajos niveles culturales.
- Ausencia de cualificación profesional (de carácter no agrícola)
- Sentido de pertenencia al barrio.

Es este sentido de pertenencia al barrio el que dará pie a movimientos ciudadanos reivindicativos de mejores condiciones de vida, originando un

---

(9) Ley de 13 de noviembre de 1957 sobre Plan de Urgencia Social de Madrid. BOE núm. 286, de 14 de noviembre de 1957, pp. 1085 a 1088.

fenómeno asociativo, de carácter vecinal, y una notable cohesión y solidaridad social.

Si avanzamos un par de décadas, en los años 80 se producen nuevos poblados chabolistas que, a diferencia de lo ocurrido en los años 50 y 60, en este caso, albergarán a una población de etnia gitana.

Serán también en estos años cuando surja el problema de la droga<sup>10</sup>, que ataca de forma dolorosísima estos barrios obreros, junto con el desempleo, resultado de la segunda crisis del petróleo de 1978 y del estancamiento derivado de la incertidumbre política que se produce durante la transición.

Con ello aparecerá también el fenómeno de la delincuencia callejera y la inseguridad ciudadana.

A todos estos factores se unirá también el deterioro experimentado en gran parte del parque de viviendas sociales construidas en los años 50 y 60, que provocará fuertes reivindicaciones vecinales, a las que responderán las tres administraciones (estatal, autonómica y local), con un intensísimo programa de inversiones originado a partir de la Orden Comunicada del Ministerio de Vivienda de 24 de mayo de 1979, con el que se iniciaría el Programa de Remodelación de Barrios<sup>11</sup>.

Se rehabilitarán barrios enteros, eliminando problemas estructurales en los edificios y mejorando los estándares de las viviendas.

Se renovarán los servicios urbanos y las infraestructuras.

Se acometerán nuevos equipamientos públicos.

Mejorarán las infraestructuras para el transporte público.

---

(10) Fruto de la reiterada demanda de los movimientos sociales, en el debate sobre el Estado de la Nación del año 1985, celebrado en el Congreso de los Diputados, en el que se puso de manifiesto la grave situación que en los barrios obreros estaba produciendo el consumo de heroína, el Gobierno se comprometió a impulsar un Plan Nacional Contra la Droga. Real Decreto 1677/1985, de 11 de septiembre, de Coordinación Interministerial para la ejecución del Plan Nacional sobre Drogas. BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 1985, páginas 29661 a 29661. Es de señalar que las asociaciones de vecinos están advirtiendo de la vuelta de la heroína a los barrios. [elsalto diario.com/drogas/heroína-en-madrid-imágenes-que-vuelven-al-barrio](http://elsalto.diario.com/drogas/heroína-en-madrid-imágenes-que-vuelven-al-barrio).

(11) Puede consultarse una relación detallada de las actuaciones desarrolladas en LÓPEZ LUCIO, Ramón, "El Programa de barrios en remodelación, Madrid, 1976-1988", en *"Vivienda Colectiva, Espacio Público y Ciudad: Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales, 1860-2010"*, Buenos Aires, NOBUKO, 2012, pp.173 a 190. [http://oa.upm.es/40092/8/VIVIENDA\\_COLECTIVA\\_ESPACIO\\_PUBLICO\\_CIUDAD\\_03\\_173-242.pdf](http://oa.upm.es/40092/8/VIVIENDA_COLECTIVA_ESPACIO_PUBLICO_CIUDAD_03_173-242.pdf)

Se erradicarán los poblados marginales de infravivienda, con el realojo de sus habitantes en los barrios rehabilitados.

Sin embargo, estos realojos provocarán grandes problemas de convivencia con la población originaria de estos barrios. Para tratar de facilitar esta integración social de las comunidades realojadas y evitar los problemas de convivencia originados en las comunidades receptoras, el *Plan de Acciones para la erradicación del chabolismo gitano* del Área de Urbanismo e Infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid (1984) tenía por objeto, entre otros propósitos, la “incorporación de los gitanos al resto de la sociedad”<sup>12</sup>. En 1986 se firmó por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid el Convenio de colaboración para el realojamiento de la Población Marginada de Madrid, que daría origen al Consorcio de la Población Marginada de Madrid y sería sustituido en 1998 por el Instituto de Realojamiento e Integración Social, conocido por su acrónimo IRIS<sup>13</sup>.

