



Análisis de las políticas de realojo en Madrid de la dictadura y la democracia bajo el prisma de la justicia urbana

Análise das políticas de realocação em Madri da ditadura e da democracia sob o prisma da justiça urbana

SIMPOSIO E2_02 De la ciudad informal a la ciudad formal en perspectiva histórica: políticas, arquitectura, urbanismo y ciudadanía en el PALOP, América Latina y la Península Ibérica.

Paz Núñez-Martí

Universidad de Alcalá, Madrid, España

paz.nunhez@uah.es

Roberto Goycoolea-Prado

Universidad de Alcalá, Madrid, España

roberto.goycoolea@uah.es

Resumen: La investigación presentada pertenece al proyecto *La ciudad justa: exclusión, pertenencia y bienes comunes desde una perspectiva urbana de las teorías de la justicia*, que busca incorporar la dimensión espacial al análisis de la desigualdad y la exclusión social en las ciudades. La justicia urbana se entiende como un marco analítico que permite evaluar cómo las políticas urbanas y de vivienda condicionan las oportunidades vitales de los individuos y la posibilidad de construir ciudades más inclusivas y equitativas. En este contexto, se analizan comparativamente las políticas de realojo aplicadas en Madrid durante la segunda mitad del siglo XX. Tras la Guerra Civil, la ciudad experimentó una intensa migración interna establecida en un amplio cinturón de infraviviendas que llegó a albergar 400.000 personas. Para afrontar esta situación, la dictadura franquista impulsó diversos planes de realojo, destacando el Plan de Urgencia Social de 1957, centrado en dar una respuesta rápida al déficit habitacional. Estas actuaciones fueron continuadas por los primeros gobiernos democráticos, pero con un enfoque más cualitativo e inclusivo, destacando el programa de Barrios en Remodelación (1979–1989). Aunque en términos cuantitativos el balance de ambas etapas fue exitoso, al (cas) eliminar la precariedad habitacional, desde la perspectiva de la justicia urbana, contribuyeron a consolidar una ciudad segregada por renta y localización, limitando las oportunidades de inclusión social de la población realojada y reproduciendo desigualdades espaciales persistentes.

Palabras clave: Realojo, vivienda pública, justicia urbana, segregación residencial, Madrid.

Introducción

“La justicia no debe basarse en la suerte o el azar, sino en principios fundamentales que garanticen la igualdad de oportunidades para todos.”

John Rawls, *A Theory of Justice*, 1971

La historia urbana muestra de forma reiterada que las soluciones adoptadas para afrontar problemas considerados urgentes en un momento determinado terminan condicionando el desarrollo futuro de las ciudades en dimensiones que no siempre fueron previstas ni evaluadas. Estas intervenciones, concebidas como respuestas excepcionales a situaciones críticas —como déficits habitacionales, crisis sanitarias o catástrofes—, suelen implementarse al margen de una planificación urbana integral. Aunque estas acciones permiten resolver el problema inmediato, introducen lógicas espaciales, sociales y funcionales que tienden a consolidarse produciendo quiebres en lo que se esperaba que fuese la ciudad y condicionando por décadas la vida de los ciudadanos. Como han señalado distintos enfoques críticos de la planificación, la urgencia no solo acorta los horizontes temporales de intervención, sino que reordena las prioridades urbanas, relegando a un segundo plano consideraciones relativas a la equidad, la cohesión social y la sostenibilidad (Harvey, 1973; Soja, 2010).

Ejemplo paradigmático de esta situación son las políticas públicas de vivienda, en general, y las políticas de realojo de asentamientos informales, en particular, desarrolladas en Madrid durante la segunda mitad del siglo XX para atender a las carencias de vivienda. Al finalizar la Guerra Civil (1936-1939) comenzó un proceso de migración hacia las grandes ciudades de personas que iban del campo o de las regiones apartadas en busca de oportunidades laborales y, muchos, de refugio político en el anonimato de la metrópolis. Las cifras estremecen. A principios de 1945, Arriba, el periódico oficial del partido único de la dictadura franquista informaba de que de los 1,06 millones de habitantes censados en Madrid, 400.000 vivían en estado de miseria en asentamientos informales cuya extensión superaba la parte urbanizada de la ciudad (Carabanchelando 2017: p. 16). Las miserables condiciones de vida, con lo que ello conlleva, incluyendo el malestar social, obligó al régimen franquista a actuar con carácter perentorio, tal como se recoge en el que terminaría siendo su política de vivienda más emblemática en esta materia: el Plan de Urgencia Social de Madrid.

Aprobado por Ley de 13 de noviembre de 1957,¹ en el preámbulo del Plan de Urgencia Social se definen tres objetivos principales: incorporar a la iniciativa privada en la tarea de disminuir el déficit habitacional, ordenar la construcción para evitar la corrupción y limitar el crecimiento incontrolado de la capital. La orientación era correcta. Sin embargo, la construcción acelerada de vivienda pública en áreas periféricas, a menudo desvinculadas de los principales centros de empleo, servicios y equipamientos urbanos desvirtuó estos objetivos. La estrategia adoptada consistió, de manera predominante, en la erradicación de los asentamientos informales mediante políticas de realojo masivo, que lograron reducir de forma significativa la precariedad habitacional en el corto plazo.

