

REHABILITACIÓN DE BARRIOS
PERIFÉRICOS: DEBATES Y DESAFÍOS



REHABILITACIÓN DE
BARRIOS PERIFÉRICOS:
DEBATES Y DESAFÍOS

La revista Ciudades se encuentra recogida en las bases de datos URBADOC (URBANDATA) e ISOC - Geografía, Urbanismo y Arquitectura (IDECYT), así como en los portales científicos LATINDEX, DICE y RESH. Por otro lado, los textos completos de todos los números de la revista se encuentran disponibles libremente en red mediante DIALNET (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=2694>), salvo el último y penúltimo publicados.

EDITA

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid.
© Los autores. Valladolid, 2010.

Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid
Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid.

ISBN: 978-84-8448-559-9

ISSN: 1133-6579

Depósito Legal: SE-2779-2003 Unión Europea

IMPRESIÓN

Publidisa, Sevilla, ESPAÑA

PORTADA

Fotografía de cubierta: ARI Río Vena, Burgos. Julio 2010. Luis Santos y Ganges.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid
Avda. de Salamanca, s/n. 47014 Valladolid, ESPAÑA Tel.: (+34) 983423437 y (+34) 983184471 Fax: (+34) 983423439
secretaria.academica.iuu@uva.es <http://www3.uva.es/iuu/>

PARA ADQUISICIÓN, INTERCAMBIO Y DISTRIBUCIÓN

Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad de Valladolid
C/ Juan Mambrilla, 14 47003 Valladolid, ESPAÑA Tel: (+34) 983187810 Fax: (+34) 983187812
secretariado.publicaciones@uva.es <http://www.publicaciones.uva.es>

ciudad^{es} 13
2010

REHABILITACIÓN DE
BARRIOS PERIFÉRICOS:
DEBATES Y DESAFÍOS



Secretariado de Publicaciones e
Intercambio Editorial



Instituto Universitario
de Urbanística



Universidad de Valladolid

ciudades ¹³₂₀₁₀

Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid

CONSEJO DE REDACCIÓN / EDITORIAL BOARD

Alfonso Álvarez Mora (director)
Luis Santos y Ganges (secretario)
María Castrillo Romón
Juan Luis de las Rivas Sanz

Oficina Editorial:
María Castrillo Romón
(coordinación del monográfico)
Luis Santos y Ganges
(secretaría de redacción)

Felix Iglesias Escudero
(asistencia editorial y cubierta)
Carmen Martín Herrero
(diagramación y maquetación)

CONSEJO CIENTÍFICO ASESOR / SCIENTIFIC ASSESMENT BOARD

Basilio Calderón Calderón, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid (España).

Antonio Campesino Fernández, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Extremadura (España).

Paola Falini, Dipartimento di Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Università degli Studi di Roma "La Sapienza" (Italia).

Héctor Floriani, Cátedra de Teoría y Técnica del Proyecto Arquitectónico, Facultad de Arquitectura, Planamiento y Diseño, Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

Fernando Gaja i Díaz, Departamento de Urbanismo, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Valencia (España).

Jean-Pierre Garnier, Institut Parisien de Recherche : Architecture, Urbanistique, Sociétés (Francia).

Paulette Girard, École Nationale Supérieure d'Architecture, Université de Toulouse (Francia).

Agustín Hernández Aja, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

Ramón López Lucio, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

Estanislao de Luis Calabuig, Instituto de Medio Ambiente, Universidad de León (España).

Fernando Manero Miguel, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid (España).

Frank Marciano Requena, Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas (Venezuela).

Xosé Lois Martínez Suárez, Departamento de Proyectos e Urbanismo, Escola Técnica Superior de Arquitectura, Universidade da Coruña (España).

Rafael Mata Olmo, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, Madrid (España).

Corinna Morandi, Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano (Italia).

Giovanni Muzio, Estudio profesional de Urbanismo, Logroño (España).

Carlos Nárdiz Ortiz, Departamento de Proyectos Arquitectónicos e Urbanismo, Escola Técnica Superior de Enxeñeiros de Camiños, Canais e Portos, Universidade da Coruña (España).

Oriol Nel·lo i Colom, Secretaria General de Política Territorial, Generalitat de Catalunya.

Antonio Reguera Rodríguez, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de León (España).

Fernando Roch Peña, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

Joaquim Sabaté Bel, Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori, Escola Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya (España).

Ignacio San Martín, Architecture Graduate Program in Urban Design, School of Architecture, The University of Arizona (Tucson, AZ, USA).

Francisco Valverde Díaz de León, Universidad Iberoamericana de Puebla, Puebla (México).

Alfonso Vegara Gómez, Fundación Metrópoli, Madrid (España).

EVALUADORES PARA CIUDADES 13 / REFEREES FOR CIUDADES 13

Basilio Calderón Calderón, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid (España).

Antonio Campesino Fernández, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Extremadura (España).

Carmen Delgado Viñas, Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad de Cantabria, Santander (España).

José Fariña Tojo, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

Fernando Gaja i Díaz, Departamento de Urbanismo, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Valencia (España).

José Luis García Cuesta, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid (España).

Maddi Garmendia Antín, Departamento de Ingeniería civil y de la edificación, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real (España).

Jean-Pierre Garnier, Institut Parisien de Recherche : Architecture, Urbanistique, Sociétés (Francia).

Agustín Hernández Aja, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

Marina Jiménez Jiménez, Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura, Escuela Técnica Superior de

Arquitectura, Universidad de Valladolid (España), y Faculdade de Arquitectura e Artes, Universidade Lusíada do Porto (Portugal).

Ramón López Lucio, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

Fernando Manero Miguel, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid (España).

Frank Marciano Requena, Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas (Venezuela).

Xosé Lois Martínez Suárez, Departamento de Proyectos e Urbanismo, Escola Técnica Superior de Arquitectura, Universidade da Coruña (España).

Rafael Mata Olmo, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, Madrid (España).

Fernando Molinero Hernando, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid (España).

Giovanni Muzio, Estudio profesional de Urbanismo, Logroño (España).

Carlos Nárdiz Ortiz, Departamento de Proyectos Arquitectónicos e Urbanismo, Escola Técnica Superior de Enxeñeiros de Camiños, Canais e Portos, Universidade da Coruña (España).

Oriol Nel·lo i Colom, Secretaria General de Política Territorial, Generalitat de Catalunya.

Antonio Reguera Rodríguez, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de León (España).

Cecilia Ribalagüa Batalla, Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universidad de Cantabria, Santander (España).

Fernando Roch Peña, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

Ignacio San Martín, Architecture Graduate Program in Urban Design, School of Architecture, The University of Arizona (Tucson, AZ, USA).

Alice Sotgia, Laboratoire Architecture Anthropologie, École Nationale d'Architecture de Paris La Villette, Université Paris 6 (Francia).

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, Departamento de Geografía Humana, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid (España).

Francisco Valverde Díaz de León, Universidad Iberoamericana de Puebla, Puebla (México).

Mireia Viladevall i Guasch, Colegio de Ciencias y Humanidades, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, y Departamento de Arte, Arquitectura y Diseño, Universidad Iberoamericana de Puebla (México).

Ana Lúcia Virtudes, Departamento de Engenharia Civil e Arquitectura, Faculdade da Engenharia, Universidade da Beira Interior, Covilhã (Portugal).

ÍNDICE

Editorial	11-12
-----------------	-------

Dossier Monográfico

Juan RUBIO DEL VAL y Patricia MOLINA COSTA <i>Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980</i>	15-37
---	-------

Sonia DE GREGORIO HURTADO <i>El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España</i>	39-59
---	-------

Aaron GUTIÉRREZ PALOMERO <i>La iniciativa comunitaria Urban como ejemplo de intervención integral en barrios periféricos con dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-Sous-Bois/ Montfermeil (Île-de-France)</i>	61-82
--	-------

Didier DESPONDS <i>Les enjeux urbanistiques et sociaux autour d'une opération de rénovation urbaine en périphérie parisienne. L'exemple de la Croix-Petit à Cergy</i>	83-102
--	--------

Corinna MORANDI, Gloria PESSINA y Lina SCAVUZZO <i>Strumenti innovativi per la riqualificazione dei quartieri residenziali in Italia: tre casi esemplari</i>	103-122
---	---------

Tibor Endre GERMÁN <i>Rehabilitación en la periferia: experiencias de un pequeño país ex-socialista</i>	123-137
--	---------

David MONGIL JUÁREZ <i>Intervención integral en barrios: conceptos, instrumentos y elementos de mejora</i>	139-161
---	---------

Miscelánea

Álvaro SEVILLA BUITRAGO <i>Hacia el origen de la planificación: territorio, enclosure acts y cambio social en la transición del feudalismo al capitalismo</i>	165-181
--	---------

Antonio ÁLVARO TORDESILLAS
Referencias internacionales en los pueblos de colonización españoles 183-201

Domingos MARTINS VAZ
*Património urbano serrano:
urbanismo tradicional e cultura operária na Covilhã (Portugal)*..... 201-218

Walter Fernando BRITES
*Transformación urbana y periferización. La experiencia de los conjuntos
habitationales de población relocalizada* 219-238

Sección Final

de notas, reseñas y referencias sobre urbanismo

José Luis LALANA SOTO
Reseña del libro:
“Urbaphobie. La détestation de la ville aux XIX^e et XX^e siècles”..... 241-244

María CASTRILLO ROMÓN
Reseña del libro:
*“¿Geohistoria o geoficción?
Ciudades vulnerables y justicia espacial”*..... 245-248

INDEX

Editorial	11-12
-----------------	-------

Monograph Dossier

Juan RUBIO DEL VAL y Patricia MOLINA COSTA <i>Strategies, Challenges and Opportunities in the Rehabilitation of Collective Housing Neighborhoods built between 1940 and 1980 in Spain</i>	15-37
--	-------

Sonia DE GREGORIO HURTADO <i>Development of the Community Initiatives URBAN and URBAN II in the Deprived Peripheral Areas of the Spanish Towns. A Contribution to the Urban Regeneration Practice in Spain</i>	39-59
---	-------

Aaron GUTIÉRREZ PALOMERO <i>URBAN Community Initiative as an Example of Comprehensive Intervention in Peripheral Neighbourhoods with difficulties. An approach towards the Case of Clichy-sous-bois / Montfermeil (Île-de-France)</i>	61-82
--	-------

Didier DESPONDS <i>The Urban and Social Challenges concerning an operation of Urban Renewal in the Parisian periphery. The example of la Croix-petit in Cergy</i>	83-102
--	--------

Corinna MORANDI, Gloria PESSINA y Lina SCAVUZZO <i>Innovative Tools for the Rehabilitation of the Housing Estates in Italy: Three examples</i>	103-122
---	---------

Tibor Endre GERMÁN <i>Rehabilitation on the Periphery: Experiences of a Small ex Socialist Country</i>	123-137
---	---------

David MONGIL JUÁREZ <i>Integral Intervention in Neighbourhoods: Concepts, Instruments and Elements of Improvement</i>	139-161
--	---------

Miscellanea

Álvaro SEVILLA BUITRAGO <i>Towards the Origin of Planning: Territory, Enclosure Acts and Social Change in the Transition from Feudalism to Capitalism</i>	165-181
--	---------

Antonio ÁLVARO TORDESILLAS
International References in the Spanish Colonization Villages 183-200

Domingos MARTINS VAZ
*Upland Urban Heritage:
Traditional Town Planning and Working Culture in Covilhã (Portugal)* 201-218

Walter Fernando BRITES
*Urban Trasformation and Peripheralization.
The Experience of Housing Complex Population Relocated* 219-238

Final Section of letters, reviews and references on urban

José Luis LALANA SOTO
Book Review:
“Urbaphobie. La détestation de la ville aux XIX^e et XX^e siècles” 241-244

Maria CASTRILLO ROMÓN
Book Review:
*“¿Geohistoria o geoficción?
Ciudades vulnerables y justicia espacial”* 245-248

EDITORIAL

Entre 1950 y 1980 las ciudades europeas asistieron a la construcción de una parte muy importante de lo que, en la actualidad, constituye su espacio urbano continuo. En general, y a diferencia de los crecimientos más recientes, esas áreas aglutinaron fundamentalmente vivienda social (en el sentido más amplio del término), agrupada las más de las veces en tipologías edificatorias colectivas y, a menudo, en morfologías urbanas abiertas (conjuntos de bloques y torres). En muchos países, estos tejidos urbanos han terminado por constituir la imagen característica (y, a veces, fuertemente estigmática) de las periferias modernas.

En el más de medio siglo transcurrido desde aquel momento de construcción masiva de vivienda social en toda Europa, hemos asistido a una serie de cambios interrelacionados que han marcado la situación actual de esas áreas: de un lado, el desmantelamiento del Estado del Bienestar y de las economías socialistas y la emergencia del capitalismo neoliberal, con funestas consecuencias sobre los mecanismos de (re)distribución de la riqueza, incluidos el urbanismo y la vivienda; de otro, las transformaciones objetivas de los barrios de vivienda social de posguerra, que han envejecido con desigual tratamiento, que asisten a un ineluctable relevo generacional (cuando no han sufrido ya profundas transformaciones de signo socioeconómico y cultural) y que han visto cómo sus relaciones espaciales a distintas escalas con los territorios urbanos en los que se insertan han cambiado, al tiempo que lo hacía la estructura urbana de ciudades y aglomeraciones.

Paralelamente, en un campo operativo, se aprecian también diversas reconceptualizaciones de esos barrios de vivienda social modernos. En un extremo, minoritario, algunos conjuntos están siendo objeto, por razones diversas (culturales o económicas, principalmente), de una interpretación de corte conservacionista y tienden a ser sometidos a intervenciones de rehabilitación. En el otro extremo, se perfila la interpretación que va adquiriendo un perfil dominante en el campo de las políticas urbanísticas: “barrios difíciles”, “barrios en crisis”, “barrios vulnerables”, etc. Según esta línea interpretativa, la reunión de declive físico y declive social (propiciada fundamentalmente por los mecanismos capitalistas de distribución de la vivienda) ha precipitado en estos barrios los concentrados de segregación espacial, pobreza, exclusión y conflictividad social más alarmantes de la ciudad contemporánea. Frente a ello, el tratamiento postulado es sintomático, con variaciones según el carácter “integral” (multisectorial) o no (sólo edificatorio) de la “regeneración”.

Con estos elementos, y desde los años 80, los barrios de vivienda social de la segunda posguerra se han constituido como una cuestión de debate en muchos países de la Europa más desarrollada. No es éste, sin embargo, el caso de España, donde se han ido definiendo tardíamente prácticas y políticas urbanísticas específicas (fielmente recogidas en varios artículos de este monográfico) en medio

de un contexto de escasa crítica que este número 13 de Ciudades querría contribuir a paliar.

Por eso, este monográfico se planteaba bajo los dos objetivos expresados en su convocatoria. El primer objetivo era difundir los términos del debate europeo y ponerlos en cuestión, intentando centrar la reflexión sobre una aproximación crítica, no mediatizada por los presupuestos de las políticas institucionales, a la complejidad y los valores sociales, culturales, políticos y económicos de las áreas de vivienda social del periodo 1950-1980, y a la (des)consideración de éstos en las políticas, programas y proyectos de “regeneración” o de “rehabilitación” (“integradas” o no) o de “renovación” urbanas.

El segundo objetivo del monográfico era animar la reflexión colectiva en España en torno a la rehabilitación urbana, en particular, la de las periferias de los años 1950-1980, objeto de un interés social y disciplinar creciente y no exento de controversia política, como ha empezado a manifestarse en el debate institucional en torno a la “regeneración urbana integrada” en Europa, auspiciado por el Gobierno de España con ocasión de su presidencia de turno de la Unión Europea.

Lo que este monográfico ofrece finalmente es, en relación con el debate europeo, una panorámica de las políticas de rehabilitación y renovación urbana de Italia, Francia y Hungría, y también de la Unión Europea (a través, principalmente, de la figura de la Iniciativa Comunitaria URBAN); y, en relación con España, un panorama de las políticas e iniciativas de todos los niveles de la administración pública que, como muchos artículos explicitan, tiene un carácter aun incipiente o experimental. Podría entenderse que esta peculiaridad está en el origen de la dificultad apreciable, en términos generales, sobre los artículos referidos a España para sobrepasar la descripción y la crítica operativa específica y profundizar en la reflexión sobre aspectos de mayor calado, filosóficos o estructurales. Sin embargo, en general, en las contribuciones que se refieren a otros contextos nacionales con experiencia más larga y consolidada, o a la política de la Unión Europea, también se perciben ciertas dificultades para profundizar en cuestiones como el significado social, económico y político de la “regeneración de barrios”, el carácter ideológico de los conceptos operativos básicos (“barrios vulnerables”, “regeneración integrada”...) y su articulación en los discursos dominantes, etc.

Aceptemos que estas cuestiones queden aun cerniéndose sobre las contribuciones de este número 13 de Ciudades a un debate que en España deseamos fecundo. Los textos reunidos dan respuestas a preguntas iniciales como ¿qué temas centran el debate actual? o ¿qué conocimiento se ha generado en torno a la experiencia histórica de regeneración de barrios durante las dos últimas décadas? El reto ahora es desarrollar toda nuestra capacidad de análisis y crítica urbanística para ponerla al servicio de una reflexión profunda que esté a la altura de las exigencias de estos tiempos difíciles.

Laguna de Negrillos (León), julio de 2010.

Dossier Monográfico

**ESTRATEGIAS, RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA
REHABILITACIÓN DE LOS POLÍGONOS DE VIVIENDA
CONSTRUIDOS EN ESPAÑA ENTRE 1940 Y 1980**
**STRATEGIES, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN THE
REHABILITATION OF COLLECTIVE HOUSING
NEIGHBORHOODS BUILT BETWEEN 1940 AND 1980 IN SPAIN**

Juan RUBIO DEL VAL y Patricia MOLINA COSTA*

RESUMEN

Al inicio de este siglo XXI, las ciudades españolas tienen ante sí un reto que, en términos cuantitativos, supera con mucho al referido a la rehabilitación de centros históricos y primeros ensanches. Se trata de la rehabilitación de un tejido específico de nuestras ciudades, los barrios de bloque abierto construidos entre 1940-1980, en los que se están produciendo graves procesos de degradación urbana y que pueden caracterizarse como áreas urbanas vulnerables.

Este artículo analiza tanto las estrategias emprendidas desde las diversas administraciones públicas en materia de rehabilitación urbana como las experiencias iniciadas y tiene por objetivos, primero, detectar cuáles son las principales barreras de todo tipo (legales, sociales, económicas, culturales) que impiden que este tipo de prácticas dejen atrás el carácter experimental y minoritario que aun hoy las caracteriza, y, segundo, avanzar propuestas de acción para conseguir la rehabilitación urbana integral y sistemática de estos barrios.

Palabras clave: rehabilitación urbana, polígonos de vivienda, políticas públicas, sostenibilidad.

ABSTRACT

At the beginning of this century, the cities of our country face a challenge that, in quantitative terms, goes beyond the action referred to the rehabilitation of historic centres and XIX century extensions. This challenge is the rehabilitation of a specific fabric of our cities: neighbourhoods built in the period of 1940-1980, which are undergoing processes of serious urban degradation and can be identified as vulnerable urban areas.

This article discusses the strategies taken from the various government levels in urban rehabilitation, and the experiences initiated with the aim of detecting what are the main barriers of all kind (legal, social, economic, cultural) that prevent the systematic practice of these initiatives, which today still have an experimental and minority character, and to forward proposals for action to achieve comprehensive and systematic urban rehabilitation in these neighbourhoods.

Keywords: Urban Rehabilitation, Social Housing, Public Policies, Sustainability.

* Juan Rubio es arquitecto y urbanista, director del Área de Rehabilitación Urbana y Proyectos de Innovación Residencial de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda (Zaragoza, España) y Patricia Molina es arquitecta y urbanista, profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España).

1. Introducción: sobre la necesidad de rehabilitar los polígonos de vivienda de nuestras ciudades

Al inicio de este siglo XXI, las ciudades españolas, al igual que otras muchas en Europa, tienen ante sí un reto que, en términos cuantitativos, supera largamente al referido a la intervención en los centros históricos y primeros ensanches, que, en las últimas dos décadas del pasado siglo, fueron objetos preferentes de análisis y reflexión, primero, y de acción institucional después. El reto consiste ahora en rehabilitar un tejido específico de nuestras ciudades: los barrios de bloque abierto contruidos desde los años 40 hasta finales de los 70, entre los que predominan las actuaciones de promoción unitaria.

Su situación actual es consecuencia de las importantes necesidades cuantitativas de vivienda existentes al finalizar las guerras de mitad del siglo XX, necesidades que legitimaron una producción donde los cortos procesos de ejecución de obra y los reducidos costes eran un requisito básico, en un contexto de incipiente y escasa producción industrializada, y de estándares de confort completamente alejados de las demandas mínimas exigibles en la actualidad. Con estas características, buena parte de este parque residencial podría estar condenado a la retirada del mercado o a la marginalidad, con las consecuencias urbanísticas y sociales que esto podría comportar.

Son estos barrios los que van a requerir mayor atención rehabilitadora. Así se constató en el estudio sobre barrios desfavorecidos dirigido por Félix Arias en 2000 sobre los datos del censo de 1991 (Arias, 2000):

“Estos barrios se encuentran en todo tipo de ciudades en que se hayan hecho operaciones públicas para resolver problemas de alojamiento, pero especialmente en las ciudades medias y grandes de fuerte crecimiento en las décadas de los cincuenta y sesenta. Representan una parte muy significativa del conjunto de barrios con problemas, al igual que está sucediendo en el resto de los países industrializados, lo que da idea de que ciertos planteamientos de la acción pública debieran ser reconsiderados”

Según el censo de viviendas de 2001 del INE, el 47% de los edificios destinados a vivienda datan de este periodo y albergan al 57% de la población total en España¹. Se trata además de barrios que, en muchos casos, adolecen de falta de equipamientos o de inadecuados diseño y mantenimiento de sus espacios públicos. Además, su población presenta mayores tasas de desempleo.

¹ “Edificios destinados principalmente a vivienda por año de construcción” y “Residentes en viviendas familiares por año de construcción”. Censo de Población y Viviendas 2001. Instituto Nacional de Estadística (INE).

Este análisis es expresado de manera muy parecida en la exposición de motivos de la Ley de Cataluña 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas²:

“En estas zonas, confluyen a menudo problemas de diferente naturaleza, que afectan en muchos casos al estado de conservación de las edificaciones, la urbanización y las redes de servicios; la existencia de espacios públicos; la dotación de equipamientos; la concentración de grupos de ciudadanos con necesidades especiales; la accesibilidad viaria y en transporte público; el desarrollo económico; la actividad comercial, y la seguridad ciudadana. Estas circunstancias afectan negativamente el bienestar de los ciudadanos que residen en estas áreas y son un impedimento para la cohesión social y el desarrollo económico”.

La situación actual de dichos barrios puede resumirse mediante el análisis de las amenazas y oportunidades que presentan, que han sido extraídas del estudio comparado de diversas ciudades españolas y francesas en el marco del proyecto Revitasud³.

Las amenazas que existen en este tipo de áreas urbanas tienen que ver con la retirada de las mismas del mercado de vivienda y con la posibilidad de que queden condenadas a procesos de marginación, pero también con la infrautilización, o incluso el abandono, de infraestructuras y equipamientos, lo que evidenciaría un uso insostenible del suelo urbano, en términos sociales, económicos y ambientales. Por otra parte, uno de los mayores riesgos que comporta concentrar las inversiones públicas en un determinado barrio para su rehabilitación es, paradójicamente, que se produzcan procesos de exclusión social y expulsión de la población residente por la revalorización de los inmuebles, fenómeno conocido como gentrificación⁴, que se ha producido en numerosos casos de rehabilitación de centros históricos y que, a pesar de las diferencias existentes entre ambos espacios de la ciudad, debe considerarse como una amenaza a evitar.

Sin embargo, como reconocen ya la mayor parte de las administraciones públicas, la situación actual presenta un amplio abanico de oportunidades que pueden reportar beneficios económicos, sociales y medioambientales.

Los beneficios sociales observados apuntan en la dirección de la mejora de la calidad de los entornos urbanos, la consolidación de las redes ciudadanas y el

² Ley de Cataluña 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial (Boletín Oficial del Estado -BOE- núm. 163 de 7 de julio de 2004).

³ El proyecto Revitasud de la Iniciativa Europea Interreg III A (España-Francia), del periodo 2002-2007, liderado por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda y coordinado por Juan Rubio del Val, estudió durante los años 2003 a 2006 diversos barrios residenciales construidos entre 1945 y 1960 de Vitoria, Zaragoza, Barcelona y Toulouse junto a los de otras ciudades a ambos lados de los Pirineos (Huesca, Lleida y Pamplona en España, y Tarbes y Bayonne en Francia) para su posible revitalización urbana.

⁴ El aburguesamiento o gentrificación (del inglés, *gentrification*) es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado es progresivamente desplazada por otra de mayor nivel adquisitivo como consecuencia del aumento de precio de las viviendas y locales comerciales tras la renovación del barrio.

fortalecimiento de la cohesión social, así como el recorte en la factura energética en poblaciones con escasos recursos económicos.

Entre los beneficios económicos, cabría destacar la dinamización de la actividad empresarial del subsector de la rehabilitación debido al efecto multiplicador que producen las subvenciones públicas⁵, con las consecuencias de creación de empleo, formación profesional, innovación en materiales y técnicas constructivas, etc. que ello comporta. Además el retorno de recursos económicos que se produce es muy importante: sobre unas subvenciones totales de 85 millones de euros en el periodo estudiado, las administraciones recuperaron 82 millones de euros, a través de impuestos y menor gasto en subsidios de desempleo (Pedrals, 2009).

Por último, las consecuencias medioambientales de estas políticas son, en general, muy positivas: reducción del consumo de suelo para urbanización, de la construcción de nuevas infraestructuras y de las necesidades de movilidad, y disminución de la producción de residuos y del consumo energético, que se traduce también en menores emisiones de CO₂. De hecho, la revitalización de las áreas urbanas consolidadas es una estrategia decisiva con la que evitar la necesidad de nuevos crecimientos, el vaciado de los barrios existentes y su degradación social y física. Por ello, el objetivo de alcanzar un desarrollo urbano sostenible exige la rehabilitación de ese abundante parque de viviendas y la revitalización urbana de los barrios en los que se insertan.

Por su parte, el potencial que tiene la rehabilitación del gran parque de viviendas existente es, en términos de contribución al ahorro de emisiones de CO₂, muy alto y se presenta como una de las estrategias más eficaces para contribuir a frenar el cambio climático, colaborando además en la mejora de la calidad de vida de sus usuarios. A continuación se exponen algunos datos que permiten evidenciar el enorme potencial que tiene en España la rehabilitación de este tipo de edificios para contribuir al ahorro energético⁶:

- El ahorro medio en cada vivienda rehabilitada de 80 m² sería de 1,12 Tm. CO₂/año.
- Si se rehabilitaran sólo el 50 % de las viviendas principales de más de 35 años existentes en España, se ahorrarían casi 3.100.000 Tm. de emisiones de CO₂ a la atmósfera cada año.
- Ello equivaldría a las emisiones producidas por tres millones de coches que hiciesen unos 6.000 Km. al año (es decir, las de todos los coches que hay en Dinamarca).

Todo ello refuerza la necesidad de centrar los esfuerzos en la rehabilitación urbana de los numerosos barrios existentes que presentan estas características.

⁵ Cada euro de subvención equivale a tres euros de inversión privada, según datos de los años 2006 a 2009 en Cataluña (Pedrals, 2009).

⁶ Los datos señalados proceden de la experiencia reciente en los proyectos piloto desarrollados en la ciudad de Zaragoza utilizando materiales de aislamiento térmico y técnicas habituales, y de la estimación de ahorros medios y su traslación a emisiones de CO₂ equivalentes.

Además de ser camino para paliar la insostenibilidad urbana, entronca con la creciente preocupación de la Unión Europea (en adelante UE) por la mejora del medio ambiente urbano.

Desde los años noventa, la UE viene impulsando políticas en materia de sostenibilidad en el ámbito urbano y, entre sus criterios, señala la rehabilitación urbana como uno de los pilares de actuación. La principal estrategia desarrollada por la UE en este sentido ha sido el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria URBAN (en adelante IC URBAN), que se puso en marcha en 1994 dentro de la política de cohesión de la Unión Europea. Su objetivo era la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis, y, en última instancia, promover un desarrollo urbano sostenible, ya que se había comprobado que era en las áreas urbanas donde mayores desigualdades se producían. Se trataba de permitir a los núcleos urbanos con problemas económicos y sociales optar a subvenciones de los fondos estructurales europeos para desarrollar medidas orientadas a la mejora de la calidad de vida en las ciudades. Entre sus objetivos específicos se encontraban el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas, la lucha contra la exclusión social y la regeneración física y ambiental para incrementar el atractivo de las ciudades y explotar su patrimonio cultural y arquitectónico.

Las medidas subvencionables incluían la renovación de edificios (excluyendo la vivienda, que quedó fuera de la IC URBAN), la creación de espacios verdes, la integración de las clases desfavorecidas en los sistemas educativos, la creación de empleo, la mejora de las condiciones ambientales, el fomento del uso de energías renovables, etc. La primera fase de la Iniciativa se desarrolló entre 1994 y 1999, y en ella participaron 118 municipios de la UE, 29 de ellos españoles. En 2000, comenzó la segunda fase, que concluyó en 2006 y que supuso la puesta en marcha 70 programas, 10 españoles (Molina, 2007).

En 2006, se redactó la “Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano”, en desarrollo de lo estipulado por el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (2002-2006). Esta estrategia, de carácter transversal, trataba de trabajar en diversos campos, entre ellos, el cambio climático, el medio ambiente y la calidad de vida, el uso sostenible de los recursos naturales y la planificación urbana sostenible. Asimismo, las propuestas de la Comisión para el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales en el periodo 2007-2013 suponen una oportunidad de financiación para tratar las prioridades ambientales de las zonas urbanas, entre ellas, las estrategias integradas para la regeneración urbana. Una de estas propuestas es la Iniciativa Urbana, cuyo objetivo es dar continuidad a la IC URBAN y a los Proyectos Pilotos Urbanos, y que cuanta ya con 46 experiencias en desarrollo. Está destinada a los municipios con una población de más de 50.000 habitantes (o capitales de provincia que no alcancen dicha cifra) que pongan en marcha “estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo

urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias”.

En lo que se refiere a la mejora de la eficiencia energética de los edificios, en estos últimos años, la UE ha impulsado numerosas medidas⁷ que han derivado en nuevas normativas nacionales, entre otras, en el caso de España, el nuevo Código Técnico de la Edificación y la implementación gradual de la Certificación Energética de los Edificios.

2. Las estrategias de rehabilitación de polígonos de vivienda en España

En España, durante las dos últimas décadas, la rehabilitación se ha centrado principalmente en los centros históricos de nuestras ciudades, desde una óptica de protección patrimonial y cultural. Sin embargo, la preocupación por la sostenibilidad ambiental y social urbanas, unida actualmente al contexto de recesión económica, ha puesto en el punto de mira los barrios periféricos de las ciudades españolas. Desde hace varios años, diversos municipios han puesto en marcha programas pioneros y las administraciones públicas han empezado a desarrollar ayudas para el fomento de la rehabilitación de estos barrios. Hasta la fecha, el punto álgido en este proceso ha sido, como veremos más adelante, la inclusión del concepto de rehabilitación en los dos últimos planes estatales de vivienda.

A continuación, se describen las principales estrategias que se están desarrollando en España en esta materia, acompañadas de algunas referencias -no necesariamente ejemplos- que, por sus dimensiones o importancia, se han considerado susceptibles de ser reseñadas.

2.1. Las políticas de fomento de la rehabilitación privada

Este tipo de estrategias de fomento, impulsadas por los sucesivos planes estatales de vivienda y por los planes autonómicos con similares objetivos, pueden caracterizarse por los siguientes rasgos:

- Por lo general, se centran exclusivamente en el estímulo y fomento de la rehabilitación residencial y, eventualmente, en la reurbanización de los espacios próximos a los edificios.
- Se dirigen a los propietarios o usufructuarios privados de los inmuebles o a los inquilinos de los mismos, con autorización de los propietarios.
- Adoptan formas de subvenciones económicas, desgravaciones fiscales, créditos subsidiados, etc.

⁷ Recogidas en la «Implementation of Directive 2002/91 on the Energy Performance of Buildings (EPBD) in the EU Member States».

- Más recientemente, el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012⁸ subvenciona también los gastos de gestión e impulsa la creación de Oficinas de Rehabilitación en convenio con los entes locales. Las ayudas se organizan en tres grandes apartados: Áreas de Rehabilitación Integrada (en adelante, ARI), Áreas de Renovación Urbana (en adelante, ARU) y las dirigidas a la rehabilitación aislada.
- En los últimos tiempos se están dando mayores ayudas a determinados tipos de obras de rehabilitación “aislada”, esto es, edificio a edificio: mejora de las condiciones de accesibilidad, reducción del consumo energético, garantía de seguridad estructural y estanqueidad, etc.

Por primera vez, en el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 se incluye un nuevo tipo, las Áreas de Renovación Urbana (ARU)⁹, en las que se contemplan ayudas de cierta entidad para impulsar el derribo y nueva construcción en ámbitos determinados, previamente delimitados y aprobados a propuesta de los ayuntamientos.

La experiencia confirma la frecuencia de situaciones en que, dentro de un mismo área o barrio, son precisas tanto actuaciones de rehabilitación como de remodelación parcial o sustitución total de los edificios. Sin embargo, las definiciones de ARI y ARU presuponen que, dentro del perímetro delimitado, o sólo se prevén rehabilitaciones o sólo derribos y reconstrucciones. Las ayudas en este tipo de áreas, declaradas como tales a propuesta municipal, se dirigen a un tipo u otro de obras, pero no a los dos simultáneamente, lo cual puede considerarse una debilidad de dichos instrumentos y una negación de la realidad existente en la mayor parte de los barrios. La situación, dos años después del inicio del plan estatal, muestra que han sido declaradas muchas ARI y apenas ninguna ARU.

Por el contrario, es muy positiva la inclusión de los gastos de gestión y el apoyo económico a la implantación de oficinas en régimen de “ventanilla única” en colaboración con los ayuntamientos, ya que ha supuesto una importante novedad y ha impulsado notablemente este tipo de políticas, allí donde esta gestión se ha llevado a los barrios concretos.

La excepción a esta caracterización son las estrategias de actuación integradas desde las administraciones autonómicas, como son las “leyes de barrios” (Cataluña y Baleares) o los Programas Izartu (País Vasco), que se comentan más adelante, en el apartado sobre “Programas integrados de actuación en barrios”.

En la línea de fomento o estímulo a la rehabilitación de la iniciativa privada cabe citar también numerosos ayuntamientos de todo tipo de ciudades que, desde hace dos décadas, vienen gestionando ayudas (bien directamente o bien a través de sociedades públicas, ordenanzas municipales o planes de rehabilitación) inicialmente dirigidas a las áreas centrales de las mismas (cascos históricos o

⁸ Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE de 24/12/2008), artículo 48, 4-b.

⁹ En el mismo Real Decreto 2066/2008, en los artículos 49 a 53, se regulan este tipo de áreas.

primeros ensanches) o a tipos de obras concretas (fachadas, ascensores, etc.). Excepcionalmente, algunas de ellas¹⁰ han extendido los beneficios económicos y la gestión a otras áreas o a barrios periféricos, y a otros temas, como el ahorro energético o la eliminación de infravivienda. Estas ayudas económicas pueden ser o no compatibles con las destinadas para la misma finalidad por la administración central o autonómica, lo que exige en ambas alternativas una mínima coordinación interinstitucional y una cierta convergencia normativa, que es a lo que tienden o deberían tender las revisiones en curso de muchas de las normativas municipales de fomento, una vez superada la antigua identificación entre los conceptos de “rehabilitación” y “fachadas del centro histórico”, para extender este tipo de políticas a otros ámbitos de nuestras ciudades y núcleos urbanos.

La Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación de Zaragoza, recientemente revisada y aprobada, cuya gestión y evolución conocemos mejor, ha beneficiado desde 1989 a más 30.000 viviendas, habiendo extendido sus beneficios, desde el año 2001, a todos los edificios de más de 40 años de antigüedad. En la actualidad, su revisión ha incorporado muchas de las medidas que se señalan en este documento y ha tratado de converger y de establecer mecanismos de coordinación con las normativas estatal y autonómica.

2.2. Los programas sistemáticos de “mantenimiento/rehabilitación” de vivienda social

Las estrategias de “mantenimiento/rehabilitación” se caracterizan por la intervención no aislada, sino más o menos sistemática o enmarcada en programas generalizados, de mantenimiento o rehabilitación del parque de vivienda social existente, construido en el periodo 1940-1980. Se trata de un parque de viviendas destinado inicialmente al alquiler o al acceso diferido a la propiedad, promovido por organismos oficiales de la época (Obra Sindical del Hogar, Instituto Nacional de Vivienda, etc.) y con características tipológicas y constructivas muy similares en toda España¹¹, sólo ligeramente adaptadas a los diferentes climas en cuanto a materiales, huecos de fachada, etc. Este patrimonio edificado era propiedad del Estado hasta que fue transferido a las comunidades autónomas a principios de los años ochenta. Una vez transferidas, el destino que las comunidades autónomas han dado a estas viviendas ha sido diverso, siguiendo mayoritariamente dos modelos:

- Mantener el patrimonio de vivienda en alquiler hasta completar el proceso de acceso diferido a la propiedad, que en ocasiones duraba de 25 a 30 años (caso de Cataluña y, en menor medida, del País Vasco).
- Acelerar el proceso de acceso a la propiedad sin esperar al vencimiento de los plazos, vendiendo las viviendas a sus inquilinos tras ser recibidas a

¹⁰ Madrid, Barcelona, Pamplona y Zaragoza, entre otras.

¹¹ Bloques aislados de doble crujía, con dos viviendas por planta y cuatro ó cinco alturas; y torres con cuatro o seis viviendas por planta.

principios de los años ochenta (caso de Aragón y de la mayoría de las demás comunidades autónomas).

En ambas situaciones, el paso del tiempo y el déficit de partida de este tipo de construcciones, situadas en origen en zonas periféricas, pero muy bien situadas a la vuelta de esos cincuenta o sesenta años, con escasas o nulas labores de mantenimiento y menos aún de rehabilitación, han hecho necesaria la intervención pública para detener su deterioro (labores de reparación severa) o para propiciar su rehabilitación con criterios de eficiencia energética. Este es el caso del trabajo desempeñado en los últimos 25 años por ADIGSA, la empresa que gestiona la vivienda social de la Generalitat de Catalunya, y de los programas dirigidos a determinados conjuntos urbanos para alcanzar condiciones de confort similares a las de las viviendas sociales actuales¹², como es el caso del programa de rehabilitación que se está desarrollando en 21 conjuntos urbanos (unas 8.000 viviendas) de la corona de crecimiento de la segunda mitad del siglo XX de Zaragoza (Rubio del Val y Ruiz Palomeque, 2006), impulsado y coordinado por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, con el apoyo económico del Ministerio de Vivienda y del Gobierno de Aragón.

Si se analizan los programas de mantenimiento sistemático y de rehabilitación del parque de vivienda social en Cataluña, puede comprobarse que las 60.000 viviendas transferidas en el año 1983 al Gobierno de Cataluña han sido objeto de un proceso sistematizado de diagnóstico, primero, y de mantenimiento y rehabilitación desde entonces, dirigidos principalmente a su adecuación en términos de servicios urbanísticos, urbanización exterior y mejora del aislamiento térmico de toda la envolvente (cubiertas y fachadas). Estos trabajos han sido promovidos y ejecutados por la empresa pública de la Generalitat de Catalunya (ADIGSA) teniendo como horizontes el alargamiento de la vida útil de los edificios con criterios de confort actuales, la permanencia de las poblaciones residentes y la articulación de una participación proactiva de los usuarios mediante un apoyo continuado de servicios sociales y técnicos muy próximos a los barrios en los que se intervenía (Mestre, 2006).

La Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda ha promovido y coordinado los programas de fomento a la rehabilitación privada (en edificios de más de 40 años de antigüedad) y los proyectos piloto de rehabilitación integral en cuatro barrios de Zaragoza. Se han realizado estudios específicos con el objetivo esencial de disponer de un diagnóstico físico y social para la rehabilitación de un parque numeroso (8.000 viviendas) bajo el criterio de actualizar las viviendas con los niveles de confort hoy requeridos y de formular propuestas rigurosas de declaración de Áreas de Rehabilitación Integral a los propietarios y a las tres administraciones con competencias en la materia.

El diagnóstico se ha realizado en colaboración con cuatro equipos multidisciplinares y se ha establecido un proceso participativo con propietarios y

¹² Ascensores, aislamiento térmico en la envolvente, placas solares, renovación completa de instalaciones comunes, etc.

entidades vecinales de los barrios para la elaboración de las primeras propuestas. El proceso de gestión, diseñado y llevado a la práctica desde el año 2006, una vez conseguida la declaración de ARI para estos barrios (una de las primeras declaradas en España para este tipo de barrios), ha consistido en la formación de un equipo mixto de trabajadores sociales y técnicos, en la elaboración de materiales de difusión acordes a las poblaciones a las que iba dirigido, con mensajes claros y comprensibles (“rehabilitar es mejorar la calidad de vida”, “rehabilitar es invertir en futuro”, etc.) y en la creación de cuatro oficinas móviles en cada uno de los barrios, para impulsar la participación de los propietarios y, más adelante, articularla mediante reuniones a diferentes niveles: escalera, bloque, conjunto. Posteriormente, se han redactado los primeros proyectos piloto, se han adjudicado las ayudas, que se han ejecutado mediante convenio con las comunidades de propietarios, y se ha repetido este modelo hasta concluir los objetivos planteados en toda la zona ARI declarada, que afecta a 2.298 viviendas.

2.3. Los programas mixtos de “rehabilitación/remodelación”

En barrios construidos entre los años 1940 y 1980, los programas de “rehabilitación/remodelación” prevén la mezcla de dos tipos de actuaciones: la rehabilitación integral de algunos edificios de viviendas (generalmente, de sus elementos comunes), que viene siendo la actuación mayoritaria, y la remodelación parcial o total (esto es, derribo y nueva construcción) de otros edificios. Esta suele ser la actuación minoritaria en todos los programas y se justifica, en cada caso, por la inviabilidad física (graves problemas estructurales) o económica (costos muy elevados) de la rehabilitación integral. Además, este tipo de actuaciones mixtas suelen contar con programas paralelos de reurbanización del espacio público, acompañamiento social en la gestión de realojos y financiación, asesoramiento técnico, etc. mediante oficinas permanentes ubicadas en los barrios.

Como ejemplo de este tipo de estrategias, se señalan a continuación dos referencias muy conocidas, como son el programa de rehabilitación del Barrio de San Cristóbal de los Ángeles (Madrid) y el Proyecto de Transformación Urbana del Barrio de La Mina (Sant Adrià de Besòs, Barcelona).

El programa de rehabilitación del Barrio de San Cristóbal de los Ángeles, liderado por la Empresa Municipal de Suelo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, viene desarrollándose desde hace unos diez años en ese barrio situado al Sur de la capital, rodeado por las vías del tren, un antiguo cuartel, un parque y la carretera de Andalucía. Cuenta con algo más de 4.000 viviendas y su estado actual responde a los cánones de este tipo de barrios: uso mayoritariamente residencial, población más envejecida que la media, mayor población inmigrante que la media, degradación del espacio físico, vulnerabilidad social muy alta, etc. La actuación acometida ha consistido, en síntesis, en la redacción de un Plan Especial dirigido a la detección de edificios con necesidad de reestructuración o remodelación, y el señalamiento de nuevas alineaciones o áreas de movimiento para los nuevos bloques para permitir algo más de edificabilidad (mayores fondos) o la posibilidad de ubicar ascensores exteriores. El proceso se ha basado en una concertación

interinstitucional que ha producido la creación de mecanismos permanentes de gestión (oficina en el barrio), acompañamiento social y técnico, y seguimiento y evaluación periódica de resultados (Olangua, 2006 y Expósito, 2000).

Por su parte, el proyecto de transformación urbana del barrio de La Mina, que mereció el Premio Nacional de Urbanismo del año 2006 y que es una referencia indudable para las intervenciones de estas características, se viene desarrollando (no está aun concluido) sobre un barrio situado en el límite del municipio de Barcelona con el de Sant Adrià de Besòs. Las condiciones iniciales en el ámbito de actuación eran muy complejas y era particularmente preocupante el proceso de degradación, sobre todo en el ámbito social. Desde el punto de vista de sus características metodológicas y de su aplicabilidad a otros barrios de este tipo, el proyecto ha contado con un diagnóstico participado, con el soporte legal de un planeamiento urbanístico específico para el área (a caballo entre dos municipios) y con un plan de gestión y de viabilidad económica riguroso (en lo temporal, financiero e instrumental). Asimismo, se ha basado en la concertación entre varias administraciones (dos ayuntamientos, la Generalitat de Catalunya y la UE, a través de la IC URBAN) y en modelos de gestión concertada público-privada, mediante la constitución de un Consorcio que es el receptor de todas las ayudas (incluidas las de fondos europeos) y el promotor y beneficiario de las expropiaciones y de los beneficios de las plusvalías urbanísticas, al tiempo que gestiona todo el proceso (López de Lucio, 2009).

2.4. Los programas de “remodelación”

La estrategia de “remodelación” se caracteriza por el desarrollo mayoritario de procesos de sustitución de la edificación existente, esto es, de derribo de viviendas existente y construcción de otras nuevas (normalmente, de protección oficial) dentro del perímetro de demolición. El ejemplo más característico de este tipo de estrategias es el Programa “Reviure els barris” (“Revivir los barrios”), de la Generalitat de Catalunya, que viene desarrollándose desde hace al menos 20 años en un largo número de barrios, la mayoría de ellos situados en Barcelona o en su área metropolitana. Existen otros procesos de este tipo de menor escala, como el proceso de sustitución total llevado a cabo en el barrio de Beurko, en Baracaldo (Vizcaya).

El Programa “Reviure els barris” está siendo gestionado por la empresa pública de la Generalitat de Catalunya, REURSA (anteriormente se formuló como asistencia técnica de un equipo multidisciplinar muy amplio) y ha contado con recursos económicos muy cuantiosos (Institut Català del Sòl, 2006).

2.5. Los programas integrados de actuación en barrios

Esta estrategia se basa en el principio de cooperación entre administraciones y en la actuación coordinada en diferentes áreas administrativas, lideradas por los entes locales, que son los responsables de formular los proyectos y de gestionarlos. Como referencias en este tipo de intervenciones destacan la la IC

URBAN, la Iniciativa Urbana para el periodo 2007-2013¹³, la Ley de Barrios de Cataluña, la de Baleares y el Programa Izartu (una iniciativa similar al URBAN en el País Vasco).

Como ejemplo de este tipo de programas merece mención especial la citada Ley de Barrios de Cataluña. Se trata de una ley específica, aprobada en 2004, para la “mejora de barrios y áreas urbanas y villas que requieren una atención especial”, que reconoce la necesidad de actuar de forma integral en determinadas áreas urbanas consolidadas y establece la creación de un fondo para subvencionar actuaciones propuestas en tal sentido por los municipios.

Las diferentes estrategias y líneas de trabajo que se desarrollan en los barrios de toda Cataluña (va por la séptima convocatoria y se está actuando en más de 117 barrios diferentes) dan una idea del tipo de actuaciones que se propician con este ambicioso y ejemplar programa: transformación urbanística, vivienda, convivencia vecinal y atención a los habitantes, dinamización y equilibrio comercial, prevención y seguridad ciudadana, dinamización cultural, movilidad y participación ciudadana.

La Ley y el Decreto que la desarrolla¹⁴ dan cobertura y fundamento a un fondo económico que implica a todas las áreas sectoriales del gobierno de la Generalitat. Éste convoca anualmente a los ayuntamientos para presentar proyectos integrados que deban ser financiados a partes iguales entre la administración local y la autonómica.

El órgano de gestión y seguimiento de cada proyecto está formado por representantes de ambas administraciones y de otros agentes locales públicos y privados que participen en el mismo.

Este modelo de intervención integrada, con visión transversal de los problemas y de las soluciones, con órganos estables en el tiempo y con vinculación de todos los estamentos sectoriales de la administración autonómica, es un buen ejemplo y debería ser adoptado en otras comunidades autónomas con las necesarias adaptaciones a las peculiaridades de cada territorio.

¹³ Tanto en la IC URBAN como en la actual Iniciativa Urbana, las acciones subvencionadas por fondos europeos FEDER se centran en la intervención física sobre espacios públicos y en actividades de reactivación económica o de apoyo social a las poblaciones situadas en las áreas elegidas. Eventualmente pueden subvencionarse acciones de restauración o rehabilitación de algún edificio, pero no hay ninguna línea de ayuda ni acción alguna dirigida a la rehabilitación residencial. Esta exclusión de los aspectos residenciales no las hace, a nuestro juicio, ejemplares –ni, por tanto, replicables– al objeto que nos ocupa en este artículo.

¹⁴ Decreto 369/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial («Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 4219 de 15 de septiembre de 2004).

3. Las barreras a la rehabilitación sistemática e integral de los polígonos de vivienda

Dado que las iniciativas de rehabilitación de polígonos de vivienda desarrolladas hasta ahora tienen todavía un carácter experimental y minoritario, es difícil establecer de forma taxativa un diagnóstico general de este tipo de prácticas. No obstante, a partir del análisis de los trabajos iniciados y desarrollados desde diversas administraciones públicas, y de la experiencia del Plan de Revitalización Urbana del área del Picarral-Balsas de Zaragoza, pueden identificarse algunas de las principales barreras que impiden una práctica sistematizada de la rehabilitación urbana en España.

A continuación se describen dichas barreras, distinguiendo cuatro categorías: legales, económicas, sociales y culturales.

3.1. Las barreras legales

Se trata de unas barreras legislativas en sentido extenso que requieren de cambios normativos, principalmente a nivel estatal pero también a nivel autonómico y local. Se presentan agrupadas en tres campos o ámbitos: urbanístico, de vivienda y de normativa concurrente.

3.1.1. Barreras legislativas en el ámbito urbanístico

Como veremos más adelante, es necesario que las intervenciones de rehabilitación cuenten con un soporte legal en el que se puedan inscribir todas las acciones sectoriales, de manera que se alcance una integración y coordinación entre ellas. La experiencia indica que es positivo que dicho soporte se formalice en un plan urbanístico al que puedan adscribirse no sólo las decisiones de ordenación espacial sino también las actuaciones en materia económica, social, ambiental, de vivienda, etc.

Desde que se aprobara la primera Ley del Suelo en 1956, la legislación urbanística española se ha caracterizado por una dedicación casi exclusiva a los mecanismos de extensión urbana, de creación de nueva ciudad, y una escasa definición de los instrumentos de actuación en el tejido existente (Molina, 2007). Así, las experiencias de rehabilitación urbana desarrolladas en las últimas décadas, especialmente centradas en los cascos históricos y ensanches, no han dado lugar a una regulación específica para dichas actuaciones y esta falta de un marco legal específico y común ha favorecido la aparición de una gran variedad de interpretaciones del marco normativo y legislativo.

Por su parte, la actuación sobre el suelo urbano consolidado en los barrios periféricos presenta características diferenciadas de la que se realiza en los centros históricos en cuanto a su menor densidad, mayor provisión de espacios libres (si bien en la mayoría de los casos escasamente cualificados y en mal estado de conservación), menor diversidad de usos, etc.

Dada la complejidad que presentan las intervenciones en suelo urbano por las limitaciones físicas del tejido, la implicación de multitud de propietarios y arrendatarios en situaciones muy diversas y la necesidad de atender problemas sociales de toda clase (población en riesgo de exclusión, arrendamientos ilegales, hipotecas, herencias no resueltas, problemas de accesibilidad, etc.), estas actuaciones requieren de instrumentos de planeamiento específicos y con un enfoque adecuado y diferenciado del de aquéllos orientados a la extensión urbana. Es importante insistir en esto, ya que la intervención en suelo consolidado presenta un problema instrumental en relación con uno de los principios fundamentales sobre los que se ha apoyado la regulación urbanística española a lo largo de su historia: la dificultad de introducir los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas de la urbanización que se aplican a la producción de nuevo suelo.

Resulta, pues, necesario revisar nuestra forma de intervenir en la ciudad para encontrar los instrumentos adecuados para ello. Como señala Fernando Roch (2002):

“Esa naturaleza evolutiva y compleja del espacio considerado como suelo urbano requeriría un reconocimiento específico en el sistema de regulaciones, que le diferenciaría radicalmente de los instrumentos destinados a la producción de suelo nuevo”.

En este sentido, quizás no sea necesario redactar nuevas leyes del suelo sino formular leyes específicas para complementar la intervención en los suelos consolidados, en la línea de la “Ley de barrios” catalana, o la más reciente Ley del Derecho a la Vivienda¹⁵ de 2007.

Sin embargo, a riesgo de que se produzca una sucesión de decretos y leyes parciales que tiendan a complejizar aún más el problema, parece que lo más conveniente sería la aprobación de una ley de revitalización urbana o similar, al modo de otras legislaciones similares existentes en algunos países europeos¹⁶.

A continuación se sugieren posibles caminos para superar las barreras legislativas en el ámbito urbanístico:

- Crear instrumentos eficaces y sencillos de actuación en suelos urbanos consolidados (barrios degradados, históricos, etc.).
- Extender y profundizar, con criterios actuales, en el concepto del “deber de conservación” en torno a temas como el confort térmico y la adecuación y mayor eficiencia térmica de las instalaciones.
- Modificar sustancialmente la regulación de las declaraciones de ruina, suprimiendo la declaración de “ruina económica”¹⁷.

¹⁵ Ley de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

¹⁶ Por ejemplo, la «Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains».

¹⁷ La declaración por la administración local de “ruina económica” permite derribar un edificio si las reparaciones que necesita superan el 50% del valor del inmueble (sin contar el suelo). Esta medida

- Facilitar la creación de órganos gestores (públicos o mixtos) en esas áreas con el respaldo que proporcionaría una normativa urbanística *ad hoc*, de manera análoga a otros órganos de gestión urbanística (Juntas de Compensación, Entes de Conservación, etc.), pero sin las limitaciones e ineficacia que éstos han demostrado en programas de rehabilitación en espacios urbanos consolidados.
- Desarrollar la función social de la propiedad cuando ésta se interponga a las tareas de rehabilitación y, especialmente, para facilitar la implantación de equipamientos indispensables: ascensores, instalaciones, etc.¹⁸.
- Adaptar las Ordenanzas Municipales de los Planes Generales a las necesidades de la rehabilitación.

3.1.2. Barreras legislativas en el ámbito de las políticas de vivienda

Las políticas de vivienda se han centrado excesivamente en la nueva construcción, si bien hay que reconocer un cambio de rumbo en los dos últimos Planes de Vivienda estatales. Además, estas políticas se han desarrollado de manera autónoma, sin coordinarse con la legislación urbanística u otras legislaciones concurrentes. Su papel en materia de rehabilitación urbana es, en esencia, regular las ayudas a la rehabilitación residencial y a las obras de “reurbanización” de sus entornos en áreas previamente delimitadas, lo que exige la colaboración de los ayuntamientos.

Una dificultad muy frecuente que paraliza a menudo este tipo de actuaciones es que, habiendo casos de tolerancia de usos comerciales en planta baja, no están previstas ayudas a los propietarios de locales para la financiación de las obras de rehabilitación de partes comunes del edificio (obras que, de mediar el acuerdo necesario de la comunidad de propietarios, estarían obligados a sufragar en su parte alícuota).

Una de las principales barreras existentes en los planes de vivienda de cara a una rehabilitación urbana sistemática e integrada es que se mantienen en exceso las ayudas a la rehabilitación aislada, incluso en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación vigente, en el que se vinculan a obras de rehabilitación energética, dentro del llamado Plan Renove.

“premia” la desidia de los propietarios que no cumplen con los deberes de conservación del edificio, más aun en los casos en que, tras demoler, es posible edificar más superficie de la preexistente, lo que fomenta claramente el derribo.

¹⁸ Cuando, por razones de implantación de un ascensor en edificios antiguos, no es posible hacerlo ni sobre un patio, ni sobre elementos comunes, ni en suelo público, debería poder expropiarse el espacio privado necesario, nombrando beneficiaria a la Comunidad de Propietarios. El proyecto de Ley de Economía Sostenible menciona esta posibilidad pero, incluso sin recurrir a una nueva normativa, esto sería posible dentro de los límites de la actual Ley de Expropiación, siempre que así lo quisiesen los Ayuntamientos afectados. De hecho, el de San Sebastián lo está haciendo de manera sistemática a petición de las Comunidades de Propietarios.

Los planes de vivienda son los encargados de delimitar las ARI en las que se incrementan las ayudas a la rehabilitación y, eventualmente, a la construcción residencial. El plan estatal vigente ha introducido también las ARU que, como hemos visto, tienen un carácter excesivamente unívoco, puesto que no permiten la convivencia con procesos de rehabilitación dentro del mismo perímetro. Por las razones anteriormente aducidas, sería conveniente suprimir dicha figura o modificar su actual regulación.

En todo caso, estas medidas no tienen ningún carácter coercitivo, ya que dejan la iniciativa a los propietarios de las viviendas y a la gestión que de ellas hagan las comunidades autónomas, que tienen la competencia de ponerlas en práctica.

A continuación se enumeran algunas sugerencias o caminos para superar las barreras legislativas en el ámbito de las políticas de vivienda:

- Aprobación de una ley de revitalización urbana que diese cobertura legal a las políticas sectoriales (vivienda, ahorro energético, reurbanización, etc.) y a las modificaciones de legislación general (leyes de propiedad horizontal, de arrendamientos urbanos, del IRPF, etc.) e impulsara definitivamente en España la política de rehabilitación urbana, de manera similar a lo hecho en Francia (Ministerio de la ciudad; Ley de las ciudades; Agencia Nacional para la Renovación Urbana, etc.).
- Concentración de las ayudas económicas exclusivamente en las áreas más necesitadas, vinculadas obligatoriamente a la existencia de órganos gestores con participación de las administraciones autonómica y local, y a la adopción de medidas mínimas en eficiencia térmica, implantación de energías renovables y accesibilidad.
- Extensión de las ayudas económicas a otros usos (locales comerciales) y a la “reurbanización” de los espacios libres de uso público y propiedad privada, así como a conceptos vinculados al buen fin de la rehabilitación urbana: gestión social de las ayudas (oficinas con técnicos adecuados), costes de realojos, gestión administrativa (ayudas a las comunidades de propietarios), implantación de nuevas actividades productivas que ayuden a revitalizar los barrios y formación y empleo vinculados a este tipo de obras (escuelas taller, formación profesional), en coordinación con otros Ministerios.
- Impulso y cooperación administrativa desde la administración central y las comunidades autónomas a programas integrados de rehabilitación urbana, revitalización económica y social de barrios vulnerables, vinculados a la existencia de entes de gestión públicos o mixtos en los que intervengan todos los actores implicados (ayuntamiento, comunidad autónoma, empresas públicas y privadas) y que cuenten con los instrumentos necesarios para asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Mejora y agilización de la tramitación de las ayudas, a través de los órganos gestores creados al efecto y facilitando entregas parciales de las

subvenciones, sin esperar a la finalización de las obras (esta condición, a menudo, obliga a las comunidades de propietarios a buscar financiación, con las dificultades que ello comporta para ellas y para el proceso rehabilitador en general).

3.1.3. Barreras legislativas en el ámbito de las normativas concurrentes

Además de la legislación específica de urbanismo y vivienda, existen otras legislaciones sectoriales que afectan a los procesos de rehabilitación urbana y que, en algunos casos, impiden su correcto desarrollo. Estas normativas concurrentes son la Ley de Propiedad Horizontal, la Ley de Arrendamientos Urbanos y la legislación fiscal.

En cuanto a la Ley de Propiedad Horizontal, es importante recordar aquí que la rehabilitación urbana de los barrios periféricos tiene como objeto principal de actuación la edificación residencial y que gran parte de las ayudas y subvenciones que ofrecen las administraciones públicas van destinadas a las comunidades de propietarios, por lo que sería necesario revisar la regulación de los acuerdos que éstas puedan tomar con relación al acceso a dichas subvenciones. En este sentido, convendría ampliar el concepto de “obras necesarias” a efectos de las mayorías exigibles por razón del confort térmico y de la eficiencia de las instalaciones para su adaptación a normativas, como se hizo recientemente con la instalación de ascensores. Asimismo, sería conveniente dotar de mayor entidad jurídica a las comunidades de propietarios, entre otras cosas, para facilitar la incorporación jurídica por mayorías cualificadas (no por unanimidad) a otros entes gestores para la rehabilitación de los edificios y de los entornos (mancomunidades, entes de gestión para la rehabilitación o la renovación urbanas).

En la misma línea, por lo que concierne a la Ley de Arrendamientos Urbanos, cabe subrayar la importancia de garantizar la permanencia de la población residente sea cual sea el régimen de tenencia de la vivienda. Por ello, al objetivo de favorecer operaciones de rehabilitación integral de barrios, sería necesaria una regulación actualizada y adaptada de las obligaciones de propietarios e inquilinos en la financiación de las obras y de los realojos en situaciones de ruina o de rehabilitación integral del edificio.

Por último, en el ámbito del estímulo fiscal a la rehabilitación urbana sistemática e integral, debería considerarse la reducción del IVA para todas las obras de rehabilitación de edificios, o incluso su eliminación para determinadas obras de rehabilitación que comportasen ahorros significativos en los consumos energéticos o que se ejecutasen en viviendas de alquiler públicas con rentas de alquiler bajas. Asimismo, sería conveniente eliminar, en determinados supuestos (ingresos bajos, alcance de la inversión, ahorro energético, etc.), la obligación de declarar como ingresos las subvenciones recibidas para obras de rehabilitación.

3.2. Las barreras económicas

La rehabilitación urbana también se enfrenta a barreras económicas cuya superación puede requerir de modificaciones legislativas, principalmente a nivel estatal.

Como hemos visto, los barrios que van a demandar mayor atención rehabilitadora están habitados generalmente por una población de recursos escasos y con altos índices de paro y exclusión social. Por esta razón, los costes de una rehabilitación, incluso cuando no son muy altos, requieren de financiación pública. Por esta razón, deberían regularse y graduarse las limitaciones a la venta posterior, para impedir que las plusvalías se privaticen. Asimismo, será necesario mejorar y desarrollar los productos de financiación destinados a la rehabilitación: créditos a comunidades, avales públicos, microcréditos, etc.

En cuanto a la financiación y apoyo a la rehabilitación energética de los edificios, éstos dependen de la voluntad y capacidad de gestión de las comunidades autónomas, a pesar de las líneas existentes de apoyo desde el Ministerio de Industria a través del Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético -IDAE-, por lo que son ellas quienes tienen que impulsar en mayor medida el proceso.

Por otra parte, debe considerarse en estos momentos la capacidad de la rehabilitación urbana para generar empleo, que es mucho mayor que la del sector de la obra nueva, así como la capacidad de movilización de recursos privados a partir de los incentivos e inversiones públicas en este ámbito.

3.3. Las barreras sociales

El objetivo principal de la rehabilitación urbana debe ser la mejora de la calidad de vida de los habitantes, el desarrollo local de la comunidad y, en general, su mantenimiento en el barrio tras el proceso de rehabilitación. Para ello, es fundamental asegurar la participación pública en la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso, así como la puesta en marcha de programas de formación, medidas para la creación de empleo, refuerzo de las estructuras sociales existentes, integración de los colectivos marginales, etc. Las características socioeconómicas de determinadas poblaciones exigen un acompañamiento social de proximidad, con órganos de gestión estables y dotados de personal adecuado (trabajadores sociales, mediadores, educadores).

Es necesario involucrar a la comunidad en el proyecto de rehabilitación a través de la participación de las asociaciones vecinales y de los ciudadanos en general, no sólo durante la fase de planeamiento, sino también en la ejecución y evaluación del proyecto. La participación fortalece la identificación con el espacio y el sentido de pertenencia y responsabilidad social de la comunidad, y se traduce en un compromiso de mantener y cuidar el área, protegiéndola del deterioro físico, social y ambiental. Aunque se alarguen en el tiempo, estos programas exigen unos periodos de difusión y de participación muy proactivos.

Asimismo, se debe buscar la mayor implicación en las tareas de rehabilitación propiciando que éstas sean un motor de empleo en las zonas donde se actúe, mediante la creación de escuelas-taller, cursos de formación profesional especializados en ese tipo de obras e instalaciones, etc.¹⁹. Debe apoyarse a los agentes más activos de las áreas en las que se actúe, estimulando las iniciativas en marcha (planes de modernización del comercio, implantación de nuevas actividades productivas).

Como hemos visto, uno de los problemas que lastran las rehabilitaciones urbanas es que la revalorización que experimenta el barrio tras las inversiones públicas suele repercutir en el aumento del precio de las viviendas y los alquileres, produciendo la expulsión de la población residente en el barrio, que no puede afrontar en muchos casos la subida de los alquileres o de las propias reformas. Se produce así una llegada de nueva población de mayor poder adquisitivo que desplaza a la población anterior, quedando desarticuladas las redes sociales existentes. Este proceso podría evitarse mediante una mejor regulación de las ayudas y el control de la subida de los alquileres, como sucede, por ejemplo, en Dinamarca²⁰.

3.4. Las barreras culturales

En la cultura española persiste aún el mito de la periferia de vivienda unifamiliar como modelo ideal de hábitat y signo de ascenso social, frente a los barrios tradicionales. Esto dificulta que se entienda la rehabilitación como una mejora de la calidad de vida. Asimismo, mientras se considere la rehabilitación como un gasto de mero mantenimiento o conservación, y no como una verdadera inversión, no existirá una verdadera cultura de la rehabilitación.

Incluso dentro de la consideración social de la ciudad consolidada, los barrios periféricos resultan menos atractivos que los centros urbanos por el excesivo peso del uso residencial (barrios “monocultivo”), por lo que deberá favorecerse la implantación de otros usos no residenciales, tales como equipamientos de ciudad o metropolitanos, usos terciarios, etc.

La renovación urbana debería asociarse a la innovación, aplicando en las actuaciones de edificios y en la sustitución de las infraestructuras del barrio las

¹⁹ En este sentido cabe reseñar el “Programa integral de rehabilitación de viviendas para colectivos desfavorecidos” desarrollado en Vilafranca del Penedès (Barcelona). Este programa recibió la calificación de “Best” en el Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Naciones Unidas de 1998.

²⁰ En Dinamarca existen sistemas de financiación específicos para que los inquilinos no sean expulsados por el aumento del alquiler, para que sea el Estado y los propietarios los que asuman los gastos del proceso. Cada año el parlamento aprueba el presupuesto para rehabilitación urbana, y los Planes Generales deben incluir las zonas a rehabilitar para acceder a estas subvenciones. Los ayuntamientos son los que aprueban el presupuesto de la rehabilitación de las viviendas y la subida del alquiler. Si es necesario realojar temporalmente a los inquilinos, la renta de tránsito debe ser similar a la inicial, así como la renta final cuando vuelven al edificio rehabilitado; en caso contrario tienen derecho a una ayuda hasta 10 años (Roca Cladera, 1995).

más modernas aplicaciones (redes *wifi* gratuitas, energías renovables, transporte limpio, etc.)

4. Conclusiones: hacia una nueva política de rehabilitación urbana

Para terminar, se exponen a continuación las principales conclusiones sobre la situación actual de las experiencias iniciadas y las estrategias emprendidas desde las diversas administraciones públicas en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en el periodo de referencia.

- La revitalización urbana debe plantearse en el marco de la discusión sobre la ciudad en su conjunto. La escala más aconsejable es el barrio. La rehabilitación urbana debe dirigirse no sólo a la protección y conservación del patrimonio edificado, sino a la mejora del medio urbano en todos sus aspectos: físicos, sociales, funcionales, ambientales y económicos. El planeamiento urbanístico, que se ha demostrado como un marco adecuado para realizar el análisis y diagnóstico de los problemas, no ha sido, sin embargo, suficiente.
- Para rehabilitar el cuantioso parque de viviendas construido en las décadas de los 40 a los 80 del siglo XX, es necesario realizar estudios sistematizados en función de las diferentes tipologías. La envergadura cuantitativa y cualitativa de los problemas exige la concertación de los recursos de las tres administraciones, incentivando la acción privada y tomando la iniciativa en las situaciones más difíciles.
- La mera acumulación de políticas sectoriales (vivienda, equipamientos, acción social, planeamiento, etc.), por sí sola, no va a revitalizar nuestros barrios. Es necesario un cambio profundo en el modo de actuar de las administraciones y de los agentes más activos. Son necesarias actuaciones coordinadas en el territorio. En los procesos de rehabilitación donde la población es marginal, se requieren órganos de gestión estables que coordinen toda la acción pública hacia esas poblaciones y que estén dotados con suficientes recursos.
- El potencial, en términos de contribución al ahorro de emisiones de CO₂, que tiene la rehabilitación del abundante parque de viviendas existente es muy alto y se evidencia como una de las estrategias más eficaces para contribuir a frenar el cambio climático, además de colaborar en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y de los barrios donde se encuentran.
- Al igual que, en su momento, no se podía reducir o circunscribir la rehabilitación urbana en los centros históricos y ensanches al interés histórico, arquitectónico, turístico o de mera escena urbana, en la actualidad, no podemos reconducir la rehabilitación urbana al exclusivo ámbito de la rehabilitación energética de la edificación en general y de las viviendas en particular, cuya necesidad y urgencia, por otra parte, nadie niega.

- Es necesario reorientar e implementar económicamente las políticas públicas de rehabilitación urbana en dos líneas: concentrar los esfuerzos económicos y de gestión, y “territorializar” y priorizar la actuación en áreas concretas.
- Aunque los procesos descritos sobre la gestión de la rehabilitación no están normados, ni existen figuras legales específicas que los recojan, ni los instrumentos legales existentes son suficientes o adecuados, no podemos quedar inactivos. Se pueden y se deben dar los primeros pasos en esa dirección, desarrollando experiencias piloto que sirvan de estímulo y ejemplo a los habitantes de los barrios.
- En España, se debe pasar de la teoría y de las prácticas experimentales, a la práctica de la rehabilitación generalizada, sistematizada y con criterios urbanísticos y de sostenibilidad del amplio patrimonio edificado existente.

Se puede concluir que la mayor dificultad se va a encontrar en la gestión social y económica de la rehabilitación. Por ello, se estima que la acción pública debe concentrar sus esfuerzos en apoyar las fases iniciales del proceso.

Se aprecian síntomas positivos de cambio y actualmente existen dos nuevos “motores” para impulsar la rehabilitación residencial: el gran potencial de ahorro energético que supone y la crisis del sector de vivienda nueva. Estos procesos son difíciles y complejos, pero ¿es que no se debe acometer lo que es complejo? Existe aún cierta tendencia en la actual cultura administrativa y política a tratar de simplificar lo que es de por sí complejo y exige tiempos largos, alejados de los periodos de mandato político. Se requieren, por tanto, consensos básicos en estas iniciativas. Pese a los obstáculos y deficiencias, corresponde ahora continuar con la acción y seguir reflexionando y proponiendo el modo de eliminar las barreras de todo tipo que todavía existen.

Este es el reto. Las soluciones técnicas existen y están probadas, como hemos tenido ocasión de conocer a lo largo de este artículo. El problema de la rehabilitación es de gestión económica, social y administrativa, y todavía existen muchas barreras que la dificultan. En ello vamos a seguir: actuando y reflexionando.

Bibliografía

- ARIAS GOYTRE, Félix (2000): *La desigualdad urbana en España*. Dirección General de Programación Económica y presupuestaria. Ministerio de Fomento. Centro de publicaciones. Madrid.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1981): *Urbanismo y austeridad*. Editorial Siglo XXI, Madrid.
- DI BATTISTA, Valerio (1989): “Métodos y procesos en la recuperación de la edificación residencial en Italia”, en *Ciudad, Historia, Proyecto* (1989), UIMP y MOPU. Madrid.

- EXPÓSITO MORA, Carlos (2000): *Estrategia de eficiencia energética y ambiental en edificios de viviendas de promoción pública*, disponible en el Boletín CF+S nº 14: <http://habitat.aq.upm.es/b/n14/acexp.html>
- GARCIA NART, Marta -dir.-, RUBIO DEL VAL, Juan -consultor- (1990): *Política de Rehabilitación Urbana en España*. Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR), MOPU. Madrid.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín (1997): *Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo de áreas vulnerables españolas*. Cuadernos de Investigación Urbanística, Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- INSTITUT CATALÀ DEL SÒL (2006): *Reviure els barris : programes de noves vivendes de substitució per a la millora de les àrees urbanes de Catalunya*. Generalitat de Catalunya Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- LEFEBVRE, Henri (1969): *El derecho a la ciudad*. Ed. Península, Barcelona.
- LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (2009): *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes: la relevancia del planeamiento a través de los premios nacionales de urbanismo, 2004-2005-2006*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- MESTRE MASSA, Anna (2006): Presentación en la Conferencia Final del proyecto Revitasud en Zaragoza, 22 de noviembre de 2006.
- MOLINA COSTA, Patricia (2007): *La intervención urbanística en suelo urbano. Análisis de instrumentos*. Trabajo de Investigación tutelado por Agustín Hernández Aja, dentro del programa de Doctorado “Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana” del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- MOLINA COSTA, Patricia (2009): “El regreso a la ciudad. Sobre la necesidad de innovación en el planeamiento del suelo urbano”, en el *IX Congreso Nacional de Medio Ambiente*, Madrid, diciembre 2008. Disponible en: www.conama9.org
- OLANGUA FERNÁNDEZ, Pablo (2006): Presentación en la Conferencia Final del proyecto Revitasud en Zaragoza, 23 de noviembre de 2006.
- PEDRALS PUGÈS, Núria (2009): “La rehabilitación como prioridad”, ponencia presentada en el *Seminario de Investigación en Urbanismo y Ciudades Sostenibles*, en la ETSA de Madrid, 13 de noviembre de 2009.
- POL MÉNDEZ, Francisco: “La recuperación de los centros históricos”, en *Arquitectura y Urbanismo en las Ciudades Históricas* (1988), UIMP.
- PUEYO, Ángel y ZÚÑIGA, José Luis -coord.- (2006): *Delicias, un barrio de hoy para el futuro. Propuestas de revitalización urbana del barrio de Delicias en Zaragoza*. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.
- ROCA CLADERA, J. (1995): *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la UE*. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, MOPTMA, Madrid.

- ROCH PEÑA, Fernando. (2002): “El suelo urbano”, en *La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico*. Ed. Maira, Madrid.
- RUBIO DEL VAL, Juan y RUIZ PALOMEQUE, L. Gerardo (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza*. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.
- RUBIO DEL VAL, Juan (2008): *Rehabilitación urbana en España. Potencial energético de la rehabilitación y su aportación a las políticas de vivienda*. Jornada de Rehabilitación Energética (mayo de 2008). Mº de Vivienda.
- SANZ CINTORA, Ángel y GÓMEZ QUINTERO, Juan David –coord.- (2006), *Las Fuentes, un barrio con futuro. Diagnóstico socio urbanístico del barrio y propuestas para construir el “Barrio soñado”*. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.

EL DESARROLLO DE LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS URBAN Y URBAN II EN LAS PERIFERIAS DEGRADADAS DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS. UNA CONTRIBUCIÓN A LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA

DEVELOPMENT OF THE COMMUNITY INITIATIVES URBAN AND URBAN II IN THE DEPRIVED PERIPHERAL AREAS OF THE SPANISH TOWNS. A CONTRIBUTION TO THE URBAN REGENERATION PRACTICE IN SPAIN

Sonia DE GREGORIO HURTADO*

RESUMEN

Desde que en 1990 la CEE publicara el «Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano», la Unión Europea ha desarrollado un papel activo en la lucha contra los procesos de declive que afectan a las ciudades de los Estados miembros, un papel basado en contribuciones en forma de recomendaciones y comunicaciones, y de una labor de acción directa sobre las zonas urbanas financiada a través del Fondo de Cohesión, el FEDER y el FSE. Esta labor desembocó en 1994 en la creación de un instrumento específico para combatir la degradación urbana: la Iniciativa Comunitaria URBAN. En España, tanto la dimensión urbana de la política de la UE como, en particular, URBAN y URBAN II, han supuesto una aportación relevante en el ámbito de la regeneración de los barrios degradados. El presente artículo profundiza en la contribución que las dos fases de esta Iniciativa Comunitaria han hecho a la práctica de la regeneración de las áreas periféricas en el país, focalizando en las aportaciones generales que se han detectado a través del análisis de los proyectos URBAN desarrollados en las áreas periféricas de las ciudades españolas.

Palabras clave: regeneración urbana, Iniciativa Comunitaria URBAN, periferia, enfoque integrado, participación, política urbana colaborativa.

ABSTRACT

Since 1990, when the EEC published the «Green Paper on the Urban Environment», the European Union has carried out an active role fighting against the decline that affects the European cities, through contributions that have consisted of recommendations, guidelines and a direct action on the deprived urban areas financed through the Cohesion Fund, the ERDF and the ESF. This task has led to the definition of a specific instrument to fight against urban decline in 1994: the URBAN Community Initiative. In Spain, the urban dimension of the EU policy and particularly URBAN and URBAN II have supposed a relevant contribution to the revitalization of the neighbourhoods in crisis. This article addresses the question of how and to what extent the influence of URBAN has transformed the urban regeneration practice in the peripheral areas of the country.

Keywords: Urban Revitalization, URBAN Community Initiative, Peripheral Area, Integrated Approach, Participation, Collaborative Policy.

* Arquitecta urbanista, investigadora en el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX). Este artículo se enmarca en el trabajo de su tesis doctoral «Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN (1994-1999) y URBAN II (2000-2007)», que está desarrollando en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM (Universidad Politécnica de Madrid).

1. Introducción

En el año 1994, la Iniciativa Comunitaria URBAN se puso en marcha en los 12 países que entonces conformaban la Unión Europea (UE). Con su aparición culminaba un proceso a través del cual la política urbana había ido ganando peso y contenido dentro del ámbito comunitario, al definirse una herramienta orientada de manera específica a combatir los problemas de las ciudades, dotada de un contenido financiero propio procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE).

URBAN fue, por tanto, el resultado de un proceso que se había iniciado tiempo atrás, durante la década de los años setenta y, sobre todo, de los ochenta, cuando los cambios estructurales en la economía se tradujeron en el ámbito urbano europeo en el declive de un gran número de ciudades cuya prosperidad había estado basada en las industrias tradicionales del carbón, el acero, la construcción naval y los textiles y que, como consecuencia de la decadencia de estas actividades, empezaban a presentar problemas sociales, ambientales y económicos de gran calado.

Esta constatación, junto al reconocimiento del papel que las ciudades desempeñaban dentro de la Comunidad como motores económicos y culturales, y de su papel clave en el proceso de cohesión entre los Estados miembros, explican el interés creciente que se dio dentro de instancias comunitarias por hacer converger las distintas políticas sectoriales (que hasta entonces habían ejercido su efecto de manera descoordinada sobre el medio urbano), para llegar a constituir una estrategia común para las ciudades de Europa. En esa línea, ya durante la segunda mitad de los años ochenta las entonces Direcciones Generales DG V (Política Social) y DG XVI (Política Regional) de la Comisión Europea manifestaban un interés creciente por la problemática de los enclaves urbanos y los procesos de declive que se estaban detectando en ellos (Hall, 1987). A esa toma de conciencia contribuyó la demanda que algunas ciudades, organizaciones, redes de ciudades y expertos vinieron presentando ante la Comunidad, instándole a que desarrollara una línea de acción en el ámbito urbano, como lo estaba haciendo al afrontar otras problemáticas transversales de los Estados miembros.

En el proceso de introducción de la dimensión urbana en las políticas europeas destaca el papel que han desempeñado algunos documentos e instrumentos. Estos constituyen la cristalización de los debates, consultas, investigaciones y análisis desarrollados por parte de la UE en momentos concretos del citado proceso. El primer elemento clave desde este punto de vista fue el «Libro verde sobre medio ambiente urbano» (Comisión Europea, 1990), publicado con la intención de dar lugar a la reflexión sobre los problemas de las ciudades europeas en el ámbito comunitario.