Con la recuperación económica, experimentada entre finales de la década de los 90 y comienzos de la del 2000, se produce un repunte del empleo, con dos consecuencias inmediatas: el abandono escolar temprano y la aparición de nuevos movimientos migratorios, procedentes del Este de Europa, el Magreb y el continente americano y, en un segundo momento, de China.

Son años de bonanza económica, durante los cuales las administraciones impulsarán nuevos planes de inversiones en equipamientos e infraestructuras en los barrios, a fin de reequilibrar territorialmente la ciudad. Proceso que se verá truncado con la crisis financiera (Lehman Brothers) y posterior recesión económica, durante la cual los programas de inversión serán reemplazados por el reforzamiento de los programas de intervención social.

---

(12) LAGO ÁVILA, María Jesús “El otro Madrid: el chabolismo que no cesa. Actuación autonómica en políticas de realojamiento e integración social 1997-2010” *Estudios Geográficos*, CESIC, Madrid, Vol. LXXV (2014) p. 222.

(13) Ley 16/1998, de 27 de octubre de la CAM de Creación del Instituto de Realojamiento e Integración Social. BOCM núm. 258 de 30 de Octubre de 1998 y BOE núm. 56 de 06 de Marzo de 1999. Vigente hasta diciembre de 2015, en que se establece la Agencia de Vivienda Social de la CAM.

DISTRITO	INTERCOMUNICACIONES SOCIALES	ÍNDICE DE ENVOLVRIMIENTO	RAZÓN DE JUVENES	PORCENTAJE DE ESTUDIANTES EN LA ESCUELA	TASA DE EMPLEO JUVENIL	REQUERIMIENTO DE PROFESIONALES	ALUMNOS CON NECESIDAD DE ATENCIÓN EDUCATIVA	PORCENTAJE DE POBLACION DE 15 A 24 AÑOS COMPLETADOS	RENTA PROMEDIO DE LA ZONA	PORCENTAJE DE POBLACION DE 15 A 24 AÑOS INDETERMINADO	TASA DE EMPLEO SOCIAL	NUMERO DE EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL	NUMERO DE EMPLEADOS EN ECONOMIA SOCIAL	NUMERO DE EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL
IF veas mayor edad mayor	4,36	2,16	3,82	3,18	5,01	11,51	939	813	1,98	1288	3,31	67,32	9,36	3,05
PUENTE VALLERAS	53	18,68	77,31	14,36	6	14,730	2	1,177	1	15,72%	1	1,682	1	48,43%
CAMARONCEL	65	20,01	74,39	15,82	5	12,771	2	1,306	4	10,15%	4	1,986	5	54,94%
VILLAVIEJA	74	18,13	92,47	16,26	4	9,024	1	1,076	14	14,01%	3	1,028	4	42,24%
LATINA	50	24,91	2	50,05	16	10,689	3	1,235	5	9,38%	6	1,933	3	47,64%
USERA	53	18,36	14	88,54	7	7,301	6	1,370	3	14,39%	2	1,681	4	38,33%
TELLEZ	119	20,01	9	60,18	3	6,289	9	771	11	6,28%	10	22,025	10	38,15%
VILLAVIEJA	120	11,58	21	159,88	1	5,933	12	771	11	9,42%	5	20,402	7	44,12%
BARCELONAS	128	17,76	17	94,38	4	6,818	8	944	7	6,38%	9	21,956	10	42,42%
CIUDAD LINEAL	144	22,30	6	57,12	15	11,142	5	1,114	6	4,78%	12	22,182	11	38,82%
VICALVARO	149	14,07	20	141,54	2	11,222	10	8,52%	5	3,477	17	19,537	6	33,01%
CENTRO	156	16,52	18	54,63	16	21,26	13	5,961	10	5,10%	11	23,083	12	34,11%
PORTALEZA	167	18,27	13	94,33	5	6,779	11	665	8	3,84%	13	23,229	15	35,40%
NOVAJALAZ	167	25,07	1	49,05	19	7,68	14	558	15	6,70%	8	21,230	8	30,05%
FUERZOS ARMADOS	169	19,68	11	85,2	8	7,25	20	3,77%	16	6,743	7	1,601	2	36,14%
ARGANDELA	183	17,69	16	72,59	11	3,73	15	4,21%	14	5,372	13	415	18	27,82%
MONJOLIVA	204	20,88	8	70,65	12	9,95	13	2,94%	18	3,088	20	742	15	23,91%
RETIRO	222	24,11	3	50,53	17	6,69	21	3,08%	17	3,157	19	250	212	25,96%
BARAJAS	229	15,30	19	110,2	3	6,63	16	4,13%	15	1,280	21	212	37	23,87%
CHAMBERI	229	23,98	4	46,45	21	10,86	12	2,82%	19	3,600	15	115	18	31,48%
CHAMARTIN	231	22,59	7	58,47	14	8,26	17	2,16%	21	3,454	16	121	17	17,38%
SALAMANCA	248	23,76	5	48,13	20	11,25	9	2,61%	20	3,616	16	391	20	19,99%

