

Análisis urbanístico de **Barrios Vulnerables** en España

Síntesis Metodológica y Créditos 1991

La presente Síntesis Metodológica se ha realizado a partir del documento de síntesis del:

"CONVENIO PARA LA REALIZACIÓN DE ESTUDIOS RELACIONADOS CON EL ANÁLISIS URBANÍSTICO DE BARRIOS DESFAVORECIDOS Y LA GESTIÓN DE UN BANCO DE DATOS SOBRE BUENAS PRACTICAS DE HÁBITAT"

fruto del Convenio realizado entre el Ministerio de Fomento (a través de la Dirección General de Acciones Concertadas en las Ciudades del Ministerio de Obras Públicas Transportes y Medio Ambiente) y el Instituto Juan de Herrera de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.



DEPARTAMENTO
URBANÍSTICA Y
ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO
I.J.H./ETSAM

INDICE.

- 1. Introducción.**
- 2. Método de trabajo.**
- 3. Contenido de las Fichas.**
- 4. Conceptos básicos utilizados.**
- 5. Créditos.**

1. INTRODUCCIÓN.

1.1 Antecedentes.

El gobierno español forma parte, en el seno de la OCDE, de un Proyecto cuyo objetivo es estudiar la situación de los "barrios desfavorecidos", con el fin de redactar un informe para los gobiernos integrados en dicha organización. El compromiso del Gobierno español es aportar un informe que contenga un análisis de las características de estos barrios y las medidas que deberían desarrollar los Gobiernos nacionales para la integración de políticas públicas en los mismos.

En la realización del informe colaboran el Ministerio de Fomento y el Instituto Nacional de Estadística (INE), realizando la sección de urbanismo de Instituto Juan de Herrera (IJH) de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) el análisis urbanístico y descripción de los barrios a partir de los datos facilitados por el INE y elaborados por ANALÍSTICA como asistencia técnica del ministerio.

El objetivo del trabajo es el de localizar los barrios contenidos en el conjunto de las secciones censales con índices críticos (obtenidas de la explotación del censo de 1991), realizando un ficha independiente por cada barrio y un informes diferenciado por ciudad. Al mismo tiempo el trabajo pretende abrir una reflexión sobre el concepto de vulnerabilidad desde una perspectiva urbanística, ampliando el análisis mas allá de la simple agrupación de secciones censales en función de criterios de contigüidad y tamaño, dotando de criterios para la determinación de su homogeneidad funcional. Se proponen conceptos que podrían servir de base tanto para la determinación de los espacios vulnerables en el caso español, como para la reflexión sobre sus causas y, en su caso, la determinación de problemas tipo y el diseño de métodos de intervención urbanística sobre las áreas vulnerables de nuestras ciudades.

2. MÉTODO DE TRABAJO.

En el desarrollo del trabajo se ha optado por sustituir la denominación de "*barrios desfavorecidos*" por el de "*barrios vulnerables*". Para nosotros un barrio es un espacio dotado de unas propiedades de continuidad espacial y de articulación social, que permite la apropiación por sus habitantes y es percibido como unidad - propiedades que no se dan a menudo en las ámbitos delimitados - asimismo el concepto de vulnerable nos parece más complejo que el concepto de desfavorecido. El término *vulnerable* indica que el espacio se encuentra frente a una posible situación crítica, de forma que de no actuarse sobre las bases del problema el área entrará en crisis pudiéndose producir una degradación funcional y social del ámbito que lo conduzca a la marginación. El término *desfavorecido* podría indicar que el espacio delimitado tan solo tiene carencias materiales que podrían revertirse mediante medidas de ampliación o renovación de las dotaciones existentes. El término vulnerable indica la necesidad de acciones integrales, el término desfavorecido permitiría colegir que la situación al problema podría pasar por el desarrollo y ampliación de las políticas sectoriales al uso.

Los barrios vulnerables objeto de estudio se han definido gracias al análisis urbanístico de las secciones censales con índices de vulnerabilidad obtenidas por explotación del censo de 1991. El trabajo se ha limitado a aquellas ciudades mayores de 50.000 habitantes y a las capitales de provincia que contaban con áreas con índices de vulnerabilidad y tamaño compatible con los mínimos de población definidos mas adelante. De las ciudades posibles (116), en 35 la explotación del censo no desvela ningún área vulnerable, o las que aparecen no tienen una contigüidad espacial que permita definir áreas con población suficiente.

Las áreas vulnerables se determinan dentro de una horquilla de población más amplia que la propuesta por la OCDE, hemos definido como áreas vulnerables aquellos espacios cuya población se encuentra entre los 3.500 y los 15.000 habitantes, frente al ámbito comprendido entre los 5.000 y los 10.000 habitantes propuesto por la OCDE.

Para la determinación de los barrios vulnerables se ha seguido un método de trabajo desarrollado en cinco fases:

- Análisis del Estudio sociodemográfico.
- Determinación de los ámbitos sobre el plano de secciones censales.
- Entrevista con la administración municipal.
- Trabajo de campo.
- Revisión estadística de las delimitaciones propuestas.

• **Estudio sociodemográfico.**

Los datos básicos para la determinación de las áreas vulnerables proceden del análisis sociodemográfico aportado por ANALÍSTICA en función de las determinaciones aportadas por la OCDE, desarrollándose tres series de tablas de

secciones censales con índices estadísticos vulnerables obtenidas por elaboración de los datos del Censo de 1991: paro, nivel de estudios y carencias de servicios básicos en la vivienda.

La tasa de paro determinada como vulnerable sigue las indicaciones de la OCDE, determinándose como vulnerable aquellas secciones censales que aparecen con un paro un 50% superior a la media nacional, es decir por encima del 28% en 1991.

El nivel de estudios se ha utilizado como aproximación al nivel de renta, determinándose como secciones censales vulnerables las que disponen de un porcentaje de población analfabeta y sin estudios superior en un 50% a la media nacional, un 28% para 1991.