¹ El preámbulo de la LEY de 13 de noviembre de 1957 es una verdadera decálogo de intenciones de la dictadura sobre la vivienda y la familia, además de una justificación de sus acciones: “En los días precursores al Alzamiento repetíamos por todas las esquinas de España que no existe un concepto cristiano de la Patria si no se basa en un concepto cristiano del hogar, y que la Patria es sana únicamente cuando el hogar está lleno de luz, y de alegría, y de limpieza. Por eso, este Régimen, que ha montado su revolución social con alteza de miras, sobreponiéndose al rencor que movió a los unos y al egoísmo y miopía que insensibilizó a los otros, ha creado el Ministerio de la Vivienda como uno de los modos mejores que tiene para llevar a cabo esa Revolución por la que tantos han ido quedando en el camino.” www.boe.es/gazeta/dias/1957/11/14/pdfs/BOE-1957-286.pdf

Los gobiernos democráticos procuraron mejorar los equipamientos y comunicación de estos barrios, así como cambiar la política de realojamientos, buscando una mayor relación de los nuevos conjuntos con la ciudad consolidada. La tarea en Madrid no surge de la planificación urbana sino de la urgencia política para responder a las crecientes demandas de una organización vecinal amplia bien estructurada.² El instrumento de gestión fue el programa “Barrios en remodelación” (1976-1988), la mayor operación europea de vivienda pública de la época; se buscaba mejorar los barrios de urgencia (mal) construidos en las décadas anteriores y erradicar las infraviviendas y mostrar que los gobiernos democráticos entendían el urbanismo como un instrumento para el desarrollo social y no como un instrumento de control social o especulación. Fue un programa de fuerte carga política y simbólica. En 1979 Madrid albergaba aún 40.000 infraviviendas (4,5 % del parque inmobiliario), ubicadas en el extrarradio y ligadas, en muchos de los casos, a los antiguos conjuntos promovidos por el Plan de Urgencia social. Todas estas personas fueron realojadas en nuevos barrios y en conjuntos ubicados en zonas urbanas consolidadas. (López de Luico, 2013, p. 177) Los objetivos directos se cumplieron con creces, tanto en el mejoramiento de los barrios construidos con escasas dotaciones durante la dictadura como la erradicación del chabolismo que, desde entonces, es en Madrid una situación marginal.

Pese a estos números positivos, desde la perspectiva de justicia urbana la situación no es tan alentadora. Tanto los proyectos de realojo construidos durante la dictadura como en democracia siguen siendo los que presentan mayores índices de desigualdad de Madrid, al punto de ser la capital europea con el mayor índice de desigualdad en su conjunto y entre sus barrios.³ Pero esta diferencia no se da sólo en términos de renta sino también en el espacio urbano. Madrid presenta una marcada diferencia entre los barrios favorecidos y los vulnerables. Es, literalmente, una ciudad estructura por barrios homogéneos diferenciados por estratos económicos y, también, niveles de educación y oportunidades. Traducido en términos espaciales estas desigualdades se manifiesta en una línea invisible que divide la ciudad en dos sectores que en términos coloquiales diferencias los barrios pobres de los barrios ricos.

En el mapa recogido en la página siguiente se cartografía la situación de vulnerabilidad de los distintos barrios de Madrid basado en tres indicadores públicos: Índice de vulnerabilidad AROPE-UE, Tasa de paro (INE), Renta media (Geoportal). (Figura 1) Para nuestro tema lo significativo es que los barrios y promociones que permitieron resolver el problema del chabolismo siguen contabilizándose entre ese 19,6% de la población de la Comunidad de Madrid —1,3 millones de personas— que presenta algún grado de exclusión social. Esta cifra hace referencia, no solo a la falta de ingresos, sino que incluye dificultades para acceder a vivienda, empleo, salud, educación, así como para participar en la vida política o mantener relaciones sociales. (Flores y Sánchez-Sierra, 2025). En síntesis, lo que la cartografía señala es que una solución concebida para dar respuesta a una situación de emergencia habitacional terminó condicionando de manera duradera una organización socioespacial caracterizada por escasas cotas de justicia urbana.

² Durante la transición democrática, la sustitución del Plan Metropolitano de Madrid de 1963 se produjo una década después de la aprobación del programa Barrios en Remodelación, con la entrada en vigor del Plan General en 1985.