En el Libro Verde, además de justificarse la acción de la Comunidad en el contexto urbano¹, se expusieron las bases de la labor que ésta iba a emprender a partir de ese momento en el ámbito de la rehabilitación urbana, plasmadas en una serie de directrices y orientaciones para la actuación (recogidas en el segundo de los dos capítulos del libro, titulado significativamente “Hacia una estrategia comunitaria del medio ambiente urbano”).

Además de esas pautas de actuación generales, que todavía hoy tienen plena vigencia, el Libro Verde establecía cuales eran los canales de financiación con los que contaba la CEE para desarrollar acciones concretas de mejora en las ciudades. Entre ellos, se citaban los Proyectos Piloto Urbanos (PPU) que, a modo de prueba, se estaban llevando a cabo en Marsella y Londres en el momento de la publicación del documento, y que poco después se extenderían a 31 ciudades de los Estados miembros. También en el Libro Verde se anunciaba ya la intención de responder a la problemática urbana a través de una política específica, al afirmar que era necesario que las distintas políticas sectoriales tuvieran en cuenta los problemas de las áreas urbanas y se coordinasen para llegar a “constituir una estrategia comunitaria para las ciudades europeas” (Comisión Europea, 1990).

Sobre la experiencia de los PPU y los presupuestos que habían sido adelantados por el Libro Verde, la Comisión Europea aprobó en 1994 la Iniciativa Comunitaria URBAN. En su definición tuvo importancia la experiencia que algunos países comunitarios, como el Reino Unido y Francia², habían desarrollado a través de programas específicos dirigidos a revitalizar las zonas urbanas degradadas. Otra aportación definitiva vino de los Estados Unidos, donde desde 1949³ se estaban implementando programas de rehabilitación urbana impulsados por el Gobierno Central y gestionados por las ciudades (Sánchez de Madariaga, 1998).

2. La práctica de la rehabilitación urbana en España a principios de los años noventa

Tratar de entender hoy la contribución de URBAN al panorama español de la regeneración urbana, y concretamente de la revitalización de las periferias, hace necesaria una mirada a la situación en la que se encontraba esta práctica en el país en los inicios de los años noventa.

En aquel momento en España se contaba con poco recorrido en la rehabilitación del medio urbano. Debido a su pasado histórico reciente el país había permanecido fuera de las dinámicas y tendencias que se habían ido

¹ No hay que olvidar que los diversos Tratados (tanto el fundacional como los sucesivos) nunca han otorgado a la Comunidad Económica Europea (y actualmente a la Unión Europea) competencias en el ámbito de la política urbana y territorial. Por el contrario, estas competencias se han mantenido dentro de la acción de gobierno de los Estados miembros.

² Reino Unido lanzó en 1968 el «Urban Programme», mientras que Francia creó en 1977 la «Politique de Ville».

³ Ese año en virtud de la «Housing Act» se lanzó el programa «Urban Renewal».

registrando en Europa. Así, en el campo de la rehabilitación urbana, la creación de políticas para la regeneración de los barrios degradados por parte de algunos países del Occidente europeo no registró una acción en el mismo sentido en el contexto español. Por el contrario, durante la dictadura franquista no se desarrollaron marcos legislativos o políticas a favor de la rehabilitación urbana (de hecho los planes urbanísticos locales carecían de criterios de salvaguarda urbana) y los escasos instrumentos de protección se aplicaron exclusivamente a edificios aislados o pequeños conjuntos considerados de interés artístico (Pol, 1993). Esta circunstancia derivó en un escaso mantenimiento del espacio urbano y la edificación, por lo que, ya a principios de los años setenta, las ciudades españolas presentaban importantes problemas de degradación ambiental.

A las circunstancias señaladas se suman otras que determinaron en gran medida el desarrollo de las políticas urbanas en España en el periodo inmediatamente posterior a la dictadura. La principal fue la profunda reforma del Estado propiciada por la constitución de 1978, con la que se dejó atrás el modelo unitario y centralista para dar paso a una nueva organización territorial mediante la creación de 17 comunidades autónomas. Con relación al tema que nos ocupa, la reestructuración del Estado tuvo importantes consecuencias, ya que las competencias en materia de planeamiento urbano y territorial pasaron de estar en manos del gobierno central a recaer en las autonomías y los nuevos ayuntamientos democráticos⁴. El gobierno central mantuvo las competencias en materia de régimen de propiedad del suelo (y materias anexas), de infraestructuras, de vivienda⁵, de medio ambiente y de telecomunicaciones.

En el ámbito del urbanismo, en virtud de las nuevas competencias que les habían sido conferidas, tanto los ayuntamientos como las comunidades autónomas tuvieron que llevar a cabo un proceso rápido de aprendizaje, al tener que hacer frente a unos cometidos en los que no tenían experiencia y que conllevaban aspectos que tenían que ser atendidos con urgencia.

En efecto, las condiciones de deterioro que presentaban los centros de las ciudades (debido al rápido aumento de la población, la concentración de actividades obsoletas o escasamente viables, los problemas sociales y el mal estado de conservación de la edificación y del espacio urbano) se habían acrecentado a finales de los años 60. La aparición del automóvil (y sobre todo la difusión de éste durante los años 60 y 70) constituyó a partir de este momento otro de los factores responsables de la pérdida de calidad ambiental en las ciudades.

En lo que concierne a las áreas periféricas, las operaciones que se habían llevado a cabo durante el periodo dictatorial habían consistido principalmente en la construcción de nuevos barrios de vivienda barata para absorber el aumento de

⁴ Los Ayuntamientos las reciben en 1979, tras las primeras elecciones municipales de la democracia, mientras que el proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas se empieza en los primeros años 80.

⁵ En España las competencias en materia de vivienda las tienen las Comunidades Autónomas, sin embargo el Gobierno Central debe velar porque se den las condiciones generales que permitan a todos los ciudadanos el acceso a la vivienda en virtud de la Constitución.

la población urbana, desarrollados principalmente sobre la base de políticas estatales⁶. Muchas de estas periferias, surgidas a partir de los años cincuenta y, sobre todo, durante los años sesenta y principios de los setenta, a partir de procesos caracterizados en muchas ocasiones por la ausencia de planificación, nacieron con deficiencias que marcaron su evolución posterior desde el punto de vista urbano y social: no contaban con los equipamientos y espacios verdes necesarios, la calidad de la edificación y de los espacios urbanos era baja, presentaban un nivel insuficiente de accesibilidad y de conexión con la ciudad consolidada y se caracterizaban por un alto grado de homogeneidad social y desarraigo de la población hacia su barrio. En algunas, el nivel de marginalidad se incrementaba debido a la presencia de minorías étnicas socialmente no integradas.

Todas estas circunstancias derivaban en una actividad económica muy limitada (agravada por niveles de formación bajos y por la escasa iniciativa emprendedora de la población). Como consecuencia, las periferias de las ciudades españolas construidas durante esos años se encontraban entre las áreas más susceptibles de entrar en procesos de declive, debido a que a los problemas derivados de la coyuntura económica se sumaban las deficiencias con los que habían nacido.

Con la llegada de la democracia, durante los primeros años ochenta empezaron a introducirse medidas de iniciativa pública que intentaron paliar la situación descrita. Así, durante esta década los nuevos Ayuntamientos democráticos iniciaron, a pesar de la escasez de medios económicos, una serie de acciones de mejora basadas sobre todo en la provisión de equipamientos y zonas verdes a través de la figura del Plan General de Ordenación Urbana.

También surgieron acciones lanzadas desde el nivel del gobierno central, amparadas por una normativa y un marco financiero permanente, dirigidas a la protección de los edificios de vivienda⁷. Éstas introdujeron por primera vez en el panorama español criterios y medios económicos dirigidos a la rehabilitación del patrimonio edificado, a los que dio continuidad la política de vivienda desarrollada por el gobierno central (en la que a partir de ese momento quedó integrada la rehabilitación). Su contribución fue importante, ya que dio lugar a una labor de renovación que empezó a mejorar la situación ambiental de las ciudades, sobre todo en los cascos históricos y las áreas centrales. Sin embargo, se trataba de medidas que se quedaban en el soporte físico, sin ejercer acciones sobre el origen de los procesos de declive urbano: la decadencia económica y social. En general, no tuvieron efectos significativos sobre las periferias donde el estado de la edificación no era generalmente considerado un problema⁸.

⁶ En 1955 se promulgó el «Reglamento de Renta Limitada» y se aprobó el primer «Plan Nacional de Vivienda», en virtud de los cuales se desarrollarán los “poblados de absorción”, los “poblados dirigidos” y los “barrios completos” o “barrios tipo”.

⁷ Decreto Ley 12/80 del 26 de septiembre de 1980 y Real Decreto sobre Rehabilitación del Patrimonio Residencial Urbano de 1983.

⁸ Una excepción a esto la constituyó la llamada “Remodelación de Barrios”, una operación de renovación que se llevó a cabo entre 1979 y 1996 en la periferia de Madrid, a través de la cual se actuó en 30 barrios de infravivienda fuertemente degradados que en muchos casos habían sido construidos

También desde el gobierno central, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia) diseñó medidas para propiciar la creación de una red de protección social y programas de acción social, en el intento de combatir la exclusión. Por otra parte, el Instituto Nacional de Empleo (INEM) del mismo Ministerio desarrolló cuatro líneas de trabajo con el objetivo de incidir en esa misma problemática a través de la creación de empleo: las iniciativas locales de empleo, los programas de colaboración con las corporaciones locales, los programas de colaboración con instituciones para la contratación de los desempleados y el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios (Arias, 2000).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en esos ámbitos (a los que se sumaron por lo general actuaciones por parte de las comunidades autónomas), las acciones seguían diseñándose de manera sectorial, no existiendo nexo alguno entre las medidas que los diversos organismos implementaban en el ámbito de la mejora física, la incentivación del empleo, la protección social, etc. En definitiva, el problema de la degradación urbana no se afrontaba en toda su complejidad y se seguían superponiendo acciones inconexas que derivaban en la pérdida de eficacia de las medidas implementadas.

Además, en el caso de las periferias, a la sectorialidad de las acciones se sumaba otro problema: las escasas prácticas de renovación urbana que se ponían en marcha lo hacían mayoritariamente en ámbitos urbanos donde los proyectos de mejora tenían mayor visibilidad y la tradición cultural justificaba en mayor medida las intervenciones. Así, las medidas rehabilitadoras se implementaban principalmente en los “centros y barrios más sólidos, económica y urbanísticamente, presentando escasa incidencia en las áreas más degradadas” (MOPU, 1990).

Durante los años noventa, el espacio público de muchas ciudades españolas empezó a ser objeto de nuevos modelos de regeneración y mejora del medio urbano. Fue el momento en el que algunas grandes ciudades acometieron una etapa de grandes proyectos urbanos (plan para el Sur de Madrid, Sevilla’92, Barcelona’92), que vendrían seguidos unos años después de actuaciones basadas en planes estratégicos caracterizados por la construcción de grandes equipamientos emblemáticos en ciudades como Bilbao o Valencia (Borja, 2004). Durante este periodo, se empieza a observar como algunas corporaciones locales comienzan a hacer planteamientos más intersectoriales en lo que concierne a la acción en el medio urbano degradado.

sobre la base de urbanizaciones ilegales (Palomeras, Pozo del Tío Raimundo, Orcasitas, Usera, San Blas, San Fermín, Canillejas, etc.). Dicha operación se llevó a cabo a través de un proceso en el que participó de manera activa la población y en el que se implicaron las administraciones central, regional y municipal. Aunque constituye un ejemplo en muchos aspectos único en España, puso de relieve que era posible la coordinación entre diferentes niveles de gobierno en lo relacionado con la regeneración urbana.

3. La aportación de la primera fase de la Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999)

En el panorama descrito, la puesta en marcha de URBAN constituyó en España un paso importante para empezar a dirigir el trabajo de los profesionales y las decisiones de los políticos hacia las periferias urbanas que hasta ese momento se habían beneficiado poco de la acción rehabilitadora. Como se ha mencionado, estas zonas habían permanecido fuera de la atención de los ayuntamientos, ya que carecían de las ventajas competitivas de los cascos históricos y las áreas centrales en cuanto a localización y patrimonio cultural.

Además, URBAN contribuyó a hacer entrar en el contexto español una serie de conceptos que, en 1994, todavía no habían sido introducidos de manera generalizada en la práctica de la regeneración urbana. Entre ellos, cabe destacar el concepto de enfoque integrado, la necesidad de afrontar los problemas de las ciudades a partir de la colaboración entre instituciones (y entre distintos niveles de gobierno), la necesidad de involucrar a la población y los actores locales a través de procesos de participación y la introducción de una visión de la regeneración urbana basada en el concepto de desarrollo urbano sostenible.

URBAN nació con dos objetivos principales. El primero, que introducía innovación en el modo de concebir las políticas dirigidas a la rehabilitación de los barrios degradados (Reiter, 2008), trataba de ayudar a las autoridades locales a poner en marcha programas de desarrollo integrado en zonas desfavorecidas, encaminados a estimular el desarrollo económico local y conseguir una mejora duradera de las condiciones de vida de sus habitantes. Además de los resultados concretos, se perseguía iniciar a los ayuntamientos en lo que más adelante dio en llamarse el “método URBAN”.

Por otro lado, la Iniciativa Comunitaria tenía como segundo objetivo general introducir innovación en las estructuras de gobernanza de los sistemas de planeamiento de los Estados miembros (Reiter, 2008), al abogar por una programación y una gestión basadas en una política colaborativa en la que tres niveles de gobierno tenían que trabajar de manera coordinada: la UE, el gobierno central (como Autoridad de Gestión del programa) y los ayuntamientos⁹ (como responsables de la implementación y gestión del proyecto). Con este enfoque se involucraba a los gobiernos centrales de cada país en el desarrollo de una política de rehabilitación sistemática y a escala nacional, ya que de esta manera, no sólo se salvaba el tema del reparto de competencias en temas urbanos (que como se ha mencionado está en el ámbito de competencias y decisión de cada Estado miembro), sino que también se pretendía poner las bases para que, en aquellos países donde no existiera una política dirigida a las ciudades (como en el caso de España), ésta se pudiera crear sobre la experiencia de esta Iniciativa Comunitaria.

⁹ En la primera fase de la Iniciativa en España (1994-1999) participaron en la gestión de los proyectos la Comunidad Autónoma de Madrid, el Principado de Asturias y la Comunidad Valenciana.

En el caso español la situación en la que se encontraba la práctica de la regeneración urbana de las periferias en 1994 hacía que el potencial de la implementación de URBAN en estos enclaves fuese especialmente alto. Los principales puntos de fuerza que presentaba respecto a la práctica imperante eran los siguientes:

- introducción de una visión integrada de las soluciones que había que dar a los problemas de los barrios periféricos. Esto era importante para empezar a conseguir resultados duraderos en estas áreas. En efecto, mientras que, en los cascos históricos, se podían conseguir ciertas mejoras a través de acciones sectoriales de rehabilitación física (porque su localización central favorecía el establecimiento de nuevas actividades económicas y la heterogeneidad social atenuaba las situaciones de crisis), en los barrios periféricos la mera rehabilitación ambiental no conseguía efectos que perduraran una vez que los proyectos finalizaban. En esas áreas, la homogeneidad social derivaba en situaciones concentradas de exclusión y la situación periférica, junto a las insuficientes conexiones en transporte público con el resto de la ciudad, no atraían actividades económicas o nuevos habitantes. En definitiva, la suma de acciones sectoriales no conseguía un cambio de rumbo en el proceso de degradación de estos enclaves, de ahí la importancia de adoptar un enfoque integrado en los proyectos;
- introducción del carácter participado de la acción rehabilitadora, a través del que se pretendía involucrar a la población en la definición del proyecto y en el proceso de implementación de las medidas concretas. Este aspecto de la Iniciativa tenía una importancia clave en el caso de las periferias, debido a que en éstas se registraba con frecuencia un rechazo de la población hacia su entorno. La participación de los habitantes en el proyecto de renovación pretendía “reconciliar” a estos con su barrio y crear un sentido de comunidad y pertenencia que antes no existía;
- el carácter de URBAN, que conllevaba que el proyecto de renovación urbana estuviera diseñado “a medida” para responder a la problemática concreta del barrio, hacía necesario un conocimiento profundo de la situación de degradación y de los factores que la originaban. Esta circunstancia conllevaba la elaboración de una estrategia específica en cada caso, lo cual era especialmente importante en el caso de las periferias debido a la gran heterogeneidad de problemáticas específicas que presentaban, imposibles de abordar con proyectos de rehabilitación basados en modelos reduccionistas;
- la complementariedad de las acciones, que exigía que los proyectos URBAN formasen parte de estrategias urbanas de mayor escala y a largo plazo, propiciaba que las actuaciones de mejora de la periferia estuvieran coordinadas con las transformaciones previstas para todo el sistema urbano. Este aspecto, en el caso de los barrios periféricos, ponía el acento en la mejora de su conexión con el resto de la ciudad y, por lo tanto, de su integración funcional con ésta;

- el largo plazo al que apuntaban los resultados ya que, al tiempo que se realizaba la mejora ambiental, se pretendía llevar a cabo una capacitación del barrio (su población, los agentes locales, las instituciones), dotándole de capacidad para mantener las mejoras conseguidas e incluso ampliarlas, continuando el camino aprendido, una vez finalizado el proyecto.

A través de la Iniciativa Comunitaria URBAN se desarrollaron, en los 15 países que formaban entonces la UE, un total de 118 programas urbanos. España fue el país que concentró un mayor número de proyectos: un total de 29 (17 ciudades en la primera convocatoria de 1994¹⁰ y 12 más en la ampliación de la Iniciativa de 1996¹¹). De ellos, los proyectos de Huelva, Toledo, Valladolid, A Coruña, Badalona, Avilés-Corvera, León, Castellón, Telde-Las Palmas, Murcia y Santa Coloma de Gramenet se desarrollaron en áreas periféricas (ver Fig. 1).

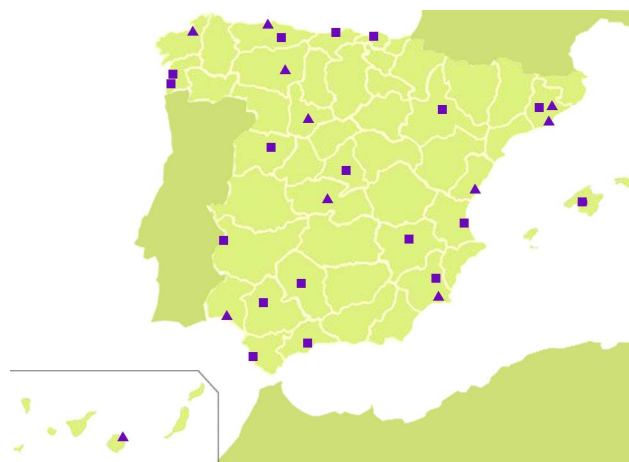


Fig. 1: Ciudades donde operó la Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999). El triángulo representa las ciudades en las que los proyectos se implementaron en barrios de la periferia y el cuadrado las ciudades en las que se implementaron en áreas centrales. Fuente: Elaboración propia.

Como cabía esperar, los distintos contextos existentes en cada uno de los Estados miembros en el ámbito de la regeneración urbana determinaron el desarrollo de la Iniciativa. En ese sentido, los países que ya habían definido una política de revitalización de los barrios en crisis a nivel nacional tenían la ventaja de contar con el recorrido de sus instituciones y sus técnicos en ese campo.

En el caso español, como se ha mencionado, la corta experiencia acumulada hacía que la contribución potencial de URBAN a la rehabilitación fuese especialmente alta, pero al mismo tiempo existían una serie de factores inherentes

¹⁰ Badajoz, Barcelona, Baracaldo, Cádiz, Cartagena, Huelva, La Coruña, Langreo, Madrid, Málaga, Sabadell, Salamanca, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid y Vigo.

¹¹ Albacete, Avilés-Corvera, Castellón, Córdoba, León, Murcia, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Coloma de Gramenet, Santander, Telde-Las Palmas y Zaragoza.

a la realidad del país (relacionados con la falta de recorrido en este ámbito, la arquitectura institucional y administrativa existente y la inercia al cambio y a la innovación que presentaba la práctica de la regeneración urbana por parte de los Ayuntamientos) que dificultaron la elaboración, desarrollo y seguimiento de los proyectos y que tuvieron consecuencias en sus resultados. Así, en general, la Iniciativa Comunitaria encontró los siguientes problemas en su desarrollo en las ciudades españolas:

- dificultad de las corporaciones locales para aplicar la documentación emanada de las instituciones europeas referente a URBAN;
- inexperiencia en la elaboración de planes de renovación urbana dirigidos a los barrios en declive (más acentuada en el caso de los barrios periféricos), que derivó en proyectos que no se ceñían de manera rigurosa a las directrices del programa. En gran medida, esto tuvo su explicación en la inercia que seguía relacionando la renovación urbana sólo con la mejora físico-ambiental.
- dificultad alta para plantear estrategias integradas de mejora urbana. En muchos casos la integración se entendió como suma de acciones físicas, económicas y sociales, sin establecer un grado de coherencia y complementariedad entre ellas (De Gregorio y Kocewicz, 2007);
- falta de experiencia dentro de los ayuntamientos para coordinar en un mismo proyecto temas que eran competencia de áreas de gobierno distintas, acostumbradas a trabajar de manera independiente;
- inexperiencia en la coordinación y la colaboración entre distintos niveles de gobierno en relación a la acción en el ámbito urbano¹²;
- dificultad para introducir en los proyectos elementos de innovación y valor añadido;
- la renovación urbana siguió relacionándose con la acción en las zonas centrales. En efecto, entre los 29 proyectos que se desarrollaron en el país, el reparto fue el siguiente: 18 proyectos estuvieron situados en áreas centrales mientras que 11 se localizaron en áreas periféricas (el 62% de y el 38% respectivamente).¹³ El reparto económico también favoreció a las áreas centrales, ya que en estas el gasto medio de proyecto fue de

¹² En efecto, en España, se habían dado muy pocas experiencias de colaboración entre gobierno central, comunidades autónomas y ayuntamientos para la regeneración del medio urbano. Junto a la ya mencionada “Remodelación de Barrios” vale la pena mencionar el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI), que se llevó a cabo a través de la actividad desarrollada por la Dirección de Acciones Concertadas en las Ciudades del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. El trabajo de esta última, de gran interés por la modalidad que proponía de colaboración entre instituciones y los resultados que alcanzaron algunos proyectos considerados estratégicos para las principales ciudades españolas, llegó a su fin con la disolución de este organismo a partir de 1996.

¹³ El proyecto de Madrid finalmente se desarrolló en el casco histórico, aunque la ciudad había accedido a la Iniciativa presentando un proyecto de regeneración urbana localizado en un barrio de la periferia (Carabanchel).

9.180.823 €, mientras que en las áreas elegibles de la periferia fue de 7.567.916 €.¹⁴

- dificultad para implementar procesos de participación eficaces que garantizaran la representación de la población y los agentes locales. Con frecuencia, la participación se substituyó por la comunicación a través de distintos medios del contenido del programa, sin abrir un proceso de diálogo real con los vecinos y las organizaciones locales (De Gregorio y Kocewicz, 2007);
- dificultad para integrar el proyecto URBAN en una estrategia global a nivel municipal o con otras acciones de mayor escala;
- una vez acabado el proyecto y finalizada la financiación, los ayuntamientos tuvieron problemas para mantener en funcionamiento las acciones que habían puesto en marcha en el ámbito social y económico, llegando en algunos casos a desaparecer en un plazo corto de tiempo (De Gregorio y Kocewicz, 2007);
- en ocasiones, los proyectos introdujeron acciones que no estaban justificadas dentro del marco de la Iniciativa (De Gregorio y Kocewicz, 2007);
- en el caso español, la Iniciativa sólo logró movilizar recursos económicos procedentes de los Fondos Europeos, de algunas comunidades autónomas (Principado de Asturias, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid) y de administraciones locales. Así pues, no hubo contribución económica por parte del gobierno central, empresas públicas o del sector privado¹⁵ a la regeneración urbana de las áreas participantes en la Iniciativa.

Sin embargo, a pesar de todas esas limitaciones, la Iniciativa Comunitaria URBAN hizo una aportación no desdeñable a la práctica de la rehabilitación urbana en general y, dentro de ésta, especialmente a los barrios periféricos que hasta ese momento no habían recibido la necesaria atención por parte de los ayuntamientos. Aunque dicha aportación se sitúa más en el ámbito de la introducción de ideas y el cuestionamiento de la práctica convencional que en la obtención de resultados prácticos, no puede considerarse infructuosa, ya que constituye el estadio previo a un cambio de modelo. Además, la implementación de los proyectos constituyó el primer contacto de muchas ciudades con formas de intervención innovadoras en áreas periféricas, familiarizó a los técnicos con el

¹⁴ Datos calculados en base al Informe final y de ejecución de la anualidad 1999 del Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999 y al Informe final y de ejecución de la anualidad 1999 del Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria URBAN 1997-1999 del Ministerio de Hacienda.

¹⁵ Según justificación del gasto recogida en «Informe Final y de Ejecución de la anualidad 1999 del Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999» e «Informe Final y de Ejecución de la anualidad 1999 del Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria URBAN 1997-1999» del Ministerio de Hacienda.

“método URBAN” y les introdujo en una red de intercambio de experiencias y conocimiento.

Durante ese periodo, la metodología de la Iniciativa no logró extenderse a los otros proyectos de renovación urbana que se estaban desarrollando en las ciudades que participaron en la Iniciativa. No logró en general un cambio de rumbo en la práctica municipal.

En el nivel de la UE, el desarrollo de URBAN propició una revisión de las políticas comunitarias desde la perspectiva urbana, al convertirse el desarrollo urbano sostenible en una prioridad que se materializó en la introducción de nuevos enfoques y mejoras en las políticas europeas para el siguiente periodo presupuestario, 2000-2006. Esta visión quedó recogida en la Comunicación de la Comisión «Marco de Actuación para un desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea» (Comisión Europea, 1998).

4. La aportación de la Iniciativa Comunitaria URBAN II (2000-2006)

Durante la segunda fase de la Iniciativa, denominada URBAN II y desarrollada entre 2000 y 2006, se lanzaron 70 proyectos de los que diez se implementaron en ciudades españolas¹⁶. De ellos, los proyectos de San Sebastián-Pasaia, San Cristóbal de la Laguna, Gijón y Sant Adrià de Besòs se localizaron en áreas periféricas.¹⁷



Fig. 2. Ciudades donde operó la Iniciativa Comunitaria URBAN II (2000-2006). Los triángulos representan las ciudades en las que los proyectos se implementaron en barrios de la periferia y los cuadrados las ciudades en las que se implementaron en áreas centrales. Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Cáceres, Granada, Jaén, Orense, Pamplona, Sant Adrià de Besòs, San Cristóbal de la Laguna, San Sebastián-Pasaia y Teruel.

¹⁷ Se han considerado también los barrios situados en áreas industriales en declive o abandonadas.

Al igual que durante la primera fase de la Iniciativa, las áreas periféricas sobre las que operó URBAN II presentaron características muy dispares, no sólo desde el punto de vista de sus situaciones ambientales y socio-económicas, sino también desde la consideración del conjunto urbano o metropolitano en el que estaban integradas, y su propia delimitación. Así, en el proyecto de San Sebastián-Pasaia, la superficie del área de actuación fue de 1.718 km² (comprendiendo una población de 38.179 habitantes), en el de San Cristóbal de la Laguna fue de 475 hectáreas (28.278 habitantes, según padrón de 1996), en el de Gijón fue de 15 km² (26.519 habitantes) y en el de Sant Adrià de Besòs, de unos 579.000 m² (entre 11.500 y 13.000 habitantes).¹⁸



Fig. 3: Áreas URBAN de San Sebastián-Pasaia, San Cristóbal de la Laguna, Gijón y Sant Adrià de Besòs (de arriba abajo y de izquierda a derecha). En las imágenes se puede ver la situación que ocupaban dichas áreas en sus respectivos sistemas urbanos (los círculos rojos representan el centro de la ciudad). Nota: las imágenes no están a la misma escala. Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ Datos de los documentos de Programa de Iniciativa Comunitaria de San Sebastián-Pasaia, San Cristóbal de la Laguna, Gijón y Sant Adrià de Besòs de noviembre de 2001 del Ministerio de Hacienda.

En cuanto las ciudades en las que se ubicaron, también se dieron situaciones muy distintas. El área de actuación del proyecto de San Sebastián-Pasaia estaba localizado en el área metropolitana de San Sebastián, que contaba con una población de 238.400 habitantes (datos de 2001); el de San Cristóbal de la Laguna, en una ciudad de 121.729 habitantes; el de Gijón, en una ciudad de 265.000 habitantes; y el de Sant Adrià de Besòs se situó en el área metropolitana de Barcelona, que contaba con una población de más de tres millones de habitantes.

La diversidad de situaciones mencionadas pone de manifiesto la flexibilidad de URBAN como instrumento de actuación contra la degradación urbana. Lo que permanecía inalterado era el enfoque con el que se elaboraba el proyecto pero la estrategia de regeneración se tenía que basar en la problemática específica de cada uno de los barrios en los que se actuaba.

Los problemas que URBAN encontró en su desarrollo durante la primera fase de la Iniciativa han persistido a grandes rasgos también durante la segunda. Sin embargo, en los proyectos se detectan signos positivos que responden en gran medida a los cambios introducidos desde instancias europeas en la Iniciativa (relacionados con el sistema de selección de las ciudades/proyectos, el sistema de gestión e implementación del programa, el sistema de seguimiento y la financiación) que han contribuido a que, aunque todavía con ciertas limitaciones, los proyectos hayan conseguido mejores resultados que sus predecesores.

Otra causa clara de este avance está en el aprendizaje que la primera fase de URBAN supuso para los ayuntamientos, el gobierno central (a través del Ministerio de Economía y Hacienda¹⁹ como Autoridad de Gestión del Programa) y, en general, las instituciones de la UE. Esto, sumado al avance que desde otros contextos se hizo al ámbito de la regeneración urbana en España, puso a las ciudades que participaron en URBAN II en unas condiciones de mayor conocimiento y capacidad técnica para implementar los proyectos.

En general una revisión de los proyectos URBAN II desarrollados en áreas periféricas pone de manifiesto que²⁰:

- las estrategias definidas por los proyectos para las áreas de actuación se consideran adecuadas y sus objetivos pertinentes (así lo reconocen los Informes de Evaluación Intermedia de tres de los cuatro proyectos URBAN II que se desarrollaron en estos enclaves). Esta mejora ha estado relacionada con un requisito que se introdujo en URBAN II: la necesidad de realizar una evaluación previa minuciosa y sistemática de la zona de actuación, lo que propició la elaboración de estrategias bien radicadas localmente. Este cambio vino a suplir una de las principales carencias de la primera fase, donde la información sobre la realidad presente provista por los proyectos no siempre fue adecuada;

¹⁹ A través de la Subdirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

²⁰ Basada en los Informes Finales de Evaluación Intermedia de los Proyectos URBAN II (D'Aleph, 2003a-j) por no estar disponible todavía el Informe Expost.

- se da una mayor justificación de la elección de las áreas de actuación, en gran medida por el mismo motivo que el punto anterior;
- se dan mejoras relativas al seguimiento del programa, al definirse una serie de indicadores comunes (en parte basados en el desarrollo de la Auditoría Urbana²¹) que han permitido “monitorizar” la transformación desde la situación de partida e introducir, si se consideraba necesario, cambios en la metodología para llegar al cumplimiento de los objetivos propuestos;
- se ha mejorado el intercambio de experiencias con otras ciudades y proyectos a través de la creación de un programa en red para fomentar el intercambio de buenas prácticas en el entorno urbano (URBACT);
- la calidad de los procesos de participación ha aumentado. Así, en tres de las cuatro zonas periféricas que accedieron a URBAN II se han verificado procesos de participación bien estructurados en los que organizaciones pertenecientes al tejido social y económico y la población han contribuido a aumentar la eficacia del programa, generando un capital social que antes no existía;
- los cuatro proyectos implementados en áreas periféricas han estado integrados en estrategias locales a mayor escala (algunos se han integrado en el PGOU). También en algunas ocasiones han estado coordinados con otras acciones diseñadas a nivel regional o financiadas por los Fondos Estructurales;
- los proyectos implementados en las áreas periféricas han presentado un notable grado de innovación en cuanto a los contenidos, la estrategia del programa o la metodología;
- el reparto de los proyectos según áreas de actuación ha seguido beneficiando a las áreas centrales frente a las periferias (en esta convocatoria el 60% de los programas se han desarrollado en las primeras, mientras que el 40% lo han hecho en las segundas), poniendo de manifiesto que todavía en el año 2000 en el país la acción rehabilitadora seguía focalizándose en los cascos históricos y las áreas centrales.

De todo lo anterior y de la revisión de los proyectos desarrollados se desprende que, en general, se ha dado una evolución positiva tanto en lo que concierne a los proyectos como a los procesos de gestión, implementación y seguimiento, evolución que ha derivado en una mejora de los resultados obtenidos y, previsiblemente, en una mayor permanencia a largo plazo de éstos. También pone de manifiesto que, aunque se ha iniciado una vía que denota un cambio, ésta todavía tiene que asentarse de manera sólida.

²¹ Ésta fue editada por la Comisión Europea en 2000 y establecía un inventario de la calidad de vida de 58 ciudades europeas, que dio lugar a un conjunto de indicadores socioeconómicos.

5. Conclusiones

Una vez que URBAN II ha llegado a su fin (los proyectos realmente se han cerrado en la primavera de 2009), es necesario dejar pasar un tiempo para poder valorar con perspectiva la contribución a la práctica de la renovación urbana en España debida a esta Iniciativa Comunitaria. Sin embargo, ya hoy es posible afirmar que el desarrollo de URBAN ha introducido un elemento de transformación que ha pasado por diferentes momentos.

Cuando, en 1994, se introduce la Iniciativa Comunitaria en el país, se produce una aportación muy significativa, pues se trata de la primera vez que se desarrollan acciones sistemáticas de mejora urbana a escala nacional sobre planteamientos integrados y colaborativos en los barrios periféricos. En ese periodo, la aportación de URBAN se sitúa en el ámbito de la innovación, la aportación de ideas y el inicio de un “cambio de modelo” más que en la obtención de resultados prácticos a través de los proyectos. En efecto, la contribución de URBAN se sitúa en la toma de contacto con el enfoque colaborativo e integrado, la mejora de la gobernanza y el intercambio de buenas prácticas con otras ciudades, es decir, con el aprendizaje de un método de acción contra el declive urbano. En el caso concreto de las periferias, propicia que éstas empiecen a recibir la atención de la práctica rehabilitadora de los ayuntamientos.

En el periodo presupuestario 2000-2006, la aportación de URBAN II ha dejado de situarse sólo en el plano teórico y se detectan resultados prácticos acordes a las expectativas de la Iniciativa (en aquellas ciudades en las que los proyectos se han implementado en barrios de la periferia los resultados pueden calificarse de satisfactorios²²). A pesar de esto, la persistencia de planteamientos convencionales ha hecho que el resultado del conjunto de los proyectos no se sitúe, en el caso de España, en los estándares que cabría haber esperado.

En las ciudades donde URBAN II ha conseguido mejores resultados, se empiezan a definir actuaciones municipales que intentan aplicar el enfoque integrado y participado. En ellas, se reconoce el valor añadido del planteamiento de la Iniciativa, relacionándolo directamente con los buenos resultados obtenidos, aunque al mismo tiempo se ve difícil que estos planteamientos se extiendan a la práctica habitual de los ayuntamientos, debido a la complejidad de gestión y de los procesos de participación.

Durante ese periodo, se observa que cada vez son más numerosos los casos de ciudades españolas que presentan modos de afrontar los procesos de degradación urbana a través de proyectos afines a las directrices de URBAN. En efecto, en el momento presente, la intervención en los barrios periféricos degradados a través de enfoques integrados y participados está en la base de la práctica de un buen número de administraciones locales. Hay que reconocer que ese avance se debe también al efecto que desde el plano teórico ha ejercido la

²² Esta valoración se ha hecho en función de los Informes Finales de Evaluación Intermedia de los Proyectos URBAN II (D'Aleph, 2003a-j) y de entrevistas a algunos responsables de Oficinas URBAN.

documentación emanada de la UE en la materia, a las redes de intercambio de conocimientos y buenas prácticas (URBACT, EUKN, *Eurocities*, CMRE, QEC-ERAM, etc.), al desarrollo de Agendas 21 y a la evolución del concepto de rehabilitación urbana derivada del debate interno entre profesionales, universidades e instituciones del país y su intercambio con organizaciones a nivel internacional. Sin embargo, desde el plano práctico, la principal contribución, ejercida de manera sistemática, se debe a la aportación del aprendizaje que la Iniciativa URBAN ha supuesto para las ciudades españolas desde 1994.

Para el presente periodo presupuestario (2007-2013), el reto está en que la Iniciativa Urbana Nacional²³ subvencionada por el FEDER, que constituye la continuación de los planteamientos de URBAN en España, consiga situar sus realizaciones en la línea del “método URBAN” en las 43 ciudades en las que se desarrollará²⁴ (durante ese periodo, por vez primera, el número de proyectos implementados en los barrios de la periferia será superior que el implementado en áreas centrales, siendo los porcentajes respectivos 65% y 35%) y, sobre todo, que su efecto sea el definitivo “giro de tuerca” en la práctica de la regeneración urbana hacia modos de actuación generalizados que dejen atrás la toma de decisiones unilaterales, la insostenibilidad de las acciones y la sectorialidad de las medidas para luchar contra el declive urbano en un contexto de colaboración entre instituciones y diferentes niveles de gobierno.

Bibliografía

- ALBRECH, L. ALDEN, J. y DA ROSA PIRES, A. (2001): *The Changing Institutional Landscape of Planning*. Ashgate, Hants.
- ATKINSON, R. y ROSSIGNOLO, C. (2008): *The Recreation of the European City. Governance, Territory & Policentricity*. Techne Press, Amsterdam.
- ATKINSON, R. y DÜHR, S. (2002): “The Committee on Spatial Development’s “Multiannual Programme of Co-operation in Urban Affairs within the European Union”: A Framework for the Development of an EU Urban Policy?”, en *Conferencia EURA/EU-POLIS sobre Políticas Urbanas y Territoriales en Europa*. Turín.

²³ Para el presente periodo presupuestario 2007-2013, la Iniciativa Comunitaria URBAN deja de existir como tal, para quedar la regeneración urbana integrada en los Programas Operativos Regionales, dentro del Marco Estratégico de Referencia de cada país. En el caso de España, la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, ha incluido dentro de cada Programa Regional una Iniciativa Urbana Nacional que se concibe como continuadora de URBAN (Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, 2007).

²⁴ Alcalá de Guadaira, Almería, Cádiz, Córdoba, Jaén, Jerez de la Frontera, Linares, Málaga, Motril, Sevilla, Vélez-Málaga, Huesca, Oviedo, Palma de Mallorca, Santa Lucía de Tirajana, Arona, Torrelavega, Albacete, Cuenca, Talavera de la Reina, Burgos, Palencia, Barcelona, Cerdanyola del Vallès, Hospitalet de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet, Ceuta, Alicante, Gandía, Torrent, Mérida, A Coruña, Lugo, El Ferrol, Santiago de Compostela, Leganés, Madrid-Villaverde, Melilla, Lorca, Murcia, Pamplona, Vitoria y Logroño.

- ATKINSON, R. (2001): "The Emerging "Urban Agenda" and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?" en *European Planning Studies*, Vol. 9 pp 385-406.
- BRUQUETAS CALLEJO, M., MORENO FUENTES, F. J., WALLISER MARTÍNEZ J. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Fundación Alternativas. Madrid.
- BORJA, J. y MUXÍ, Z. (2004): *Urbanismo en el siglo XXI. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Edicions UPC. Barcelona.
- COMISIÓN EUROPEA (1990): *Libro verde sobre el medio ambiente urbano* - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. COM (90) 218 final, de 26-07-1990. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Europa 2000: Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): "Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)", DOCE nº L 180, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Europa 2000+: Cooperación para la ordenación del territorio europeo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): "Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)", DOCE nº C 200, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Ciudades europeas sostenibles, Informe del grupo de expertos sobre medio ambiente urbano*. Dirección General XI - Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Communication from the Commission - Towards an urban agenda in the European Union*. COM (97) 197 final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Marco de Actuación para un desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*. COM (98) 605. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Vademécum para los programas de la Iniciativa comunitaria URBAN II Documento de trabajo para el nuevo período de programación 2000-2006*. DG Política Regional, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): "Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible ó URBAN II". DOCE nº C 141, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: Evaluación inicial de la Iniciativa URBAN*, COM (2002) 308 final, de 14-06-2002. Bruselas.

- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Cooperación con las Ciudades. La Iniciativa Comunitaria URBAN*. DG Política Regional, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Hacia una estrategia temática sobre el Medio Ambiente Urbano*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *The Territorial and Urban dimension in the national strategic reference frameworks and operational programmes (2007-2013). A first assessment. Working paper of the services of the Directorate General for Regional Policy*. DG Política Regional, Bruselas.
- D'ALEPH (2003a): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de Pamplona*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003b): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de Cáceres*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003c): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de Jaén*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003d): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de San Cristóbal de la Laguna*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003e): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de Granada*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003f): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de Teruel*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003g): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de San Sebastián-Pasaia*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003h): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de Pamplona*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003i): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de Sant Adrià de Besòs*. Barcelona.
- D'ALEPH (2003j): *Informe Final de Evaluación Intermedia Intervención URBAN de Orense*. Barcelona.
- DE GREGORIO HURTADO, S. y KOCEWICZ, R. (2007): "Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana", *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 55, Madrid.
- FERNÁNDEZ LAFUENTE, F. (1994): "Una política para las ciudades. Desarrollo del Plan Director de Infraestructuras en Medio Urbano", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, nº 99, pp. 19-30.
- FERNÁNDEZ SALINAS, V. (2005): "De la protección a la legitimación social del patrimonio urbano en España", *Scripta Nova*, Vol. IX, núm. 194(41).
- GHK (2003): *Ex Post Evaluation of URBAN Community Initiative 1994-1999*. GHK, Bruselas, Londres.
- GUTIERREZ I PALOMERO, A. (2010): *La Unión Europea y la intervención integral en barrios en crisis: el caso de URBAN La Mina*, <http://www.uib.es/ggu/ACTAS%20VIII%20COLOQUIO/P1CO6%20gutierrez.pdf>
- GRUPO DE EXPERTOS DE MEDIO AMBIENTE URBANO (1996): *Ciudades Europeas Sostenibles. Informe Final. Resumen*. Comisión Europea. Bruselas.

- HABITAT (1996): “Un ejemplo de participación y renovación urbana: la remodelación de barrios en Madrid (España)”, en *Experiencias seleccionadas en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996*. Habitat.
- HABLETON, R. y GROSS J. S. (2007): *Governing cities in a global era. Urban innovation, competition and Democratic Reform*. Palgrave Macmillan. Nueva York.
- HALL, P. (1987): “Las ciudades de Europa: ¿un problema europeo?, ¿una profesión europea?”, *Urbanismo*, nº1, COAM. Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2003): *Informe final e Informe de ejecución de la anualidad 1999 del Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999*. Ministerio de Hacienda, Madrid.
- MOPU (1990): *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos*. MOPU, Madrid.
- NELLO, O. (2004): “Spain: changing century, changing cycle? Large Spanish cities on the threshold of the XXI century”, en VAN DEN BERG, L., BRAUN, E. y VAN DER MEER, J. *National Urban Policies in the European Union*. Euricur, Rotterdam.
- NELLO, O. (1997): “Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencias de las políticas estatales”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, nº 27, pp. 9-70.
- PAREJA EASTAWAY, M. y SIMÓ SOLSONA, M. (2006): “La renovación de la periferia urbana en España: un planteamiento desde los barrios”, en Ponce Solé, J. (ed.). *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*. Marcial Pons, Madrid.
- PARKINSON, M. (2005): *Urban policy in Europe: where have we been and where are we going*. NODE Project on European Metropolitan Governance. Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.
- PARKINSON, M. (1998): *Combating social exclusion: lessons from area-based programmes in Europe*, The Policy Press. Bristol.
- POL MÉNDEZ, F. (1993): “La Recuperación de los Centros Históricos en España”, en *Jornadas de Estudio Recuperación de Centros Históricos*. Instituto de Estudios Almerienses, Almería.
- PRATS, F. (1996): *Sostenibilidad y políticas urbanas y locales en las ciudades españolas*, Primer Catálogo español de Buenas Prácticas Hábitat II, Ministerio de Fomento, Madrid.
- REHABIMED (2006): *Legislación relativa a la protección y rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico en el Estado español*. Col·legi d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Barcelona. Barcelona.
- REITER, R. (2008): *The “European City” in the European Union. Comparing the implementation conditions for the EUs urban development agenda in Germany and France*, en ATKINSON, R. y ROSSIGNOLO, C (ed.), *The Re-creation of the European City. Governance, Territory & Policentricity*. Techne Press, Amsterdam.
- SANZ CINTORA, A. (1996): “La exclusión social en España. Políticas sociales y territorio”, en *Seminario Internacional sobre “Les zones urbaines*

défavorisées, leur diagnostics, les politiques en leur direction et la question de la justice sociale en Europe et en Amérique du nord” organizado por el CDSM (OTAN). Paris.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1998): *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz y Boletín Oficial del Estado, Madrid.

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (2007): *Resolución de 7 de noviembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria 2007 de ayudas del fondo europeo de desarrollo regional para cofinanciar proyectos de desarrollo local y urbano durante el periodo de intervención 2007-2013*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS (2007): *Iniciativa Urbana (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

SERVILLO, L. A. (2008): “Urban policy and the objective of Territorial Cohesion in Europe”, en ATKINSON, R. y ROSSIGNOLO, C (ed.) *The Re-creation of the European City. Governance, Territory & Policentricity*. Techne Press, Ámsterdam.

UNIÓN EUROPEA (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Leipzig.

VAN DEN BERG, L. BRAUN, E. y VAN DER MEER, J. (1998): *National Urban Policies in the European Union. Responses to urban issues in the 15 member states*. European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University, Rotterdam.

VAN DEN BERG, L. BRAUN, E. y VAN DER MEER, J. (2004): *National Urban Policies in the European Union*. European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University, Rotterdam.

**LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN COMO EJEMPLO
DE INTERVENCIÓN INTEGRAL EN BARRIOS
PERIFÉRICOS CON DIFICULTADES. UNA LECTURA A
PARTIR DEL CASO DE CLICHY-SOUS-BOIS /
MONTFERMEIL (ÎLE-DE-FRANCE)**

**URBAN COMMUNITY INITIATIVE AS AN EXAMPLE OF
COMPREHENSIVE INTERVENTION IN PERIPHERICAL
NEIGHBOURHOODS WITH DIFFICULTIES. AN APPROACH
TOWARDS THE CASE OF CLICHY-SOUS-BOIS /
MONTFERMEIL (ÎLE-DE-FRANCE)**

Aaron GUTIÉRREZ PALOMERO *

RESUMEN

La Iniciativa Comunitaria URBAN ha sido el principal instrumento operativo para la regeneración urbana en el marco de la política regional de la Unión Europea durante los periodos 1994-1999 y 2000-2006. El programa ha recogido como objetivos generales la necesidad de hacer frente a la degradación de la calidad de vida en determinados espacios de las ciudades y actuar en favor de la redinamización socioeconómica y ambiental de las áreas urbanas con dificultades. La actuación en Clichy-sous-Bois y Montfermeil (Île-de-France, Francia) se utilizará como ejemplo ilustrativo del tipo de intervenciones implementadas y los impactos alcanzados por la IC URBAN. La apuesta por una perspectiva integral de las operaciones de regeneración urbana y el acento de la dimensión social de las actuaciones implementadas son dos de los ejes clave del modelo de intervención desarrollado.

Palabras clave: regeneración urbana, intervención integral, barrios periféricos, Iniciativa Comunitaria URBAN, Clichy-sous-Bois, Montfermeil.

ABSTRACT

The URBAN Community Initiative has been the main instrument for urban regeneration in the framework of regional policy of the European Union during the periods 1994-1999 and 2000-2006. The general objectives of this programme were related to the need to take measures against the loss of quality of life in certain parts of cities and to take action to promote the socioeconomic and environmental revitalisation of urban areas with difficulties. The action developed at Clichy-sous-Bois and Montfermeil (Île-de-France) will be used as an illustrative example of the type of interventions implemented and the impacts achieved by the URBAN CI. The commitment to an integrated approach of urban regeneration and the emphasis of the social dimension of the actions implemented are two of the key elements of the intervention model developed.

Keywords: Urban Regeneration, Integrated Approach, Peripheral Neighbourhoods, URBAN Community Initiative, Clichy-sous-Bois, Montfermeil.

* Doctor en Geografía. Investigador y profesor asociado en el Departamento de Geografía y Sociología de la Universidad de Lleida (Lleida, España).

1. La Iniciativa Comunitaria URBAN

La IC URBAN ha actuado durante 12 años, a lo largo de dos ediciones, en un total de 188 barrios y áreas urbanas de todos los Estados Miembros de la UE-15. Este programa ha sido el principal instrumento operativo para la regeneración urbana en el marco de la política regional de la UE durante los periodos 1994-1999 y 2000-2006. Su creación respondía a la voluntad, por parte de la UE, de articular mecanismos que le permitiesen intervenir de forma directa a favor de la regeneración de áreas urbanas con dificultades. En la tabla 1 se muestran los datos básicos de las dos ediciones del programa.

Tabla 1. Datos generales de la IC URBAN

	URBAN I	URBAN II
Período	1994-1999	2000-2006
Inversión total (millones de euros)	1800	1580
Inversión total UE*	900	728
FEDER	747	728
FSE	153	-
Programas	118	70
Habitantes (millones)	3,2	2,2
Inversión / programa (millones de euros)	15,3	22,6
Inversión / habitantes (euros)	562,5	718,2

(*) 900 y 700 millones de euros, respectivamente, con precios de 1999.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la D.G. de Política Regional.

La creación de este programa en el año 1994 se valora como un punto de inflexión en las políticas urbanas comunitarias. En primer lugar, ha sido el primer programa destinado explícitamente a la redinamización de áreas urbanas con dificultades en el marco de la UE. En segundo lugar, ha incidido de forma activa en los cambios de la gobernación territorial desarrollados por la UE a partir de la segunda mitad de los años noventa. Y, en tercer lugar, ha permitido definir unas estrategias políticas que, asumiendo la transversalidad como un elemento definitorio, han actuado en favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible y más sensible a las desigualdades sociales. URBAN habría resultado, de esta forma, un punto de encuentro entre las políticas de cohesión social y las de reequilibrio territorial (Comisión Europea, 2003).

URBAN, como el resto de las Iniciativas Comunitarias, nació con el objetivo de desarrollar unas actuaciones que permitieran complementar las acciones llevadas a término por los Objetivos regionales (Comisión Europea, 2004). Se implementaron, en este sentido, unos programas de una dimensión menor pero con un impacto más directo sobre las realidades locales. De esta manera, se asumía

que los esfuerzos de la UE por reducir las disparidades territoriales tendrían mayor efecto cuando abordasen directamente los problemas urbanos y aprovecharan el papel de las ciudades como polos de innovación, nodos clave en la articulación territorial y motores del crecimiento económico. Se asumía además que, para abordar cuestiones como la exclusión y la segregación social, se requerían instrumentos específicos que complementasen las políticas estructurales (Drewe, 2008).

La creación de un programa para intervenir sobre las áreas urbanas con dificultades supuso un cambio notable en las políticas de cohesión de la Unión. La IC URBAN aportó una nueva forma de aproximación a la realidad urbana e imprimió un giro en los métodos empleados hasta el momento. La creación de URBAN permitió el paso de unas políticas urbanas implícitas a unas políticas urbanas explícitas (Parkinson, 2005).

Esta nueva aproximación a la realidad urbana se ha de interpretar a través de un proceso más amplio: la “territorialización” de las políticas comunitarias, cuestión que implica, en primer lugar, tener presente (y planificar en función de) cuál es la incidencia o impacto territorial de las diferentes políticas sectoriales; y, en segundo lugar, la creación de nuevos instrumentos de intervención para ajustar mejor las actuaciones a las características de cada territorio (Gutiérrez Palomero, 2009).

Uno de los rasgos característicos de la IC URBAN ha sido su capacidad de adaptación a diferentes realidades urbanas. La Iniciativa ha definido unos objetivos genéricos y unas líneas generales de actuación suficientemente flexibles como para poder permitir que los diferentes programas de actuación tuviesen un marco común de referencia y que, a la vez, pudieran definirse a partir de los retos del área urbana que se pretendía dinamizar. Así, se ha promovido la contextualización de las actuaciones en el entorno en que se desarrollarían (Gutiérrez Palomero, 2006).

URBAN ha actuado sobre realidades urbanas diferentes: polígonos de vivienda social, barrios residenciales periféricos, barrios residenciales con problemas de degradación física o marginalidad social, barrios centrales con un declive físico derivado del abandono de determinadas funciones económicas, pequeñas ciudades tomadas en conjunto, etc. Existe un abanico amplio de diferencias en las dimensiones del área de actuación, su situación dentro del conjunto urbano, el volumen demográfico beneficiario, el volumen demográfico del entorno urbano y/o metropolitano, las funciones principales que acoge el área, la tipología de las viviendas, la proximidad a espacios de elevada centralidad, etc., aunque en todos los casos, con mayor o menor intensidad, predominan ciertos denominadores comunes como, por ejemplo, la degradación y el inadecuado acondicionamiento del espacio público, el déficit de servicios y equipamientos públicos, la falta de zonas verdes habilitadas, la concentración de población en riesgo de exclusión social, la conflictividad social, la estigmatización de la población, etc.

Tabla 2. Tipología de barrios beneficiarios de la IC URBAN

	URBAN I*	URBAN II
Centros históricos	23	-
Barrios centrales	38	31**
Barrios periféricos	45	27
Otros barrios	14	4
Ciudades enteras	-	8

(*) URBAN I suma 120 en lugar de 118, debido a que los programas de Bruselas y Dublín incluyeron dos barrios cada uno. (**) Se incluyen los centros históricos y programas que incorporaron parte de centros históricos y otros barrios centrales.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la D.G. de Política Regional.

La fórmula utilizada por la Comisión Europea para garantizar la contextualización de las actuaciones de URBAN ha sido la aplicación del principio de subsidiariedad y la descentralización de responsabilidades tanto en el diseño como en la ejecución de los diferentes programas de actuación. Es decir, cada uno de los entes locales beneficiarios de la Iniciativa ha sido responsable de definir su propia estrategia de desarrollo local. En este sentido, la metodología de trabajo de la Iniciativa ha representado unos de sus puntos fuertes y un claro valor añadido (Comisión Europea, 2007).

URBAN asumió la “multicausalidad” de la realidad urbana como un elemento clave para definir sus modelos de actuación. Por este motivo, las respuestas planteadas a través del programa a los retos que se afrontaban las diferentes áreas urbanas beneficiarias han sido también multidimensionales. En la siguiente tabla se muestra la porción presupuestaria destinada a los diferentes ejes de actuación (tabla 3). Destaca, en primer lugar, que las acciones destinadas a la transformación urbanística son las que tienen mayor protagonismo pero también que la acción social y la activación económica suman valores cercanos al 50% del presupuesto total.

Tabla 3. Porcentaje de inversión total de las IC URBAN en los diferentes ejes de actuación

	URBAN I	URBAN II
Regeneración física y medio ambiente	38	40
Capital empresarial y ocupación	32	21
Inserción social	23	21
Transporte*	2	8
Nuevas tecnologías, información y comunicación*		4
Asistencia técnica	4	6
TOTAL	99	100

(*) Las TIC y el transporte están computados conjuntamente en URBAN I y separadamente URBAN II.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la D.G. de Política Regional.

2. La perspectiva integrada de la regeneración urbana

“La complejidad no es una realidad nueva, sino que es el principio constitutivo de toda realidad. De hecho, olvidada y hasta negada a lo largo del tiempo, principalmente en el periodo de extensión del capitalismo industrial y de la urbanización triunfante, la complejidad, a partir de ahora, se ha de reintegrar como un componente necesario de las estrategias de desarrollo. Ésta no es un obstáculo o una resistencia a los cambios y a las adaptaciones (no se trata de una complicación suplementaria): es una riqueza esencial de un sistema. (...) En una palabra, la complejidad es la condición para la sostenibilidad de todos los sistemas” (Jacquier, 2004, p. 52).

El *urban renewal* –renovación urbana clásica de los años sesenta, asumida ahora parcialmente en determinados proyectos urbanísticos- supone una intervención urbanística vinculada a una transformación radical del espacio urbano heredado (Avarello i Ricci, 2000). Por el contrario, los programas de regeneración urbana con una perspectiva integrada no pretenden llevar a cabo una acción focalizada en la transformación urbanística, sino que también centran su atención en las diferentes variables que interaccionan en la configuración social y económica del espacio urbano.

La perspectiva integrada implica la superación del modelo clásico de compartimentación funcional por ámbitos temáticos o sectoriales. Lo que canaliza la actuación pública no son las responsabilidades y fronteras de competencias de un determinado nivel o departamento de la administración, sino los déficits y las oportunidades de las que dispone un territorio concreto. De esta manera, las políticas integradas de desarrollo urbano sostenible se han previsto teniendo presente la incapacidad de las políticas urbanas tradicionales -centradas en el espacio físico- y de las políticas sectoriales -muy cerradas- de dominar una realidad urbana que se ha convertido en más heterogénea y compleja (Jacquier, 2004, p. 53).

“Area problems cannot be solved simply by ‘macro’ policies, but need to be tackled by targeted programmes to address the compounding effects of neighbourhood”. (Lupton, 2003, p. 9).

La pobreza y las desigualdades socioeconómicas han sido factores sobre los que ya había trabajado la política urbana de diferentes Estados europeos en los años setenta y ochenta. La novedad de las prácticas introducidas, especialmente durante la segunda mitad de la década de los noventa, radica en la aproximación a estos conceptos a través de la idea de exclusión social, un concepto más amplio que el de pobreza y que implica asumir una visión causal de los orígenes de ésta: el paro, las condiciones habitacionales, el nivel de renta familiar, los bajos niveles de educación, la falta de acceso a equipamientos y servicios básicos, el acceso a la información y hasta la estigmatización o discriminación social por razones de edad, sexo o raza. La asunción de la multicausalidad de la exclusión debe implicar también una nueva aproximación global a sus respuestas. Como señalan Couch, Fraser y Percy (2003), las desigualdades sociales no son un fenómeno nuevo pero

si es novedosa la articulación de programas que explícitamente se orientan a la inclusión social a través de una perspectiva holística.

Durante la década de los noventa, se ha ido consolidando en los diferentes Estados europeos la aplicación de esta perspectiva integrada (Parkinson, 2005; Van den Berg, Braun y Van der Meer, 2007). Además, la Unión Europea ha incorporado estas premisas a la intervención en áreas urbanas dentro del marco de actuación de los fondos estructurales. Se han creado dos instrumentos que pretendían asumir una perspectiva innovadora: los Proyectos Piloto Urbanos y la ya mencionada Iniciativa Comunitaria URBAN. Esto supuso, en primer lugar, la aplicación de un programa de intervención integral para el conjunto del territorio de la UE y, en segundo lugar, el reconocimiento de la centralidad y relevancia de las políticas de redinamización urbana dentro del marco de la política territorial de la Unión. En referencia al método de aproximación a la realidad urbana de estos programas, la Comisión Europea, en el lanzamiento de la IC URBAN, apuntó lo siguiente:

“The integrated approach should address in a comprehensive way the economic, social and environmental problems of the deprived urban areas. The integrated programme should comprise a balanced and coherent set of economic development, social integration and environmental measures based on local partnership proposals” (CE, 1994, p. 7).

3. La perspectiva integrada como elemento definitorio de URBAN

La IC URBAN representó una superación de las clásicas intervenciones sectoriales en la esfera comunitaria. Con la adopción de la llamadas *area-based multi-sectorial policies*, abrió el camino hacia una visión estratégica de las amenazas y oportunidades que afectan a las áreas urbanas (Comisión Europea, 1998, p. 12).

Entendemos por *area-based* aquellas iniciativas que han sido creadas de forma específica para resolver las necesidades de áreas determinadas. En este sistema de actuación, las propuestas de actuación surgen de una diagnosis inicial realizada de forma previa sobre el ámbito de actuación. Se trata, por tanto, de una modalidad de intervención muy diferente a la estructural clásica, caracterizada por ser de carácter homogéneo para todo un territorio, con unos objetivos amplios y globales de tipo genérico, y con un planteamiento funcional descendente.

La IC se diseñó a partir de una normativa relativamente flexible para permitir que sean las necesidades específicas de cada caso las que determinen los objetivos, las estrategias y acciones concretas que deban ser desarrollados. Esto implica que, aunque todos los programas participen de unos objetivos globales comunes, todos ellos tienen una cierta singularidad. Diferentes estudios académicos (entre otros, Chorianopoulos, 2002; Dukes, 2008; Frank et al., 2006; Tedesco, 2005; Tofarides, 2003) han analizado, a través de diferentes casos de estudio, las múltiples variedades del programa en función de los diferentes contextos estatales y locales en que actúa.

La acción integrada va más allá de la creación de un proyecto de intervención que tenga propuestas para múltiples campos de acción –económico, social, urbanístico, etc.- en un mismo periodo cronológico. Ésta debe suponer también la vertebración de todo este tipo de actuaciones, de forma complementaria, en un proyecto común, con unos objetivos concretos y compartidos que, para ser logrados, requieren de la actuación coordinada y complementaria desde múltiples ámbitos.

Desde la óptica de la UE, otra vertiente positiva de la creación de este tipo de programas es que permite incrementar la visibilidad de la acción. Al tratarse de actuaciones sobre un medio cercano y muy delimitado, el impacto sobre la calidad de vida y sobre la vida cotidiana es más claramente perceptible que en buena parte de las actuaciones de la UE desarrolladas en ámbitos que resultan al ciudadano más abstractos y alejados. Además, se crea un programa con la marca de la UE (Comisión Europea, 2002 y 2003; GHK, 2003) que tiene efectos notorios y resultados más tangibles sobre un determinado lugar. Es, por tanto, un instrumento eficaz para mostrar de forma más clara a la ciudadanía lo que la UE está haciendo por ellos y para su comunidad.

4. El método URBAN

La creación de un programa de regeneración urbana en el marco de la UE representó una importante innovación que, como se ha apuntado anteriormente, se ha de interpretar a partir de la reformulación de las políticas de cohesión territorial -y del ascenso de las cuestiones urbanas- vividas en durante la década de los noventa. La Iniciativa recogió, además, la voluntad de resultar no sólo un instrumento de intervención urbana sino también un banco de pruebas -un programa piloto- de práctica y difusión de políticas de desarrollo urbano. Por este motivo, URBAN planteó su implementación a través de una metodología de trabajo específica caracterizada por asumir la multidimensionalidad de las dinámicas urbanas y, por tanto, la necesidad de integrar las acciones urbanísticas, sociales, económicas y medioambientales, y también por el fomento de las prácticas innovadoras, la cooperación y corresponsabilización de todos los niveles de la administración implicados, la participación de la comunidad y de agentes locales, y la creación de redes de intercambio de conocimientos. Este “método URBAN” ha permitido revalorizar la actuación de la Iniciativa. El impacto derivado de su actuación ha ido más allá de las transformaciones en las diferentes áreas urbanas donde ha intervenido. URBAN ha permitido establecer una plataforma de colaboración y ha favorecido la difusión de prácticas y modelos entre diferentes agentes locales y regionales de todos los Estados miembros (Gutiérrez Palomero, 2009).

El modelo de acción propuesto por la IC URBAN supone asumir la centralidad de la realidad local como eje vertebrador de las políticas territoriales. Es decir, desarrollar un modelo de actuación en el cual, dentro de un marco de referencia común para todos los programas, sean las necesidades y oportunidades

del área urbana en cuestión las que se encuentren en la base de los objetivos estratégicos del programa de actuación.

En este sentido, la IC URBAN es un buen ejemplo de las interacciones entre las dinámicas *top-down* y *bottom-up* en la configuración de las políticas urbanas. En primer lugar, el organismo responsable de la gestión de la Iniciativa –la Comisión Europea– fijó un marco de referencia y una normativa relativamente flexible. Posteriormente, los agentes locales han tenido la capacidad de definir su propia estrategia de desarrollo, siempre dentro de este marco genérico preestablecido. Se ha creado, de este modo, un sistema de cooperación vertical o “gobernanza multinivel” basada en el principio de subsidiariedad y que ha permitido que sean los entes más cercanos al barrio los que hayan gestionado el seguimiento y la gestión del día a día del desarrollo y aplicación de los programas de actuación.

Además de la integración vertical a través de la gobernanza multinivel, el modelo de URBAN también ha pretendido diluir las fracturas competenciales entre los diferentes ámbitos de actuación de las políticas sectoriales y ha propiciado una integración de éstas en favor de una estrategia de desarrollo conjunta.

En este contexto, la participación e implicación de múltiples agentes locales es un elemento clave en la configuración y en la propia calidad del programa de actuación. En primer lugar, se trata de garantizar que, efectivamente, sea el conjunto de la comunidad local la que diseñe y siga la acción del programa, teniendo en cuenta el máximo de opiniones posible, para garantizar que el proceso sea lo más democrático, abierto y participativo posible. En segundo lugar, la calidad del programa puede depender, en gran medida, del grado de implicación de los diferentes actores locales.

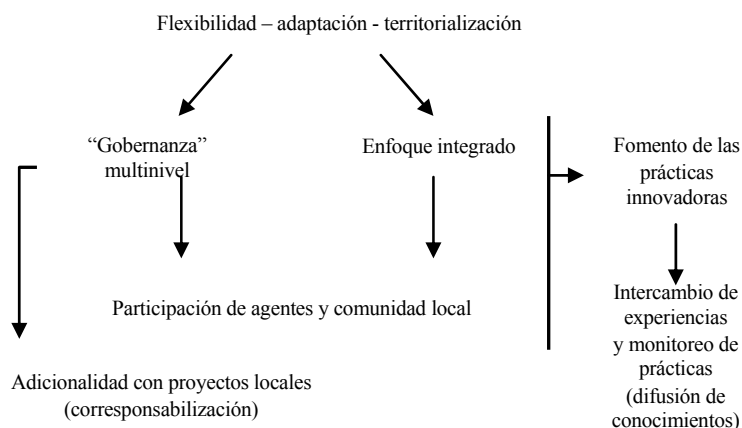


Fig. 1. Las variables del “método URBAN” y su sistema de relaciones. Fuente: Elaboración propia.

La participación activa y capacidad directiva que URBAN otorga a los agentes políticos locales ha ido acompañada de una necesaria

corresponsabilización de éstos frente a los proyectos. Esta responsabilidad no se ha reducido al terreno político. Han debido implicarse también en la propia financiación del programa y en la garantía de la continuidad de las acciones más allá del periodo financiado por FEDER. Además, la estrategia de desarrollo del área afectada debería estar debidamente articulada con el proyecto de ciudad, ya que ha de participar de la lógica de la estrategia de desarrollo conjunto de ésta.

La apuesta por las prácticas innovadoras en la resolución de los conflictos ha sido otro punto clave de la metodología propuesta por URBAN. Se refuerza así el objetivo de hacer que el programa, además de suponer una ayuda importante para las áreas beneficiarias, actúe también como plataforma para fomentar nuevas experiencias y para generar y intercambiar conocimientos y prácticas – especialmente a través del programa URBACT (Gutiérrez Palomero, 2009). Finalmente, a modo de síntesis, en la figura 1 se muestra de forma esquematizada un resumen gráfico de las variables que definen este “método URBAN”.

5. El caso de Clichy-sous-Bois / Montfermeil URBAN I y II (1997-1999 y 2002-2008)

Clichy-sous-Bois y Montfermeil (29.100 y 26.100 habitantes, respectivamente, según el INSEE, 2006) son dos pequeños municipios limítrofes situados a 15 km al Este de París. Ambos municipios forman la *Communauté d'agglomération* de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, ente creado en 1997 con el objetivo de gestionar de forma conjunta los múltiples programas de regeneración urbana que se han implementado en ambos municipios en las últimas décadas.

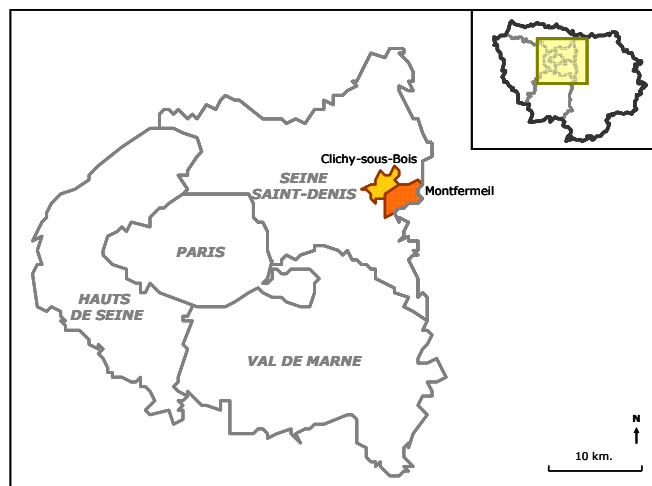


Fig. 2. Île-de-France: situación de los municipios de Clichy-sous-Bois y Montfermeil.

Fuente: elaboración propia.

Entre 1964 y 1966, una operación inmobiliaria intermunicipal de iniciativa privada permitió la construcción de más de 4.000 viviendas entre Bas-Clichy –

Chêne Pointu- y Les Bosquets, en Montfermeil. La operación, nunca concluida, tenía prevista la construcción de más de 10.000 viviendas en una posición que debía resultar estratégica, ya que se encontraba junto a la gran zona verde del bosque de Bondy y a la prevista autovía A-87, que conectaría directamente esta zona con París y que, finalmente, no fue realizada. Por el contrario, el suelo reservado para esta infraestructura fue destinado a la construcción de nuevos polígonos de vivienda. Se optó además, como solución arquitectónica general, por grandes bloques y torres de viviendas, lo que implicaba volúmenes y densidades de vivienda mayores que los del característico *marais pavillonnaire* (casitas unifamiliares) circundante.



Fig. 3. Área de actuación de URBAN en Clichy-sous-Bois/Montfermeil.

Fuente: elaboración propia a partir de <http://maps.google.com>

El paisaje urbano de estos barrios se caracteriza por la presencia de *grands ensembles*, grandes promociones con bloques de más de diez plantas de altura y decenas, hasta algún centenar, de metros de largo, y con varios portales que dan acceso a un muy elevado número de viviendas. La mala calidad del parque de viviendas es otro elemento que condiciona y limita la calidad de vida de la población residente. Viviendas con déficits estructurales, con graves problemas debido a la falta de mantenimiento y a sus reducidas dimensiones, son el hogar de familias habitualmente numerosas, ya que una de las características demográficas del área es el elevado número de hijos por unidad familiar.

5.1. Retos y oportunidades

La construcción de estos barrios se realizó sin solucionar la articulación entre las diferentes promociones y sin urbanizar de forma adecuada los diferentes espacios libres entre edificios. Se fueron sucediendo diferentes promociones de vivienda -con un papel importante de la iniciativa privada- sin dar ninguna solución a la ordenación del entorno. La consecuencia fue la construcción de

grandes grupos residenciales, compuestos de bloques de gran envergadura, rodeados de espacios libres no urbanizados ni acondicionados que resultaron abandonados y en desuso. En las siguientes décadas, esta situación no ha sido paliada y la degradación de estos espacios ha repercutido de forma directa sobre el deterioro de la imagen y habitabilidad de estos barrios. Las zonas intersticiales entre bloques no han sido articuladas entre sí. Faltan espacios que ayuden a vertebrar este entorno urbano pero también que doten de puntos de referencia colectiva.



Fig. 4. Mala calidad del espacio público en Clichy-sous-Bois (primera imagen) y Montfermeil (segunda imagen). Fuente: fotografías del autor.

Otro elemento decisivo en la rebaja de las condiciones de habitabilidad es la mala calidad y las reducidas dimensiones de las viviendas, una cuestión que se ha agravado con la generalizada falta de mantenimiento e inversiones, tanto si en las viviendas de titularidad pública como en las libres. Además de los problemas vinculados al hacinamiento y la degradación, otro factor que limita la calidad del hábitat es el elevado número de viviendas por edificio. En estos polígonos, cada portal suele dar acceso a más de cuarenta viviendas.



Fig. 5. Fachadas principales de grupos residenciales en Clichy-sous-Bois. Fuente: fotografías del autor.

La característica que mejor define este área urbana es la extrema gravedad de sus problemas, tanto urbanísticos como sociales y económicos. La concentración de deficiencias es tan acusada y la marginalidad social y económica es tan severa, que lo convierten en un caso bien ilustrativo de “barrio con dificultades”.

La degradación de las condiciones de vida ha provocado un proceso de “huida” de la población con mayor capacidad adquisitiva. Con ello, estos barrios han tendido, de forma sistemática, a acoger los colectivos de población con menos recursos económicos. Se ha producido un proceso de sustitución de la población que ha comportado la concentración de población extracomunitaria, minorías étnicas –principalmente de origen subsahariano, pero también población magrebí– y, muy especialmente, el hacinamiento por sobreocupación de unas viviendas caracterizadas por sus reducidas dimensiones.

Pocos años más tarde de la construcción de estos barrios, comenzaron a manifestarse los problemas. En los años ochenta la situación ya era muy complicada y el proceso de sustitución propició la concentración de población con graves problemas sociales y económicos, agravando la situación general de la zona. El pobre nivel de formación y alfabetización, el bajo nivel de renta, la elevada tasa de paro o el alto número de hogares que dependen de pensiones asistenciales son algunos de los elementos que definen las condiciones sociales de Haut y Bas-Clichy y Les Bosquets. La población extranjera representa el 32% y el 29,5% del total municipal en Clichy-sous-Bois y Montfermeil, respectivamente. No obstante, en determinados grupos de viviendas, el porcentaje de población extranjera supera el 50% (Viaregio, 2008). La tasa de paro en ambos municipios alcanzaba más del doble de la media de la región en 2004 (23% en Clichy-sous-Bois y 18% en Montfermeil, cuando la media de Île-de-France era de 9,8%) (Ernst & Young, 2005). La actual recesión económica puede agravar esta diferencia y afectar especialmente a colectivos de riesgo, como los parados de larga duración y los jóvenes sin formación. El nivel de renta media familiar es de 11.600 euros en Clichy-sous-Bois y 15.900 en Montfermeil, mientras que la media de la región es de 21.200 euros (Viaregio, 2008).

Pese a los múltiples problemas socioeconómicos de estos barrios, el principal problema que afrontan –y el que marca su popularidad– es la instalación del tráfico de drogas, la delincuencia y la violencia. Clichy-sous-Bois y Montfermeil son dos de las *banlieues* con un mayor índice de delincuencia¹ y un icono del debate político y la polémica que gira en torno a los problemas sociales concentrados en determinados barrios periféricos de Francia.

Existe otra variable que agrava los problemas de esta área: su aislamiento físico. La no ejecución, en la década de los años setenta del pasado siglo, de la autovía A-87 ha tenido como consecuencia el difícil acceso al territorio de la *communauté d'agglomération* que, además, ha permanecido al margen del desarrollo de la red principal de cercanías de París –RER–. Por ello, aunque se encuentre a 15 km del municipio de París, la falta de transporte público directo

¹ Datos de 2009 de la Dirección Departamental de Seguridad Pública.

provoca que se requieran aproximadamente 90 minutos para realizar este desplazamiento. La falta de dinamismo y actividades económicas en la propia zona, el aislamiento físico y funcional, y el bajo nivel formativo de la población local son elementos que dificultan enormemente el acceso al mercado laboral de sus residentes. Además, la concentración de minorías étnicas y el elevado índice de delincuencia han ayudado a convertir estos barrios en unos espacios claramente estigmatizados. Esta problemática repercute no solamente sobre las posibilidades de desarrollo del área, sino también, y especialmente, sobre las posibilidades de desarrollo personal de sus residentes. Se produce así el fenómeno conocido en la bibliografía anglosajona como *postcode discrimination*: las personas que habitan estos barrios sufren una discriminación y una estigmatización que acaba afectando a cuestiones como su capacidad de inserción en el mercado laboral. De esta manera, el barrio en que viven supone el primer freno en la posibilidad de revertir situaciones de marginalidad social (Atkinson, Buck y Kintrea, 2007).

La severa degradación de las condiciones sociales y económicas, la falta de oportunidades y expectativas personales, la desafección e, incluso, la hostilidad hacia el propio lugar de residencia son algunos de los factores que explican las revueltas y los diferentes movimientos de protesta surgidos en el otoño de 2005 y que se han repetido posteriormente en otras ocasiones (Lapeyronnie, 2006). Ambos fueron los municipios donde se iniciaron los actos que, posteriormente, se extenderían por el resto de Francia. Pero, más allá de su motivación, estos acontecimientos ayudan a ilustrar de forma clara hasta qué punto la situación en estos barrios ha llegado a ser extremadamente crítica.



Fig. 6. Portal de edificio residencial en Clichy-sous-Bois. Fuente: fotografía del autor.

Desde un punto de vista demográfico, estos barrios se caracterizan por presentar una estructura de edades muy joven. Lo cual propicia que, en datos

agregados por municipios, Clichy-sous-Bois y Montfermeil dispongan de aproximadamente un 40% de población de edad inferior a los 25 años. Más ilustrativa resulta la estadística por distritos: en Les Bosquets, en Montfermeil, un 44% de la población tiene menos de 20 años y un 52% de la población es extracomunitaria (Commune de Montfermeil, 2007). Esta estructura demográfica indica que la lucha contra el fracaso escolar y la inserción social y laboral deben ser dos ejes sobre los que ha pivotar la acción social en estos barrios.

La débil capacidad financiera de ambos municipios implica que no dispongan de los recursos necesarios para desarrollar instrumentos de actuación que les permitan afrontar los múltiples retos urbanísticos y socioeconómicos presentes. En 2008, el presupuesto por habitante era de 644,78 euros en Clichy-sous-Bois y de 747,18 euros en Montfermeil. La media presupuestaria de los municipios de más de 10.000 habitantes de la región es de 1.333,15 euros por habitante, el doble que ambos. Ello provoca que las necesarias intervenciones en esta área dependan, en gran medida, de programas de actuación financiados con fondos externos, básicamente estatales, pero también, como en el caso de URBAN, europeos.

5.2. El programa URBAN I

La concentración de múltiples problemas socio-económicos y el rápido proceso de degradación que sufrieron estos barrios propiciaron que, ya desde el inicio de la década de los años noventa, las administraciones públicas implementaran diferentes programas de regeneración urbana. Desde entonces, en Clichy-sous-Bois y Montfermeil se han sucedido de manera continua diferentes programas de intervención. URBAN I y II se insertan en esta lógica de concentración presupuestaria a favor de su recuperación.

Después de diferentes programas dedicados a acciones sociales y a la dotación de equipamientos y servicios, en enero de 1997, se puso en marcha el programa URBAN I conjuntamente con el programa estatal ZFU –Zone Franche Urbaine. Los objetivos centrales del programa URBAN (Communauté d’agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, 1997) fueron:

- estimular la implantación de nuevas actividades;
- impulsar la creación de actividad;
- reactivar la estructura comercial local;
- ofrecer instalaciones e infraestructuras que ayuden a cohesionar el barrio.

El programa, dotado de una dotación presupuestaria modesta (21,9 millones de euros, 35% aportado por la UE), dedicó un 80% de los recursos económicos a la promoción económica local, mientras que el 20% restante fue destinado a operaciones urbanísticas (accesibilidad y mejora de espacios públicos).

5.3. El programa URBAN II

La *Communauté d'agglomération* de Clichy-sous-Bois/Montfermeil resultó también beneficiaria de la segunda edición de la IC URBAN, cuestión poco habitual en el conjunto de la Iniciativa. En este caso, la aportación de la UE a través de FEDER dobló la del periodo anterior, alcanzando los 13 millones de euros. Con ello, el global del programa se situó en torno a 35 millones de euros.