Igualmente se determina como aproximación al nivel de renta las carencias de servicios básicos en la vivienda, definiéndose como secciones censales vulnerables aquellas que carecen de uno de los servicios básicos en una proporción de más del doble de la media nacional, es decir:

Más del 2% de las viviendas sin agua corriente.

Sin retrete en el interior de la vivienda, más del 3%.

Sin baño o ducha en el interior de la vivienda, más del 5%.

- **Delimitación de las áreas sobre el plano de secciones censales.**

Según el listado de secciones censales vulnerables, se procedió a su delimitación sobre el plano de secciones censales de la ciudad, con el fin de realizar un primer análisis urbanístico, determinando continuidades, definiendo barreras y realizando un primer análisis de la homogeneidad morfológica de los espacios. Para ello resultaba imprescindible contar con un plano de secciones censales de cada ciudad, no siempre disponible en el INE, siendo necesario a menudo obtenerlo del propio municipio.

La delimitación de barrios se hizo sobre la cartografía más actualizada disponible, apoyándose en la consulta de publicaciones y estudios de la ciudad correspondiente, con lo que se contaba con una delimitación de áreas homogéneas previa al trabajo de campo.

- **Entrevista con la administración municipal.**

En tercer lugar se realizó la discusión sobre las áreas homogéneas delimitadas, en una entrevista con representantes de la administración municipal de la ciudad correspondiente. En ocasiones existían áreas vulnerables que sin aflorar en el análisis estadístico, sí eran consideradas como vulnerables por el municipio. A su vez la explotación del censo nos dio áreas con parámetros vulnerables que no eran percibidas como tales por nuestros interlocutores.

La entrevista con la administración municipal nos aportó informaciones complementarias sobre la situación real de los barrios y la existencia o no de

proyectos o programas de intervención en ellos, su grado de vulnerabilidad y la delimitación del barrio funcional.

Contactos con los Ayuntamientos.-

El listado de contactos y direcciones para cada ciudad se basó en los directorios aportados por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el Ministerio de Fomento y de la sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera.

En principio sobre las 116 ciudades con posibilidad de contener barrios desfavorecidos se dispuso de contacto personal en 106 de ellas, mientras que en el resto se disponía tan solo de una dirección genérica del Ayuntamiento o la concejalía de Urbanismo.

Sobre el listado previo se realizó una primera comunicación (fax 6 de Junio) informando sobre los objetivos del trabajo, pidiendo un contacto para coordinar las relaciones con el Ayuntamiento y solicitando la siguiente información: plano de secciones censales, cartografía 1:25.000 y 1:5.000 e información sobre el desarrollo de la ciudad.

Con fecha 26 de Junio se envió un segundo fax, directamente dirigido al posible coordinador o reiterando su designación, en el que se incluía el listado de secciones censales vulnerables correspondiente al municipio.

Entre el 8 y el 23 de Julio se reiteraron los contactos mediante llamada telefónica a los Ayuntamientos, repitiendo en su caso la petición de documentación.

En las primeras semanas del mes de Septiembre se confirmaron las citas, para realizar la entrevista y en su caso insistir en las peticiones de documentación. Es de reseñar que los municipios se comprometieron masivamente a aportar la documentación disponible, la información solicitada fue la siguiente:

1. Planeamiento, equipamiento y acciones previstas:

- Antigüedad y origen del ámbito.
- Figuras de planeamiento que le afecten y desarrollo de estas.
- Acciones de mejora sociourbanística en cualquier grado de desarrollo.
- Proyectos y acciones con ayudas o con ayudas solicitadas.

2. Percepción de los problemas.

- Accesibilidad.
- Infraestructuras.
- Calidad de la edificación.
- Calidad del espacio público.
- Percepción socioeconómica.
- Medio ambiente urbano.

Tan solo en tres de los municipios contactados, fue imposible realizar una entrevista u obtener información complementaria del Ayuntamiento (Portugalete, Sagunto y Telde),

no pudiéndose disponer de plano de secciones censales del censo de 1991 en Sagunto y Telde. Santa Cruz de Tenerife sí nos envió el plano de secciones censales, pero no se pudo realizar la entrevista, ni el trabajo de campo, con lo que tan solo se ha realizado una división orientativa de las áreas vulnerables. Por ello en nuestro catálogo solo se incluye la delimitación sobre el plano de secciones censales pero no existe ficha descriptiva del área.

- **Trabajo de campo.**

La visita a 88 ciudades españolas por un grupo reducido de investigadores ha requerido de un esfuerzo logístico considerable, tanto por la selección y formación del equipo de trabajo, como por la realización de un calendario razonable que incluya las citas previas que aseguren el éxito del trabajo.

Las visitas se realizaron durante el mes de Septiembre y la primera semana de Octubre, estimándose en 22.000 Km. los desplazamientos necesarios y en 135 días las estancias fuera del domicilio de los miembros del equipo.

Equipo de trabajo.-

Se formaron seis equipos de dos personas, compuestos por arquitectos recién titulados, alumnos de tercer ciclo y alumnos de último curso de carrera. Cada equipo llevó a cabo un trabajo de análisis previo de las ciudades a visitar, realizando un vaciado bibliográfico de libros y monografías sobre el desarrollo urbano de las ciudades objeto de estudio. La consulta de esta documentación junto al estudio del listado de secciones censales vulnerables y la cartografía disponible permitió la delimitación previa de las áreas homogéneas.

El trabajo de campo de los equipos se desarrolló de la siguiente manera:

- 1.- Entrevista con el contacto municipal.
- 2.- Obtención de la cartografía actualizada y la información complementaria.
- 3.- Visita al área homogénea para su correcta delimitación.

Todos los equipos de trabajo dispusieron de un protocolo unificado para la obtención de datos, de forma que la información obtenida fuese lo mas homogénea posible y pudieran contar con una jerarquía del grado de importancia de la información a obtener.