³ El índice GINI de Madrid es de 35,00 puntos, 1,80 puntos por encima del conjunto de España y 4,1 puntos superior al de la Unión Europea. Al descender a los barrios, este índice aumenta considerablemente, alcanzando niveles equiparables a los países más desiguales del mundo: Alcobendas, 63,72; Pozuelo de Alarcón, 58,16; Boadilla del Monte, 51,26. Las desigualdades comprendidas entre 0.4-0.49 (4,0-4,9) a menudo denota un funcionamiento deficiente de los mercados laborales o una inversión inadecuada en servicios públicos y falta de programas sociales en favor de los pobres. (Pontes 2020)

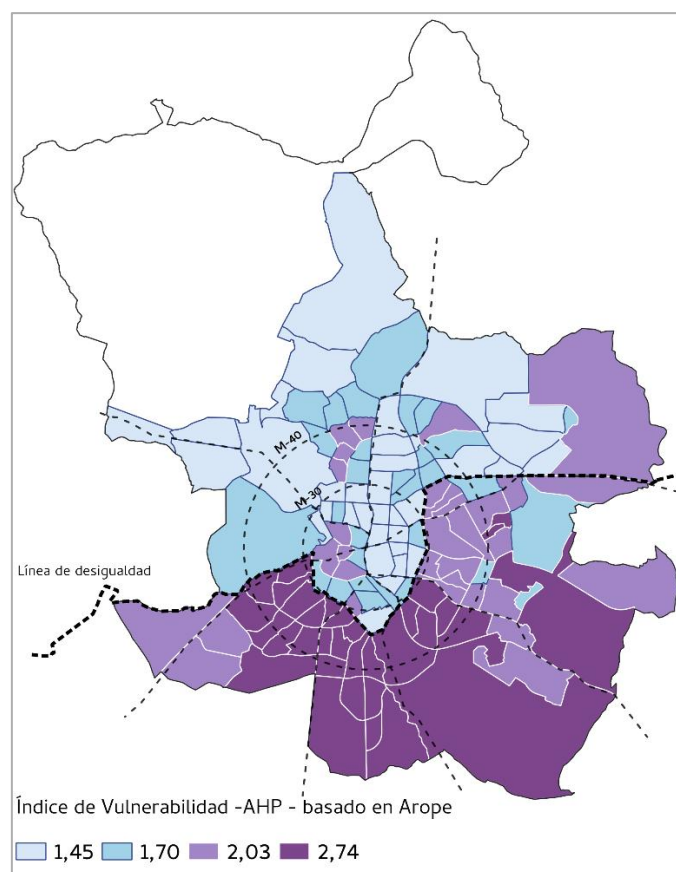


Figura 01: Índice de desigualdad de Madrid, 2024. Cartografía mediante representación automática, filtro territorial, agrupamiento del dato y diagramación manual. Fuente: Elaboración propia (Núñez y Goycoolea, 2024: p. 77)

Objetivos

La paradoja que supone que una respuesta eficaz desde el punto de vista cuantitativo a un problema social y espacial urgente pueda, a largo plazo, contribuir a la reproducción e incluso a la intensificación de las injusticias urbanas fue el punto de partida del estudio aquí presentado. La investigación se desarrolló en el marco del proyecto URBS, *La ciudad justa. Exclusión, pertenencia y bienes comunes: una perspectiva urbana sobre las teorías de la justicia*.⁴ Este proyecto explora la idea de la justicia en contextos urbanos. La relación entre espacio y sociedad ha sido objeto de atención desde la Antigüedad. La filosofía no sólo nació en la ciudad, también hizo de ésta su objeto de reflexión, pues la naturaleza de lo urbano posee una dimensión comunal que no se reduce a la mera agregación de necesidades individuales. (Lefebvre, 1974)

Para abordar los problemas ligados a la desigualdad y la exclusión social en las ciudades necesitamos una perspectiva espacial sobre la justicia que no sólo tenga en cuenta las dimensiones del entorno construido o los conflictos de distribución, sino también la calidad del hábitat urbano y su papel en el desarrollo de las capacidades humanas. El enfoque de las capacidades, formulado por Amartya Sen (1999) y Martha Nussbaum (2011), ofrece una referencia normativa especialmente fecunda, al desplazar el foco desde la mera provisión de bienes o servicios hacia

⁴ Proyecto de I+D+i /PID2020-120021GB-100/ financiado por el Ministerio de Ciencia. Innovación y Univesidades, Gobierno de España. Investigadores principales: Francisco Colom y Ana López Salas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. <https://www.urbs-phil.com/>

las oportunidades reales que las personas tienen para llevar vidas que valoran. (Colom, 2024: Introducción)

La hipótesis defendida es que desde la perspectiva de la Justicia urbana las políticas de realojo madrileñas no consideraron el contexto estructural en el que se generan los conflictos sociales urbanos ni las múltiples formas de exclusión producidas espacialmente, como ocurre también con la asignación desigual de infraestructuras, la especulación inmobiliaria, los procesos de gentrificación o la privatización de bienes y espacios públicos.

Las políticas de realojo en Madrid

Las políticas para erradicar en la segunda mitad del siglo XX en Madrid tienen dos políticas emblemáticas, tanto por su trasfondo político y social, como por sus realizaciones.