Tabla 1. Índice sintético de indicadores sociales por distritos en la ciudad de Madrid Fuente: Banco de datos de Ayuntamiento de Madrid. Elaboración propia

Esteban, CARLOS GÓNZALEZ, «Desequilibrio territorial y vulnerabilidad social en la ciudad de Madrid. La necesaria aplicación de la nueva agenda urbana en la implementación del Objetivo 11 para el desarrollo sostenible 2030 de la ONU», *Anales del Instituto de Estudios Madrileños* (Madrid), LVII (2017), págs. 61-80.

Una vez vistos los antecedentes a las situaciones de desequilibrio territorial, veamos ahora qué datos arrojan los diferentes indicadores, seleccionados entre los disponibles<sup>14</sup>.

Si volcamos estos indicadores en planos, observamos que, sean los que sean los indicadores manejados, casi todos nos brindan un mismo ranking de distritos desfavorecidos. Como muestra, el plano de distritos municipales según el grado de desarrollo, atendiendo a las variables esperanza de vida al nacer, proporción de residentes de 30 a 64 años con estudios superiores y la renta bruta disponible per capita<sup>15</sup>.

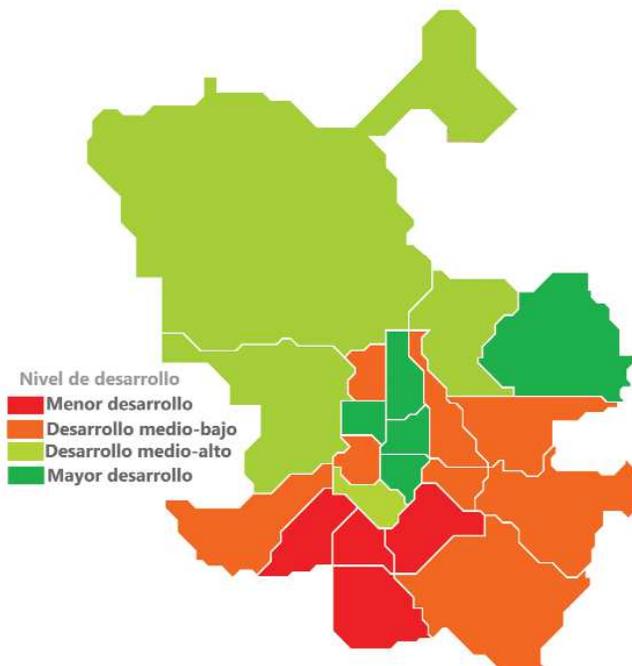


Gráfico 1. Distritos municipales según grado de desarrollo.

(14) La Web del Ayuntamiento de Madrid ofrece una amplísima batería de datos estadísticos que permite realizar diferentes cruces y análisis, si bien el nivel de desagregación se produce, y no en todos los casos, a nivel de barrio administrativo. [www-2.munimadrid.es/CSE6/control/menuCSE?filtro=NS&tablaSerie=SERIES](http://www-2.munimadrid.es/CSE6/control/menuCSE?filtro=NS&tablaSerie=SERIES)

Asimismo se publica un Panel anual de indicadores de distritos y barrios de Madrid.