Es de destacar que solo gracias a la excepcional dedicación y cualificación del equipo de trabajo ha sido posible desarrollar un trabajo como este, en el que cada una de las personas que ha intervenido ha demostrado un interés y capacidad de trabajo muy por encima de lo esperable por el ritmo y complejidad de la labor a desarrollar.

- **Revisión estadística de la delimitación propuesta.-**

Tras el trabajo de campo y la entrevista a la administración municipal, se dispuso de una información que permitió relacionar lo que hasta ese momento eran datos estadísticos con espacios reales, y por tanto determinar los espacios homogéneos incluidos en la lista de las secciones censales vulnerables. Se procedió a revisar la delimitación de los espacios vulnerables a fin de definir áreas homogéneas incluyendo, en su caso, secciones censales próximas que sin superar por sí mismas los valores de referencia conformaban una unidad espacial homogénea con los espacios contenidos en secciones censales vulnerables. Esta nueva delimitación (ampliación en algún caso) se entregaba a ANALÍSTICA, que realizaba la comprobación definitiva de los parámetros de vulnerabilidad del ámbito definido, determinando su inclusión o exclusión en el catálogo de áreas vulnerables. Tras este último trabajo se procedía a la elaboración de la ficha correspondiente al Barrio Vulnerable.

3. CONTENIDO DE LAS FICHAS.

El presente catálogo contiene un capítulo independiente para cada ciudad que incluye una ficha resumen de las características de cada una de ellas y una ficha por área vulnerable.

- **Ficha de la Ciudad.**

Cada ciudad dispone de una ficha que encabeza el catálogo de áreas vulnerables en la que se recoge:

- Nombre de la ciudad, código numérico del INE y población en 1991.
- Autor del informe y fecha de realización de la entrevista y el trabajo de campo.
- Contactos municipales, incluyéndose las personas contactadas con su nombre, cargo, dirección, número de teléfono y fax.
- Cartografía disponible, indicando el origen del plano de secciones censales de 1991 (INE o Ayuntamiento).
- Un comentario general sobre la ciudad.
- El listado de las áreas vulnerables recogidas en el Catálogo.
- Una pequeña descripción de "otras áreas vulnerables", en donde se recogen aquellos ámbitos del municipio, que sin poder ser recogidos en el catálogo por no cumplir los criterios del método de selección, se pueden determinar como vulnerables en un sentido amplio, y que es necesario reseñar si no queremos traicionar el sentido de este trabajo.

- **Ficha del Barrio Vulnerable.**

Cada Barrio Vulnerable delimitado se refleja en una ficha individualizada, que incluye su delimitación sobre la cartografía actualizada existente (a escala 1:10.000, aunque en algunos casos ha habido que incluirlas sin escala). La delimitación ha de realizarse necesariamente sobre el ámbito del que se disponen datos estadísticos oficiales (las secciones censales), delimitándose el área vulnerable con un trazo grueso continuo y las secciones censales que la conforman con una línea de trazos, identificándose cada sección por el número del distrito al que pertenecen y el número de la sección censal. Puede ocurrir que el área así delimitada no sea un espacio continuo ni homogéneo y que el espacio que aflora en los datos estadísticos sea o más pequeño que el área delimitada o tenga continuidad fuera de ésta, en cuyo caso se representa mediante una línea de puntos el espacio que ha sido percibido como vulnerable en el trabajo de campo.

La ficha se completa con los datos y descripción del área, incluyendo:

1. Delimitación del área homogénea:

- Identificación de las secciones censales que la componen. Nombre del área, ya sea procedente de la toponimia de la zona o por extensión de uno de los ámbitos que contiene.
- En su caso los barrios homogéneos que se reconocen en su interior.
- Número de habitantes y número de viviendas principales.

2. Forma de crecimiento.-

Se asocia el ámbito, según su tipología y origen, a una o varias de las siguientes formas de crecimiento:

- Casco histórico.
- Ensanche.
- Parcelación periférica.
- Ciudad jardín.
- Promoción pública 40-60.
- Promoción 60-75.
- Promoción privada 75-90.
- Promoción pública 75-90.
- Pueblos anexionados.
- Parcelación marginal.
- Disperso.
- Periferias mixtas.
- Medias mixta.

3. Origen y antigüedad del ámbito.

Describe brevemente la génesis del espacio delimitado.

4. Planeamiento coincidente con el área.-

En el caso de que el área esté incluida, en todo o en parte, en una figura de planeamiento de desarrollo, se indica ésta, y si es posible el estado de su tramitación y desarrollo.

5. Otras actuaciones y proyectos.-

Se trata de indicar la existencia de proyectos o acciones de mejora sociourbanística en cualquier grado de desarrollo, incluyendo los proyectos y acciones subvencionados o con ayudas solicitadas.

6. Descripción general y localización.

Se trata de localizar el área en la ciudad, y describir sus características principales, así como la percepción social del área, la de la administración y la del equipo de trabajo.

7. Problemas.-

Se indican los posibles problemas de ámbito, atendiendo a su:

Accesibilidad.
Infraestructuras.
Calidad de la edificación.
Calidad del espacio público.
Percepción socioeconómica.
Medio ambiente urbano.
Identidad.
Equipamientos.

8. Oportunidades.-

Entendemos que tan importante como la caracterización de los problemas del área, lo es la descripción de sus oportunidades, por ello se indican aquellos elementos y proyectos capaces de servir de base a una reversión de la vulnerabilidad, en concreto nos referiremos a:

Existencia de grupos sociales activos.
Demandas estructuradas.
Proyectos ciudadanos.
Suelos públicos vacantes.
Espacios próximos de calidad medio ambiental.
Valores arquitectónicos del ámbito.