En la etapa de la dictadura (1939-1975) el programa fundamental fue el Plan de Urgencia Social (1957). Supuso el primer esfuerzo sistemático para reducir el déficit habitacional mediante barrios promovidos por el Instituto Nacional de la Vivienda, incluyendo, entre otras tipologías, los Poblados dirigidos y mínimos, las Unidades Vecinales de Absorción y los Barrios mínimos de absorción. Estas actuaciones mejoraron las condiciones de vida y facilitaron el acceso a servicios básicos (agua, luz, saneamiento), reforzaron la concentración de población vulnerable en el sur de la ciudad. Y aunque se logró erradicar un número significativo de asentamientos informales, al final de la dictadura aún persistían varios núcleos de chabolismo extensos y un número importante de nuevos barrios con escasos niveles de urbanización y dotaciones.

Desde el inicio de la transición democrática, el programa de Barrios en Remodelación (1975) con el Plan de Erradicación del Chabolismo, intentarían resolver ambos problemas con un enfoque urbano más inclusivo. Supuso una estrategia ambiciosa y adecuadamente financiada que combinó rehabilitación urbana, provisión de vivienda pública y políticas sociales. Se impulsó el realojamiento masivo de asentamientos informales en bloques de viviendas en altura, barrios de tipología especial y campamentos temporales; además se buscó una mayor cohesión social construyendo conjuntos habitacionales para realojados en barrios consolidados. El programa redujo drásticamente el chabolismo, mejoró equipamientos y servicios, y abrió el camino a modelos más complejos de realojo e inclusión social en las décadas posteriores. Sin embargo, no logró revertir las tendencias segregadoras del periodo anterior.

Aunque las políticas de vivienda de ambas etapas han sido muy estudiadas desde perspectivas económicas, urbanísticas y arquitectónicas (Sambricio y Lampreave, 2008), nuestro análisis incorpora un enfoque hasta ahora poco explorado: el de la justicia urbana, entendido a través de la señalada teoría de las capacidades formulada por Amartya Sen y Martha Nussbaum. Este enfoque se aparta de las visiones tradicionales de la justicia, centradas en indicadores cuantitativos —como ingresos, esperanza de vida o número de equipamientos—, y pone el énfasis en las oportunidades efectivas que las personas tienen para desarrollar sus proyectos de vida.

Mientras el urbanismo tradicional busca la equidad mediante la distribución proporcional de bienes y servicios urbanos (vivienda, transporte, equipamientos), la justicia urbana va un paso más allá. Reconociendo la importancia de la provisión de infraestructuras básicas, coloca en el centro la capacidad real de los individuos para vivir una vida autónoma, participar en la comunidad sin restricciones de movilidad, acceder al empleo y ejercer plenamente sus derechos. La justicia urbana se vincula, por tanto, a la posibilidad real de que los habitantes aprovechen las

oportunidades que ofrece la ciudad, evitando la segregación y el aislamiento funcional de determinados grupos sociales. Como recordó W. Churchill en 1943 mientras se ponían las primeras piedras de reconstrucción del Parlamento Inglés: “Damos forma a nuestros edificios; después, ellos nos forman a nosotros.” (profxav, 2018) No es una mera frase retórica; es una reflexión profunda, que resalta la constatación de que el diseño urbano, el espacio que habitamos, no es ajeno a cómo somos. Aunque no sea una relación determinista, según como se conciba puede contribuir, o no, a la inclusión social y al desarrollo de las capacidades.

Casos de estudio

Para poder concretar el análisis de las políticas de realojo que nos ocupan hemos optado por hacerlo sobre dos conjuntos concretos más que por la totalidad de lo realizado, ya que el estudio de casos emblemáticos permite captar con mayor profundidad las lógicas de intervención, los supuestos ideológicos y los efectos urbanos y sociales que subyacen a cada periodo histórico. Entendemos que esto facilita identificar cómo se materializan las políticas en el espacio construido y cómo estas inciden en las oportunidades reales de vida de la población realojada. (Goycoolea y Núñez 2024: 112) Además, al tratarse de conjuntos reconocidos por su relevancia arquitectónica y simbólica, estos casos funcionan como condensadores de prácticas y discursos más amplios, haciendo visibles tanto las continuidades como las rupturas entre la etapa dictatorial y la democrática. De este modo, el enfoque comparado no busca la generalización estadística, sino una generalización analítica, capaz de extraer conclusiones transferibles sobre la relación entre políticas de realojo y la justicia urbana en distintos contextos históricos.