[http://datos.madrid.es/FWProjects/egob/contenidos/datasets/ficheros/Panel%20de%20indicadores%20de%20distritos%20y%20barrios\\_versi%C3%B3n%202017.pdf](http://datos.madrid.es/FWProjects/egob/contenidos/datasets/ficheros/Panel%20de%20indicadores%20de%20distritos%20y%20barrios_versi%C3%B3n%202017.pdf)

(15) DÍAZ OLALLA, José Manuel y BENÍTEZ ROBREDO, Teresa (Dirs.), “Estudio de salud de la ciudad de Madrid 2014”, Madrid, O. A. Madrid Salud, Ayuntamiento de Madrid, 2015

Y si tomamos un indicador cualquiera de los habitualmente manejados, es cuando podemos entender el verdadero significado de la palabra desequilibrio.

Está claro que no es lo mismo Puente de Vallecas o Villaverde, con tasas de paro en torno al 12 %, que Salamanca o Chamartín, cuya tasa de paro, en abril de 2018, no llega al 5,5%. Afortunadamente, estas tasas de paro se están reduciendo mucho en los últimos dos años.

O el porcentaje de población de 25 a 39 años sin estudios completados, que en el Distrito de Puente de Vallecas es casi 8 veces mayor que en el de Salamanca.

Por no decir el número de receptores de renta mínima de inserción, que en el distrito de Puente de Vallecas es 67 veces mayor que en el de Salamanca.

Pero, si descendemos desde el nivel distrital al de barrios administrativos, podemos observar como ese desequilibrio territorial se reproduce nuevamente, dentro del propio distrito.

4. Estimador de tasa de desempleo registrado (*). Población total			
Distritos / Barrios	Diciembre 2015		
	Total	Hombres	Mujeres
Ciudad de Madrid	12,49	11,86	13,12
<b>20. San Blas - Canillejas</b>	<b>14,19</b>	<b>13,37</b>	<b>15,03</b>
201. Simancas	16,18	16,08	16,30
202. Hellín	22,84	22,27	23,46
203. Amposta	23,25	25,06	21,46
204. Arcos	17,46	17,44	17,47
205. Rosas	9,65	7,49	11,81
206. Rejas	9,80	8,52	11,12
207. Canillejas	14,88	13,78	16,06
208. Salvador	9,18	7,88	10,43

Tabla 2. Barrios de San Blas-Canillejas. Estimador de tasa de desempleo registrado. Abril 2018

Cuanto más nos acerquemos, más fácil podremos comprobar que no es lo mismo vivir en Hellín que vivir en Las Rosas, por más que sean barrios

límites. Como tampoco es lo mismo ser hombre que ser mujer, a la hora de encontrar empleo.

Esto nos conduce a la necesidad de manejar diferentes niveles de intervención.

En unos casos lo podremos hacer a nivel ciudad, como puede ocurrir en cuanto a los programas sociales orientados al individuo, dentro de las diferentes políticas sectoriales.

Así en cuanto a los servicios de teleasistencia o de ayuda domiciliaria a mayores. Lo mismo en cuanto a subsidios a desempleados o la atribución de la renta mínima de inserción social, la concesión de becas escolares o las ayudas de comedor a familias en riesgo de exclusión.

Son políticas y programas sociales que no se formulan teniendo en cuenta el factor territorial, sino teniendo en cuenta parámetros sociales, individualmente considerados (nivel de renta, estructura familiar...).

Este nivel de análisis también es el adecuado para decidir la localización de centros de prestaciones sociales, reforzándolos en los distritos desfavorecidos.<sup>16</sup>

Pero al observar el plano de la ciudad, podemos distinguir muchísimas áreas con identidad propia, dentro del barrio administrativo al que pertenecen; y si trasladamos la observación desde el plano a la realidad urbana misma, comprobamos que esa identidad se vive cotidianamente en esos ámbitos.

Es decir, que la población se percibe como parte de ese barrio natural. A diferencia de lo que ocurre en cuanto al barrio administrativo, respecto del cual los vecinos no tienen ningún sentimiento de pertenencia.

Esto es importante, por cuanto determina que los parámetros estadísticos que habíamos empleado a nivel de barrio administrativo dejan de ser significativos para analizar las singularidades de cada barrio natural<sup>17</sup>.