4. CONCEPTOS BÁSICOS EMPLEADOS.

Los conceptos básicos que han dirigido la determinación y el análisis urbanístico de las áreas desfavorecidas han sido:

- Vulnerabilidad.
- Ciudad, barrio y vecindario.
- Las formas de crecimiento.
- Planeamiento, actuaciones y proyectos.
- Problemas, oportunidades.
- Otras áreas vulnerables.

4.1. Vulnerabilidad

El concepto de vulnerabilidad es un concepto complejo, ¿qué podemos considerar como vulnerable, aquello que ya está fuera de los límites o los márgenes de lo regulado, o nos debemos referir a aquellos espacios en los que sus poblaciones, su estructura social o su fuentes económicas se encuentran frente a la posibilidad de una crisis, y por tanto demandan de un proyecto que genere una transformación consciente de su estructura espacial y socioeconómica?

Todos los espacios son potencialmente vulnerables, porque toda estructura social depende de la existencia de un proyecto colectivo reconocido y asumido por su población, la desaparición de las bases del proyecto desvirtúa y degrada el consenso y las relaciones sociales, convirtiendo lo que antes era un espacio socialmente articulado, gracias a un conjunto de reglas asumidas y respetadas, en un espacio degradado.

El objeto de nuestro trabajo ha sido el de delimitar los espacios vulnerables mediante un estudio urbanístico, por tanto necesitamos definir precisamente aquellas variables que puedan ser objeto de interés en la intervención urbanística. El modelo urbano de referencia en que nos encontramos es el del proyecto de la revisión socialdemócrata de la ciudad. Para ésta, la ciudad es el ámbito básico de la acumulación y transformación del capital y a tal fin la define y estructura, pero además pretende intercambiar la garantía de eficacia productiva del capital por la reversión de parte de las plusvalías producidas a la sociedad, responsabilizándose el Estado de garantizar aquellos servicios que aseguran la funcionalidad de la estructura urbana y unos mínimos de calidad homogéneos, basados en las dotaciones públicas que proveen a la población de servicios de carácter universal. Desde este modelo, las carencias que indicarían vulnerabilidad de las áreas urbanas serían debidas a la inexistencia de alguno de los puntales del modelo: accesibilidad al empleo, vivienda digna y provisión de dotaciones públicas universales, dentro de una estructura urbana que garantice la seguridad y salubridad de unos ciudadanos que disponen de rentas suficientes para participar en una sociedad de libre mercado. En este marco bastaría por tanto definir las carencias estimadas y delimitar ámbitos que tengan algún tipo de carencias.

Pero el modelo anterior aunque de aceptación universal no ha llegado a extenderse sobre la totalidad de los espacios, es más la persistencia histórica de espacios críticos, devino en un sumidero de recursos públicos que se demostraron incapaces de revertir la totalidad de sus carencias. Aparecen entonces corrientes políticas menos igualitarias que definieron como una carga, moral y económicamente insoportable, esta atención continuada a los más débiles, denunciada como injusta frente a los sectores "eficaces" de la sociedad obligados a "soportar" cargas sociales "antieconómicas", quebrando pues el consenso sobre los objetivos sociales y por tanto variando la percepción de la vulnerabilidad y sus soluciones. Se difumina o pone en entredicho el concepto de dotación pública, se relativiza la necesaria accesibilidad de los servicios y dotaciones - referida ahora a una movilidad motorizada mediante el vehículo privado -. Se abandonan las políticas de integración de las poblaciones, se acepta como hecho inevitable la creación de zonas segregadas por razones económicas, culturales, religiosas o étnicas, abandonándose el proyecto de la igualdad.

A la vez el modelo económico se enraiza en una suerte de pensamiento neomaltusiano. La percepción de los límites ambientales y de lo limitado de los recursos, lejos de conducir a la creación de regulaciones institucionales de base democrática, lleva a la acumulación y consumo acelerado de recursos por parte de los sectores mejor situados, la percepción de lo escaso desata la acumulación ciega. En el caso de la ciudad, la percepción de lo limitado de los espacios de calidad, lejos de producir actuaciones dirigidas a conservarlos y a mejorar la calidad de lo existente conduce al sobreconsumo de los espacios de calidad y al abandono de los que sufren deterioro, alimentándose así una espiral de consumo y abandono de los espacios, difícil de evitar sino es mediante una decidida actuación desde los poderes públicos.

Nos enfrentamos a la dificultad de definir la vulnerabilidad urbana; el marco socioeconómico y la falta de objetivos globales, permitiría definir que todo aquello que podríamos llamar ciudad está en peligro. En este contexto adquiere para nosotros relevancia la determinación del concepto de ciudad contenido en el "libro verde del medio ambiente urbano" de la CEE, en él se realiza un análisis del carácter de nuestras ciudades, de la degradación paulatina que está sufriendo el concepto de ciudad y cómo la recuperación de ésta es una necesidad real si queremos mantener la posibilidad de generar un modelo social solidario, donde la calidad de vida de "todos" los ciudadanos es un rasgo esencial y no un extravagante lujo.

Frente a esta situación compleja, frente a la necesidad de dotarnos de parámetros o indicadores de vulnerabilidad, de forma que podamos detectar o significar unas áreas entre otras, los indicadores urbanísticos de la vulnerabilidad que podríamos desarrollar deberían estar relacionados con la capacidad intrínseca de permitir el desarrollo de proyectos múltiples frente a la crisis. Tres serían las familias de indicadores a desarrollar, sobre los conceptos de:

- Complejidad.
- Equipamientos.
- Jerarquía urbana.