Para la etapa de la dictadura se seleccionó el Poblado dirigido de Entrevías, en el distrito de Vallecas. (Figura 2)



Figura 02. Fotografía aérea del Poblado dirigido de Entrevías en 1963. Fuente: Archivo del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

El poblado promovido a finales de los años cincuenta por el Instituto Nacional de la Vivienda para el realojo de población procedente de asentamientos chabolistas cercanos. Fue proyectado por los arquitectos José Luis Romany, Francisco Javier Sáenz de Oiza, Manuel Sierra Nava y Jaime Ruiz, se concibió como una operación de vivienda económica y de rápida ejecución, el poblado, al tiempo que ensayaba nuevas formas de vivienda social acordes con los principios del urbanismo moderno. Se materializó en una tipología de baja altura, con viviendas unifamiliares o en pequeños bloques, una trama urbana sencilla y jerarquizada, y la incorporación básica de espacios públicos y equipamientos. Desde el punto de vista social y constructivo, destacó por el uso de sistemas económicos, la participación limitada de los futuros residentes en la autoconstrucción y una clara voluntad de ordenación y control del espacio, reflejando tanto la dimensión asistencial como disciplinaria de las políticas de vivienda del franquismo, así como sus límites en términos de integración urbana y social a largo plazo. (Secade, 2021).

Para la etapa democrática, se seleccionaron las Viviendas para realojo en la M-30, en el distrito de Moratalaz, y conocido por El Ruedo aludiendo a su patio interior. (Figura 3)



Imagen 03: Estado actual de las Viviendas de realojo M-30, conocidas como El Ruedo, Moratalaz, Madrid. Fuente: Google Earth, 2026

Construido entre 1986 y 1989 como una operación de vivienda pública destinada al realojo de población procedente de del Pozo del huevo, un asentamiento informal ubicado a una decena de kilómetros. El conjunto, proyectado por uno de los arquitectos que había colaborado en el caso anterior, Francisco Javier Sáenz de Oiza, y su socio Javier Sáenz Guerra, se concibió como una intervención singular tanto desde el punto de vista arquitectónico como urbano, con el objetivo de combinar densidad residencial, control del entorno y creación de espacios comunitarios. Formalmente, el edificio adopta una planta curva y continua, de gran escala, que actúa como barrera frente a la autovía próxima, mientras organiza en su interior patios, recorridos peatonales y espacios semiprivados pensados para favorecer la convivencia.

El proyecto buscaba superar el modelo de bloque aislado y responder a las necesidades sociales del realojo mediante una arquitectura expresiva y protectora. Sin embargo, su morfología cerrada y su fuerte identidad urbana generaron también debates sobre segregación, estigmatización y

dificultades de integración en la estructura urbana circundante, lo que lo convierte en un caso paradigmático de las tensiones entre ambición arquitectónica, política social y justicia urbana. (Negrelos, 1998, pp. 158-167).

Políticas de realojo y Justicia urbana.

Desde el enfoque de las capacidades, estas políticas no sólo deberían evaluarse por su eficacia cuantitativa, sino por su impacto en la ampliación —o restricción— de las oportunidades vitales, los vínculos sociales y la participación efectiva en la vida urbana. De este modo, el análisis de las políticas de realojo se convierte en una vía que entendemos privilegiada para examinar las tensiones entre planificación urbana, justicia espacial y desarrollo humano.

El enfoque de las capacidades surge en el ámbito de la economía en la búsqueda de una forma de medir el desarrollo que, alejándose de indicadores puramente económicos, como el Producto Nacional Bruto, PBN, para ofrecer una visión más integral del bienestar humano. El resultado más conocido de estos trabajos es el Índice de Desarrollo Humano, IDH, que utiliza Naciones Unidas desde 1990. Conjuga tres indicadores clave para que las personas puedan "ser y hacer" lo que consideran valioso: salud (esperanza de vida), educación (años de escolaridad) e ingreso (renta disponible), componentes esenciales.

Martha Nussbaum desarrollando esta propuesta con el propio A. Sen, define un grupo de diez capacidades humanas básicas como umbral mínimo para una vida digna. La formulación más clara y extensa de estas diez capacidades se presenta Martha Nussbaum en su libro *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano* (2011). A saber: Vida, Salud, Integridad física, Sentidos, imaginación y pensamiento, Emociones, Razón práctica, Afiliación, Otras especies, Juego, Control sobre el entorno. El aspecto más innovador respecto a los indicadores socioeconómicos clásicos es su enfoque orientado a la consecución de una vida digna en el sentido comprensivo del término.

Análisis comparativo

- **Vida:** capacidad para poder vivir una vida humana de duración normal y no morir prematuramente.

En ambos casos, el realojo supuso una mejora sustancial respecto a los asentamientos informales previos, al proporcionar vivienda estable, saneamiento y reducción de riesgos inmediatos para la supervivencia. En el Poblado dirigido de Entrevías, esta mejora se sitúa en un umbral mínimo, propio de una política asistencial del franquismo que garantizaba la vida biológica pero reproducía vulnerabilidades estructurales derivadas de la ubicación periférica y la precariedad. En El Ruedo, la mayor calidad constructiva y el acceso a infraestructuras urbanas propias del periodo democrático refuerzan esta capacidad de forma más sólida, aunque la estigmatización social y los conflictos asociados al conjunto pudieron erosionar indirectamente las condiciones de vida a medio y largo plazo.

- **Salud:** capacidad para gozar de buena salud, nutrición adecuada y vivienda digna.