---

(16) HERNÁNDEZ AJA, Agustín (Dir.) "La ciudad de los ciudadanos" Ministerio de Fomento, Madrid, 1997 <http://habitat.aq.upm.es/aciudad/>

(17) PÉREZ QUINTANA, Vicente "Estudio sobre barrios desfavorecidos de Madrid" Fundación Iniciativas Madrileñas, [www.tetuanmadrid.com](http://www.tetuanmadrid.com) (2007) ofrece un interesante modelo de análisis metodológico para el estudio de las desigualdades territoriales y su aplicación a la ciudad de Madrid a partir de datos tomados por



Foto 1. San Cristóbal. Distrito de Villaverde.

En no pocas ocasiones, dos barrios colindantes, comprendidos en un mismo barrio administrativo, presentan estándares muy diferentes entre sí.

Por tanto, una vez cubiertos los programas de intervención social de carácter individual, articulados para el conjunto de la ciudad, el nivel adecuado de intervención territorial es el del barrio natural, en el que se producen las relaciones comunitarias.

Al situarnos en este plano comunitario, descubrimos que la información objetiva, es decir la que resultaría de las fuentes estadísticas, cede en importancia, frente a la información referida a las relaciones que se producen dentro de cada uno de los ámbitos, y tenemos que ser conscientes de que acceder a esta información es mucho más difícil. No cuelga en Internet.

Dicho de otro modo, a nivel de barrio, el análisis de los desequilibrios territoriales debe traducirse en una mejor comprensión de las dinámicas subyacentes a esos desequilibrios.

---

secciones censales, lo que permite un mejor ajuste en el análisis de los barrios naturales. Este estudio fue el tomado en consideración por el Ayuntamiento de Madrid en la determinación del programa "Planes de Barrio 2009-2012"

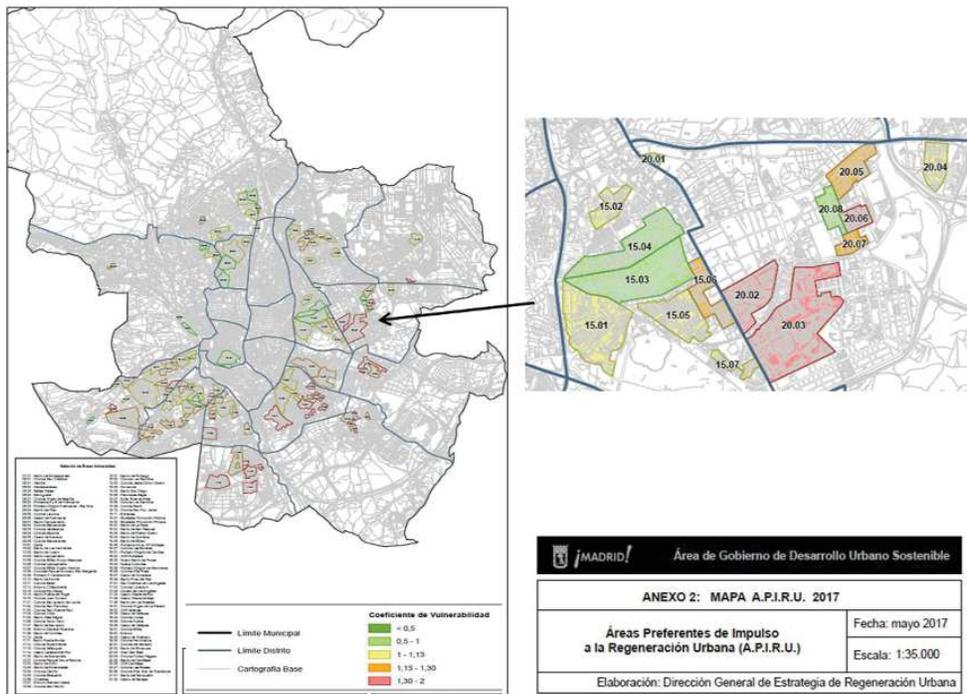


Gráfico 2. Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (A.P.I.R.U.)<sup>18</sup>

Y ¿cuáles son los problemas que se le transmite a la administración desde los barrios?