- **Complejidad.**

Solo los espacios complejos merecen el calificativo de ciudad, entendida ésta como el espacio capaz de contener una variedad articulada, que garantice múltiples oportunidades a sus ciudadanos, y variedad de soportes para las actividades existentes y futuras. Si realizásemos un símil con un sistema natural, la diferencia entre un espacio complejo y uno simple sería equivalente a la comparación entre la selva amazónica, en la que la energía exógena aportada al sistema por el sol, permite soportar una amplísima variedad de especies (información en suma), frente a un monocultivo de maíz, en el que existe una sola especie necesitada no solo de la energía del sol, sino de aportación de la energía fósil contenida en los abonos de síntesis, ecosistema que se revela altamente frágil ante cualquier eventualidad, desde la sequía a las plagas. En el caso urbano lo anterior sería comparable a la distinta vulnerabilidad de un barrio residencial realizado con un solo tipo arquitectónico, sin actividades complementarias y donde toda la población dependiese de una sola fábrica, siendo por tanto vulnerable frente a cualquier eventualidad de cambio en sus condiciones desde el empleo hasta el coste del transporte, frente a un espacio mas complejo, dotado de distintas actividades, con distintos tipos de edificación y en los que existiese un red social previa, que sería capaz de resistir mejor la transformación en las condiciones iniciales. Desde este punto de vista un espacio sería tanto mas vulnerable cuanto menos complejo fuese, cuanto mayor fuese su homogeneidad social, funcional o espacial, o cuando no existiesen vínculos y redes entre los distintos espacios y poblaciones de un ámbito.

- **Equipamientos.**

El modelo socioeconómico en que nos encontramos, aún esta basado en la provisión universal de servicios públicos, desde la asistencia sanitaria al sistema educativo. Es más, cuanto más vulnerable es una población, mayor necesidad tiene de acceso a la provisión de servicios públicos, y más necesario es que sus distancias sean las adecuadas al escalón correspondiente al nivel de servicio. Una población con altas tasas de envejecimiento demandará con mayor frecuencia de servicios sanitarios, y al mismo tiempo la distancia y la accesibilidad aparecerán como factores clave en la calidad de ese espacio para sus habitantes. Una población con bajas rentas o altos niveles de paro acudirán mas a menudo a las oficinas de la administración, ya sea para recabar información, formación o subsidios. Al mismo tiempo poblaciones de bajas rentas solo podrán acceder al sistema educativo público como forma de adquirir conocimiento, demandando la máxima cobertura en todos los niveles educativos, tanto por la necesidad del servicio como factor de integración social, como por la influencia que los costos de transporte pueden tener sobre su uso.

Un índice de vulnerabilidad debería de incluir por tanto las carencias en la cobertura de dotaciones públicas en un área, en todos los niveles, desde los equipamientos a las dotaciones de servicios de la administración y a las zonas verdes y deportivas.

- **Jerarquía urbana.**

Pero cualquier espacio, para tener la calidad propia de la ciudad debería de estar funcionalmente articulado con el resto de la ciudad, disponer de accesibilidad adecuada a otros espacios, y al mismo tiempo ser accesible y reconocible por los otros. Estar dotado de aquellas condiciones funcionales que permitan reconocerlo como parte de la ciudad, pero como una parte necesaria de ésta, sin la que la ciudad carecería de algo.

Entenderemos como espacios vulnerables, aquellos que no forman parte funcional de la ciudad y aquellos en los que no está garantizada su articulación con el resto de los espacios.

4.2. Ciudad, barrio y vecindario.

El sistema urbano en el contexto socio-cultural en el que nos desenvolvemos representa un conjunto de espacios geográficos múltiples y diversificados convenientemente clasificados por el orden institucional. Pero estos espacios son también espacios sociales y están interrelacionados entre sí, siendo cada uno de ellos parte integrada en un todo. En nuestro trabajo podríamos diferenciar cuatro escalones urbanos:

Vecindario, Barrio, Barrio ciudad y Ciudad.

Estos escalones deberían servir de base para el desarrollo de nuevos métodos de delimitación de áreas vulnerables, asociando el ámbito espacial y estadístico al espacio de la percepción social, y el nivel de la intervención al adecuado a la complejidad del ámbito.

- **Vecindario**

Se trata de la unidad mínima reconocible en el espacio urbano que garantiza homogeneidad morfológica o social. Este carácter de unidad elemental del sistema urbano hace que sea el umbral mínimo para la existencia de las dotaciones íntimamente relacionadas con lo doméstico. Son áreas en torno a las 500 viviendas con una población comprendida entre los 1.500 y los 2.000 habitantes. Estimamos como espacio tipo las 500 viviendas y 1.500 habitantes, dentro de un ámbito en el que los desplazamientos a pie no superen los 5 minutos con un radio de influencia que se estima en 200 metros.

- **Barrio**

Se define como el espacio de pertenencia del individuo, en el que se puede sentir parte de un colectivo social. Es la primera unidad urbana con capacidad de variedad y primer escalón de la vida cotidiana. Su tamaño oscila entre los 5.000 y los 15.000 habitantes, contenidos dentro de un ámbito con un diámetro máximo de 1.000 m, equivalente a un recorrido de 15 minutos a pie, estimamos como barrio tipo aquel que dispone de 10.000 habitantes o 3.000 viviendas.

- **Barrio-ciudad**

Es primer escalón con capacidad de contener la complejidad y variedad propia del hecho urbano, permite la existencia de distintas forma de vida y culturas, debe contener las dotaciones necesarias para el desarrollo de sus poblaciones, debiendo incluir algún equipamiento de rango ciudad que suponga un foco de atracción e identidad para el resto de la ciudad cuenta con una población comprendida entre los 20.000 y los 50.000 habitantes. En él el individuo es capaz de generar sentimientos de identidad y arraigo, se puede identificar con el territorio. Hemos considerado los 30.000 habitantes como población tipo del barrio ciudad y su dimensión máxima un diámetro de 2.000 metros, equivalentes a un recorrido de 30 minutos a pie.

- **La ciudad**

Se trata del espacio capaz de recoger la suma de grupos, usos y actividades que logren una diversidad óptima, pero de tal manera que el tamaño no impida su comprensión como objeto, su tamaño oscila entre los 100.000 y los 200.000 habitantes. Por encima de la ciudad se encuentra la Metrópoli y el Área Metropolitana, ficción de ciudad y ficción de ciudadanía, que necesitarían de unas formas de articulación y participación política que garantizasen la calidad y personalidad de las piezas menores.