Entrevías ofreció viviendas dignas en comparación con la chabola, pero muy austeras, con limitaciones en superficie, confort térmico y durabilidad, lo que restringió su capacidad para

sostener una buena salud. El Ruedo, en cambio, proporcionó viviendas de mayor calidad constructiva y un diseño urbano que protegiese frente a factores ambientales adversos, como el ruido de la autovía. Sin embargo, la alta densidad y los problemas de convivencia afectaron especialmente a la salud mental, mostrando que la mejora física no garantiza por sí sola un bienestar integral.

- **Integridad física:** capacidad para tener libertad de movimiento, seguridad contra la violencia y control sobre el propio cuerpo.

La trama abierta y de baja altura de Entrevías favorecía la movilidad cotidiana y una apropiación relativamente libre del espacio, aunque dentro de un marco de fuerte control institucional que limitaba la autonomía efectiva de los residentes; además, la dificultad que existió por años para llegar al poblado facilitó la venta y consumo de droga, convirtiéndolo en uno de los enclaves con más muertes por heroína en la década de 1990. En El Ruedo, la arquitectura actúa como un dispositivo protector frente al exterior, reforzando la sensación de seguridad, pero a costa de una menor permeabilidad urbana y de recorridos muy controlados, lo que introduce nuevas formas de restricción a la libertad de movimiento y al control social; además de favorecer también las actividades ilícitas: nadie de fuera se pasea por ahí.

- **Sentidos, imaginación y pensamiento:** capacidad para poder usar los sentidos, imaginar, pensar y razonar de forma informada y cultivada por la educación.

En Entrevías, la arquitectura funcional y la dotación muy básica de equipamientos respondían más a una lógica de normalización social que al estímulo intelectual o cultural, limitando el desarrollo de esta capacidad; todo era tan racional y mínimo que generaba en los nuevos vecinos sensación de extrañamiento. El Ruedo, en cambio, propone una arquitectura expresiva y compleja, con una rica experiencia espacial que puede estimular los sentidos y la imaginación, apoyada por un momento con mayor acceso a educación y servicios culturales, aunque estas potencialidades no siempre se tradujeron en oportunidades efectivas para todos los residentes.



Imagen 4. Patio interior del edificio de realojo El Ruedo, Moratalaz, Madrid. Fuente: Paz Núñez, 2019

- **Emociones:** capacidad de amar, sentir apego, gratitud y experimentar emociones de forma plena.

El realojo en Entrevías implicó la ruptura de redes previas, pero la escala doméstica, la proximidad entre viviendas y los espacios intermedios no facilitaron la reconstrucción de vínculos afectivos y redes de apoyo mutuo. (Figura 5) En El Ruedo, el proyecto intentó fomentar la convivencia mediante una gran plaza interior con espacios y funciones semiprivadas, pero la elevada densidad, los conflictos internos y la estigmatización externa dificultaron en muchos casos el desarrollo emocional pleno y estable de sus habitantes.



Imagen 05: Estado actual de uno de los bloques de viviendas del Poblado dirigido de Entrevías, Vallecas. Fuente: Paz Núñez, 2021

- **Razón práctica:** capacidad para poder formarse una concepción del bien y un proyecto de vida propio, reflexionando críticamente.

En el Poblado dirigido de Entrevías, los residentes fueron concebidos fundamentalmente como sujetos a tutelar, con escaso margen para definir autónomamente sus proyectos vitales, condicionados por el control institucional, la localización periférica y la falta de oportunidades. En El Ruedo, el contexto democrático amplió formalmente la capacidad de elección y la posibilidad de construir un plan de vida propio, aunque la marca territorial negativa del conjunto siguió y continúa limitando aspiraciones y trayectorias sociales.

- **Afiliación:** capacidad para poder vivir con otros, participar socialmente y ser tratado con dignidad.

Ambos conjuntos presentan una fuerte cohesión y asociacionismo interno y una integración externa débil. En Entrevías, la vida comunitaria cotidiana permitió relaciones de solidaridad y reconocimiento mutuo, aunque en un marco de marginalidad urbana persistente. En El Ruedo, la potente identidad del edificio reforzó la unión vecinal, pero al mismo tiempo intensificó la segregación y la estigmatización, afectando al trato digno y a la participación en la vida social más amplia de la ciudad.

- **Otras especies:** capacidad de vivir en relación con el mundo natural y otras especies.

El Poblado dirigido de Entrevías, gracias a su baja densidad y a la presencia de espacios libres, ofrecía un contacto limitado pero directo con el exterior en los pequeños patios, aunque muchos de han terminado sin vegetación; el espacio público era al inicio un gran descampado que ahora cuenta con algo de arbolado y muchos coches. El Ruedo, en cambio, es un artefacto urbano cerrado y altamente artificializado, donde la relación con la naturaleza queda reducida a patios duros y espacios controlados, lo que restringe notablemente esta capacidad en ambos casos, aunque de forma más acusada en el segundo.

- **Juego:** capacidad para poder reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas.