Vamos a limitarnos a hacer un enunciado rápido del tipo problemas más frecuentes, presentes en los barrios desfavorecidos de la ciudad de Madrid:

Dificultad de acceso al mundo laboral. Desempleo y baja o inadecuada cualificación profesional.

Problemas de inserción social y, derivado de ello,

Problemas de convivencia a nivel comunitario. Esta conflictividad social se observa:

A nivel de barrio, en la utilización del espacio público y, particularmente, en las instalaciones deportivas.

(18) Ayuntamiento de Madrid, Plan Municipal en Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana 2016. <https://www.madrid.es/UnidadWeb/UGBBDD/Descriptivos/GeneralDescriptivos/ficheros/Informacion%20A.P.I.R.U.pdf>.

Se puede consultar, también, VILLACANA BEADES, Silvia <http://www.planur-e.es/miscelanea/ver/nuevas-herramientas-al-servicio-del-planeamiento-los-indicadores-urbanos>

Pero también en el ámbito escolar y  
En el seno de las comunidades de vecinos  
Problemas derivados del estado de las viviendas.  
Absentismo escolar.  
Dificultad para la conciliación de la vida profesional y familiar.  
Aislamiento social de las personas mayores.  
Problemas de desigualdad y violencia de género  
Situaciones de dependencia económica

Debemos insistir en que, para poder analizar en profundidad la naturaleza de estos problemas, ya no nos basta con las fuentes estadísticas. Por tanto, la cuestión es cómo poder acceder a esa información.

Como quiera que el propósito es el de articular programas de intervención para el reequilibrio territorial, una posibilidad que se nos abre es el que esta intervención se realice desde el propio territorio, dando entrada a la colaboración y a la participación de la propia comunidad e involucrando a los movimientos ciudadanos, vecinales, entidades sociales, etc.

En la “Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos”<sup>19</sup> se establecen como referentes las ciudades que *alientan la participación, promueven la colaboración cívica, generan un sentimiento de pertenencia y propiedad entre todos sus habitantes, otorgan prioridad a la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad que crean las condiciones adecuadas para las familias, contribuyen a mejorar la interacción social e intergeneracional, las expresiones culturales y la participación política, según proceda, y fomentan la cohesión social, la inclusión y la seguridad en sociedades pacíficas y pluralistas, donde se satisfacen las necesidades de todos los habitantes, reconociendo las necesidades específicas de aquellos en situaciones de vulnerabilidad*

El lema del Día mundial de las Ciudades para el año 2017 fue “Innovative Governance Cities”<sup>20</sup>, constatándose que “muchos países están trabajando en la mejora de sus capacidades en materia de gobernanza, des-

---

(19) <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

(20) <http://www.urbanoctober.org/2017/downloads/UrbanOctoberGuidelines2017.pdf>

arrollando novedosos modelos de participación ciudadana y sumando multiplicidad de actores [políticos, sociales y económicos] en la consecución de un desarrollo sostenible”

Tal y como se recoge en la “Guía para el desarrollo urbano sostenible en el siglo XXI” conocido como el “Manual de Shanghai”, del año 2017, “la gobernanza colaborativa anima a todos los actores con intereses en la materia (incluidas organizaciones civiles y ciudadanos) a participar en las decisiones colectivas....El papel del gobierno municipal se transforma, desde su anterior función decisoria, a una nueva función de impulso y de organización de plataformas [y entornos] de colaboración, guiando a los participantes a través del proceso de toma de decisiones”<sup>21</sup>.

En caso de que nos decidiésemos a actuar así, aún nos quedaría por resolver el momento y el nivel de la participación. Simplificando un poco, podríamos señalar tres posibles momentos:

Fase de análisis de la situación.

Fase de definición de la intervención (es decir, qué queremos hacer y cómo hacerlo).

Fase de desarrollo de la intervención.

Esquema que se reproduciría sucesivamente, a modo de movimiento continuo, con la evaluación de los efectos de la intervención, es decir de análisis de la nueva realidad, tras la intervención, y sucesiva definición de nuevas intervenciones, etc.

La participación de las entidades en la fase de análisis permite acceder a un conocimiento especializado sobre las diversas realidades concretas, al que, de otro modo, no podríamos llegar. Tal vez si a los hechos, pero difícilmente a la realidad sentida por los residentes en el barrio.