4.3. Formas de crecimiento.

Las formas de crecimiento es un concepto ampliamente extendido en la cultura urbanística, y su aplicación es muy conocida, aúna la morfología y tipología del tejido urbano con el momento histórico y social de su creación. Así son perfectamente distinguibles las áreas urbanas que tienen su origen en los cascos rurales de los arrabales metropolitanos construidos al socaire de los crecimientos urbanos de principio del siglo y éstos a su vez de las áreas de autoconstrucción toleradas en terrenos rústicos en la cercanía de los centros industriales de los años 50 y 60. En nuestro caso hemos realizado una reclasificación que permitiese realizar sugerencias de intervención sobre áreas homogéneas, definiendo 13 formas de crecimiento diferentes:

- Casco histórico (Casco).
- Ensanche (Ensan).
- Parcelación periférica (P Perif).
- Ciudad jardín (C Jard).
- Promoción pública 40-60 (Pu 40-60).
- Promoción 60-75 (Pr 60-75).
- Promoción privada 75-90 (Pp 75-90).
- Promoción pública 75-90 (Pu 75-90).
- Pueblos anexionados (P anex).
- Parcelacion marginal (P Marg).
- Periferias mixtas (P Mix).
- Medias mixtas (M Mix).
- Disperso (Disp).

- **Cascos históricos.**

Áreas anteriores a los planes de ensanche del siglo XIX. Se caracterizan por tener una trama basada en líneas generales en los accidentes geográficos, con crecimientos sobre los caminos y limitadas por los sucesivos perímetros defensivos o fiscales. Sobre estos tejidos se produjeron operaciones sucesivas tanto de apertura de vías y plazas como de reconstrucción sobre los solares existentes, pero encontramos en ellos una homogeneidad tanto en un trazado básicamente "natural" como en una imagen que reconocemos previa al siglo XIX.

- **Ensanches.**

Los ensanches son el primer planeamiento global de la forma urbana, con unos criterios científicos de definición y con una idea de abarcar los crecimientos urbanos durante un gran período de tiempo. Ordenan áreas de crecimiento en torno a la ciudad existente, suponiendo una entidad importante por su extensión, por la regularidad de su trazado y por representar un área central tanto física como económicamente.

- **Parcelación periférica.**

Se trata de crecimientos urbanos coetáneos al ensanche, son áreas compuestas por parcelaciones de fincas rústicas próximas a las carreteras radiales de la ciudad formando paquetes reticulares más o menos regulares. Su absorción por la ciudad produce la sustitución de la edificación sin modificar su estructura.

- **Ciudad jardín.**

Aquí recogemos aquellas áreas de la ciudad fruto de promociones de viviendas unifamiliares con jardín, que englobarían tanto las colonias de hotelitos, como cierto

tipo de promociones públicas de baja densidad en hilera, realizadas antes de los años 60.

- **Promoción pública 1940-1960.**

Engloban un conjunto de áreas con origen en promociones públicas destinadas a resolver "el problema de la vivienda", se trata a menudo de promociones unitarias que se desarrollan mediante proyectos, donde el objetivo básico es el de proporcionar exclusivamente vivienda. Son promociones de viviendas mínimas, con pocas dotaciones y con urbanizaciones mínimas en su origen.

- **Promociones 1960-1975.**

Coincidiendo con el desarrollo de los años 60, se produce un giro en la producción de viviendas económicas, la promoción privada encuentra en ella un campo muy rentable y sustituye a la promoción pública. Se trata de un conjunto heterogéneo de áreas de la ciudad, donde lo fundamental es el modo de producción inmobiliaria, basado en la realización de bloques de vivienda exentos y usualmente en promociones de varias unidades. En estas áreas lo fundamental es la autonomía de la volumetría de la edificación respecto de la calle, que produce una minusvaloración del espacio urbano produciéndose usualmente una cesión mínima de vía pública que se supone compensada por el continuo del espacio libre existente en torno a las edificaciones.

- **Promoción Pública 1975-1990.**

La transición democrática y su coincidencia con la implantación de la ley del suelo del 75 tuvo su reflejo espacial en el desarrollo de promociones de vivienda de protección oficial auspiciada por los poderes públicos, primero por el antiguo Ministerio de la Vivienda como fue el caso de la "Operación de barrios en Remodelación" de Madrid, y más tarde con el desarrollo de los nuevos planes generales que generaron un conjunto de nuevas áreas de crecimiento que fueron desarrolladas por las empresas municipales de vivienda o cedidas al movimiento cooperativista.

Estos barrios se han realizado con aplicación de las ordenanzas de bloque abierto, jugando no obstante los arquitectos con las distintas posibilidades que permitía, yendo de la torre al bloque, pasando por la emulación de la manzana cerrada mediante la resolución de edificios en disposición perimetral. Estos barrios representan también el mayor esfuerzo posible de la administración por dotarlos de los equipamientos y reservas del reglamento de planeamiento de la Ley del Suelo y por otra parte, la mejor urbanización posible de realizar por los poderes públicos.

- **Promoción privada 1975-1990.**

El desarrollo de los nuevos Planes Generales al auspicio de la ley del 75, generó un conjunto de promociones privadas, con desarrollo en paralelo a las promociones públicas, en los que se siguen fielmente las cesiones obligatorias del reglamento de

planeamiento y el control municipal del trazado y a menudo de la tipología (aproximándose a la manzana cerrada). En ellos sin embargo el producto inmobiliario tiende a la producción de vivienda en régimen libre.

- **Pueblos anexionados.**

Hemos diferenciado en este caso los núcleos anexionados a las grandes ciudades a partir de los años 50, de forma que tenemos unos tejidos a medio camino entre los cascos antiguos y las parcelaciones periféricas.