En Entrevías, los espacios intersticiales y la escala humana del conjunto favorecieron el juego infantil espontáneo y el uso informal del espacio público, aun sin una planificación específica. En El Ruedo, el diseño incorpora espacios pensados para el encuentro y el ocio, pero su uso efectivo ha dependido en gran medida del clima social y de la gestión comunitaria, viéndose a veces limitado por conflictos y problemas de convivencia.

- **Control sobre el entorno:** capacidad de participación política y material, teniendo voz en las decisiones y libertad frente a la discriminación.

El Poblado dirigido de Entrevías ofrece una respuesta muy débil a esta capacidad, al tratarse de un modelo jerárquico con escasa participación de los residentes en las decisiones políticas y materiales sobre su entorno. El Ruedo amplía parcialmente esta capacidad mediante mayores posibilidades de organización vecinal y participación en un contexto democrático, aunque el carácter cerrado del diseño y la dependencia institucional siguen limitando el control efectivo sobre el entorno construido y social.

Síntesis comparativa

El análisis de ambos conjuntos de realojo a partir de las diez capacidades centrales formuladas por Martha Nussbaum, con el objetivo de poner en relación las condiciones materiales, urbanas y sociales generadas por cada intervención y su impacto en las oportunidades reales de vida de sus habitantes. Más que evaluar la calidad arquitectónica en términos formales, la comparación se centra en cómo el Poblado dirigido de Entrevías y El Ruedo establecen distintos umbrales de posibilidad para el ejercicio de las capacidades humanas, revelando continuidades y rupturas entre dos modelos históricos de política de vivienda pública.

La siguiente tabla permite así identificar, de manera sintética, tanto las mejoras introducidas por cada operación de realojo como las limitaciones estructurales que persisten en relación con la autonomía, la integración urbana y la justicia social.

CAPACIDAD	POBLADO DE ENTREVÍAS	EDIFICIO EL RUEDO
1. Vida	Umbral básico de supervivencia; mejora asistencial mínima	Mejora material más sólida; riesgos por estigmatización
2. Salud	Vivienda digna pero austera y precaria	Mayor calidad física; problemas de salud mental
3. Integridad corporal	Movilidad informal con control institucional	Seguridad elevada con restricción de permeabilidad

4. Sentidos, imaginación y pensamiento	Arquitectura funcional, poco estimulante	Arquitectura expresiva y experiencia espacial rica
5. Emociones	Vínculos vecinales orgánicos y de proximidad	Convivencia buscada, resultados ambivalentes
6. Razón práctica	Fuerte tutela y pocas opciones vitales	Mayor agencia formal, condicionada socialmente
7. Afiliación	Cohesión interna, marginalidad externa	Identidad fuerte, segregación y estigmatización
8. Otras especies	Contacto limitado pero directo con el exterior	Relación muy reducida y artificializada
9. Juego	Juego espontáneo en el espacio públicos	Ocio proyectado, uso desigual
10. Control sobre el entorno	Participación casi inexistente	Participación parcial, control incompleto

Tabla 01: Tabla comparativa sintética del análisis de los dos casos de estudio desde la perspectiva del Enfoque de capacidades de Martha Nausbaum. Fuente: Elaboración propia, 2026

Conclusiones

El análisis comparado de los conjuntos de realojo del Poblado dirigido de Entrevías y de El Ruedo, realizado desde la perspectiva de las capacidades, permite problematizar el alcance real de las políticas de vivienda pública en relación con la Justicia urbana. Los resultados muestran que las políticas desarrolladas durante la democracia, aun respondiendo a principios políticos y normativos sustancialmente distintos a los de la dictadura franquista, mantuvieron importantes continuidades en sus estrategias, instrumentos y prácticas de intervención urbana. Mientras que en durante el régimen franquista las políticas de realojo se articularon fundamentalmente como respuestas de emergencia al déficit habitacional y como mecanismos de control social y territorial, en el contexto democrático se incorporó un discurso explícitamente orientado a la inclusión urbana y social de la población realojada. Sin embargo, más allá de este cambio en los objetivos declarados, ambas etapas compartieron una aproximación similar al problema, centrada prioritariamente en la erradicación física de los asentamientos informales y no en la transformación de las condiciones estructurales que producían exclusión.

Esta continuidad se manifestó de manera clara en la persistencia de criterios segregadores en la localización de la vivienda pública y en la ausencia de una planificación urbana integradora y redistributiva. Tanto bajo la dictadura como en democracia, el realojo tendió a materializarse en áreas periféricas o desconectadas de los principales circuitos de empleo, servicios, equipamientos y redes sociales, reproduciendo una lógica de separación espacial entre la población realojada y el resto de la ciudad.

Desde la perspectiva de la Justicia urbana, estas prácticas limitaron de forma sistemática la capacidad de las personas para acceder a oportunidades que les permitieran desarrollar su potencial, obstaculizando la movilidad social y reduciendo las posibilidades de participación efectiva en la vida pública. En consecuencia, aunque la democracia introdujo avances significativos en términos de derechos formales y reconocimiento institucional, las políticas de vivienda pública no lograron revertir las desigualdades espaciales heredadas y, en algunos casos, contribuyeron a consolidar una ciudad profundamente segregada por renta y localización.