Con este modo de actuar, resultará mucho más sencillo determinar las acciones prioritarias a articular, pues ya no solo trataríamos de avanzar en el reequilibrio territorial, sino que daríamos un salto cualitativo al descubrir que el efecto de los programas de reequilibrio territorial se multiplica cuando va acompañado de medidas orientadas a una mayor cohesión social.

---

(21) <http://www.urbanoctober.org/2017/downloads/ShanghaiManual2017AnnualReport.pdf>. p.10



Foto 2. Comisión Ciudadana de Seguimiento Planes de Barrio de Carabanchel

Y esto se produce, precisamente, desde la participación de la sociedad en la articulación de los programas.

En la medida en que damos entrada a la sociedad en la fase de análisis, los diferentes grupos empiezan a sentirse escuchados y, al tomar protagonismo, empiezan, también, a abrirse a la colaboración, bajando las barreras y expresando con confianza sus necesidades, sus dificultades y sus preocupaciones.

Al introducir esta información, la matriz cambia y, las prioridades en la intervención también se modifican, ajustándose mucho más a las necesidades de las comunidades.

Como cambiará también nuestro modo de percibir nuestra función y empezaremos a pensar en, por ejemplo, cómo trabajar para ganarnos la confianza de los jóvenes y adolescentes.

Si extendemos la participación a la fase de ejecución, dejando que las entidades toman parte activa en su desarrollo, se producirá un mayor compromiso con el proyecto.

La comunidad pasa de ser parte pasiva, receptora de los programas, a ser parte activa, corresponsabilizándose de su propia transformación.

Pero ocurre también, y así se observa desde la administración, que la comunidad adopta una actitud de escucha a los propios individuos que la integran, así como de acogimiento, asumiendo iniciativas orientadas a ayudar a cada uno de sus miembros a que tomen responsabilidad en su propio desarrollo personal y familiar e, incluso, comunitario.

El diálogo pasará de ser bidireccional, entidades-administración, a ser multidireccional, al abrirse al que se produce entre las diversas entidades; diálogo que muy posiblemente no se había producido hasta ese momento, por carecer de un punto de encuentro.

“El sistema de gobernanza en red, que conlleva la pluralidad de centros de poder, permite gestionar mejor los recursos sociales y la asunción de responsabilidades en la prestación de bienes y servicios públicos”<sup>22</sup>.

A modo de ejemplo, en Triángulo del Agua, dentro del barrio administrativo de Palomeras Bajas, venciendo, por cierto, las graves dificultades motivadas por la oposición de los clanes familiares gitanos, la Asociación de Vecinos ha articulado, a partir de fondos municipales, en colaboración con una radio comunitaria, y el impulso de la Asociación de Mujeres Gitanas Alborea, el programa “También contamos”, especialmente orientado a las mujeres gitanas. Además del hecho de la implicación de varias entidades, es de destacar el que fueran las propias mujeres participantes las que definieran el propósito último del programa, siendo éste el siguiente:

Desarrollar una actitud crítica frente a la realidad social

Promover la comunicación, el respeto mutuo, la tolerancia y una convivencia en paz, mediante el diálogo en grupo.

Seguir trabajando para crecer en autoestima, seguridad, confianza, atendiendo especialmente el factor género.

Favorecer el apoyo mutuo, aprovechando las ocasiones que se presenten para ello en el día a día, y si no se dan estas circunstancias, creando posibilidades para ello.

---

(22) <http://www.urbanoctober.org/2017/downloads/ShanghaiManual2017AnnualReport.pdf>. p. 17

De este modo, la nueva gobernanza debe propiciar y contribuir, aún cuando solo sea de modo indirecto, a la mayor cohesión social de los barrios y, fruto de ello, al mayor protagonismo de la propia sociedad en la mejora de sus condiciones de vida. Tomando el lema para 2018 del Foro de Davos, las autoridades y la sociedad deben seguir trabajando para *crear un futuro compartido en un mundo fracturado* (“Creating a Shared Future in a FracturedWorld”)<sup>23</sup>.

---

(23) <https://qz.com/1184818/davos-2018-theme-creating-a-shared-future-in-a-fractured-world/>