- **Parcelación marginal.**

Los evidentes esfuerzos en erradicar la infravivienda no han impedido el mantenimiento y en su caso la aparición de nuevos núcleos. A la persistencia de las antiguas bolsas de marginalidad se suman nuevas poblaciones que excluidas de la economía formal se procuran un alojamiento en los márgenes de la ciudad. La situación sin ser nueva adquiere nuevos tintes de marginación, tanto porque supone la constatación de la imposibilidad de resolver un problema que se enquistaba en el tiempo, como porque los nuevos núcleos se desarrollan por poblaciones con un plus de marginalidad, tanto por su composición (que incluye desde emigrantes magrebíes o norteafricanos a poblaciones asociadas a la droga), como por el carácter de lo construido muy lejos de las pautas de autoconstrucción habilidosa de hace cuarenta años.

- **Áreas mixtas.**

El requisito de un mínimo de población en la determinación de las áreas vulnerables impide a veces realizar la delimitación de un espacio homogéneo, obligándonos a incluir en una misma área espacios con distintos orígenes. La existencia de áreas mixtas, nos permite reflexionar sobre las verdaderas causas de la vulnerabilidad, en la existencia de una geografía social implícita en nuestras ciudades, geografía que distribuye la población y las inversiones y que actúa consciente o inconscientemente en la dirección de reforzar la distribución de la población por rentas o por cualquier otro rasgo diferenciador.

Para su clasificación hemos decidido subdividir estas áreas por su posición relativa en la ciudad, diferenciando aquellos que tienen una posición periférica (periferia mixta, P Mix) de aquellas que ocupan una posición de centralidad relativa (Medias mixtas, M Mix).

- **Disperso.**

En muchas ciudades españolas, se produce una urbanización difusa, relacionada con la existencia de un tejido rural previo, basado en pequeñas parcelas y economía mixta, que ha conformado barrios a medio camino entre el campo y una periferia marginal.

4.4. Problemas. Oportunidades.

Nuestro trabajo no solo pretende determinar las áreas homogéneas contenidas en el conjunto de secciones censales que el análisis estadístico determina como vulnerable, sino que pretende también avanzar una descripción de aquellos aspectos sociourbanísticos no incluidos en el censo, pero que permitirían determinar problemas tipo y por tanto avanzar en el diseño de operaciones complejas que busquen luchar contra los factores de la vulnerabilidad urbana desde distintos frentes. También queremos aportar aquellos aspectos positivos de las áreas definidas como vulnerables, que pudiesen servir como base para proyectos integrales de intervención urbana.

Hemos definido como problemas con influencia en la vulnerabilidad:

- Accesibilidad.
- Infraestructuras.
- Calidad de la edificación.
- Calidad del espacio público.
- Percepción socioeconómica.
- Medio ambiente urbano.
- Identidad.
- Equipamientos.

Entendemos que tan importante como la caracterización de los problemas del área, lo es la descripción de sus oportunidades, se indicarán aquellos elementos y proyectos capaces de servir de base a una reversión de la vulnerabilidad, en concreto nos referiremos a:

- Existencia de grupos sociales activos.
- Demandas estructuradas.
- Proyectos ciudadanos.
- Suelos públicos vacantes.
- Espacios próximos de calidad medio ambiental.
- Valores arquitectónicos del ámbito.

- **Accesibilidad**

Nos referiremos aquí por un lado a la accesibilidad del área respecto al resto de la ciudad, atendiendo a su pertenencia a una estructura compleja, y a la accesibilidad interior del espacio, determinando la posibilidad de circular dentro de éste.

- **Infraestructuras**

Se trata de definir aquellas carencias de servicios urbanos que pueden ser causa de una subvaloración del ámbito, en concreto nos referimos a la provisión de los servicios determinados como imprescindibles por la ley del Suelo: Abastecimiento de agua, de

energía eléctrica y existencia de saneamiento, pero también a la calidad y disposición de estos.

- **Calidad de la edificación.**

En realidad deberíamos hablar de calidad de la vivienda al tratarse de espacios básicamente residenciales, y considerando la calidad de la vivienda como uno de los factores del espacio en el que se habita. En este caso sí que se dispone de información estadística sobre las carencias de servicios básicos en la vivienda y de la superficie por habitante, pero nuestro interés va más allá, definiendo su aspecto, calidad, disposición y grado de mantenimiento, factores que pueden servir también para caracterizar el grado de vulnerabilidad del espacio, o el tipo de actuaciones a realizar sobre los alojamientos.

- **Calidad del espacio público.**

El espacio público es uno de los elementos característicos de la calidad de un espacio urbano, forma la base del soporte urbano y su tamaño y disposición no pueden ser transformados sin complejos sistemas de gestión y planeamiento. Un espacio urbano inadecuado a los usos y necesidades de la población y la edificación que los define, implicará políticas de transformación radical de su tamaño y disposición, la transformación de los usos que sobre él se realizan. Si disponemos de un espacio público reducido, en el que no es posible el tránsito a pie, en el que no existen espacios públicos para la estancia y el paseo, y el espacio existente está ocupado por el vehículo privado, será necesario acometer proyectos que recuperen el espacio para el uso de los ciudadanos. Al contrario existen ámbitos en los que la relativa sobreabundancia de un espacio indiferenciado entre unas edificaciones dispersas y sin leyes de composición claras genera una lectura urbana. Necesitan una acotación de espacios, de forma que se recupere la diferencia entre lo público y lo privado, delimitando las responsabilidades en la gestión y mantenimientos de los distintos espacios.

- **Percepción socioeconómica.**

Los datos estadísticos disponibles para la determinación del nivel de rentas se han referido al nivel de estudios y a las carencias de servicios básicos en las viviendas, estas variables no parecen suficientes para determinar el nivel socioeconómico de los habitantes de un área, ello necesitaría de un trabajo sociológico de mayor calado, pero una visita al ámbito nos permite en cualquier caso percibir las características y situación de sus habitantes.