En síntesis, las políticas de realojo impulsadas en la segunda mitad del siglo XX, tanto por el régimen franquista como por los gobiernos democráticos, aun resolviendo el problema de la vivienda en sentido estricto, no han garantizado por sí mismas una ciudad más justa, inclusiva ni capaz de ampliar de forma sustantiva las libertades reales de quienes la habitan.

Para finalizar y a modo de adenda, queremos compartir una contestación que fuimos observando en el Desarrollo de la investigación presentada respecto a la posibilidad de aplicar de manera generalizada los conceptos ligados a la Justicia urbana en el análisis urbano y la práctica urbanística. Entendemos que la dificultad principal radica en que los instrumentos utilizados para caracterizar las desigualdades urbanas siguen siendo los mismos, o muy similares, a los utilizados tradicionalmente para medir e intentar paliar la pobreza urbana. Criterios que nos permiten tener una radiografía clara de los desequilibrios territoriales, pero no de cómo afectan a las capacidades efectivas de los ciudadanos.

En consecuencia, dado que la forma de medir un fenómeno (en nuestro caso, urbano) determina el carácter y la localización de las inversiones (Harvey 1973; Gehl, 2010), la noción de justicia urbana sigue centrándose en la reducción de los desequilibrios territoriales, entendidos como carencias o déficits de determinados equipamientos y servicios por número de habitantes. Salvo excepciones, las decisiones urbanas fundamentales no se sigan tomando de la forma tradicional, sin una integración real de la ciudadanía en los órganos de decisión. No es posible luchar contra la desigualdad estructural con una sola administración en una sola legislatura. Debe ser un proyecto conjunto en el que instituciones y ciudadanos participen con conciencia ética, para que sea un proyecto de largo alcance encaminado a construir una ciudad más equilibrada y justa. Cómo hacerlo es una tarea que invita a los teóricos urbanos a desarrollar herramientas que los políticos y los planificadores urbanos puedan utilizar para lograrlo, siguiendo a Susan Fainstein (2013: 7): "La equidad, definida por la democracia y la diversidad, debería ser la métrica de la planificación y la política urbanas".

Referencias

CARABANCHELANDO. **Diccionario de las periferias. Métodos y saberes autónomos de los barrios.** Madrid: Traficantes de sueños. 2017

COLOM-GONZÁLEZ, Francisco. Introduction. In: **Urban Justice. Debating spatial exclusion, common goods and the built environment.** Cham: Springer, Studies in Global Justice, v. 23, pp. 1-15, 2024.

FAINSTEIN, Susan. Planificación, justicia y ciudad. **Urban.** Madrid, v. 6, pp. 7-20, 2013.

HARVEY, David. **Social Justice and the City.** Baltimore: Johns Hopkins University Press.

FLORES, Raúl; SÁNCHEZ-SIERRA, Marina. (coords.). **Informe sobre exclusión y desarrollo social en la Comunidad de Madrid: Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales.** Madrid: Cáritas Española; Fundación FOESSA, 2025

GEHL, Jan. **Cities for People.** Washington D.C., Island Press, 2010

GOYCOOLEA.PRADO, Roberto; NÚÑEZ-MARTÍ, Paz. Urban Justice and Urban Practice: Opportunities and Challenges. Madrid as a Reference. In: Colom-González, F. (ed.) **Urban Justice. Debating spatial exclusion, common goods and the built environment.** Cham: Springer, 105-125

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace.** Paris: Anthropos, 1974.



LÓPEZ DE LUCIO, Ramón. **Vivienda colectiva, espacio público y ciudad: evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales, 1860-2010**. 1a ed. Buenos Aires: Nobuko, 2013.

NEGRELOS, Eulalia. **Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid, 1976-1992: Projeto e Participação Popular**. Dissertação de mestrado (Arquitetura e Urbanismo; orientadora: M^a R. Amaral de Sampaio) - Universidade de São Paulo. São Paulo. 1998.

NÚÑEZ-MARTÍ, Paz; GOYCOOLEA-PRADO, Roberto. **Justicia urbana y políticas públicas de vivienda en Madrid. Una revisión desde el enfoque de las capacidades**. Madrid: PNM, 2024.

NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities: The human development approach**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.

PROFXAV. Los edificios que construyen humanos. **Ars Facto**. Blog. 28 marzo, 2018.

SAMBRICIO, Carlos (ed. lit.), SÁNCHEZ LAMPREAVE, Ricardo (col.). **100 años de historia de la intervención pública en la vivienda y la ciudad**. Madrid: Asociación española de promotores públicos de vivienda y suelo AVS, 2008.

SECADE, Pedro. **Transformaciones en la periferia: el Poblado dirigido de Entrevías, Madrid. 1956-2021**. Trabajo Fin de Grado (Arquitectura; director: R. Goycoolea P.) – Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2021.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SOJA, Edward W. **Seeking spatial justice**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