En la segunda edición del programa, se optó por ampliar el abanico de objetivos estratégicos de la actuación –decisión que, como se ha señalado anteriormente, recae sobre los gestores locales. De esta manera, a los objetivos de promoción económica e inserción laboral, se añadieron también cuestiones medioambientales, urbanísticas y de acción social. Los tres ejes de acción han sido los siguientes:

- Imagen:
 - a) abordar el problema de degradación de la imagen de esta zona, que dificulta la inclusión social y el desarrollo económico, así como la construcción de una dinámica positiva a partir de sus puntos fuertes;
 - b) promover acciones que permitan mejorar de forma sostenida la imagen de la zona –acciones sobre el espacio público, la mejora de la fábrica urbana, del patrimonio y del medio ambiente.
- Desarrollo:
 - a) respaldar el desarrollo local, a través de medidas de acompañamiento y promoción económica, así como la provisión de espacios y servicios para las actividades económicas;
 - b) utilizar las TIC en beneficio del desarrollo local;
 - c) mejorar el rendimiento de los servicios a las personas y las empresas y aumentar la calidad de los equipamientos destinados a la lucha contra el aislamiento y la exclusión social.
- Movilidad:
 - a) movilidad social y laboral, esto es, luchar contra la exclusión social a través de la promoción de soluciones orientadas a garantizar un acceso igualitario y no discriminatorio al mercado laboral, al cumplimiento de los derechos, al conocimiento, la cultura, el ocio y el acceso a los servicios públicos;
 - b) movilidad física, es decir, aportar soluciones al aislamiento geográfico del área a través del transporte público y uso de las TIC (Viaregio, 2008).

5.4. Resultados materiales e inmateriales alcanzados

Entre los resultados alcanzados por URBAN I destaca la redinamización de la actividad comercial gracias a la reestructuración del centro comercial de Chêne Pointu, el inicio de la transformación urbanística del barrio de Les Bosquets, la

adecuación del vivero de empresas en la Tour Utrillo y el inicio de programas específicos de inserción social y laboral destinados a los jóvenes y colectivos con necesidades especiales del barrio. Esta acción social, además, ha tenido continuidad más allá de la conclusión del programa URBAN –cuestión que resulta clave para alcanzar resultados a medio y largo plazo.

Por su parte URBAN II, financió la construcción de tres nuevos equipamientos para el barrio: una guardería y centro de planificación familiar, un centro de ocio, cultura y orientación para los jóvenes, y un centro de acción social, justicia y garantía de derechos. Este último centra su atención en la mediación social y familiar. Como respuesta a la delincuencia instalada en el barrio, actúa de centro de asesoramiento legal y de prevención de comportamientos incívicos y delincuencia. En este sentido, destaca la puesta en marcha de programas de trabajos sociales y para la comunidad como alternativa a las penas por determinados altos vandálicos y delictivos que sean impuestas a los jóvenes del barrio –programas implementados en cooperación con el Ministerio de Justicia francés. También destaca su acción contra la violencia de género -otro grave problema social de estos barrios- tanto bajo la forma de acciones preventivas como de ayuda y atención a las víctimas.

Los resultados urbanísticos directamente atribuibles a ambos programas resultan fácilmente computables. Según las respectivas evaluaciones finales, la suma de ambos programas ha permitido la construcción de tres nuevos equipamientos sociales, un recinto polideportivo y dos espacios para acoger nuevas empresas. También se han rehabilitado más de 5.000 m² de espacios comerciales degradados, se han adecuado casi 30.000 m² de zonas verdes y se han regenerado más de 40.000 m² de espacio público.

Por el contrario, los resultados socioeconómicos resultan más complejos de calibrar. En primer lugar, por la coexistencia de diferentes programas de actuación en un mismo periodo. Y, en segundo lugar, porque los resultados de la acción socioeconómica requieren ser evaluados a medio y largo plazo.

No obstante, según las evaluaciones finales de ambos programas, en conjunto, permitieron la creación directa de cerca de 200 nuevos puestos de trabajo y más de 800 jóvenes han sido atendidos y orientados a través del centro de jóvenes. La atención y planificación familiar es otro de los ejes clave del programa que ha obtenido resultados. Por el contrario, la reactivación económica no ha alcanzado un impacto significativo más allá de la recuperación de espacios degradados y la creación de un pequeño vivero de empresas. El aislamiento físico y funcional y la debilidad del tejido económico local son dos factores clave para interpretar la dificultad de generar desarrollo endógeno.

Para la mayoría de barrios en que ha actuado la IC URBAN, éste ha sido el primer programa de regeneración urbana implementado. Esta casuística se ha producido especialmente en Estados, como los del Sur de Europa, que con anterioridad a la implantación de la Iniciativa en 1994 no disponían de instrumentos de intervención integral (Gutiérrez Palomero, 2009). Sin embargo, esta situación no se ha producido en Clichy-sous-Bois y Montfermeil, donde URBAN se inserta en una lógica más amplia, formando parte de una sucesión de

diferentes programas de actuación local –la mayoría de ellos con financiación estatal. Esta cuestión reduce una de las principales virtudes del programa: ejercer de promotor e impulsor inicial de una nueva dinámica favorable en una realidad urbana.

Las limitaciones de URBAN se manifiestan a partir de su magnitud presupuestaria. Las reducidas dimensiones económicas de la Iniciativa –en el caso de Clichy-sous-Bois y Montfermeil ha supuesto una inversión de 57 millones de euros en 10 años- limitan su capacidad de impacto material. En este sentido, cabe destacar que, en el caso de Francia, los programas de ámbito estatal disponen de una dotación presupuestaria sensiblemente superior.

Es por ello por lo que la aportación más significativa de la Iniciativa, como se ha defendido anteriormente, reside en las innovaciones metodológicas que ha introducido:

“La IC URBAN ha aportado una contribución indudable a nivel metodológico en términos de profesionalización de la definición y la gestión del proyecto: la fijación de objetivos cuantitativos, la evaluación, la coherencia lógica del proyecto...; son todos ellos elementos determinantes para el éxito del proyecto de desarrollo económico y urbano, que los actores locales no conocían, o no lo conocían lo suficiente. La eficacia de esta contribución resulta aún mayor si se tiene en cuenta que el programa financió parte de la asistencia técnica necesaria para la aplicación de estos métodos, y que se fomentó el intercambio de buenas prácticas” (Délégation Interministérielle à la Ville, 2001, p. 31).

Finalmente, cabe señalar que, pese a los logros alcanzados por el programa de actuación, la gravedad y la persistencia de los problemas socioeconómicos en Clichy-sous-Bois y Montfermeil requieren de una intervención con una mayor continuidad cronológica y dotación presupuestaria. Esta actuación debe, además, dotar de un mayor protagonismo a las acciones de redinamización económica y inclusión social, problemas gravemente enquistados en estos barrios. En este sentido, es notorio que una de las críticas recurrentes a la IC URBAN reside precisamente en el protagonismo que determinados programas de actuación han dotado a las cuestiones urbanísticas en detrimento de la acción social (Díaz Rodríguez, 2009).

LA IC URBAN, en tanto que programa piloto, ha tenido una capacidad de impacto modesta pero ha permitido dibujar unas estrategias que han de tener continuidad más allá del periodo financiado por la UE. De hecho, ambos municipios son beneficiarios actualmente de programas estatales que implican una dotación presupuestaria muy superior a la de URBAN².

² A modo indicativo cabe señalar que el « Projet de Rénovation Urbaine de Clichy-sous-Bois » -aprobado a finales de 2004- cuenta con un presupuesto de 478 millones de euros que se están destinando, principalmente, a la regeneración física del área.

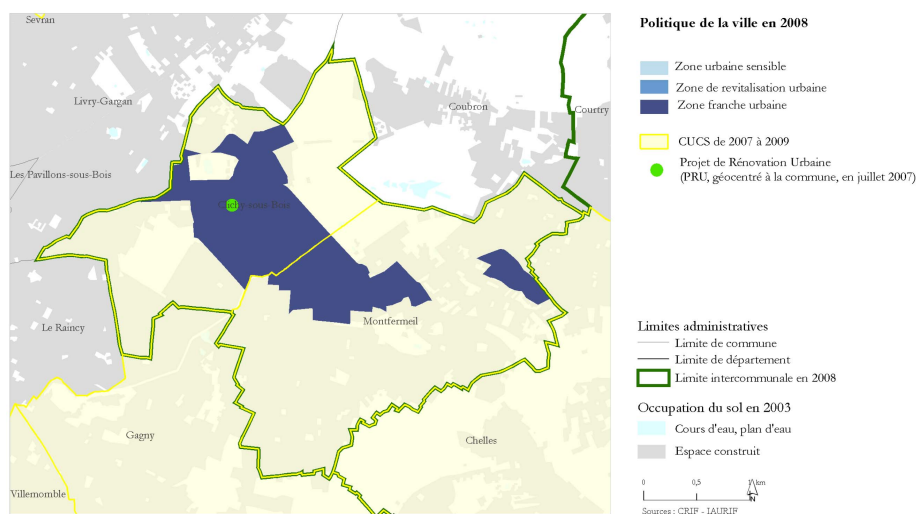


Fig. 7. Programas estatales de regeneración urbana en Clichy-sous-Bois y Montfermeil (2008).

Fuente: *Communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil*, 2008, p. 3.

6. Conclusiones

La UE no dispone de competencias en materia de políticas urbanas. No obstante, muchas de sus actuaciones tienen un efecto directo e indirecto sobre las áreas urbanas. Por ello, y dada la importancia de las ciudades en la articulación del conjunto del territorio europeo, la UE ha ido incorporando en su agenda política una mayor sensibilidad del impacto urbano de sus acciones. La estrategia seguida ha sido tener en cuenta este impacto pero también planificarlo y maximizar sus efectos positivos. De esta manera, a partir de la década de los noventa, las cuestiones urbanas han alcanzado un mayor protagonismo en el marco de las políticas territoriales de la UE. Finalmente, la propia UE ha articulado mecanismos de intervención directa sobre las áreas urbanas. En este contexto, el caso más significativo ha sido la creación de la Iniciativa Comunitaria URBAN.

Las limitaciones presupuestarias de la Iniciativa han condicionado su capacidad de impacto material. Pero la participación de múltiples agentes, ciudades y Estados en un mismo proyecto, en favor de la regeneración de diferentes barrios y áreas urbanas con dificultades, ha supuesto un valor añadido significativo. La Iniciativa ha sido capaz de actuar como programa piloto y fomentar la innovación y la difusión de modelos y prácticas al conjunto de los Estados Miembros.

Además del valor añadido que en sí mismo supone la creación de este mecanismo de intervención explícita sobre las áreas urbanas, el programa URBAN define una metodología de trabajo específica caracterizada por el enfoque integrado de sus acciones, la participación de los agentes locales, la cooperación y la corresponsabilización de todos los niveles de la administración participante, el

fomento de las prácticas innovadoras y la creación de redes de intercambio de conocimiento.

El caso de Clichy-sous-Bois y Montfermeil ha permitido ilustrar las dificultades que afrontan los contextos urbanos en los que se ha implementado la Iniciativa. Ha demostrado, también, que URBAN no puede actuar de forma aislada, sino debe ser un catalizador de un proceso que debe tener un recorrido mayor. La redinamización de áreas urbanas con dificultades severas requiere de una estrategia de desarrollo socioeconómico que debe asumir retos a medio y largo plazo.

URBAN ha demostrado la importancia de asumir una perspectiva integrada de las políticas urbanas, superando así los modelos de intervención centrados en la transformación estrictamente urbanística. La perspectiva integrada ha logrado, en las dos últimas décadas, un creciente protagonismo en las políticas y estrategias de regeneración urbana en Europa. La consolidación de esta fórmula de intervención está estrechamente relacionada con la necesidad de asumir la multidimensionalidad de las dinámicas urbanas como elemento definidor de las políticas públicas. Se interpreta así que los objetivos claves de la intervención en barrios con dificultades no se han de centrar solamente en la transformación o adecuación del espacio urbano, sino también –y en determinados casos, de forma exclusiva– en la redinamización económica y social de esta área.

Bibliografía

- ATKINSON, Rowland; BUCK, Nick, y KINTREA, Keith (2007): “Barrios y pobreza: Lugar vinculante y marginación social”, en BUCK, Nick; GORDON, Ian; HARDING, Alan; TUROK, Ivan -coord.- *Ciudades en transformación: reconsideración de la competitividad, la cohesión y la gobernabilidad urbanas*. Comunidad de Madrid. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, Madrid.
- AVARELLO, Paolo, y RICCI Manuela (2000): *Politiche urbane, dai programmi complessiali politiche integrate di sviluppo urbano*. Inu Edizioni, Roma.
- CHORIANOPOULOS, Ioannis (2002): “Urban Restructuring and Governance: North–South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative”, pp. 705–726 en *Urban Studies*, Vol. 39, nº 4.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros, Urban*. 94/C 180/02. Comisión Europea, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*. Comunicación de la Comisión COM (98)605 final, 28.10.98. Comisión Europea, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2002): *Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa Urban*. COM (2002) 308 final, 14.06.2002. Comisión Europea, Bruselas.

- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Cooperación con las ciudades. La iniciativa comunitaria URBAN*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CLICHY-SOUS-BOIS/MONTFERMEIL (1997): *Programme d'Initiative Communautaire URBAN I de Clichy-sous-Bois / Montfermeil (1997-1999). Programme Operationnel*. Communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil i Prefecture de la Region d'Île-de-France, Montfermeil.
- COMMUNE DE MONTFERMEIL (2007): *Convention-cadre du Contrat urbain de cohésion sociale de Montfermeil (2007-2009)*. Commune de Montfermeil, Montfermeil.
- COUCH, Chris; FRASER, Charles, y PERCY, Susan -eds.- (2003): *Urban regeneration in Europe*. RICS Foundation, Blackwell, Oxford.
- DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE (2001): *La Iniciativa Comunitaria URBAN. Los 13 casos franceses*. Les éditions de la DIV, Saint-Denis.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, María del Carmen (2009): "La iniciativa Urban: competitividad urbana versus necesidades sociales", pp. 537-548 en FERIA, Jose María; GARCÍA, Antonio, y OJEDA, Juan Francisco -coord.- *Territorios, sociedades y políticas*. Ed. Universidad Pablo Olavide y Asociación de Geógrafos Españoles, Sevilla.
- DREWE, Paul (2008): "The URBAN Initiative or the EU as social innovador?", en Drewe, P.; Klein J.L., y HULSBERGEN, E. -eds.- *The challenge of social innovation in urban revitalization*. Techne Press, Ámsterdam.
- DUKES, Thea (2008): *Negotiating Constructions of Place and Scale in European Urban Policy Discourse: The Case of the Netherlands*. Tesis doctoral, University of Amsterdam, Ámsterdam.
- FRANK, Susanne, et al. (2006): *The european URBAN experience. See from the academia perspective*. URBACT - Institute of Social Sciences - Humboldt University, Berlín.
- GHK (2003): *Ex-post evaluation URBAN Community Initiative (1994-1999)*. GHK, Bruselas.
- GUTIÉRREZ PALOMERO, Aaron (2006): "La UE y la intervención integral en barrios en crisis: el caso de Urban II La Mina". En AAVV: *Los procesos urbanos postfordistas. Actas del VIII Coloquio de Geografía Urbana*. Asociación de Geógrafos Españoles, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca.

- GUTIÉRREZ PALOMERO, Aaron (2009): “El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària”, pp. 47-67 en *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 53.
- ERNST & YOUNG SECTEUR PUBLIC (2005): *Mise à tour de l'évaluation à mi-parcours 2005 du programme opérationnel PIC URBAN II de Clichy-sous-Bois / Montfermeil. Rapport final*. Prefecture de la Région d'Île-de-France, Saint-Denis.
- JACQUIER, Claude (2004): “Polítiques integrades de desenvolupament urbà sostenible per a la governança urbana: algunes lliçons tretes de les experiències europees”. En VV.AA.: *Urbanisme i barris en dificultats. El cas de la Mina*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona.
- LAPEYRONNIE, Didier (2006): “Révolte primitive dans les banlieues françaises: Essai sur les émeutes de l'automne 2005”, pp. 431-448 en *Déviance et Société*, nº 30.
- LUPTON, Ruth (2003): *Poverty street*. Policy Press, Bristol.
- PARKINSON, Michael (2005): “Urban policy in Europe: Where have we been and where are we going?”. En ANTALOVSKY, Eugen Antalovsky; DANGSCHAT, Jens S. Dangschat y PARKINSON, Michael -eds.- *European metropolitan governance. Cities in europe: Europe in cities*. Europaforum Wien, Viena.
- TEDESCO, Carla (2005): *Una politica Europea per la città? L'implementazione di Urban a Bari, Bristol, Londra e Roma*. Franco Angeli, Milán.
- TOFARIDES, Maria (2003): *Urban policy in the European Union: A multi-level gatekeeper system*. Ashgate, Aldershot.
- VAN DER BERG, Leo; BRAUN, Erik, y VAN DER MEER, Jan -eds.- (2007): *Nacional policy responses to urban challenges in Europe*. Euricur, Ashgate, Aldershot.
- VIAREGIO (2008): *Evaluation 2008 du PIC URBAN II Clichy-sous-Bois/Montfermeil*. Préfecture de la région Île-de-France, Secrétariat Général aux Affaires Regionales, Paris.

LES ENJEUX URBANISTIQUES ET SOCIAUX AUTOUR D'UNE OPÉRATION DE RÉNOVATION URBAINE EN PÉRIPHÉRIE PARISIENNE. L'EXEMPLE DE LA CROIX- PETIT À CERGY

THE URBAN AND SOCIAL CHALLENGES CONCERNING AN
OPERATION OF URBAN RENEWAL IN THE PARISIAN
PERIPHERY. THE EXAMPLE OF LA CROIX-PETIT IN CERGY

LOS RETOS URBANOS Y SOCIALES EN TORNO A UNA
OPERACIÓN DE RENOVACIÓN URBANA EN LA PERIFERIA
PARISINA. EL EJEMPLO DE LA CROIX-PETIT EN CERGY

Didier DESPONDS *

RÉSUMÉ

Le quartier dit de la Croix-Petit situé en plein centre de la ville de Cergy a été l'un des premiers construits dans la ville nouvelle. Le projet urbain initial visait à concevoir un quartier populaire bénéficiant de multiples avantages en termes d'équipement et d'accès aux aménités urbaines. Si ce quartier fut, pendant plus d'une décennie, présenté comme un modèle, les évolutions constatées dans la décennie quatre-vingt, le rapprochèrent progressivement des quartiers à forte stigmatisation. À partir de janvier 2002, l'équipe municipale récemment réélue décida de privilégier une opération de grande envergure, en choisissant de détruire intégralement le quartier. Ceci a nécessité le relogement des familles, en fonction de leurs demandes spécifiques, mais aussi des disponibilités en logements sur la commune de Cergy ou sur d'autres territoires voisins.

Afin d'aborder ces aspects sont utilisés les résultats d'une enquête conduite en face à face auprès des ménages relogés et installés depuis au moins une année dans leur nouveau logement ainsi que sur divers urbanistiques. Au final, il s'agira d'interroger les pratiques développées lors des opérations urbaines, dans le contexte français. Celles-ci se déroulent généralement de manière descendante, ne laissant que peu de place aux capacités de mobilisation des populations résidentes. Ces approches qui demeurent largement dominantes font l'objet de critiques croissantes.

Mots clés: rénovation urbaine, quartier dévalorisé, projet urbain, mobilités résidentielles.

ABSTRACT

Located into the heart of the town, the Croix-Petit neighbourhood is one of the first built-up areas of the New Town of Cergy-Pontoise. The original urban project aimed to design a working-class neighbourhood which could benefit from equipments and urban amenities. The first decade showed a success but the area has started to decline from the

* Maître de conférences en Géographie à l'Université de Cergy-Pontoise (F-95000).

80's onwards. From January 2002, the municipality decided to launch a vast renewal work. The state subsidies aimed to achieve huge renewal work in a tabula rasa rational. The goal is also to change the residential bid – social mix ideology - to recover the stigmatised part of the city which put prejudice of the whole city.

This paper is about how households react to the decline of their neighbourhood and to the way it is radically transformed. Our raw material comes from direct interviews with households who have benefited from re-housing process. The way inhabitants have faced urban renewal can be underlined. It is fairly striking that households did not manage to develop a structure to stand up to problems they have met. This lack of structured reaction has led to believe in the pressing need of renewal. In the end, it will be necessary to question the practices developed during the urban operations, in the French context. These take place generally in a Top-down way, leaving no place to the capacities of mobilization of the resident populations. These approaches which remain widely dominant are now the object of increasing criticisms.

Keywords : Urban Renovation, Depreciated District, Urban Project, Residential Mobilities.

RESUMEN

Implantado en el centro de la ciudad de Cergy, cerca del barrio Prefectura, el barrio llamado de la Croix-Petit fue uno de los primeros construidos en la nueva ciudad de Cergy-Pontoise. El proyecto urbano inicial pretendía concebir un barrio popular que gozara de ventajas múltiples en términos de equipo y de acceso a los servicios urbanos. Era una respuesta a los fracasos claramente identificados de los grandes conjuntos monofuncionales, mal conectados al resto de la estructura e infradotados de equipamientos. Pero, si bien este barrio, fue presentado como un modelo, las evoluciones observadas en la década de los ochenta lo aproximaron progresivamente a la órbita de los 'barrios difíciles'. Esto condujo al arrendador a poner en marcha operaciones de rehabilitación relativas a la edificación y también al control social de las poblaciones.

A partir de enero de 2002, el equipo municipal decidió modificar el enfoque y privilegiar una operación de mayor envergadura optando por una lógica de tabula rasa. La destrucción íntegra del barrio necesitó el realojamiento de las familias, con arreglo a sus demandas específicas, pero también según las disponibilidades de viviendas en el municipio de Cergy o en el entorno vecino. Al final, este artículo conducirá a cuestionar las prácticas desarrolladas en las operaciones de renovación urbana, en el contexto francés. Éstas generalmente se desarrollan de manera descendente, dejando sólo escaso margen a las capacidades de movilización de las poblaciones residentes. Estos enfoques que resultan ampliamente dominantes han sido objeto de críticas crecientes.

Palabras clave: renovación urbana, barrio desfavorecido, proyecto urbano, movilidades residenciales.

1. Introduction

Implanté en plein cœur de la ville de Cergy, au contact du quartier Préfecture, le quartier dit de la Croix-Petit a été l'un des premiers construits dans la ville nouvelle de Cergy-Pontoise. Le projet urbain initial visait à concevoir un quartier populaire bénéficiant de multiples avantages en termes d'équipement et d'accès aux aménités urbaines. Il était une réponse volontariste aux échecs clairement identifiés des Grands ensembles mono-fonctionnels, mal connectés au reste du tissu urbain et sous dotés en équipements. Le quartier conçu comme homogène sur le plan du profil social des résidents cherchait à offrir à ceux-ci les avantages de la ville. Dès 1973, ce quartier comprenant 100 % de logements sociaux gérés par un bailleur unique commença à accueillir des habitants en phase de relogement venant en particulier des bidonvilles d'Argenteuil.

Si ce quartier fut, pendant plus d'une décennie, présenté comme un modèle, les évolutions constatées dans la décennie quatre-vingt, le rapprochèrent progressivement des quartiers à forte stigmatisation. Ceci conduisit le bailleur, à mettre en œuvre des opérations de réhabilitation portant sur le bâti certes, mais également sur le suivi social des populations. À partir de janvier 2002, l'équipe municipale récemment réélue décida de modifier l'approche et de privilégier une opération de plus grande envergure. Celle-ci, s'inscrivant dans la stratégie de renouvellement urbain, puissamment soutenue par l'Etat dans le cadre des GPU (Grands Projets Urbains), des GPV (Grand Projet de Ville) ou plus tard des conventions signées avec l'ANRU (Agence nationale pour la Renovation Urbaine), opta pour une logique de tabula rasa, le quartier devant faire l'objet d'une réécriture urbanistique intégrale. L'opération complexe, vise, au nom de la « mixité sociale » à modifier l'offre résidentielle et à reconquérir un territoire qui, sur le plan de l'image même, risquait de nuire à la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, à renforcer son urbanité en l'ouvrant sur la ville. La destruction intégrale du quartier a nécessité le relogement des familles, en fonction de leurs demandes spécifiques, mais aussi des disponibilités en logements sur la ville de Cergy ou sur d'autres territoires voisins.

Seront analysés les choix débouchant sur la transformation du quartier, au travers de différents documents d'urbanisme mais aussi l'impact pour les ménages de l'opération de relogement. Afin d'aborder cet aspect seront utilisés les résultats d'une enquête conduite en face à face auprès des ménages relogés et installés depuis au moins une année dans leur nouveau logement. Au final, il s'agira de s'interroger sur les pratiques développées lors des opérations urbaines, dans le contexte français. Celles-ci se déroulent généralement de manière descendante, ne laissant que peu de place aux capacités de mobilisation des populations résidentes. Ces approches qui demeurent largement dominantes font l'objet de critiques croissantes.

2. Rénovation urbaine en Île-de-France : une géographie héritée de celle de l'habitat social

Les opérations de rénovation urbaine¹ se concentrent sur les territoires disposant d'un important parc de logements sociaux. Ces logements ont été massivement construits dans le courant des années 1950 à 1970 pour répondre au déficit de logements dont souffrait le pays (Peillon, 2001). Sur le plan morphologique, ce parc collectif est constitué de tours et de barres. Les communes ayant fait l'objet de ces opérations étaient le plus souvent des communes périphériques disposant d'importantes disponibilités foncières et reliées à la ville-centre par le réseau ferré. De fortes disparités apparaissent entre les communes, certaines ayant accepté ces logements sociaux sur leur territoire quand d'autres étaient beaucoup plus réticentes². La figure 1 montre ces écarts dans la répartition du parc locatif social dans la région Île-de-France. Les données sont fournies à l'échelle communale, la situation de Paris présente de forts écarts entre les arrondissements qui ne sont pas présentés par la carte. Le département de Seine-Saint-Denis est avec 37,32 % en 2007 celui qui concentre le plus fort taux de logements sociaux de la région Île-de-France (taux moyen régional de 24,81 %).

Les communes enregistrant les taux les plus élevés sont également celles qui accueillent les populations les plus fragiles socialement (taux élevés de ménages non imposés fiscalement, revenus moyens des ménages occupants plus faibles, taux de chômeurs plus élevés). Ce constat a conduit la puissance publique à identifier cette réalité comme risquant de conduire à une aggravation de la ségrégation sociale. Des lois proposées par le Parti socialiste lorsqu'il exerçait les responsabilités gouvernementales, ont été élaborées afin de lutter contre ces évolutions : LOV (Loi d'Orientation pour la Ville) en juillet 1991 qui incitait les communes de plus de 3500 habitants (seuil abaissé à 1500 habitants dans la région Île-de-France) à atteindre un seuil de 20 % de logements sociaux sur leur territoire, puis cette loi n'ayant pas été suivie d'effets, loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains) en décembre 2000. Cette dernière reprenait les mêmes objectifs de 20 % de logements sociaux à atteindre à échéance de 20 ans. Pour cela, elle fixait de manière plus directive des obligations à construire avec évaluation tous les trois ans et des pénalités de 151 € par an, en fonction des logements déficitaires.

¹ Les grandes opérations d'urbanisme en France ont fait référence au renouvellement urbain depuis le début des années quatre-vingt-dix puis à la rénovation urbaine, avec la création de l'ANRU en 2004 : <http://www.anru.fr/>

² Les communes dirigées par le Parti communiste étaient plus favorables à la construction de ce parc locatif social. Ceci explique que la carte de l'implantation de ce parc social présente de fortes similitudes avec la géographie électorale du Parti communiste lors des années 1950-60, ce que l'on nommait la « banlieue rouge ».

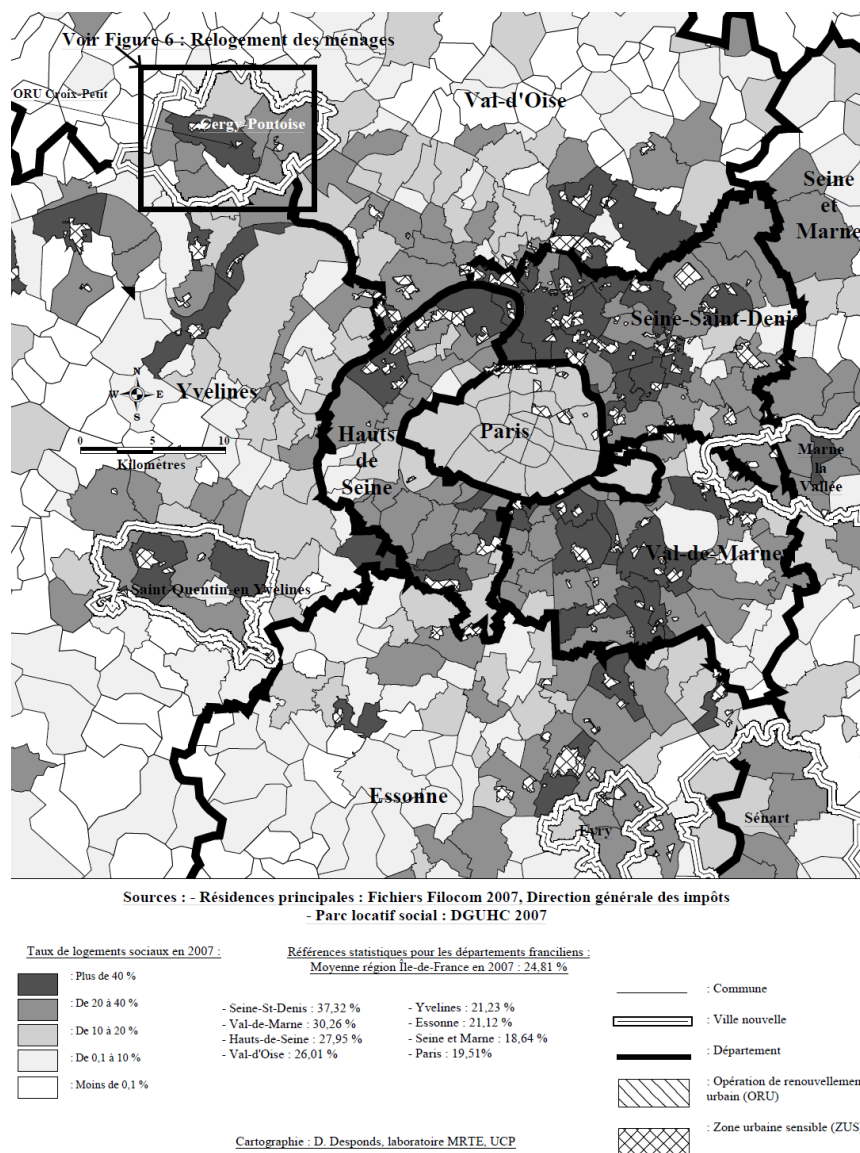


Fig. 1 : Carte des taux de logements sociaux par commune, en région Île-de-France, en 2007 et localisation des “Zones urbaines sensibles” (ZUS) et des opérations de rénovation urbaine. Source : D. Desponds.

En parallèle de ces pressions à la recomposition spatiale du parc locatif social, étaient lancées des actions volontaristes s’attaquant au bâti le plus dévalorisé. En 1991, furent identifiés quatorze quartiers (les GPU) sur lesquels allaient être engagées des opérations de destruction – reconstruction. En 1999, une

cinquantaine de quartiers étaient concernés, dans le cadre des GPV. Ces opérations étaient le plus souvent localisées dans les ZUS (Zones Urbaines Sensibles)³ créées à partir de février 1995. Certaines opérations de renouvellement urbain (ORU) pouvaient toutefois s'appliquer à des quartiers ne faisant pas partie d'une ZUS, ainsi de l'opération analysée plus en détail dans le présent article et concernant le quartier de la Croix-Petit à Cergy. La création de l'ANRU en août 2003 s'inscrit en continuité avec les actions de rénovation précédemment entreprises. Au 1^{er} décembre 2009, 340 conventions avaient été signées en France (dont 107 en région Île-de-France) et 384 projets étaient passés en commission d'engagement⁴.

3. Genèse de l'opération de rénovation urbaine de la Croix-Petit

Le quartier de la Croix-Petit présente plusieurs caractéristiques, d'abord son poids démographique faible (seulement 462 logements), ensuite son implantation dans une ville nouvelle⁵, enfin le choix de ses concepteurs de le doter d'un certain nombre d'atouts en termes d'accès aux aménités urbaines comme le souligne, B. Hirsch (2000, p. 230), principal concepteur de Cergy-Pontoise :

« Pourquoi mentionner cette opération dont l'aspect extérieur, semblable à des dominos posés sur un plateau, n'a rien de réjouissant ? Parce que les logements de la Croix-Petit sont des PLR (programmes à loyer réduit), c'est-à-dire ce qui se fait de plus économique en matière de logement social. C'est là que sont logés les plus pauvres, les rescapés des bidonvilles d'Argenteuil, pour la plupart des Algériens avec de nombreux enfants. L'Etablissement public a eu à cœur de les installer au plus près du centre, à côté des magasins et des transports en commun, plutôt que de les rejeter à la périphérie comme c'est souvent la règle. Tant pis si l'aspect des logements dénature un peu la silhouette de la ville nouvelle. Dans quelques années, lorsque les arbres auront poussé, cela ne choquera plus ».

La photo ci-dessous (fig. 2) présente l'état du quartier avant le lancement de l'opération de rénovation urbaine.

³ Les territoires de la « géographie prioritaire » sont accessibles sur le site de l'ONZUS (Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles) : <http://www.onpes.gouv.fr/Observatoire-National-des-Zones.html>

⁴ Voir à ce propos pour des données actualisées : <http://www.anru.fr/-L-etat-d-avancement-du-programme-.html>

⁵ Cergy-Pontoise est l'une des cinq villes nouvelles franciliennes initiées par le SDAU RP (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne) de 1965. Ces villes nouvelles devaient constituer des pôles périphériques et concentrer tout à la fois des fonctions résidentielles, économiques, de services et de loisirs, tout en étant correctement connectées aux réseaux de transport franciliens.



Fig. 2 : Photographie aérienne oblique du quartier de la Croix-Petit en 2002. Source : Mairie de Cergy.

Comme l'indique le plan masse (voir fig. 3), ce quartier de petite taille (14 hectares) était constitué de plusieurs immeubles, organisés autour d'un équipement de proximité (un groupe scolaire). Les concepteurs de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise avaient privilégié la dissociation des voies de déplacement, ceci explique que le quartier soit entouré par un boulevard et deux avenues à fort gabarit dédiés à l'automobile et qu'il soit par ailleurs relié au reste du tissu urbain de l'agglomération par des passerelles destinées aux modes de déplacement doux, pour les piétons ou les vélos. Parmi les principaux atouts signalés par les habitants⁶, figurait pour un peu moins de 50 % d'entre eux, celui de la proximité du centre-ville avec l'accès aisé aux grands équipements urbains (centre commercial, bâtiments administratifs, loisirs) ainsi qu'à la gare RER de Cergy-Préfecture. Ce quartier ne présentait pas *a priori* les grands problèmes urbains rencontrés dans les Grands ensembles.

Néanmoins, le quartier fit l'objet d'une première opération de renouvellement urbain en 1991, soit un peu plus de quinze ans après sa construction. Ceci résultait de la dégradation du bâti comme des espaces publics environnants. Par la suite, le bailleur, constatant les problèmes sociaux sur le quartier et le taux élevé de logements vacants, décida des opérations plus

⁶ Une enquête réalisée en face-à-face, auprès des habitants relogés de la Croix-Petit a permis de contacter 98 personnes (soit un taux de retour de 40,7 %), en deux phases distinctes (2006 puis 2008) (Desponds, 2009).

volontaristes. Il s'agissait en 2000-2001 d'une action sur « quartier sensible » destinée à lutter contre les squats et à modifier l'image même du quartier qui devenait de plus en plus nettement associée à de la délinquance. En résultaient à la fois le départ des locataires les plus solvables et le refus de nouveaux locataires potentiels d'y accepter un logement. Ce bilan fut repris à son compte par la mairie qui opta en 2002 pour une opération urbanistique de plus grande ampleur. Il est ainsi possible de lire dans la convention ORU (Opération de Rénovation Urbaine) signée entre la Mairie de Cergy et l'État (2005, pp. 5-6)⁷ :

« Cette population est de plus en plus captive : plus de 40 % des ménages résident à la Croix-Petit depuis plus de 10 ans et pour beaucoup d'entre eux, les possibilités de quitter ce quartier sont limitées – Le taux de chômage au sein de la population active est en augmentation forte et constante : 26,8 % en 1999 ; il est de 57,5 % pour les jeunes de 20 à 24 ans. Ce chômage important explique qu'un nombre significatif d'entre eux vivent toujours au domicile de leurs parents – Les moins de 25 ans représentent plus de 55 % de la population et les 15 – 25 ans représentent 35 % de la population totale de l'îlot – 42 % des élèves ont au moins une année de retard en fin de primaire. On constate également un nombre important de personnes sans aucun diplôme – 42 % des ménages bénéficient d'une APL supérieure à 60 % ».

Ce bilan social fournissait des arguments sur la paupérisation croissante des populations résidant dans le quartier et en conséquence était censé justifier une action radicale. Comme le montre, la Figure 1, d'autres opérations de rénovation urbaine ont été lancées à Cergy-Pontoise et comme l'indique la Figure 7, celle de la Croix-Petit ne se situe pas dans une ZUS.

Ce projet surpris les habitants qui étaient fortement attachés à ce quartier du fait des liens de solidarité qu'ils avaient pu y tisser, tout en étant conscients de sa constante dégradation. Parmi les 98 personnes enquêtées, 55,1 % ont estimé n'avoir jamais eu envie de quitter le quartier, quand un projet résidentiel concret existait pour 14,3 % d'entre eux. L'école fut fermée en juin 2002 et l'autorisation de démolir transmise en octobre 2003 (voir fig. 4). Entre temps des mesures avaient été prises pour organiser le relogement des populations.

⁷ Un premier dossier ORU fut déposé en 2001, celui auquel il est fait référence ici correspond au texte du 26 septembre 2005.

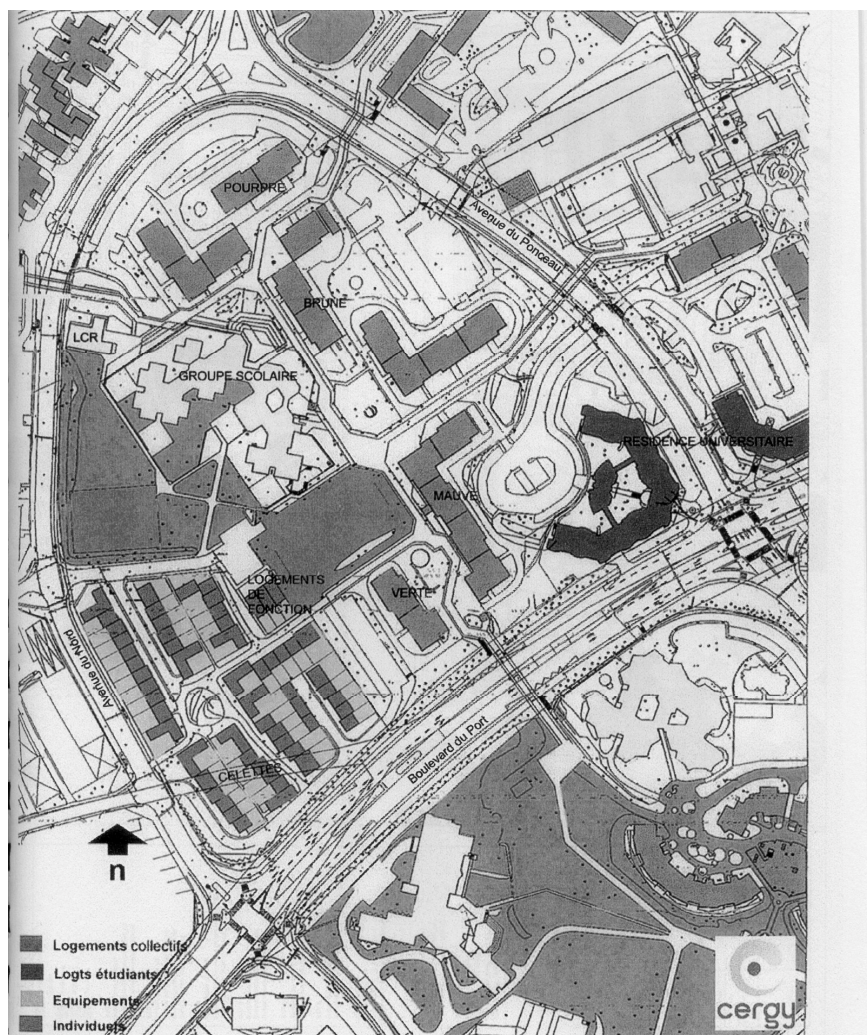


Fig. 3 : Plan d'organisation du quartier avant l'opération de rénovation. Source : Mairie de Cergy.