- **Medio ambiente urbano.**

El medio ambiente urbano es un concepto en desarrollo, en su visión más general supondría una reflexión sobre la huella ecológica del área estudiada, y en su visión más limitada una reflexión sobre las cualidades inmediatas del espacio, desde la

calidad del espacio público para la estancia de los ciudadanos, pasando por la calidad del aire y los límites de ruido, hasta la relación con la naturaleza. Entendemos naturaleza como la cualidad de un espacio para mejorar las condiciones del espacio público frente a las variaciones del clima y para permitir que lo edificado se relacione con lo mejor de las cualidades de lo exterior, a través del soleamiento y la iluminación natural.

- **Identidad.**

Aquí se determinaría la identidad como factor negativo, ya sea por una percepción negativa por parte del resto de la ciudad, como por la falta de sentimientos de pertenencia y dominio de las poblaciones que habitan un espacio. Al hablar de identidad como oportunidad aparecerían las percepciones en sentido contrario.

- **Equipamientos.**

También en el caso del equipamiento, el problema principal sería su carencia, aunque también podríamos definir como problema su apariencia y estado, su situación marginal en la estructura urbana y la mala calidad de sus accesos y espacios públicos asociados. Asimismo podrían reseñarse los problemas en la gestión y la falta de participación de las poblaciones servidas, evaluando por ejemplo las actividades y número de asociados en las asociaciones de padres y alumnos de los colegios.

- **Existencia de grupos sociales activos.**

Los grupos sociales activos suponen una oportunidad para el desarrollo de proyectos con capacidad de transformación, su experiencia y su conocimiento de la realidad del ámbito son importantísimos a la hora de definirlos y desarrollarlos.

- **Demandas estructuradas.**

Las demandas estructuradas, desvelan las carencias más percibidas por la población, esto no significa que éstas sean las más urgentes, pero en cualquier caso sirven como indicador de la percepción social del ámbito.

- **Proyectos ciudadanos.**

La existencia de proyectos ciudadanos, significa al mismo tiempo una voluntad de implicación de las poblaciones en la transformación de su espacio y una base inestimable para la generación de proyectos integrales.

- **Suelos públicos vacantes.**

Los suelos públicos son el principal capital inicial de un espacio, permiten el desarrollo inmediato de las operaciones necesarias, sin tener que esperar al desarrollo de planes y largas gestiones para la obtención del suelo necesario.

- **Espacios próximos de calidad medio ambiental.**

La calidad medio ambiental, va a significar cada vez más un indicador del valor de un ámbito, tanto por lo que supone en la capacidad de restauración emocional de sus poblaciones, por su importancia como soporte de actividades sociales relacionadas con el medio ambiente, como por lo que tiene de significación positiva para el resto de la ciudad.

- **Valores arquitectónicos del ámbito.**

La existencia de edificaciones o espacios de valor, pueden suponer tanto la base para un identidad positiva de un área, como la oportunidad de disponer de soportes valiosos capaces de soportar usos complejos.

5. CRÉDITOS.

En el trabajo que se realizó durante 1996 por la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera por el equipo estuvo formado por:

Director del trabajo:

- **Agustín Hernández Aja**, arquitecto, profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM.

Equipo básico:

- **Isabel González García**, arquitecta.
- **Marian Simón Rojo**, alumna de 6º.

Con la colaboración en la producción del documento de:

- **Luís Abril Valcárcel**, alumno de 6º.
- **Eva Álvarez de Andrés**, alumna de PFC.
- **Jorge Gómez Cereijo**, arquitecto.

Equipo del trabajo de campo:

- **Mercedes Alcalde Fernández**, alumna de PFC.
- **Gema Arcusa Moragrega**, alumna de PFC.
- **Ignacio Barroso González**, arquitecto.
- **Sonsoles Barroso González**, arquitecta.
- **Patrick Casteli Cirera**, arquitecto.
- **Irene Díaz Santos**, arquitecta.
- **Isabel González García**, arquitecta.
- **Francisco González González**, arquitecto.
- **Alejandro Hernández Álvarez**, arquitecto.
- **Santiago Rodríguez Alcalá**, alumnos de PFC.
- **Ana Pérez Muínelo**, alumna de PFC.
- **Marta Ruiz Casqueiro**, arquitecta.

Coordinación del trabajo por parte del Ministerio de Fomento a cargo de:

- **Félix Arias Goytre**, arquitecto.

Este trabajo no habría sido posible sin la colaboración del personal de las administraciones públicas, que han realizado el esfuerzo de poner a nuestra disposición la documentación necesaria y dedicar su tiempo a responder a nuestras preguntas y dudas, los nombres de las personas que así nos trataron aparecen reflejados en la ficha correspondiente.

Asimismo este trabajo fue posible gracias a las fluidas relaciones con ANALÍSTICA, que colaboró activamente en la determinación definitiva de las áreas vulnerables y que nos proporcionó la cartografía disponible en el INE.

La edición actualizada del trabajo de 1996, así como la digitalización de las delimitaciones y el tratamiento informático para su incorporación al Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana se coordinó desde el Ministerio de Vivienda y fue realizada durante los años 2009 y 2010.

Coordinación y Supervisión:

- **Eduardo de Santiago Rodríguez**, arquitecto, Consejero Técnico de Suelo y Políticas Urbanas. Secretaría General de Vivienda.

Coordinación Informática y diseño web:

- **Emilio López Romero**, Consejero Técnico de la Subdirección General de Suelo.

Asesoría del Ministerio de Vivienda:

ARGEA Consultores SL.

Dirección:

- Pablo Fidalgo García**, geógrafo.

Equipo de trabajo:

- Julián Bueno Risco**, geógrafo.
- Agustín Martín Espinosa**, geógrafo.
- Elisa Suárez Antón**, socióloga.

Digitalización de las delimitaciones de los barrios vulnerables:

TOPSER. Proyectos, topografía y servicios.

- Ignacio Casado**.