Fig. 4 : Photographie du quartier en cours de destruction, en 2007. Source : Mairie de Cergy.

4. Les enjeux urbanistiques : quelle morphologie pour le quartier renové ?

Si le parc de logements sociaux appartenait au bailleur, la responsabilité sur le quartier était du ressort de la mairie. Les décisions de l'un des deux acteurs impliquaient nécessairement l'autre. La décision de la mairie a grandement résulté de la dégradation croissante du quartier et de la certitude qu'il n'était pas envisageable d'inverser la tendance. Par ailleurs, ce quartier était implanté dans un territoire central offrant des opportunités en termes de valorisation foncière. Le dossier de candidature déposé en septembre 2001 auprès du Ministère de la Ville (DIV, 2001, p. 34) était explicite sur ce point :

« La situation exceptionnelle du quartier de la Croix-Petit à proximité immédiate du centre ville confère à l'assiette foncière du quartier une valeur intrinsèque qui n'est pas valorisée par l'enclavement et la dégradation de l'îlot. En outre, l'aménagement du quartier avec séparation horizontale des flux routiers et piétons ainsi que la disposition des bâtiments ne rentabilisent pas l'utilisation du sol. La redéfinition urbaine représente donc une opportunité foncière importante. Le redécoupage parcellaire permettra de définir des parcelles sur lesquelles de nouvelles opérations de constructions pourront voir le jour. La densification de ce quartier, qui passe probablement par des démolitions préalables, va dans le sens de

valoriser ce foncier exceptionnel situé à proximité des grands équipements et infrastructures de transports. Il est important de noter que le développement de Cergy-Préfecture tel que défini par le Plan Directeur passe par la construction de logements neufs et que le renouvellement de la Croix-Petit représente de ce point de vue une opportunité importante ».

La mairie de Cergy était confrontée à une alternative : soit miser sur des actions de transformation progressive du quartier avec une forte implication sur le volet social, soit détruire celui-ci en offrant des garanties importantes aux ménages relogés. La première option nécessitait davantage de temps et recelait le risque de voir la situation se dégrader de proche en proche et au final de nuire à l'image même de la ville de Cergy. Elle était appuyée par le bailleur mais ne fut pas retenue par la mairie.

Le schéma d'aménagement adopté (voir fig. 5), opta pour la construction de nouveaux logements (de l'ordre de 900 à terme, à comparer aux 462 initiaux), conduisant à une densification du quartier. Ces logements devront par ailleurs permettre une mixité sociale, un tiers du parc devant être de type logements sociaux, un tiers en locatif privé et un tiers en accession à la propriété. Le nouveau quartier s'organisera par ailleurs le long d'une trame verte permettant de lier le quartier au reste de la ville. La première pierre a été posée en mars 2009.

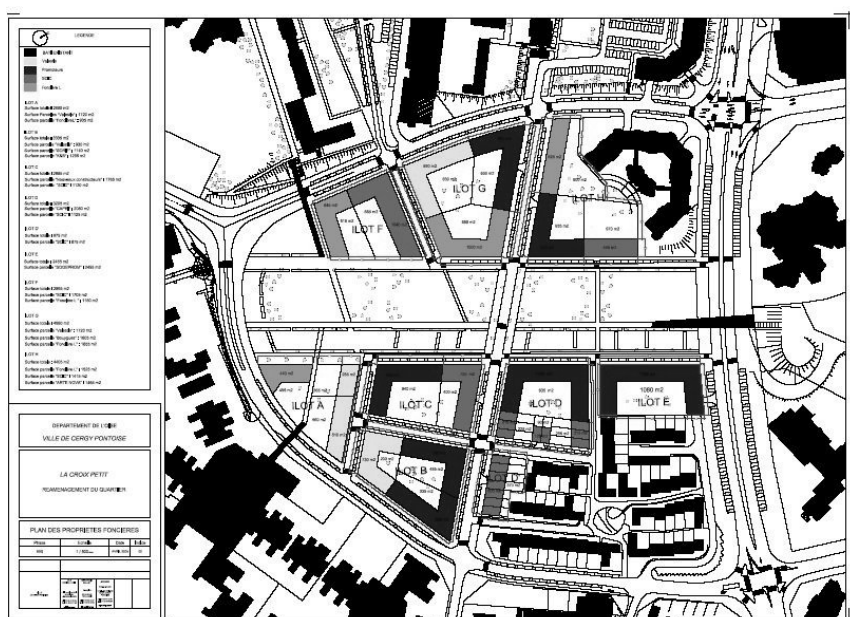


Fig. 5 : Plan d'organisation du quartier rénové. Source : Mairie de Cergy.

5. Les enjeux sociaux : comment assurer le relogement des habitants ?

Le constat de la dégradation du quartier était partagé par les habitants interrogés lors de l'enquête : parmi eux, 24,5 % ont estimé que le quartier avait subi une faible dégradation entre le moment où ils avaient commencé à résider dans le quartier et celui où fut lancée l'opération de rénovation urbaine, quand 41 % ont jugé que cette dégradation avait été forte. Ce dernier jugement était sensiblement plus marqué pour les habitants installés depuis longtemps, certains depuis la création même du quartier en 1973. Les explications de la dégradation réfèrent à trois causes principales : parmi celles signalées⁸ par les enquêtés, 34 % mettent l'accent sur l'absence d'implication du bailleur sur le quartier (dégradation du cadre de vie et des bâtiments, absence d'entretien des parties communes, impossibilité de maintenir des gardiens, etc.) quand 26,2 % signalent la dégradation des relations entre la jeunesse et la population résidente (incapacité des adultes à encadrer les jeunes, montée du chômage parmi ceux-ci, dialogue difficile) et enfin 14,1 % insistent davantage sur des aspects liés à la délinquance (développement de trafics, relations avec la police, application d'une forme de « loi de l'omerta »). Maintenant, lorsqu'une appréciation globale était demandée sur leur ancien quartier de résidence, les enquêtés ont laissé apparaître un sentiment de satisfaction : 60,2 % estimant qu'il était agréable ou très agréable. La perception était encore beaucoup plus positive s'agissant des logements, 82,6 % des enquêtés les ayant, dans ce cas, jugés agréables ou très agréables. Parmi les aspects les plus positifs du quartier ressortaient de façon claire, la proximité du centre et l'accès aux aménités urbaines, pour 44,5 % des explications proposées, puis les relations de solidarité entre les habitants, pour 40,3 %. Dans le cas des logements, les éléments positifs les plus fréquemment signalés sont le coût peu élevé des loyers, la taille des logements, leur fonctionnalité. Ceci nuance donc fortement l'image d'un quartier répulsif que ses habitants chercheraient au plus vite à fuir.

Cela explique l'accueil plutôt mitigé qui fut réservé à l'annonce de l'opération de rénovation urbaine. Dans un premier temps, celle-ci fut d'ailleurs connue de bouche à oreille avant que la mairie ne confirme la réalité de ses intentions. Pour 47,9 % des enquêtés, le choix de démolir a constitué le meilleur choix possible ou un choix compréhensible quand 39,8 % estimaient au contraire qu'il s'agissait d'un mauvais choix, voire d'une erreur importante. Les plus hostiles à l'opération de rénovation urbaine ont été les premiers ménages concernés par le relogement. Dans leur cas, le partage s'est effectué quasiment à égalité : 44,2 % étant plutôt favorables et 46,2 % plutôt défavorables, selon les modalités explicitées précédemment. Les ménages relogés lors des phases ultérieures ont davantage considéré que l'opération était indispensable. Leur perception différait en particulier du fait qu'ils avaient à quitter un quartier en

⁸ Les enquêtés pouvaient signaler plusieurs explications, les pourcentages renvoient en conséquence au total d'explications formulées et non à la part des enquêtés ayant développé tel ou tel type d'explication.

cours de démolition (voir fig. 4) perdant progressivement ses avantages. Les réactions formulées par les enquêtés de la première phase⁹ témoignent d'une réaction hostile au projet dans 66,2 % des cas, quand les expressions indiquant qu'il s'agissait d'une opportunité à saisir ne s'élevaient qu'à 28,1 %. Ceux de la seconde phase se répartissent différemment : 50,5 % de réactions hostiles et 41,2 % renvoyant à une chance à saisir.

Afin d'organiser le relogement des ménages, ont été mises en place deux MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), l'une concernait plus spécifiquement les aspects sociaux (situations professionnelle, sociale, familiale des ménages), l'autre les aspects logement (identification des besoins du ménage, propositions de logements, appartenant ou non au bailleur de la Croix-Petit). L'efficacité du travail de ces deux MOUS qui disposaient d'un local permettant de recevoir aisément les ménages, a permis de lever certaines des inquiétudes initiales. Les règles du jeu étaient les suivantes : les ménages pouvaient exprimer leurs demandes particulières, en termes de type de logement comme de localisation dans la ville de Cergy ; au plus trois propositions de relogement pourraient leur être faites ; la MOUS logement assurait les frais de déménagement et les travaux pour les locataires en titre (en conséquence les décohabitants auxquels il avait été décidé de proposer des logements, ne bénéficiaient pas des mêmes avantages) ; le coût du loyer consécutif au relogement ne devait être supérieur au coût du loyer initial. Parmi les ménages relogés, la plupart exprimèrent le désir de rester à proximité du quartier détruit pour conserver leurs habitudes comme leurs réseaux de sociabilité. Les demandes se tournèrent quasiment toujours vers le parc locatif social, rarement vers le parc locatif privé. Exceptionnellement, quelques personnes cherchèrent à accéder à la propriété, il s'agissait le plus souvent de jeunes actifs disposant d'une situation professionnelle stable. Compte tenu du temps de rodage des MOUS, il a été observé que les ménages relogés lors de la première phase l'ont été sur une durée relativement longue, de septembre 2004 à septembre 2006 pour les relogés de la première phase, de novembre 2005 à décembre 2006 pour ceux de la seconde. Les nombres de ménages à reloger étaient voisins (132 dans le premier cas, 111 dans le second). De même, le nombre moyen de logements proposés avant acceptation a été de 2,5 lors de la première phase et de 1,7 lors de la seconde.

6. Les conséquences contradictoires de cette mobilité contrainte

Les conséquences peuvent être analysées en termes de localisation ou de niveau de satisfaction. Pour les localisations, il a été indiqué précédemment que les demandes formulées par les ménages portaient le plus fréquemment sur un

⁹ La méthodologie de l'enquête consistait à contacter les ménages relogés au moins une année après leur nouvelle installation. Par ailleurs, le relogement s'est déroulé selon plusieurs phases successives. Les relogés de la première correspondent aux bâtiments de la Croix-Petit verte et mauve, ceux de la deuxième phase à la Croix-Petit brune et pourpre (voir fig. 3). Une troisième phase concernera les bâtiments des Chênes d'or.

maintien dans le même secteur géographique du centre de la ville de Cergy soit le quartier grand-Centre figurant sur la carte ci-dessous (fig. 7). Le quartier Axe majeur – Horloge faisant l'objet d'un classement en ZUS était par contre moins demandé, en particulier de la part des familles ayant des adolescents. Des contentieux existaient entre les jeunes de ce quartier et ceux de la Croix-Petit.

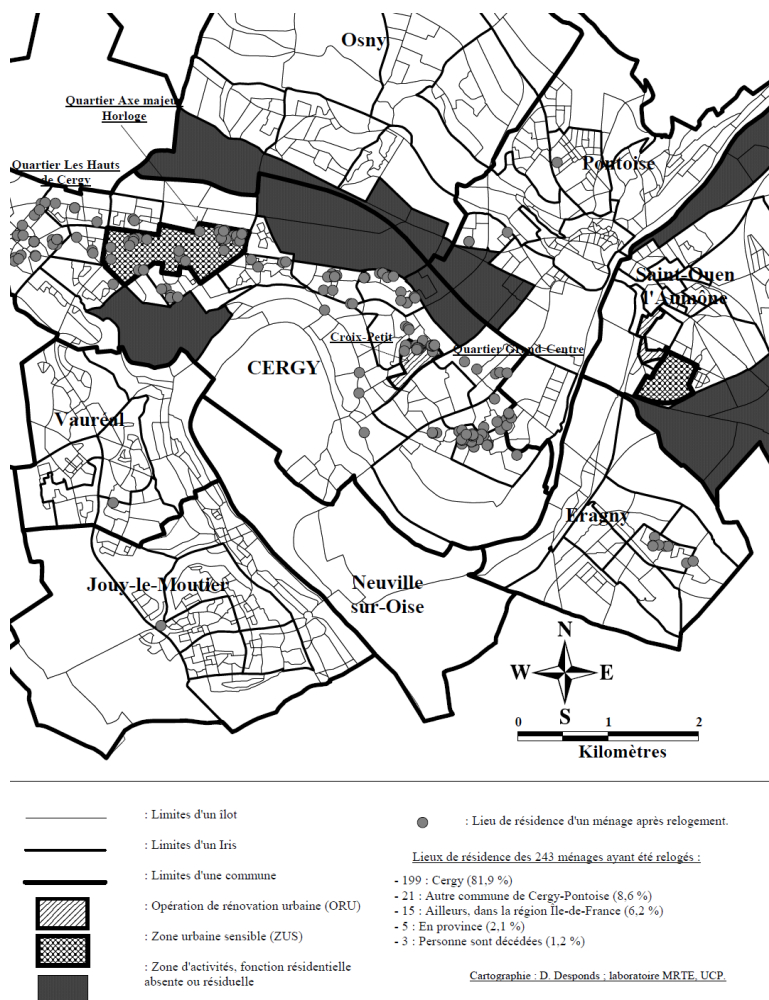


Fig. 6 : Carte des lieux de relogement des résidents de la Croix-Petit, situation en 2008. Source : D. Desponds.

Le quartier des Hauts-de-Cergy présentait par contre certaines opportunités de relogement du fait des opérations de constructions immobilières enclenchées hors de toute opération de rénovation urbaine. Il s'agit du dernier quartier

construit dans le cadre du développement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise. Le bailleur initial qui relogea 42,9 % des ménages enquêtés¹⁰ fut tout particulièrement mobilisé dans les cas les plus difficiles socialement, ceux dont les revenus ne leur permettaient ni l'accès au locatif privé ni à d'autres bailleurs sociaux exigeant des garanties financières plus strictes.

Parmi tous les ménages concernés par l'opération de rénovation urbaine, 81,9 % furent relogés sur la commune même de Cergy. Ce taux peut paraître élevé, mais a été observé dans de nombreuses autres opérations du même type en région Île-de-France (Lelévrier, 2008). Ceci résulte en particulier du fait que les communes ayant lancé de telles opérations disposent également d'un parc social important (voir fig. 1) permettant des relogements de proximité, si ceci correspond à la demande des ménages concernés. La critique parfois formulée consistant à dire que les communes s'engageant dans des opérations de rénovation urbaine le font pour se débarrasser de leurs pauvres, semble par conséquent peu recevable.

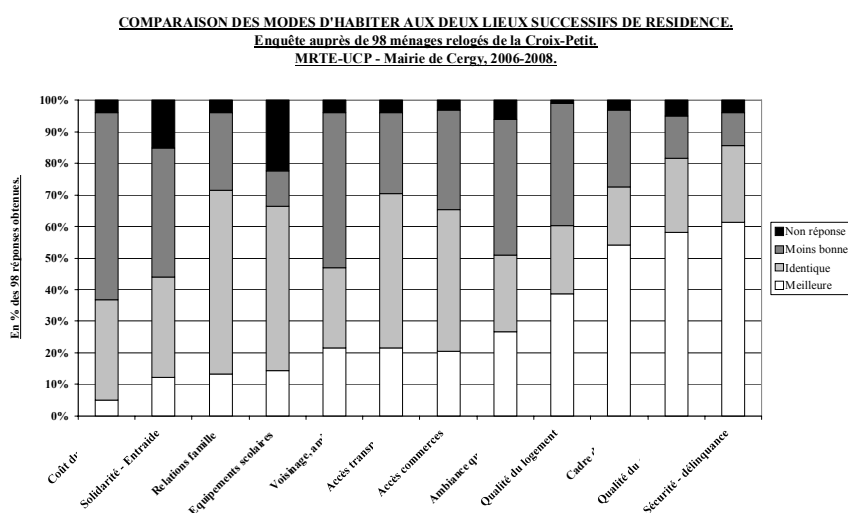


Fig. 7 : Comparaison des deux lieux de résidence selon plusieurs critères. Source : Enquêtes auprès des ménages relogés de la Croix-Petit, 2006-2008.

Afin d'analyser les effets de la mobilité contrainte à laquelle ils ont été confrontés, il est nécessaire de comparer le point de vue des ménages relogés suivant plusieurs aspects. Les ménages interrogés le furent au moins une année après leur relogement. Ce choix méthodologique était justifié par la nécessité de leur laisser un laps de temps suffisant pour se familiariser avec leur nouveau logement, leur nouveau quartier. Au bout de cette période il devait également être

¹⁰ Avec 43,6 %, le taux est quasiment similaire si l'on prend en compte la totalité des ménages, enquêtés ou non enquêtés, des deux premières phases de l'opération de rénovation urbaine.

possible d'observer la persistance ou non des anciens réseaux d'interconnaissance, ou de voir de nouvelles relations se tisser. Les résultats présentés dans la Figure 7 sont succincts mais permettent une comparaison des modes d'habiter dans différents domaines. Ils reposent sur la perception même des enquêtés et sont par conséquent sujets à caution du fait de leur caractère subjectif. Il est toutefois possible de les croiser avec des informations complémentaires pour en évaluer la pertinence.

Les différents aspects traités sont classés de la gauche vers la droite par niveau croissant du sentiment d'amélioration. Pour plus de 50 % des enquêtés, le cadre de vie, la qualité du quartier ainsi que la sécurité et la délinquance se sont améliorés. Ceci est à mettre au crédit de l'opération de rénovation urbaine, même s'il est légitime de se demander si les mêmes résultats n'auraient pu être obtenus par une action directe sur le quartier. La qualité du logement voit s'équilibrer les avis positifs et négatifs. Comme il avait été indiqué précédemment les logements de la Croix-Petit étaient de bonne qualité, par ailleurs de nombreux ménages avaient fortement investi dans l'amélioration de leur habitat. Pour près de 50 % des enquêtés, l'accès aux transports comme aux commerces est demeuré identique. Ceci s'explique par la présence de trois gares RER sur la ville de Cergy comme par celle de nombreux commerces de proximité. Les équipements scolaires entrent dans la même catégorie, toutefois dans ce cas, de nombreux enquêtés n'ayant pas d'enfant scolarisé à l'école élémentaire préférèrent ne pas porter de jugement. Si les relations avec la famille ne semblent pas avoir été affectées par le relogement, il n'en va pas de même de celles avec les voisins ou les amis. Ceci fait écho au sentiment de dégradation des relations de voisinage, de solidarité et d'entraide comme de l'ambiance dans le quartier. De fait, les quartiers populaires sont structurés par des réseaux puissants d'entraide entre les habitants, souvent difficiles à appréhender de l'extérieur. Si ces modalités de fonctionnement échappent aux catégories aisées, il n'en demeure pas moins que le quartier offre des ressources difficiles à activer dans un autre contexte spatial (Fol, 2009). Le point le plus négatif est celui du coût du logement, 59,2 % des enquêtés estimant que leur situation s'est dégradée. Ceci pose un indéniable problème, les opérations de rénovation urbaine ne devant pas aggraver la situation financière des ménages. En fait, une étude approfondie sur les coûts des loyers a montré que si les prix au m² avait connu une légère augmentation, les surfaces des nouveaux logements étaient plus réduites et surtout que les charges, en particulier celles liées au chauffage en cas de recours à l'électricité, avaient sensiblement crû. Pour les ménages concernés, la mobilité résidentielle contrainte consécutive à l'opération de rénovation urbaine, offre donc un bilan contrasté : amélioration de la sécurité du quartier, invariance dans l'accès aux aménités urbaines, détérioration des réseaux d'interconnaissance. Cette dernière dimension sociale n'est probablement pas suffisamment prise en compte lors du lancement de ces actions d'aménagement.

7. Ambitions et fragilités des opérations de rénovation urbaine dans le contexte français

Une opération de rénovation urbaine, même de taille réduite comme celle qui vient d'être présentée, conduit à la confrontation entre plusieurs logiques d'acteurs. D'un côté des autorités municipales soucieuses de la cohésion du territoire qu'elles administrent et inquiètes des problèmes sécuritaires susceptibles de se propager à d'autres territoires, de l'autre des habitants de milieux modestes confrontés à la dévalorisation de leur cadre de vie et ayant pour la plupart le sentiment d'être abandonnés. La spirale dépréciative a été signalée à la fois par les habitants contactés lors de l'enquête comme par les responsables du bailleur ou ceux de la mairie. Le point de départ ayant conduit à la destruction du quartier est en conséquence clairement identifié.

Les objectifs poursuivis lors de l'opération de rénovation urbaine portaient à la fois sur des aspects urbanistiques et sociaux. Il s'agissait en effet de construire un nouveau quartier, plus dense et mieux intégré au reste de la ville, en rompant avec le caractère d'enclave urbaine, identifié comme l'une des difficultés de la Croix-Petit. Par ailleurs, il s'agissait aussi de promouvoir une plus grande mixité sociale en permettant à des populations diversifiées de s'y installer. Si l'objectif est compréhensible, il est toutefois nécessaire de s'interroger sur la pertinence même du concept. La mixité sociale se propose de parvenir à résoudre les problèmes sociaux par une plus grande proximité spatiale de populations ayant des profils différents. Or, la mixité sociale par la résidence ne constitue pas la seule façon de prendre en compte les besoins des populations plus défavorisées (Donzelot, 2006). L'accès aux ressources de la ville en constitue une autre, en valorisant ce que l'on pourrait nommer une mixité fonctionnelle.

Symptomatique du contexte français, l'impasse est généralement faite sur la capacité d'engagement des populations. L'exemple de la Croix-Petit est révélateur sur ce point. Les enquêtes ont révélé une grande lucidité de la part des anciens habitants du quartier sur les facteurs de la dérive de celui-ci, mais ni le bailleur, ni la mairie ne semblent avoir considéré qu'existait là une force potentiellement mobilisable. Ceci résulte de l'absence dans le quartier des acteurs intermédiaires (sous la forme par exemple d'associations) susceptibles de relayer leur parole ou de porter des projets d'action. D'une manière beaucoup plus générale, cela renvoie au mode de production des projets urbains en France. Les responsables de ces opérations sont fréquemment rétifs à une participation réelle des micro-acteurs dans une logique ascendante. Celle-ci apparaît le plus souvent comme inutile, source de perte de temps. Informer les habitants sur les décisions prises et répondre à leurs questions est accepté lors des opérations de rénovation urbaine, mais les considérer comme des acteurs à part entière, susceptibles de participer de manière active à l'élaboration d'un projet urbain est beaucoup plus difficile à faire accepter. Cette absence de dialogue se retrouve à un autre niveau. Lors de la phase de dégradation accélérée du quartier, il est apparu que les divers acteurs exerçant une responsabilité sur celui-ci (mairie, bailleur, police, institution scolaire, etc.) fonctionnaient de manière cloisonnée, sans moment de confrontation susceptible

de permettre l'élaboration de réponses convergentes, en y associant les populations résidentes.

Un autre point aveugle observé dans la plupart des opérations de rénovation urbaine provient de l'incompréhension du mode de fonctionnement d'un quartier populaire. Les réseaux d'inter-connaissance, de solidarités de proximité, constituent des formes de ressources, à prendre en compte sans être idéalisées. En cela, la mobilité contrainte induite par la destruction du quartier initial génère une rupture. La mobilité résidentielle est fréquemment présentée comme devant, de façon magique, donner du pouvoir aux habitants sur leur propre vie. Cette injonction à la mobilité (Fol, 2009) occulte les modes d'organisation mis en oeuvre localement. Ceci explique également le fort attachement à leur ancien quartier exprimé par les habitants enquêtés.

Bibliographie

- BONETTI, Michel (2004) : « Les risques de dérive dans les transformations des grands ensembles », *Annales de la recherche urbaine*, n° 97, Renouvellements urbains, pp. 34-42.
- BONNEVILLE, Marc (2004) : « Les ambiguïtés du renouvellement urbain français », *Annales de la recherche urbaine*, n° 97, Renouvellements urbains, pp. 7-16.
- COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU (2008) : *Rénovation urbaine 2004-2008 : Quels moyens pour quels résultats ?*, Paris, La Documentation française.
- COUDROY-DE-LILLE, Laurent (2006) : « Rénovation et renouvellement urbain, histoire d'un vieux couple », *Urbanisme* n° 346, pp. 29-31.
- De SAINT-PIERRE, Caroline (2004) : *Habiter Cergy dans les années 2000, des espaces tels qu'ils ont été conçus aux espaces vécus*, Paris, Mission du patrimoine ethnologique.
- De SAINT-PIERRE, Caroline (2002) : *La fabrication plurielle de la ville : décideurs et citoyens à Cergy-Pontoise, 1990 – 2000*, Paris, Creaphis.
- DELARUE, Jean-Marie (1991) : *Banlieues en difficultés, la relégation*, Paris, Syros alternatives.
- DESPONDS, Didier (2010) : « Effets paradoxaux de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et profils des acquéreurs de biens immobiliers en Île-de-France », *Espaces et sociétés* n°140-141, Paradoxes de la mixité sociale, Erès, pp. 37-58.
- DESPONDS, Didier (2009) : *Rénovation urbaine de la Croix-Petit à Cergy : regard des habitants sur une mobilité résidentielle contrainte*, rapport de recherche téléchargeable : <http://www.u-cergy.fr/article12730.html>.
- DESPONDS, Didier (2008) : « Pérenniser un quartier populaire en cœur de ville, un défi impossible ? L'exemple de la Croix-Petit à Cergy », *Pérennité urbaine ou la ville par-delà de ses métamorphoses. Vol. III: Essence*, VALLAT Colette -dir.- ; DUFAUX Frédéric et LEHMAN-FRISCH Sonia - coord.-, Paris, L'Harmattan, pp. 289-300.

- DESPONDS, Didier (2006) : « Spécialisations socio-résidentielles : vers des divergences territoriales accrues dans le cadre du Val-d'Oise », *Hérodote* n°122, Ghetto américains, banlieues françaises, pp. 172-196.
- DESPONDS, Didier (2005) : *Stratégies résidentielles et logiques ségrégatives*, Paris, Connaissances et savoirs.
- DELEGATION INTERMINISTÉRIELLE À LA VILLE -DIV- (2001) : *Dossier de candidature ORU, ville de Cergy, quartier de la Croix-Petit*, septembre 2001.
- DONZELOT, Jacques (2006) : *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?* Paris, Le Seuil.
- DONZELOT, Jacques -avec MEVEL, Catherine et WYVEKENS, Anne- (2003) : *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, coll. La couleur des idées.
- EPSTEIN, Renaud (2005) : « Du contrat à l'appel à projets : la rénovation urbaine, préfiguration d'un nouveau mode d'intervention de l'État dans les territoires », in *Cahiers du DSU*, n°42, pp. 42-43.
- FOL, Sylvie (2009) : *La mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques urbaines*, Paris, Mappemonde, Belin.
- GUILLET, Marie-Christine (2005) : « Le projet de rénovation urbaine de Cergy à l'épreuve de la participation des habitants », in *Profession banlieue : Travail social et rénovation urbaine, la population au cœur des projets*, pp. 45-52.
- HIRSCH, Bernard (1990 1^{er} édition, 2000 2^{ème} édition) : *Oublier Cergy... L'invention d'une ville nouvelle. Cergy-Pontoise. 1965-1975*, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.
- JAILLET, Marie-Christine ; PERRIN, Evelyne et MENARD, François -dir.- (2008) : *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, ed. Coll. Recherches du PUCA n°180, CERTU, Grande Arche de la Défense.
- LAHMINE, Naji (2004) : « La démolition du logement social. L'expérience de Grand Synthe », *Annales de la recherche urbaine*, n° 97, Renouvellements urbains, Paris, pp. 43-50.
- LELEVRIER, Christine (2008) : *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain – Synthèse des travaux menés entre 2004 et 2007*, PUCA, MEEDDAT, Grande Arche de la Défense.
- LELEVRIER, Christine (2001) : « La mixité sociale et les politiques urbaines », *Passages* n° 109-110, pp. 29-32.
- MADORE, François (2004) : *Ségrégation sociale et habitat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- MAIRIE DE CERGY – ETAT (2005) : *Convention : Opération de rénovation urbaine Croix-Petit – Chênes d'or*, Cergy, 26 sept. 2005.
- MAIRIE DE CERGY (2005) : *Opération de rénovation urbaine du quartier Croix-Petit – Chênes d'or*, 3 janv. 2005.
- PEILLON, Pierre (2001) : *Utopie et désordre urbains. Essai sur les grands ensembles d'habitation*, La Tour-d'Aigues, éditions de l'Aube.

- PRETECEILLE, Edmond (2006) : « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines* n° 62, pp. 69-93.
- VIEILLARD-BARON, Hervé (1996) : *Les banlieues, ghetto impossible ?*, La Tour-d'Aigues, éditions de l'Aube.
- WYVEKENS, Anne (2005) : « Lieux de résidence et appartenances sociales », *Cahiers français* n° 328, Villes et territoires, pp. 74-78.

STRUMENTI INNOVATIVI PER LA RIQUALIFICAZIONE DEI QUARTIERI RESIDENZIALI IN ITALIA: TRE CASI ESEMPLARI

INNOVATIVE TOOLS FOR THE REHABILITATION OF THE HOUSING ESTATES IN ITALY: THREE EXAMPLES

HERRAMIENTAS INNOVADORAS PARA LA REHABILITACIÓN DE BARRIOS RESIDENCIALES EN ITALIA: TRES EJEMPLOS

Corinna MORANDI, Gloria PESSINA, Lina SCAVUZZO *

RIASSUNTO

Dagli anni '90 la realizzazione dei quartieri residenziali pubblici, avvenuta tra gli anni '50 e '70, ha ceduto il passo in buona parte delle città italiane ad interventi di riqualificazione, non solo fisica ma anche sociale, dei grandi complessi realizzati nei decenni precedenti, spesso percorsi da processi di degrado che ne hanno stigmatizzato negativamente l'immagine. I tre casi presentati nell'articolo descrivono diverse ed esemplari modalità di intervento pubblico o in partnership pubblico-privato, per la riqualificazione integrata di quartieri periferici: mentre due di essi (PRU via Artom e CdQ Sant'Eusebio) utilizzano in modo nuovo alcuni strumenti attuativi innovativi nelle modalità di finanziamento pubblico e nell'iter procedurale introdotti negli anni '90 –i cosiddetti “programmi complessi”-, il terzo caso (Villaggio Barona) propone, attraverso un intervento di dimensioni quantitativamente limitate e di iniziativa sostanzialmente privata, la riqualificazione di un ampio settore urbano in crisi di cui il “quartiere” diviene il nuovo centro spaziale e sociale. Dei casi si ricostruisce, oltre la contestualizzazione negli ambiti urbani di riferimento, l'insieme delle azioni di accompagnamento o di partecipazione che hanno teso a superare le situazioni di conflittualità che spesso compromettono l'efficacia di questi programmi.

Parole chiave: edilizia residenziale pubblica, riqualificazione, gestione dei conflitti, partecipazione, programmi complessi, Programmi di Recupero Urbano, Contratti di Quartiere.

* Corinna Morandi é Architetto e Professore Associato in Urbanistica nel Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano; Gloria Pessina é Dottore in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali e Ricercatore presso Synergia S.r.l, Milano, e Lina Scavuzzo é Architetto e Dottore di ricerca in Pianificazione Urbana, Territoriale e Ambientale nel Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano.

ABSTRACT

The construction of large size residential public housing estates that took place between the Fifties and the Seventies has been replaced in the Nineties in the vast majority of the Italian cities by the physical and social rehabilitation of the former built housing estates, often characterised by degradation and negative stigmatisation. The three cases that are presented in the article describe different forms of public or public-private interventions for the integrated rehabilitation of peripheral neighbourhoods: while two of them (PRU via Artom and CdQ Sant'Eusebio) use in an innovative way some new implementation tools introduced in the Nineties – the so called “complex programmes” –, the third case (Villaggio Barona) proposes, through a small scale intervention promoted mainly by private actors, the rehabilitation of a wide and critical urban sector where the new neighbourhood becomes a new spatial and social core. Through the cases it is possible to understand not only the context of the different urban sectors, but also the interventions that have been promoted in order to foster the participation of the inhabitants, to support them and to manage and overcome the conflicts that often compromise the effectiveness of such programmes.

Keywords: Public Housing Estates, Rehabilitation, Conflict Management, Participation, Complex Programs, *Programmi di Recupero Urbano* (Programs of Urban Regeneration), *Contratti di Quartiere* (Contracts of Neighborhood).

RESUMEN

Desde los años 90 en muchas ciudades italianas hemos pasado de la creación de polígonos residenciales públicos, habitual en los años 50 y 70, a intervenciones de rehabilitación física y social sobre los mismos. Estos grandes conjuntos, realizados en las décadas mencionadas, sufren a menudo procesos de degradación que influyen negativamente sobre su imagen. Los tres casos analizados en el artículo describen distintas modalidades de intervención pública o de colaboración público-privada en las acciones de rehabilitación integrada de barrios periféricos. Mientras dos de ellos (PRU via Artom y CdQ Sant'Eusebio) han sido realizados gracias a instrumentos de gestión, introducidos en los años 90, e innovadores por las modalidades de financiación pública y de intervención – llamados “programas complejos”; en el tercer caso (Villaggio Barona) se rehabilita un amplio sector urbano en crisis, a través de una acción de menor dimensión y desarrollada por iniciativa privada, donde el “barrio” se propone como nuevo centro espacial y social. De los casos se desprende, además del contexto urbano de referencia, el conjunto de acciones de desarrollo o de participación que ayudaron a superar las situaciones de conflicto y que a menudo ponen en peligro la eficacia de estas acciones.

Palabras clave: Vivienda de protección oficial, rehabilitación, gestión de los conflictos, participación, programas complejos, *Programmi di Recupero Urbano* (programas de recuperación urbana), *Contratti di Quartiere* (contratos de barrio).

1. La residenza pubblica nella costruzione della città italiana nel secondo dopoguerra

In un numero monografico della rivista *Ciudades* dedicato alla riabilitazione dei quartieri periferici il caso italiano può portare degli elementi di discussione e confronto di un certo interesse, legati alla rilevanza che l'intervento pubblico ha rivestito nella questione abitativa nazionale, con delle specificità nei modi di operare che hanno contraddistinto diverse fasi storiche, fino agli ultimi due decenni.

Una prima fase è rappresentata dall'immediato secondo dopoguerra, caratterizzato da una vera e propria emergenza abitativa che ha portato il governo italiano ad avviare uno dei più importanti programmi di sostegno all'edilizia e all'occupazione, il Piano Ina-Casa (ex lege n.43/1949 "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia. Case per lavoratori"). Diverse testimonianze di questa esperienza si trovano nei numerosi quartieri pubblici, ancora di modeste dimensioni, localizzati a ridosso della periferia storica che si ispiravano a spazialità domestiche, prestando particolare attenzione alla qualità dello spazio aperto ed alla relazione tra l'alloggio, i servizi ed i giardini (Secchi in: Di Biagi, 2001). Gli anni '60, caratterizzati da una grande pressione abitativa nei confronti delle aree di maggiore sviluppo, vedono la nascita di una seconda fase: la legge 167/1962 introduce i "Piani di Edilizia Economica e Popolare" (Peep) e consente agli enti pubblici, in particolare i comuni, di acquisire tramite l'esproprio nuovi terreni a costi inferiori a quelli di mercato, generalmente localizzati in aree molto periferiche. I nuovi complessi, realizzati attraverso sistemi di prefabbricazione, ricercano un rapporto ad ampia scala con il territorio urbano "attraverso quella che è stata variamente definita come l'illusione o il mito della grande dimensione" (Rossari in: Pugliese, 2005). Nell'arco di un decennio, tuttavia, le nuove abitazioni "vengono associate all'insorgere di effetti negativi ed indicate come simbolo del fallimento ideologico di un progetto culturale" (Scavuzzo, 2010): la grande dimensione viene messa in discussione perché condensa in un unico luogo popolazioni con analoghi problemi di integrazione sociale, il cui isolamento è amplificato dalla collocazione periferica, non solo in termini geografici.

A partire dalla fine degli anni '70 e in particolare nel corso degli anni '80 il connubio tra ricerca progettuale e intervento pubblico, che aveva caratterizzato per alcuni decenni la realizzazione dei grandi quartieri, viene a perdere di rilevanza. Ha inizio così una terza fase per la residenza pubblica in Italia: la questione si presenta con connotati nuovi, anche se il fabbisogno continua ad essere alto; sempre meno risorse sono disponibili per i grandi programmi di edilizia sociale, si modificano in parte i soggetti che esprimono la domanda di abitazioni a basso costo ed emergono forme diffuse di degrado fisico e sociale; si delinea la questione dei limiti fisici alla crescita urbana e la contemporanea disponibilità di "vuoti" all'interno delle zone urbanizzate (Secchi, 1984). La questione della

residenza a basso costo entra nei programmi di intervento sulla città che pongono al centro i temi della riqualificazione urbana¹. Le politiche nazionali e regionali nei confronti dei grandi quartieri residenziali pubblici hanno aperto scenari nuovi: dalla graduale vendita del patrimonio con la formazione di grandi “condomini” che reggono a fatica le criticità poste da un prodotto edilizio spesso obsoleto che necessita di interventi strutturali e complessi; alla definizione di un insieme di strumenti di carattere normativo e di finanziamento che consentono di intervenire in modo integrato sugli aspetti fisici e su quelli sociali della riqualificazione, come nei casi che abbiamo selezionato per questo articolo. Non è ancora il momento di fare un bilancio degli interventi di riqualificazione più recenti e comunque non è negli obiettivi e nelle possibilità di questo articolo: qualche accentuazione sulla esemplarità di alcuni strumenti operativi (programmi di recupero, programmi di riqualificazione urbana, contratti di quartiere), di diversi temi progettuali (sostituzione parziale o rimodellazione dei manufatti edilizi, inserimento di elementi di qualità spaziale e ambientale nello spazio pubblico, complessificazione funzionale) e di alcune pratiche gestionali (la progettazione partecipata, le partnership inedite tra pubblico e privato) può comunque essere utile per una riflessione comune.

1.1. La riqualificazione dei quartieri periferici: gli strumenti operativi degli anni '90 tra sperimentazione e difficoltà di innovazione

Accantonato il modello di intervento che aveva condotto alla realizzazione estesa di quartieri di grandi dimensioni nei quali la matrice pubblica era riconoscibile sia nella unitarietà della progettazione urbanistica ed architettonica sia nella relazione “vincolata” dalla normativa tra spazi per la residenza e spazi per le attrezzature collettive, gli anni più recenti vedono delinearsi una nuova fase per l'edilizia residenziale pubblica. I grandi quartieri delle periferie urbane rappresentano, soprattutto dal punto di vista morfologico, la memoria di una fase ben definita di crescita delle città italiane, ma al loro interno sono scossi dal cambiamento demografico e dalla pressione di nuovi utenti. Il diverso contesto economico della città post industriale, l'evidenza dei limiti e delle problematiche legate al modello di quartiere monofunzionale, nonché l'obsolescenza del patrimonio di edilizia residenziale pubblica orientano l'azione pubblica verso programmi di intervento in cui l'integrazione economica, funzionale e sociale è considerata ineludibile. L'intervento sulla città esistente, inteso in Italia fino agli

¹ Nel testo si usa in modo estensivo il termine riqualificazione, anche se le declinazioni delle modalità di trasformazione fisica e gestionale che caratterizzano gli ultimi decenni sono varie, ed ognuna sottolinea una particolare connotazione del modo di rapportarsi alla città costruita: con “ristrutturazione” si sottolinea in particolare il ruolo delle trasformazioni fisiche sia a livello edilizio, che urbanistico; la “valorizzazione” fa riferimento agli effetti delle trasformazioni fisiche e funzionali sul mercato immobiliare, mentre con “rigenerazione” intendiamo l'attivazione di processi economici e sociali di upgrading del contesto locale, più o meno sostenuti da politiche e finanziamenti pubblici, che possono accompagnare o seguire interventi finalizzati a migliorare le prestazioni di edifici e spazi urbani.

anni '70 e '80 principalmente come salvaguardia dei tessuti storici o di vecchia formazione, si estende anche alla salvaguardia della città contemporanea, della quale i quartieri della residenza pubblica sono un tassello determinante. In questi contesti la tutela delle testimonianze urbanistiche e architettoniche non può essere affrontata separatamente dalla presa in carico delle criticità sociali. A partire da queste criticità e dalla consapevolezza della obsolescenza di strumenti operativi pensati per l'urbanistica della crescita, quindi difficilmente utilizzabili per l'urbanistica della trasformazione e della riqualificazione, si definisce - prima a livello nazionale e poi con una ricca articolazione di leggi regionali - un insieme di "programmi" che sono contemporaneamente strumenti di finanziamento e strumenti urbanistici e che vengono utilizzati anche per affrontare la riqualificazione dei quartieri periferici (Palermo, 2008). Gli elementi che caratterizzano questi cosiddetti "programmi complessi" sono: l'obiettivo del recupero e della riqualificazione dei tessuti urbanistici, edilizi, ambientali; l'introduzione di una pluralità di funzioni accanto a quella residenziale ed una sua articolazione in diverse tipologie in relazione alla rilevanza del finanziamento pubblico (edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata e a libero mercato); il coinvolgimento di una pluralità di attori e di risorse, sia pubbliche che private. All'interno dell'ampia famiglia di programmi complessi, due hanno un riferimento prioritario alla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica: i Programmi di Recupero Urbano (PRU) introdotti dalla legge n. 493 del 1993 ed i Contratti di Quartiere (CdQ) nelle due edizioni del 1997 (DM 22 ott. 1997) e del 2001 (L. 21/2001).

Mentre i PRU si pongono in continuità con i Piani di Recupero introdotti negli anni '70 (L. 457/1978) allo scopo di riqualificare gli edifici degradati dei centri storici, concentrandosi molto sulla dimensione fisica dell'intervento - seppur integrata, a differenza del passato poiché sono previsti interventi infrastrutturali, ambientali ed edilizi, i Contratti di Quartiere già a partire dalla prima edizione del 1997, tentano di recepire l'esperienza innovativa dei programmi comunitari URBAN (1994-99), promuovendo un intervento multidimensionale (rinnovamento del patrimonio edilizio, risparmio energetico, introduzione di nuovi servizi per gli abitanti, miglioramento della qualità abitativa). I Contratti di Quartiere II (2001), esito di una riflessione sia sul programma URBAN che sui CdQ I, proseguono verso un'ulteriore integrazione degli interventi avendo come obiettivo principale la "promozione del territorio": vengono per questo previste azioni di natura differente quali l'infrastrutturazione, la valorizzazione di risorse storiche ed ambientali, il sostegno alle imprese locali, la lotta a fenomeni di degrado sociale, il rilancio dell'immagine del territorio. La partecipazione degli abitanti, auspicata nella prima edizione dei CdQ, diventa necessaria nei CdQII.

Dal punto di vista economico la rilevanza dei PRU e dei CdQ (I e II) è notevole: il Ministero dei Lavori Pubblici stanzia per i PRU 288 miliardi di lire (pari a circa 140 milioni di euro), per i CdQ I 300 miliardi di lire (circa 150 milioni di euro) e per i CdQ II oltre 260 milioni di euro, cui si aggiungono i finanziamenti regionali (che fanno salire la spesa pubblica a 1357 milioni di euro) e risorse private (1900 milioni di euro). I programmi complessi che interessano la residenza pubblica sono rilevanti anche dal punto di vista quantitativo: i CdQ I

approvati sono 46, i CdQ II sono 192, mentre per i PRU non è possibile al momento disporre di un dato preciso, ma sono molti i comuni che hanno ampiamente utilizzato le possibilità di finanziamento e la facilitazione delle procedure attuative introdotte da questi strumenti². Meno rilevanti sembrano essere però l'efficacia e la capacità di innovazione di molti programmi complessi: “la riqualificazione rimane essenzialmente legata ad interventi di natura fisica [...]”. Esperienze note di riqualificazione di quartieri popolari, non supportate da politiche di accompagnamento ad uno sviluppo integrale, documentano come l'esito sia andato nella direzione opposta, a svantaggio proprio dei gruppi sociali più marginali” (Granata in: Grandi, 2008). Inoltre tali interventi, soprattutto nel caso dei PRU e dei CdQ I, presentano spesso confini piuttosto rigidi e limitati, coincidenti con il perimetro dei quartieri di edilizia residenziale pubblica, che provocano una sorta di “accanimento terapeutico” (Infussi, 2010) e di ulteriore chiusura di aree già isolate e stigmatizzate.

1.2. Tre casi e tre programmi per la riqualificazione di quartieri periferici: i motivi della scelta e la metodologia adottata

Tra i molti casi, non sempre di successo, che documentano l'ampio ricorso ai programmi complessi per la riqualificazione urbana di quartieri di edilizia pubblica sono stati selezionati due esempi che si sono distinti per la propria efficacia e per la capacità di usare in modo innovativo lo strumento istituzionale – un PRU ed un CdQ I. Il PRU di via Artom (Torino) e il CdQ I Sant'Eusebio (Cinisello Balsamo, Milano) non sono infatti stati solo considerati come buone pratiche cui ispirarsi per la realizzazione di interventi analoghi, ma hanno fornito spunti fondamentali per l'evoluzione degli strumenti stessi (come i CdQ II). In entrambi i casi proprio l'intervento fisico, che è in molti casi analoghi si è rivelato superficiale e non integrato, da un lato ha modificato profondamente la conformazione e la qualità dei quartieri e dall'altro ha attivato la partecipazione degli abitanti, che è stata gestita e valorizzata come risorsa per la riqualificazione sociale. In particolare:

- il Programma di Recupero Urbano di via Artom ha promosso interventi di adeguamento, di demolizione parziale degli edifici con la rilocalizzazione degli abitanti in altre parti della città, resa possibile anche grazie al Piano di Accompagnamento Sociale;
- il Contratto di Quartiere S. Eusebio I ha previsto il frazionamento degli alloggi, la rilocalizzazione degli abitanti in altre parti del quartiere, la nascita di un Laboratorio di Quartiere, l'inserimento di nuovi volumi adibiti a servizi, ma soprattutto ha portato al consolidamento di una rete

² Vengono indicati con il termine PRU anche all'interno di documenti e statistiche ufficiali sia i Programmi di Recupero Urbano (L. 493/1993), che interessano i quartieri di edilizia residenziale pubblica, che i Programmi di Riqualificazione Urbana (D.M. 21.12.1994), rivolti ad aree degradate in generale (aree industriali dismesse, scali ferroviari etc.), che sono molto più numerosi dei precedenti e rappresentano tuttora uno strumento utilizzato da diverse amministrazioni comunali.

di attori istituzionali e non che sono stati impegnati con continuità nella riqualificazione fisica, sociale ed economica del quartiere. Tale rete ha promosso ed attualmente gestisce il CdQ II, interessante perché supera i confini tradizionali del quartiere e promuove varie azioni multidimensionali.

Un terzo caso, quello del Progetto “Villaggio Barona” di Milano, può essere considerato pioniere della categoria dei “progetti e interventi «in cerca di strumenti»” (Rabaiotti, 2000a) : il progetto, attuato attraverso una Convenzione tra il Comune di Milano ed un ente no profit, è un intervento di minore dimensione, ma interessante per la capacità di innescare un processo di miglioramento delle condizioni ambientali.

L'articolo affronta in forma di studio di caso, senza obiettivi di comparazione, i tre interventi di riqualificazione, selezionati e trattati per gli aspetti di singolarità ed esemplarità rispetto alle possibilità di usare in modo innovativo e proficuo gli strumenti attuativi di nuova generazione. Gli aspetti quantitativi delle realizzazioni in questa prospettiva analitica sono scarsamente significativi, oltre che difficili da reperire e selezionare a causa della durata dei processi di riqualificazione e del progressivo intervento di soggetti e di portatori di interessi all'inizio non previsti, elemento che peraltro costituisce uno degli aspetti di interesse dei casi studiati, e sociali di un intero settore urbano in crisi attraverso un'operazione puntuale che valorizza competenze e risorse già presenti a livello locale.

2. Il Programma di Recupero Urbano di via Artom a Torino

2.1. Il quartiere di edilizia residenziale pubblica (Erp) di via Artom

Il quartiere interessato dal Programma di Recupero Urbano si trova in un'area periferica, che segna il confine sud di Torino. L'area, chiamata Mirafiori Sud, fino alla seconda guerra mondiale era un borgo rurale e ospitava il Castello di Mirafiores, numerosi maneggi, boschi, spiagge collocate lungo il torrente Sangone e un aeroporto militare, dismesso negli anni '50. La prima grande trasformazione della zona avviene negli anni Venti intorno agli insediamenti della FIAT. Nel 1962 il Comune di Torino, in concomitanza con il Piano Ina-Casa, promuove il Piano “Torino Casa” con cui tra il 1963 e il 1971 coordina la costruzione di 17 mila nuovi alloggi attraverso programmi di edilizia economica e popolare che utilizzano metodi costruttivi economici e veloci, che con il tempo diventano una delle cause del degrado fisico dei quartieri. Tra questi, a partire dal 1963, il Comune realizza nella zona sud di Mirafiori l'intervento residenziale di via Artom, composto da 8 edifici di 10 piani fuori terra per un totale di 780 alloggi, che occupa un lotto triangolare: cinque edifici sono disposti in linea secondo criteri modernisti, seguendo l'asse elio termico nord-est/sud-ovest, gli altri tre, seguendo le caratteristiche del lotto, sono allineati lungo l'asse principale.

Gli alloggi vengono assegnati nel giro di pochi mesi alle famiglie senza casa e con problemi di integrazione sociale ed economica. In poco tempo in via Artom si manifestano problemi di insicurezza e di ordine pubblico. Il quartiere in pochi anni cambia radicalmente la sua immagine, così come avviene in altre periferie di Torino. Ma mentre molti quartieri con il passare del tempo vengono inglobati nella città e dotati di tutti i servizi necessari, via Artom rimane isolato e privo di servizi, strade asfaltate, trasporti pubblici, assumendo velocemente la fama di luogo misero e pericoloso, uno stigma che non riuscirà a togliersi di dosso per molto tempo.

2.2. La riqualificazione

Dalla fine degli anni '70, il Comune mette in campo una serie di interventi, ma la dimensione dei problemi è tale che si ipotizza di abbattere tutti e 10 gli edifici. Il progetto non viene sviluppato per diversi motivi, tra cui il consistente importo economico che l'intervento avrebbe richiesto e la difficoltà a reperire alloggi dove trasferire gli abitanti.

Nel 1993 Il Comune avvia il Programma di Recupero Urbano di via Artom, che assume gli obiettivi generali definiti dal bando regionale, mostrando un approccio operativo originale³: oltre agli interventi di carattere edilizio e sociale, il Programma si attiva su obiettivi di natura ambientale ed ecologica, rappresentando per l'intera area un'opportunità per recuperare una situazione di emergenza e per colmare la carenza di servizi pregressa⁴.

Il Programma è articolato seguendo tre linee principali: (1.) gli interventi di tipo ambientale, volti alla realizzazione del parco sull'area dell'ex campo di volo⁵ e delle sponde del Sangone; (2.) gli interventi di tipo urbanistico, con la realizzazione di nuovi spazi destinati ad attività sociali, ad aree verdi, al miglioramento della viabilità e all'insediamento di nuove strutture con la demolizione di due edifici; (3.) gli interventi di tipo edilizio legati alla manutenzione straordinaria degli altri edifici (Guiati, 2008).

³ In generale i PRU promossi dal Comune di Torino presentano caratteristiche interessanti rispetto ad altre situazioni e anticipano alcune sperimentazioni introdotte dai programmi Urban (1994-99) a livello europeo.

⁴ L'area interessata dal PRU non riguarda esclusivamente l'insediamento di via Artom, ma comprende l'ex campo di volo (oggi Parco Colonnetti), le sponde del torrente Sangone e alcuni spazi pubblici limitrofi al quartiere.

⁵ Il programma riconosce nel Parco Colonnetti una importante risorsa. Nel parco, che occupa un'area di 3,5 ettari, è stata prevista la salvaguardia della vegetazione arborea, il rifacimento di 5700 m di percorsi di viabilità interna, la rimozione delle aree asfaltate presenti. Il parco è costituito da 2 ambiti distinti. A nord sono state collocate diverse attrezzature come il maneggio per l'ippoterapia gestito da una cooperativa sociale, la sede di una società bocciolina, diversi impianti sportivi. Il disegno è stato realizzato con il contributo dei bambini delle scuole del quartiere. Lo spazio è stato attrezzato con aree gioco, collinette a verde, panchine, aiuole fiorite, che hanno il compito di accogliere e accompagnare i visitatori verso la parte sud. Quest'ultima è caratterizzata dalla presenza di grandi prati, numerose specie arboree e da una zona con una forte valenza naturalistica (sul confine ovest).

La demolizione di due edifici è stata l'azione portante dell'intervento, sia per il valore connotativo di cui era portatrice, che per il complesso processo di trasferimento di 200 famiglie in altri alloggi. Ha dato modo di ripensare l'intero assetto degli spazi aperti ai piedi delle residenze, di diminuire il numero di alloggi Erp presenti nell'area e di realizzare un nuovo intervento. Nell'area precedentemente occupata dagli edifici demoliti è stato progettato un nuovo complesso residenziale, tramite una gara pubblica aperta ad operatori privati chiamati a presentare un progetto in grado di rispondere a criteri di qualità architettonica e ambientale⁶. Il nuovo edificio ospita 71 alloggi, di cui 32 in proprietà e 39 in affitto agevolato, indirizzati a giovani coppie e famiglie di nuova formazione. Si presenta come un laboratorio di sperimentazioni in diversi campi.

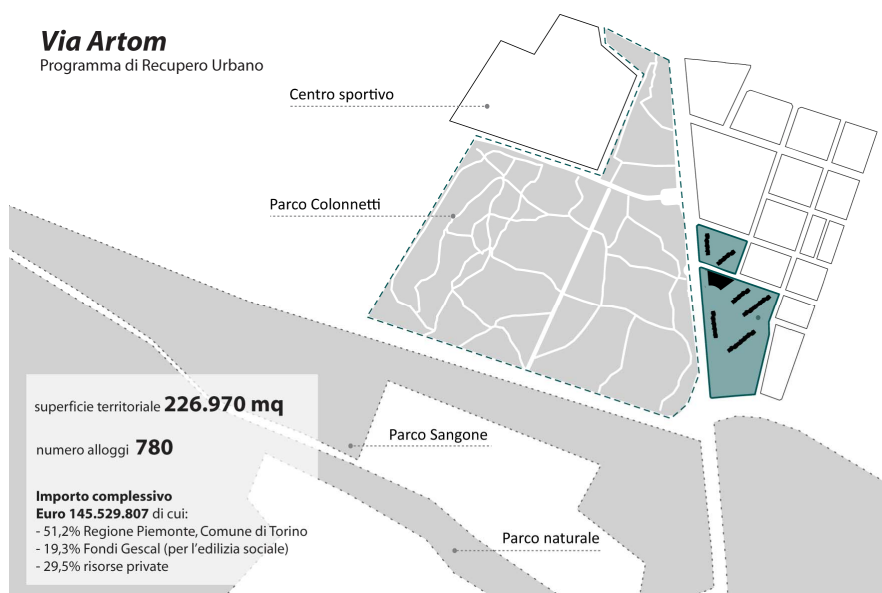


Fig. 1. Via Artom. Dati e contesto. Fonte: Elaborazione di Lina Scavuzzo.

Sul piano urbanistico modifica l'assetto morfologico dell'area, non ripropone un edificio in linea, ma un corpo di fabbrica a V che si apre verso lo spazio interno dei cortili⁷. Dal punto di vista architettonico sono state portate avanti sperimentazioni nel campo della bioedilizia, del risparmio energetico, dell'uso di forme alternative per la produzione di energia. Inoltre il progetto ha proposto una

⁶ All'operatore che si sarebbe aggiudicato l'intervento veniva destinato un contributo regionale di 3 milioni di euro. Il bando di gara prevedeva la realizzazione di un massimo di 14 mila mq di superficie lorda di pavimento, contenente un massimo di 80 nuovi alloggi, uno spazio commerciale, una nuova piazza e un parcheggio sotterraneo.

⁷ Per ottenere ciò, l'Assessorato Casa ha proposto al Consiglio Comunale una variante al Documento Urbanistico che faceva riferimento al Piano di Zona (Legge n. 167/1962).

combinazione articolata di spazi e funzioni, mettendo al piano terra lo spazio commerciale, strutturato come una galleria passante.

La sistemazione dei cortili e delle aree verdi che si estendono ai piedi degli edifici di via Artom è stata una delle operazioni più importanti all'interno del PRU. Il progetto ha proposto la formazione di uno spazio aperto continuo, un ambiente unitario ma costituito da elementi diversi capaci di caratterizzare diversamente il suolo dove si collocano, non trasformandone radicalmente la forma, lavorando fra gli edifici e mutandone la percezione, la qualità, gli usi attraverso interventi minimi, quali gli elementi di arredo, le attrezzature per il gioco, i muretti, le aiuole, i percorsi, le pavimentazioni.



Fig. 2. Via Artom. Demolizione e nuove costruzioni. Fonte: Elaborazione di Lina Scavuzzo.

2.3. Il Piano di accompagnamento sociale (PAS)

Il lavoro di riqualificazione è stato accompagnato per 10 anni da un percorso sociale, che aveva come obiettivo la comunicazione e il coinvolgimento degli abitanti nel progettare la trasformazione, ma anche il sostegno economico, lo sviluppo culturale e l'empowerment di soggetti locali (Guiati, 2008). Il Piano di Accompagnamento Sociale (PAS) è lo strumento attraverso il quale gli interventi di riqualificazione sono stati trasformati in politiche di rigenerazione urbana, costituendo un punto di riferimento per il territorio e un'opportunità di sviluppo locale: intercettare e mediare i conflitti legati agli interventi previsti; rafforzare la rete sociale e associativa locale; accompagnare il progetto degli spazi fisici

insieme agli abitanti; gestire i trasferimenti degli inquilini dal 1999 al 20048. Inoltre il PAS ha svolto azioni di marketing territoriale e accompagnamento alle imprese del territorio, attraverso un servizio di sportello e consulenza, con lo scopo di favorire nuove opportunità lavorative per le imprese locali. Ha favorito la cooperazione ed il lavoro in rete degli attori economici locali (promuovendo l'Associazione Commercianti Mirafiori 2000) e la partecipazione dei giovani in attività connesse allo sviluppo locale del territorio (costituendo nel 2005 l'Incubatore sociale di imprese nell'ambito del progetto europeo Yepp-Youth Empowerment Partnership Programme).

3. La riqualificazione di Sant'Eusebio attraverso i Contratti di Quartiere

3.1. Il quartiere di edilizia residenziale pubblica di S. Eusebio

Il quartiere Sant'Eusebio si trova in un'area periferica di Cinisello Balsamo - a nord di Milano - delimitata dalla viabilità tangenziale e caratterizzata, oltre che dalla presenza visibile degli edifici di edilizia residenziale pubblica, da un cimitero e da grandi contenitori commerciali ed industriali (solo in parte attivi). L'industrializzazione ha preso piede in particolare lungo i principali assi infrastrutturali ed ha avuto come centro il comune di Sesto San Giovanni⁹, a sud-est di Cinisello Balsamo (Campos Venuti, 1973). Solo una parte degli operai risiedeva nei "villaggi industriali" creati dagli imprenditori a Milano e Sesto S. Giovanni; la maggioranza viveva invece in baracche e nelle cosiddette "coree", come Sant'Eusebio (Alasia, Montaldi, 1975)¹⁰. In seguito alle crescenti pressioni migratorie, a partire dagli anni '60 il Comune di Cinisello Balsamo avvia un programma di edilizia residenziale pubblica, che porta alla realizzazione di vari edifici cui segue, nel 1974, una seconda fase con la realizzazione dei due complessi principali di Sant'Eusebio, definiti il "Palazzone" e le "Cinque torri", che contengono 370 alloggi, per un totale di circa 1400 abitanti¹¹. Accomunati dall'altezza (8 piani), dalle ampie dimensioni degli alloggi e dalla tecnica costruttiva della prefabbricazione pesante, il "Palazzone" si distingue dalle "Cinque torri" principalmente per la tipologia: è un grande edificio a corte su pilotis, orientato in modo perpendicolare rispetto all'asse principale e contiene 288

⁸ Dal 2001 al 2004 sono state trasferite 80 famiglie, alle quali è stata data la possibilità di esprimere una preferenza rispetto a tre opzioni: trasferirsi negli edifici Erp adiacenti, restare nei pressi del quartiere, scegliere un'altra zona della città.

⁹ Nelle fabbriche Breda, Falck, Ercole Marelli e Magneti Marelli negli anni Cinquanta lavoravano rispettivamente 11.600, 7.670, 5.270 e 5.100 operai provenienti da tutta Italia (in particolare Sud e Veneto).

¹⁰ Sono state definite "coree" quelle abitazioni di fortuna autocostruite dagli immigrati in Lombardia negli anni '50 (al tempo della Guerra di Corea). Le "coree" venivano costruite di notte o nei fine settimana, con l'aiuto di amici e parenti. Agli inizi degli anni '60 si calcola che ci fossero 70.000 persone che vivevano nelle "coree" tra Bollate, Cinisello Balsamo e Limbiate (Nord Milano).

¹¹ Oggi tra S. Eusebio e Borgo Misto si concentra l'80% dell'edilizia residenziale pubblica della città.

alloggi, distribuiti su 15 scale. Sia il “Palazzone” che le “Cinque torri” sono caratterizzati dalla presenza di ampi spazi a verde, di cui è sempre stato difficile il controllo degli usi. Le abitazioni costruite nel periodo precedente presentano caratteristiche diverse: edifici in linea di 4 piani che seguono l'orientamento del lotto; case a schiera (le “Villetta”) di tre piani con piccoli spazi verdi di risulta recintati; un edificio a L di otto piani su pilotis con un ampio spazio verde al proprio interno. Mentre negli edifici costruiti a partire dai primi anni ‘60 hanno trovato alloggio le famiglie di immigrati provenienti dal Nord (in prevalenza veneti), i due complessi degli anni ‘70 hanno ospitato l'immigrazione più consistente delle numerose famiglie operaie provenienti dal Sud Italia. Tra le due parti del quartiere, già distinte dal punto di vista tipologico, si è dunque creata anche una divisione culturale e sono spesso sorti conflitti, che si sono acuiti in particolare in seguito al peggioramento delle condizioni economiche a partire dalla fine degli anni ‘70. Il processo di degrado che riguarda in particolare il “Palazzone” e le “Cinque torri” è rapido e coincide con la chiusura delle principali fabbriche della zona e con le trasformazioni delle famiglie insediate: gli alloggi, non più commisurati alle esigenze degli abitanti, cominciano ad essere abbandonati o più spesso occupati abusivamente; negli ampi spazi aperti difficili da controllare avvengono il traffico di droga, di armi, il contrabbando; la disoccupazione, la tossicodipendenza ed il carcere cominciano ad essere esperienze che riguardano sempre più famiglie. Proprio a causa del degrado e dell'abbandono (soprattutto istituzionale) che riguarda buona parte del quartiere sorgono però anche numerosi comitati, cooperative, gruppi autorganizzati, che ottengono una linea di autobus, il mercato rionale, una struttura comunale destinata alle associazioni locali e a servizi di prossimità e di assistenza, la recinzione del “Palazzone”, maggiori controlli delle forze dell'ordine (Rabaiotti, 2000b)

3.2. La riqualificazione di Sant'Eusebio: il Contratto di Quartiere I

Grazie all'attivismo di parte degli abitanti, a partire dagli anni ‘90 il quartiere di Sant'Eusebio, pur continuando ad essere fortemente isolato e degradato, ha cominciato ad essere oggetto di maggiori attenzioni da parte dell'amministrazione comunale. Nel 1998 infatti, poco dopo la pubblicazione del bando del Ministero dei Lavori Pubblici per il programma Contratto di Quartiere I, il Comune stipula un accordo con Aler (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale, che ha sostituito, in Lombardia, l'Istituto Autonomo per le Case Popolari, che era di livello nazionale) per partecipare alla assegnazione dei finanziamenti (17 miliardi di lire, pari a più di 8 milioni di euro). Il progetto è sottoscritto anche dalla Regione Lombardia, dalla Agenzia per lo Sviluppo Sostenibile del Nord Milano, dalle rappresentanze degli inquilini, dalla Parrocchia e da 4 associazioni di volontariato. A partire da dicembre 1999 e poi per tutto il 2000 le azioni istituzionali vengono affiancate dal lavoro del Laboratorio di Quartiere, che rappresenta l'occasione per gli abitanti di essere informati e di partecipare attivamente al Contratto di Quartiere. Il Contratto di Quartiere I ha come oggetto i due complessi delle “Cinque torri” e del “Palazzone”, sul quale si concentra in

modo particolare. Gli obiettivi del progetto sono il miglioramento dell'efficienza gestionale del patrimonio pubblico, lo sviluppo dei servizi in una logica di autogestione ed infine il sostegno all'occupazione. Il progetto dunque si articola in tre settori: il Progetto Casa¹², il Progetto Spazi Pubblici¹³, il Progetto Lavoro¹⁴.

In accordo con le richieste del bando ministeriale, nell'ambito del Contratto di Quartiere il Comune di Cinisello Balsamo ha deciso di investire molto sulla partecipazione. E' stato perciò creato il Laboratorio di Quartiere, struttura che ha riunito le associazioni, i cittadini e gli abitanti del "Palazzone" e delle "Cinque Torri" ed i tecnici comunali. Questa struttura "leggera" è diventata un punto di riferimento all'interno del quale ogni attività del Contratto è stata discussa e spesso ridefinita. Nell'ambito della progettazione degli spazi pubblici il ruolo del Laboratorio di Quartiere è stato cruciale: il lavoro si è articolato in tre fasi - una di natura istruttoria, una di carattere esplorativo e una terza più strettamente progettuale - ed ha portato ad affrontare diverse questioni: la natura delle attività e dei servizi da introdurre nel quartiere (ludoteca, ufficio postale, mini-nido, sala lettura, laboratori creativi, spazi di aggregazione e di ritrovo, farmacia); gli aspetti organizzativi e gestionali connessi alla partecipazione al tavolo di attori differenti (abitanti, associazioni, inquilini, Comune e scuole); gli aspetti di integrazione territoriale collegati alla scala di riferimento delle diverse attività proposte. Anche nell'ambito del Progetto Lavoro il Laboratorio di Quartiere ha svolto un ruolo centrale: ha utilizzato infatti i primi mesi di attività per costruire una banca dati sullo stato del mercato del lavoro locale (nel quartiere e nel Comune).

Una delle azioni che maggiormente caratterizzano il Contratto di Quartiere I - Sant'Eusebio è rappresentata dal Progetto Casa, ambito in cui la partecipazione degli abitanti è emersa spesso in forma conflittuale. Buona parte degli alloggi infatti, aveva ancora dimensioni (e di conseguenza spese) eccessive rispetto alle reali esigenze degli abitanti, che hanno così progressivamente iniziato a contrarre debiti nei confronti di Aler. Il Progetto casa ha individuato alcuni settori del "Palazzone" (9 su 15), all'interno dei quali effettuare il frazionamento degli alloggi di dimensioni maggiori e l'inserimento di nuovi ascensori e nuovi impianti.

¹² Manutenzione straordinaria complessiva degli stabili, introduzione di nuovi ascensori e di una nuova rete di impianti e ristrutturazione leggera di tutti gli alloggi e degli spazi comuni; ristrutturazione pesante, cioè frazionamento di un terzo degli alloggi per ottenere nuove abitazioni (80) più adeguate alla domanda di alloggi pubblici e relativo piano di mobilità che organizza i cambi alloggio degli inquilini interessati; trasformazione di alcuni alloggi con l'introduzione di particolari caratteristiche distributive e tecnologiche da destinare a nuove tipologie di utenza (ragazze madri, studenti etc).

¹³ Realizzazione di un "volume interno" integrato con la residenza nel quale troveranno posto: uno spazio per incontri, feste, ritrovi di quartiere; uno sportello di consulenza che riunisca le attività dei Sindacati inquilini, del Comitato Inquilini, del Laboratorio di Quartiere, dell'Aler; la portineria sociale; una comunità alloggio per anziani non autosufficienti (300 mq) ricavata dall'accorpamento di più alloggi. Realizzazione di un volume 'esterno' nel quale localizzare un servizio per la prima infanzia (320 mq) dotato di un'area verde dedicata e protetta, uno spazio (90 mq) per attività culturali, formative e ricreative per giovani; uno sportello di servizi postali, un servizio di natura socio-sanitaria.

¹⁴ Realizzazione di una struttura collocata tra il cortile e l'edificio dei servizi (volume esterno) composta da cinque moduli in grado di ospitare attività commerciali e artigianali. L'assegnazione degli spazi avviene tramite apposito bando e prevede forme di supporto finalizzate alla consulenza tecnica e al sostegno della fase di start-up delle nuove attività.

Affinché queste azioni potessero essere portate a termine con successo è stato necessario che gli abitanti degli alloggi interessati dai lavori potessero essere spostati in altre abitazioni seguendo un Piano di Mobilità (Bricocoli, 2001), che si è dovuto presto scontrare con la naturale resistenza degli abitanti. L'amministrazione comunale ha deciso di prestare ascolto al conflitto e di riconoscerne il potenziale creativo, nonostante questo significasse mettere a rischio il finanziamento del Contratto di Quartiere I. Sono stati così stabiliti alcuni punti irrinunciabili, ma sono state concordate con gli abitanti una serie di variazioni, come ad esempio una nuova collocazione del centro polifunzionale e la previsione che il frazionamento degli alloggi fosse realizzato solo quando ci fosse la disponibilità degli abitanti, a patto di non ridurre il numero complessivo di frazionamenti.

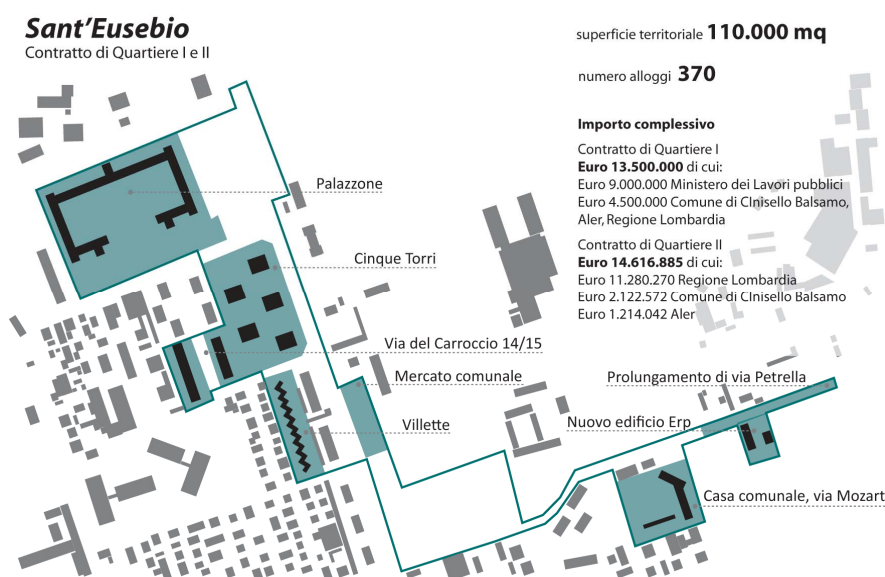


Fig. 3. Sant'Eusebio. Dati e contesto. Fonte: Elaborazione di Lina Scavuzzo.

3.3. Il Contratto di Quartiere II “Oltre Sant'Eusebio”

In seguito all'approvazione da parte della giunta regionale nel 2003 della seconda edizione del programma nazionale dei Contratti di Quartiere e alla pubblicazione del bando nel 2004, il Comune di Cinisello Balsamo ha presentato nuovamente la propria candidatura e nel 2005 si è aggiudicato il finanziamento ministeriale di 14 milioni di euro. Tra il 2005 ed il 2007 è stata messa a punto la progettazione degli interventi, avviati all'inizio del 2008. Caratteristica principale del CdQ II è la continuità con gli interventi già realizzati e con gli attori già

attivati, che sono stati nuovamente coinvolti nel processo decisionale. A differenza del CdQ I, “Oltre Sant'Eusebio” non si limita ad intervenire esclusivamente sul “Palazzone” e sulle “Cinque Torri”, ma estende il proprio raggio d'azione anche agli altri interventi di edilizia residenziale pubblica presenti nell'area e si concentra sullo spazio pubblico comune, con l'obiettivo di innescare processi che abbiano un impatto anche a scala urbana, in grado di ridurre l'isolamento dell'intero quartiere. Dal punto di vista del patrimonio fisico vengono promosse azioni per ristabilire il decoro, la funzionalità e l'efficienza gestionale dei principali edifici di edilizia residenziale pubblica; per quanto riguarda gli spazi pubblici è prevista la creazione di un nuovo sistema costruito lungo una delle vie principali che, attraverso l'inserimento di nuove funzioni ed il ridisegno dello spazio, possa mutare la sua natura da barriera a spina dorsale del quartiere. Il Contratto di Quartiere II prevede anche alcune azioni sociali che operano alle diverse scale: del quartiere, della circoscrizione e dell'intera città. In particolare viene consolidata l'esperienza del Laboratorio di Quartiere, viene avviato un progetto per promuovere l'occupazione, vengono introdotti nuovi servizi di prossimità in grado di rispondere anche alle domande di abitanti temporanei e viene infine stipulato il Patto Locale per la Sicurezza in continuità con il Tavolo operativo sull'illegalità e l'insicurezza nel quartiere avviato dal CdQ I e gestito dal Laboratorio di Quartiere.

4. Il “Villaggio Barona” a Milano: una partnership inedita per un intervento di riqualificazione urbana bottom-up.

4.1. Il quartiere Barona

L'area del quartiere Barona è situata nella periferia sudoccidentale di Milano ed è compresa all'interno di confini ben definiti e sedimentati nel tempo: a nord il Naviglio Grande, a nord-est la linea ferroviaria, a est e sud-est il Naviglio Pavese e, a partire dagli anni '60, soprattutto l'Autostrada dei Fiori (A7). Il confine meridionale è meno netto, essendo costituito dai campi del Parco Agricolo Sud Milano. Il quartiere Barona sorge su un'area un tempo fertile, attraversata da numerosi corsi d'acqua, oggi in buona parte coperti. L'agricoltura ha rappresentato l'attività principale fino all'inizio dell'Ottocento, quando si è sviluppata nella parte settentrionale dell'area, lungo il Naviglio Grande, una fabbrica di porcellane, che è arrivata a coprire un'area di oltre 200.000 mq. In seguito all'ampliamento della fabbrica, il numero di operai aumenta notevolmente (da 800 a 1600 tra la fine del XIX sec. ed il 1930), provocando una richiesta di alloggi che viene soddisfatta dalle abitazioni create dagli imprenditori, da edifici privati costruiti a ridosso del borgo agricolo della Barona, ma soprattutto dalle case costruite dal Comune di Milano alla fine degli anni '20 in un'area agricola a sud. Mentre nella parte settentrionale della Barona, la più antica, avviene un processo di progressiva diffusione di piccole imprese industriali ed artigianali, la parte meridionale è interessata tra gli anni '60 e '70 dall'insediamento di grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica e del complesso dell'Ospedale San Paolo. Tra gli anni '70 ed '80 l'edificazione dell'area continua con la creazione di edifici privati multipiano e

degli ultimi interventi di edilizia pubblica, proprio mentre iniziano a manifestarsi i primi sintomi della crisi dell'industria milanese anche all'interno del quartiere, con la dismissione della fabbrica di porcellane e di altre fabbriche di minori dimensioni (Morandi, 2005). Proprio in seguito alla crisi economica inizia ad emergere il disagio degli abitanti del quartiere, che negli anni '80 è identificato per l'alto tasso di disoccupazione, lo spaccio di droga e la criminalità diffusa, fenomeni oggi meno gravi, ma pur sempre presenti. In particolare gli abitanti del quartiere, in parte originari di Milano ed in parte provenienti dall'Italia meridionale, hanno sofferto la mancanza di servizi, che ha colpito soprattutto le fasce più deboli. A partire dagli anni '90 hanno iniziato ad essere presenti in modo massiccio negli edifici Erp molti immigrati e sono comparsi negli spazi lasciati vuoti dalle fabbriche anche accampamenti Rom, che hanno generato numerosi conflitti con gli abitanti del quartiere. Per affrontare questi disagi sono nate nel tempo una serie di iniziative promosse da attori locali tra cui si distinguono la Parrocchia e Asp, una associazione di assistenza no profit.

Negli anni '90 è stato avviato il processo di riqualificazione che ha avuto una portata differente nei diversi tessuti che compongono l'area¹⁵: si è affermato soprattutto nelle aree più "malleabili" del tessuto storico ed industriale, mentre il tessuto più "duro" (Secchi, 1984), concentrato nella parte meridionale, ha faticato a trasformarsi dal punto di vista fisico¹⁶.

4.2. La riqualificazione del quartiere attraverso il progetto "Villaggio Barona"

Il progetto "Villaggio Barona", promosso a partire dalla metà degli anni '90 dalla Parrocchia con il sostegno di Asp, rientra tra le iniziative organizzate da gruppi di abitanti per la riqualificazione del quartiere. La realizzazione del progetto (1994-2009) è stata resa possibile dalla disponibilità di una Fondazione benefica (Attilio e Teresa Cassoni), proprietaria dell'area di oltre 40.000 mq che

¹⁵ All'interno del quartiere Barona è possibile distinguere numerosi tessuti edilizi: gli edifici di due o tre piani a corte delle cascine e del borgo agricolo, il cui orientamento segue l'andamento sinuoso dei corsi d'acqua un tempo visibili nell'area; i quattro complessi di edilizia residenziale pubblica degli anni '20 a corte aperta sul lato meridionale (pianta rettangolare), di quattro piani, orientati perpendicolarmente all'asse di via Famagosta; i quartieri della residenza pubblica degli anni '60 e '70: quattro edifici in linea di sette piani su pilotis - notevolmente dilatati nella lunghezza (tra 10 e 20 corpi scala per edificio) del S. Ambrogio I, due dei quali sono a ridosso dell'autostrada, ne seguono l'andamento e creano un ampio parco insieme agli altri due edifici; i sette edifici in linea di otto piani su pilotis (da 6 a 17 corpi scala per edificio) del S. Ambrogio II, che mantiene la stessa impostazione insediativa creando un grande spazio verde interno.

¹⁶ Nella ex fabbrica di porcellana sono stati creati uffici, outlet di abbigliamento, la School of Audio Engineering, loft etc. e nell'ex area industriale a ridosso del ramo ferroviario (nord-est), in prossimità di una fermata della metropolitana, è stato creato un Istituto Universitario. Alcuni edifici industriali di dimensioni minori localizzati intorno al nucleo storico della Barona sono stati progressivamente trasformati in attività commerciali ed artigianali, ma buona parte di essi è ancora dismessa. Nella porzione meridionale del quartiere, caratterizzata dalla presenza dei grandi complessi di edilizia residenziale pubblica e dall'ospedale, la lenta trasformazione in corso consiste essenzialmente nell'inserimento di servizi assenti nell'area e di nuovi interventi residenziali.

fino a pochi anni fa ha ospitato depositi industriali e piccole attività produttive, su cui è stato realizzato il Villaggio. Il progetto ha come finalità principale quella di realizzare un intervento organico che da un lato risponda ai bisogni espressi dalla comunità locale – riqualificazione del tessuto urbanistico, recupero di qualità ambientale, completamento di servizi di vicinato – e dall'altro consideri le criticità di gruppi di abitanti che vivono in situazioni di emarginazione e di esclusione sociale, valorizzando capacità progettuali e risorse che il territorio è stato in grado di esprimere negli anni. Il Villaggio Barona ha l'obiettivo di rappresentare un nuovo centro per il quartiere, un territorio denso di funzioni e di significati: dal punto di vista dell'articolazione funzionale si tratta di un'iniziativa che affianca residenza in locazione a basso costo, commercio, servizi alla persona, attività di promozione culturale, strutture ricettive e di accoglienza temporanea, spazi pubblici aperti al quartiere e all'intera città (Rabaiotti, 2000a). La comunità locale è stata coinvolta in un processo di progettazione partecipata con l'intento di avvicinare gli abitanti alla trasformazione di un'area che per molti anni è rimasta chiusa al quartiere: insieme ad una rappresentanza della popolazione locale, agli operatori ed agli utenti dei servizi alla persona già presenti sull'area, i progettisti hanno elaborato una serie di soluzioni per definire il disegno degli spazi pubblici (la nuova strada, la piazza pedonale, il parco di quartiere, il nuovo sagrato) e la disposizione dei diversi edifici.

Il progetto inoltre si è confrontato con un'ulteriore sfida, costituita dai vincoli amministrativi che insistevano sull'area e che sono stati usati come opportunità per la definizione di una modalità di intervento innovativa: l'area infatti era destinata esclusivamente a servizi collettivi di interesse comunale dal Piano Regolatore Generale del 1980. E' stata definita una convenzione tra il Comune di Milano e la Fondazione Cassoni che prevede l'asservimento perpetuo dell'area ad uso di interesse pubblico, in quanto la proprietà del terreno e degli immobili resta alla Fondazione, mentre tutto ciò che vi si realizza viene orientato all'interesse generale sotto il controllo e la verifica dell'amministrazione comunale. L'intervento è stato finanziato in parte dalla Fondazione Cassoni (50%), in parte da una fondazione bancaria (Fondazione Cariplo 25%) e per il resto da una banca (Banca Popolare di Milano 25%)¹⁷.

Il percorso che ha portato alla creazione del Villaggio Barona è iniziato nel 1995 e non è ancora (2010) del tutto concluso. Nel 1999 viene organizzato un evento pubblico che vede la partecipazione di molti abitanti del quartiere ed è l'occasione per suscitare interesse intorno al progetto ed invitare i futuri potenziali abitanti ad esprimere le proprie idee sul modello proposto (Cognetti, Cottino, 2003). Nello stesso anno vengono organizzati vari workshop sui diversi temi del progetto (spazi verdi, aree comuni, strutture di utilizzo pubblico, servizi). Nel 2000 le cooperative e le associazioni responsabili dei progetti sociali che

¹⁷ A partire da quest'esperienza è stata in seguito creata una partnership tra la Fondazione Cariplo, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani e la Regione Lombardia che ha portato nel 2004 alla creazione della Fondazione Housing Sociale allo scopo di promuovere ulteriori progetti innovativi di edilizia sociale in Lombardia.

troveranno spazio all'interno del Villaggio Barona vengono chiamate per discutere insieme il progetto. Alla fine del 2001 viene sottoscritta la convenzione tra Fondazione Cassoni e Comune di Milano e prende avvio il cantiere. Nel dicembre 2003 viene consegnato il primo lotto (78 appartamenti in locazione a canone calmierato, 4 comunità alloggio per persone in condizioni di difficoltà, 12 spazi commerciali ed una piazza pedonale) ed iniziano ad entrare nelle case le prime famiglie assegnatarie. I servizi immobiliari vengono gestiti da una micro-impresa di inquilini. A marzo 2004 apre il cantiere del secondo lotto (un pensionato sociale/ostello per studenti e persone con varie difficoltà e disagi), mentre gli spazi del commercio cominciano ad essere occupati da diverse attività. Nell'estate 2008 viene completata la ristrutturazione di un edificio in linea di due piani (3600 mq), che ospita servizi diurni di assistenza e cura alla persona, in molti casi già attivi da anni nel quartiere e gestiti da volontari. Nel 2009 viene concluso l'ultimo lotto, ossia il parco pubblico del quartiere. E' attualmente in corso la realizzazione di uno spazio per gli spettacoli e la cultura in un'area limitrofa di proprietà del Comune di Milano, che è stata recentemente inserita nel progetto per ospitare un teatro di 270 posti, parcheggi ed un campo giochi.

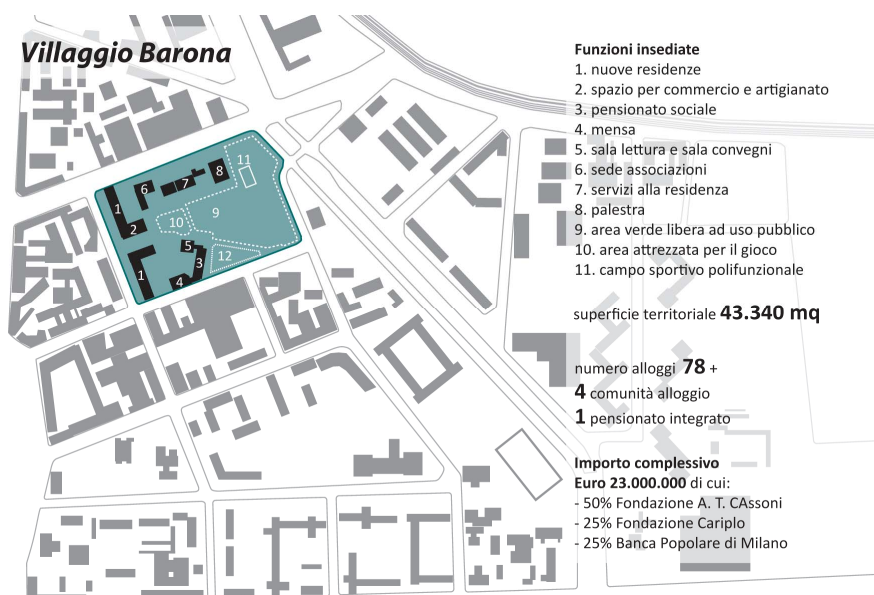


Fig. 4. Villaggio Barona. Dati e contesto. Fonte: Elaborazione di Lina Scavuzzo.

5. Conclusioni

I casi offrono una efficace dimostrazione della articolazione delle possibilità di intervento nella riqualificazione della edilizia residenziale di matrice pubblica in Italia attraverso l'utilizzo di strumenti attuativi di nuova generazione, che

stanno quasi completamente sostituendo i programmi dei quartieri residenziali monofunzionali. I casi illustrano la difficoltà a trovare modalità standardizzate di intervento e, al contrario, la necessità di usare in modo flessibile e innovativo le potenzialità degli strumenti che puntano sulla integrazione funzionale e sulla integrazione tra risorse – economiche, progettuali e gestionali – pubbliche e private.

Si rivela determinante per l'efficacia dei progetti una forte attenzione alla riqualificazione e riprogettazione degli spazi pubblici aperti e degli spazi dedicati alle attività di carattere collettivo, non più riconducibili tuttavia alla tradizionale matrice dei cosiddetti "standard urbanistici", uniformi e determinati da rigide normative quantitative. L'accento si sposta invece sulla necessità di dotare i quartieri residenziali di una gamma di servizi di interesse generale, declinati in relazione alle specificità delle zone urbane, utilizzabili da utenti che siano anche esterni al quartiere. In questo senso, ad esempio, si rileva l'importanza dell'inserimento di attività commerciali e artigianali, considerate nella nuova accezione come servizi di interesse generale e quindi compatibili con un supporto di carattere pubblico, almeno nella fase di start up.

Infine si sottolinea come la gamma delle expertise necessarie per realizzare progetti e attivare processi di riqualificazione come quelli descritti è molto più ampia che in passato, comprendendo ormai in modo ineludibile esperti di gestione dei conflitti, partecipazione, analisi delle politiche pubbliche.

Bibliografia:

- ALASIA, Franco, MONTALDI, Danilo (1975): *Milano, Corea. Inchiesta sugli immigrati*, Feltrinelli, Milán.
- BRICOCOLI, Massimo (2001): "Con distacco appassionato. L'esperienza del Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo", in *Territorio*, n. 19, Franco Angeli, Milán.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1973): *Urbanistica nell'area metropolitana milanese: Sesto S. Giovanni, Monza, Cinisello Balsamo, Muggiò, Clup*, Milán.
- COGNETTI, Francesca, COTTINO, Paolo (2003): "Developers of a different city. New forms of community in laissez-faire Milan", in *CITY. Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol.7, n.2, Routledge, Londres.
- DI BIAGI, Paola (a cura di) (2001): *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma.
- FILPA, Andrea, TALIA, Michele (2009): *Fondamenti di governo del territorio*, Carocci, Roma.
- GABELLINI, Patrizia (2003): *Tecniche Urbanistiche*, Carocci, Roma.
- GRANDI, Francesco (a cura di) (2008): *Immigrazione e dimensione locale*, FrancoAngeli, Milán.
- GUIATI, Federico (a cura di), (2008): *Rigenerazione urbana e accompagnamento sociale. Il caso di via Artom a Torino*, Celid, Turín.

- INFUSSI, Francesco (2010): *CITTA' PUBBLICHE (Pentimenti ed evoluzioni)*, lezione tenuta presso "Urban Planning and Design Course" (Prof. P. Gabellini, Prof. G. Pasqui) il 10.5.2010.
- MORANDI, Corinna (2005): *Milano. La grande trasformazione urbana*, Marsilio, Venezia.
- PALERMO, Pier Carlo (2008): *Prove di innovazione*, Franco Angeli, Milán.
- PUGLIESE, Raffaele (a cura di) (2005) *La casa sociale. Dalla legge Luzzati alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Edizioni Unicopli, Milán.
- RABAIOTTI, Gabriele (2000a): "Progetti nella città senza politiche nelle istituzioni: un progetto alla Barona", in *Territorio* n. 13, Franco Angeli, Milán.
- RABAIOTTI, Gabriele (2000b), "Il planner tra istituzioni e comunità locale. Il caso del Quartiere Sant'Eusebio a Cinisello Balsamo", Position Paper, Seminario, *Dal government alla governance nella regolazione locale: quale forma del piano?*, IUAV, Venezia, 25-26 settembre.
- SECCHI, Bernardo (1984): "Le condizioni sono cambiate", in *Casabella* n. 498/9, Gennaio-Febbraio.

REHABILITACIÓN EN LA PERIFERIA: EXPERIENCIAS DE UN PEQUEÑO PAÍS EX-SOCIALISTA

REHABILITATION ON THE PERIPHERY: EXPERIENCES OF A SMALL EX SOCIALIST COUNTRY

Tibor Endre GERMÁN*

RESUMEN

El artículo presenta el nacimiento, los problemas actuales y las políticas de la rehabilitación de las urbanizaciones socialistas construidas entre los años 1950 y 1980 en Hungría. Se describe el desarrollo del modelo de la construcción de vivienda social en esta parte de Europa Central después de la segunda guerra mundial y sus cambios característicos en las décadas siguientes. Después de los cambios político-económicos de 1990, desde los años 2000, se asoman los procesos de rehabilitación de estos barrios. El artículo examina las dos políticas húngaras más importantes de rehabilitación urbana: los programas gubernamentales que apuntan principalmente a la renovación energética de los edificios y las rehabilitaciones integradas de los últimos años, apoyadas por fondos europeos.

Palabras clave: rehabilitación urbana, periferia, Hungría, socialismo, políticas de vivienda.

ABSTRACT

The article presents the formation, the actual problems and the rehabilitation policies of the socialist housing estates built between the fifties and the eighties in Hungary. We intend to give an overview over the evolution of the social housing model after World War II in this region of Central Europe and its changes in the following decades. After the political and economical changes of 1990, practically from the 2000s rehabilitation processes of these quarters appear. The study examines the two main policies of urban regeneration of housing estates: governmental programmes that principally aim the energy efficient renovation of the buildings, and integrated urban rehabilitations with European subsidies of the last few years.

Keywords: Urban Rehabilitation, Periphery, Hungary, Socialism, Housing Policies.

* Arquitecto-urbanista, instructor del Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Universidad Técnica de Budapest (BME), Budapest, Hungría.

El autor agradece a las siguientes personas su ayuda y apoyo en la elaboración del artículo: a Márta Nagy, arquitecta-urbanista, por sus útiles consejos; a Éva Gerőházi, investigadora del Metropolitan Research Institute de Budapest, por su asesoramiento científico; y a María Castrillo Romón, de la Universidad de Valladolid, y a Albert Brenchat Aguilar, estudiante de arquitectura de la Universitat de València, por la revisión de la versión castellana.

1. Introducción

Mientras que, en los países desarrollados de Europa occidental, a partir de los años 1960, terminadas las grandes reconstrucciones de posguerra, pasan a primer plano la producción inmobiliaria privada y la intención de conseguir un entorno residencial de calidad, los países socialistas recorren un trayecto muy diferente. En Hungría, como en otros países del bloque oriental, siguiendo el ejemplo soviético, prácticamente hasta los cambios políticos de 1989-90, la construcción de vivienda quedó bajo control estatal y fue uno de los instrumentos más importantes de la “auto-representación” del estado comunista. Fruto de ese momento son los barrios residenciales construidos a partir de los años 1950 y, en particular, los grandes conjuntos de bloques prefabricados cuya construcción se inició a partir de mitad de los sesenta y que forman la periferia de las ciudades húngaras. Para éstos se plantea ahora la necesidad de la rehabilitación.

Los problemas de estos barrios, urbanizaciones o polígonos son bastante diferentes a los de sus coetáneos occidentales nacidos también de la tradición modernista-funcionalista. Mientras que, en ciertas ciudades de Francia o en el este de Alemania, los grandes conjuntos de bloques pertenecen a las zonas más afectadas por la crisis social, esto no puede decirse, en general, de los conjuntos húngaros. La quinta parte del total de las viviendas húngaras se encuentra en estos barrios, que acogen también a la quinta parte de la población del país. Como cabe suponer para un parque tan grande, tanto su estado físico como sus condiciones sociales son bastante heterogéneas, de manera que se pueden observar dos rumbos principales en los procesos de rehabilitación: uno orientado por los fundamentos gubernamentales de la renovación técnica de edificios, con la eficiencia energética como objetivo preferente; y el otro, orientado a la rehabilitación social-integrada de las áreas en posición más desventajosa y que aprovecha las subvenciones europeas accesibles desde 2007.

En el artículo que sigue, se presenta brevemente la historia de la constitución de los grandes conjuntos residenciales en Hungría y también los factores y experiencias fundamentales de los procesos actuales de la rehabilitación urbana.

2. Apuntes histórico-urbanísticos sobre la construcción de las periferias residenciales socialistas

2.1. Construcción de la vivienda social en la época socialista

Después de la segunda guerra mundial, la construcción de conjuntos de grandes bloques o “urbanizaciones” se convertiría en el modo de producción de vivienda masiva en Hungría. Aparte de reducir el déficit de alojamiento, estas obras jugaron un papel muy importante en la demostración de la potencia de la economía socialista y también en el intento de legitimar el sistema político – especialmente después de la revolución de 1956. Junto a esto, la estrategia

territorial del estado proponía el desarrollo de los centros provinciales frente a Budapest. Los años cincuenta y sesenta se caracterizaron por la construcción de “urbanizaciones” de 3 ó 4 plantas, de estilo “socreal” (socialista-realista) o modernista y basadas en el uso de tecnologías tradicionales. Se localizaron preferentemente en áreas de ensanche, alrededor de los núcleos urbanos y con buenas condiciones infraestructurales, justo en la época del nacimiento de las ciudades industriales socialistas.¹

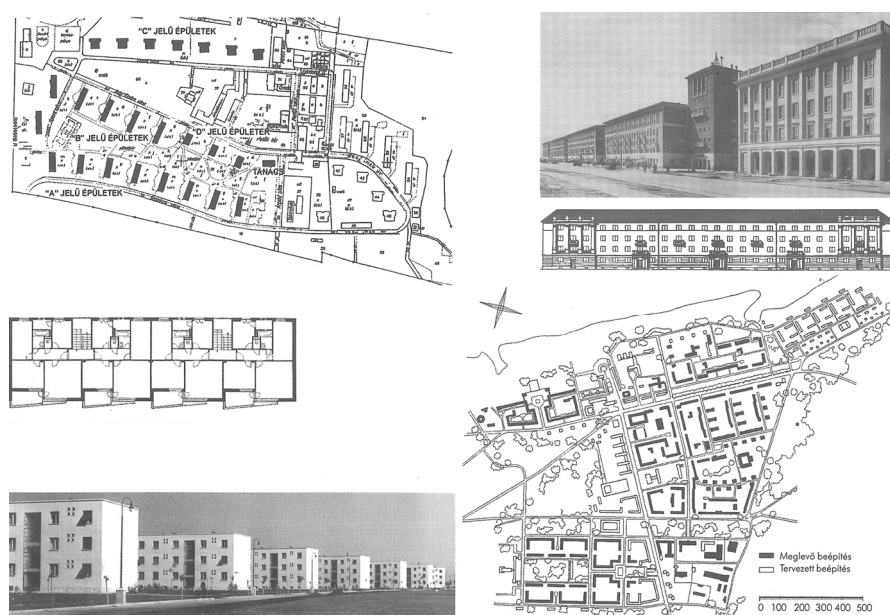


Fig. 1. Urbanización de la fábrica de aluminio en Almásfűzítő y el centro de Sztálinváros (“Ciudad de Stalin” – hoy Dunaújváros). El modernismo de la posguerra y el “socreal” de los años cincuenta.
Fuente: Körner y Nagy, 2006, pp. 193 y 202-203.

Para resolver la escasez cuantitativa de alojamiento, a principios de los años sesenta, el gobierno lanzó el “Programa de construcción de vivienda de 15 años”. Su objetivo fue la construcción de 1.000.000 de viviendas para que todas las familias húngaras pudiesen tener su propia casa. Los arquitectos y los políticos consideraron que, con las tecnologías tradicionales, el programa sería irrealizable, por lo que decidieron desarrollar una infraestructura de la prefabricación. En 1970, habría ya en Hungría 10 de las llamadas “fábricas de casas”, con una capacidad de producción de 30.000 viviendas al año, y, en ese momento, se inicia el programa que produciría grandes conjuntos de viviendas edificados a base de paneles prefabricados. La mayoría de estas áreas están ubicadas en el borde de la ciudad y

¹ No es solamente en la periferia donde se contruyeron las urbanizaciones durante esta época, pues varios centros urbanos fueron transformados y reconstruidos tras la demolición de la edificación antigua.

se componen repetitivamente de torres y bloques lineales de 4, 10 ó 15 plantas con cubierta plana, lo que les confiere una gran uniformidad. Para conseguir terrenos suficientemente amplios para los nuevos programas de urbanización, no se dudaba en demoler las edificaciones preexistentes. Estas nuevas “urbanizaciones”, dotadas con edificios públicos, equipamientos comerciales y amplios espacios verdes, reunían entre 5.000 y 15.000 viviendas, y una población de 15.000 a 35.000 habitantes.

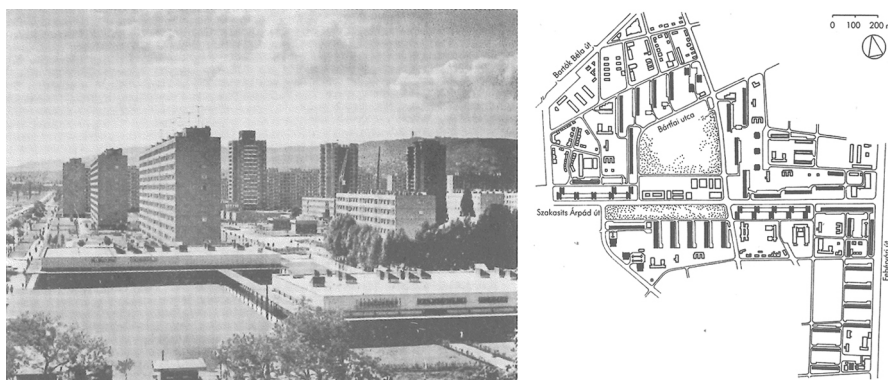


Fig. 2. Urbanización de Kelenföld, Distrito XI. de Budapest. Fuente: Körner y Nagy, 2006, p. 294.

A principios de los años ochenta, la prefabricación seguía siendo dominante pero se diseñaban conjuntos más variados y de menor escala. Los bloques se ordenaban en torno a patios, se volvería a la cubierta inclinada, etc.²

A partir de la segunda mitad de la década, los problemas económicos se agravan y el volumen de la edificación estatal cae rotundamente. Al llegar los años 1990, con los radicales cambios políticos, la construcción de la vivienda social prácticamente se termina.

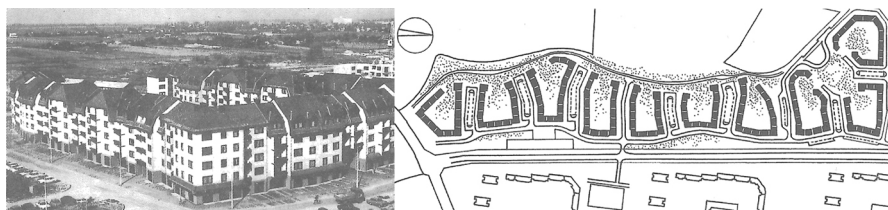


Fig. 3. Urbanización de Tócsó-völgy, Debrecen. Hacia un entorno más acogedor. Fuente: Körner y Nagy, 2006, pp. 320 y 340.

² El largo periodo de la construcción de edificios prefabricados permitía la innovación. En las grandes “oficinas estatales de diseño” (estudios privados apenas había) se elaboraron algunas nuevas tipologías y tecnologías. El problema era que sólo se podía usar una combinación muy limitada de instrumentos.

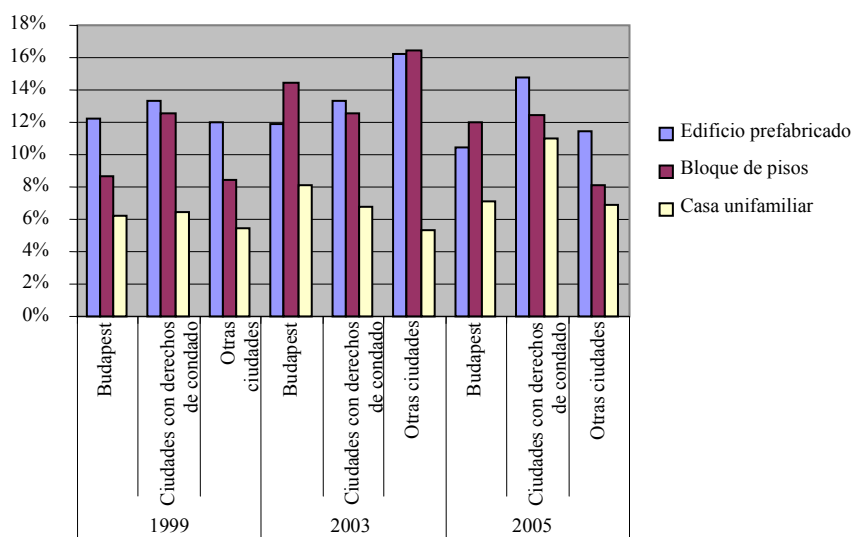
2.2. Mecanismos de la distribución de vivienda

En Hungría, durante la época socialista, la distribución de la vivienda fue controlada por el Estado. En los años 1950-1960, teóricamente, los pisos se distribuían según condiciones sociales pero, en la realidad, tenía preferencia la gente de buena posición económica. Después, en los setenta, se daría preferencia a los criterios sociales, de lo que resultó que la vivienda social llegaría a ser más alcanzable para las familias con muchos hijos y menores ingresos. Al final de los años ochenta, con los cambios de las políticas de vivienda nace un “cuasi-mercado” (Hegedüs, 2007) y se aumenta el volumen de la construcción del sector privado y de las cooperativas, mientras que se acelera la migración de las personas acomodadas.

2.3. Desafíos de la nueva era

Los cambios políticos de 1989-90, la transición a la democracia y a la economía capitalista conllevaron muchos cambios, también para los vecinos de las “urbanizaciones”. Las viviendas sociales pasaron a ser propiedad de los municipios, que no disponían de recursos necesarios para mantenimiento y renovación (las rentas no cubrían estos gastos y no contaban con otros fondos). Esto constituyó una razón para que, finalmente, se decidiese venderlas a sus ocupantes. Bajo ventajosas condiciones de crédito, muchos arrendatarios pudieron comprar a precios muy bajos las viviendas que habitaban. Sin embargo, por otro lado, el socialismo se llevó a la tumba su generoso sistema de subvenciones, de lo que resultó que los gastos del mantenimiento se incrementaron desmedidamente. Como consecuencia de todo ello, el porcentaje de vivienda social cayó de un 25% a un 5% y los nuevos propietarios consiguieron una vivienda muy barata pero con gastos muy altos.

A partir de ese momento, la movilidad residencial aumentaría rápidamente en las “urbanizaciones” (tabla 1): los más acomodados se trasladarán a una casa unifamiliar suburbana y los menos pudientes se irán a núcleos rurales buscando una forma de vivir más barata. Los que se quedan pertenecen mayoritariamente a las clases medias (Hegedüs, 2007).

Tabla 1. Proporción de familias con intención de cambiar de domicilio en 5 años.

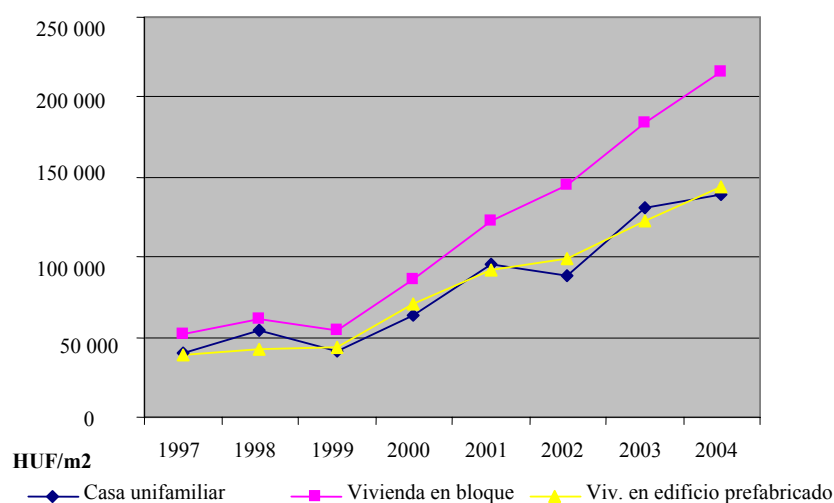
Nota: "Ciudades con derechos de condados" es la categoría que la administración pública de Hungría otorga a las 18 capitales de provincia más otras cinco ciudades importantes, cuya población supera los 50.000 habitantes.

Fuente: Metropolitan Research Institute 2007.

3. Perspectivas sobre la situación actual de los grandes conjuntos de vivienda social en Hungría

Las "urbanizaciones" construidas hasta los años 1990 forman hoy en día una masa muy heterogénea, tanto desde un punto de vista arquitectónico-urbanístico como socio-económico. Su *status* depende de varios factores, entre los que destacan los siguientes: en qué época, con qué tecnología y con qué ideas urbanísticas se construyeron; su posición urbanística dentro de la ciudad; y qué criterios y mecanismos rigieron la distribución de las viviendas. Hay otro elemento significativo: la valoración social de las "urbanizaciones" es, en general, negativa. El llamado "síndrome de la urbanización" (Egedy, 2003) une aquellos estereotipos que se vinculan a estos barrios, como el ambiente impersonal, la fealdad, los gastos altos, las tensiones sociales, la falta de seguridad, etc. Pero la realidad muestra una imagen mucho más matizada. En muchos casos, la opinión de los vecinos es bastante diferente: ellos aprecian los amplios espacios verdes, la comodidad de los apartamentos y la accesibilidad de los servicios. Ni la valoración inmobiliaria de las "urbanizaciones" (tabla 2) ni los procesos sociales de los últimos 20 años (tablas 3 y 4) corroboran la idea de un declive generalizado de las urbanizaciones, si no más bien la de una cierta polarización que, según se deduce de la observación directa, va ganando intensidad.

Tabla 2. Evolución del precio medio de la vivienda en Hungría según los distintos tipos de edificios, 1997-2004.



Fuente: Metropolitan Research Institute 2007.

Tabla 3. Porcentaje de población con calificación académica según localidad y tipo de vivienda.

	Budapest			Ciudades con derechos de condados			Otras ciudades		
	1999	2003	2005	1999	2003	2005	1999	2003	2005
Edificio prefabricado	21	23	29	21	22	19	15	15	16
Bloque de viviendas	28	27	32	24	25	13	13	15	17
Casa unifamiliar	27	35	36	20	20	25	10	12	13

Fuente: Metropolitan Research Institute 2007.

Tabla 4. Porcentaje de viviendas “con gastos impagados”, según localidad y tipo de vivienda.

	Budapest		Ciudades con derechos de condados		Otras ciudades	
	1999	2003	1999	2003	1999	2003
Edificio prefabricado	10,7	11,1	8,6	7,4	10,6	6,0
Bloque de viviendas	6,7	8,9	7,5	3,9	5,7	8,5
Casa unifamiliar	6,3	4,1	5,9	4,1	7,6	5,4

Fuente: Metropolitan Research Institute 2007.

En un universo de casos tan heterogéneo, ¿cuáles han sido los problemas detectados que, en torno al año 2000, justificaron el arranque en Hungría de importantes programas y procesos de rehabilitación urbana?



Figs. 4 a 6. (De izquierda a derecha) El centro de la Urbanización de Kelenföld (Budapest, Distrito XI) y espacios públicos de la Urbanización de Békásmegyer (Budapest, Distrito III), espacios apreciados por los vecinos. Fuentes: <http://hg.hu/cikk/epiteszet/4940-kinek-kell-a-kelenfoldi-varoskozpont> (Fig. 4.); Körner, Locsmándi, Pálfi et al, 2007 (Fig. 5 y Fig. 6).

3.1. Factores energéticos y técnicos

Entre los problemas que han servido de revulsivo de la política de rehabilitación en Hungría, destaca antes que ningún otro el gasto enorme de funcionamiento y mantenimiento de los edificios de viviendas, problema responsable con frecuencia de no pocas tensiones sociales. De hecho, los gastos de una vivienda en una de estas “urbanizaciones” son más altos que los de cualquier otro tipo de hábitat en Hungría y ello es, en buena medida, a causa del gran coste de la calefacción. Es habitual que barrios enteros estén servidos por grandes centros de calefacción alimentados por gas natural, una materia prima bastante cara -y más teniendo en cuenta sus cambios de precio.

Al problema del coste de producción de calor se le suman los problemas de gestión de ese gasto (basada en el pago de una cuota proporcional a la superficie de la vivienda); la escasa eficiencia energética de las edificaciones; la obsolescencia, pasados 20 o 30 años desde la construcción de éstas, de algunas de sus instalaciones, dispositivos y sistemas (ascensor, ventilación, fontanería, juntas elásticas, aislamientos de cubierta, puertas y ventanas, etc.); y, sumado a todo ello, la coincidencia en el tiempo de la manifestación de todos estos problemas, lo que significa una acumulación importante de cargas para los habitantes (Hegedüs, 2007).

3.2. Problemas urbanísticos

Se han descrito también problemas urbanísticos que afectan la vida de los vecinos. Muchas “urbanizaciones” están ubicadas en el borde de la ciudad y, en muchos casos, su conexión rodada con otras áreas urbanas no ha sido resuelta de forma satisfactoria. Aunque se ha dotado a estos barrios de equipamientos urbanos básicos (guarderías, colegios, supermercados), se echan en falta algunos que contribuirían de manera importante a la calidad de vida y a la vitalidad de los “urbanizaciones”. Dos problemas generalizados son la escasez de aparcamientos y el deficiente estado de los espacios públicos.

La estructura parcelaria es una característica urbanística interesante de las “urbanizaciones”. La parcela que corresponde a cada edificio se llama “parcela flotante” y se define, dentro de las supermanzanas, para cada edificio de propiedad particular. La “parcela flotante” contiene el edificio y sus terrenos anexos, que comprenden la acera y los terrenos donde se establece la conexión a las redes de servicios públicos. En la práctica, termina identificándose con un terreno cuyo límite recorre el contorno del edificio a un metro de distancia. Fuera de las “parcelas flotantes”, el resto de espacios libres son públicos y propiedad del municipio. Pero el ayuntamiento apenas tiene fondos para mantenerlos y desarrollarlos y, como lamentable herencia cultural del socialismo real (cuando todos poseíamos todo, pero nadie era propietario de nada), la mayoría de la gente hasta el día de hoy no se siente responsable de los bienes comunes. El resultado es que muchos espacios verdes están en condiciones deficientes y no sirven a las demandas de los distintos grupos de vecinos.

Otro aspecto es el efecto psicológico del entorno sobre sus habitantes. La repetición monótona de los bloques uniformizados, la falta de puntos de orientación o de espacios semipúblicos y el ambiente poco atractivo son solamente algunos aspectos que contribuyen a que, en muchos casos, la vida en las “urbanizaciones” sea menos confortable.



Figs. 7 y 8. Espacio público en Óbuda (Budapest, Distrito III) y acceso a edificio en espera de rehabilitación (Budapest). Fuentes: foto del autor (Fig. 7); Körner, Locsmándi, Pálffy et al, 2007 (Fig. 8).

3.3. Problemas sociales

En una parte bien definida de las “urbanizaciones”, se concentra la población de nivel socioeconómico bajo (jubilados, familias monoparentales y personas solas con muy pocos recursos). Para muchos de ellos resulta difícil cubrir de los gastos de mantenimiento y funcionamiento de la vivienda y, a menudo, incurrir en impagos y descubiertos. Sin apoyo externo, serían incapaces de realizar las rehabilitaciones necesarias.

Se aprecia, además, conflictos de convivencia entre generaciones y entre grupos sociales en el uso de los espacios públicos.

4. Políticas de rehabilitación

Las diferentes condiciones de las “urbanizaciones” requieren de diversos modos de rehabilitación. Sin embargo, los primeros programas gubernamentales no diferenciaban entre los distintos barrios y su objetivo principal fue subvencionar la rehabilitación de edificios de manera normativa para maximizar el volumen de resultados. Este criterio favoreció la rehabilitación de los edificios en los que los habitantes tenían una cierta capacidad de financiación y se puso de relieve que la necesaria rehabilitación de los barrios en situación más desventajosa precisaba de programas más integrados.

4.1. Los programas “Panel” y “Panel Plus”

Hacia el año 2000, cuando las condiciones económicas del país posibilitaron que la vivienda volviese a constituir un objeto de discusión política, los tres objetivos principales que se marcaron fueron: la activación del sistema de créditos de vivienda, el aumento del sector de la vivienda social y la rehabilitación urbana.

Junto a los programas que se encargaban de la rehabilitación de las “zonas crisis” de los centros urbanos, se inició el “Programa Panel” para apoyar la rehabilitación de las urbanizaciones de casas prefabricadas. Se trataba de convocar concursos para las comunidades de propietarios con la finalidad de ayudar a la financiación de una renovación técnica que mejorase la eficiencia energética de los edificios. En los casos seleccionados, los gastos de rehabilitación quedaron cubiertos a partes iguales entre las subvenciones gubernamentales, los fondos municipales y los recursos de los habitantes. En 2005, se lanzó el “Programa Panel Plus”, con condiciones financieras más flexibles y con un campo de actuación que se ampliaba a la renovación de los espacios públicos.

Los dos programas se basaron en un supuesto fundamental: se pensaba que los mayores problemas de las urbanizaciones eran de naturaleza técnica y que su resolución aseguraría que la valoración inmobiliaria de los conjuntos se sostuviese o descendiese sólo de manera leve. El sistema no era discreto frente a los diferentes perfiles de los solicitantes. Se trataba de manera igual a las distintas “urbanizaciones”, fuese como fuese su componente social.

En los últimos años, los dos programas consiguieron resultados muy importantes. Los edificios prefabricados reúnen una tercera parte de las viviendas de las ciudades húngaras (en torno a 750.000). Entre 2002 y 2007, el 20% de ellas, unas 150.000, se beneficiaron de dichos programas y el número de las convocatorias de concursos de subvenciones sigue creciendo a buen ritmo. Durante esos cinco años las comunidades de propietarios recibieron aprox. entre 100 y 120 millones de euros de subvenciones, lo que significa que el montante total de las obras de rehabilitación de edificios prefabricados rondaría los 300 a 360 millones de euros (tablas 5 y 6). La mayor parte de este importe fue aplicado al aislamiento térmico exterior de las fachadas, a la modernización de los sistemas de calefacción y al cambio de ventanas y puertas. Sin embargo, últimamente, los fallos de los concursos revelan una creciente preferencia por proyectos más

complejos que incluyan también la renovación de las instalaciones, del aislamiento de la cubierta y la reforma de los espacios públicos (Hegedüs, 2007).

Tabla 5. Programa “Panel” 2002-2007: número de solicitudes presentadas y aprobadas, y número de viviendas y subvenciones concernidas, según tipo de localidad.

Tipo de ciudad candidata	Solicitudes presentadas				Solicitudes aprobadas			
	Núm.	Número de viviendas	Subvención		Núm.	Número de viviendas	Subvención	
			Millones de HUF	Miles de euros			Millones de HUF	Miles de euros
Budapest	284	29.371	5.189	19.218	248	24.618	3.698	13.696
Ciudades con derechos de condado	2.815	126.533	22.365	82.834	2 663	119.897	21.396	79.245
Otras ciudades	566	22.950	4.631	17.152	512	19.889	4.691	17.374
Total	3.665	178 854	32.185	119.204	3.423	164.404	29.785	110.315

Fuente: Metropolitan Research Institute 2007.

Tabla 6. Relación entre tipo de localidad, presencia de viviendas prefabricadas y resultados del Programa “Panel” 2002-2007.

	Porcentaje de viviendas prefabricadas	Reparto de subvenciones de rehabilitación de viviendas prefabricadas	Porcentaje de viviendas prefabricadas que han sido rehabilitadas con subvención
Budapest	36%	15%	9%
Ciudades con derechos de condado	46%	73%	35%
Otras ciudades	19%	12%	14%
Total	100%	100%	22%

Fuente: Metropolitan Research Institute 2007.

4.2. Perspectiva crítica de la experiencia rehabilitadora y reflexiones sobre alcances, límites y retos

Cuando se intenta valorar la justificación, los efectos y la eficacia de los programas gubernamentales, se ve que, en muchos aspectos, estos programas iniciaron unos procesos muy beneficiosos. Frente a la situación alemana, por ejemplo, donde la despoblación de las “urbanizaciones” prefabricadas es un fenómeno intenso y preocupante, en Hungría, este escenario tiene poca probabilidad a medio plazo – lo que constituye una razón más para una política de rehabilitación potente. Con la subvención a la rehabilitación de edificios prefabricados, se facilitó la mejora de una cantidad significativa de las viviendas húngaras. Los gastos de funcionamiento y mantenimiento bajan, la imagen de la urbanización se mejora. En un edificio prefabricado, muchas veces encontramos comunidades de 100 a 200 propietarios. Es posible que, sin un motivo externo, fuera mucho más difícil poner en marcha el proceso de rehabilitación. Hay

muchos propietarios que, sin subvenciones, no podrían pagar los gastos de funcionamiento y de rehabilitación a la vez. Además, al tratarse de un sistema normativo, el procedimiento de gestión es sencillo. El sistema de apoyo también tiene un efecto catalizador: las rehabilitaciones exitosas, los buenos precedentes pueden incentivar a otras comunidades y también a los mismos vecinos para invertir en su propia vivienda. La participación de los habitantes es inevitable y la colaboración puede mejorar la vida pública de la comunidad y reforzar los vínculos entre la gente y su entorno residencial. Uno de los efectos más importantes de los proyectos húngaros es que, mediante las rehabilitaciones, mejora de la eficiencia energética de las viviendas y esto permite reducir sus gastos y vehicular una cierta educación ambiental.

Se puede observar que las mayores beneficiarias de estos programas son las ciudades con derechos de condado, esto es, las principales ciudades de provincias. Por el contrario, comparando las ayudas recibidas con la proporción de viviendas prefabricadas que acogen, Budapest y las ciudades húngaras menores consiguieron un apoyo más pequeño. Las estadísticas muestran que no es posible establecer una relación clara entre las condiciones sociales-económicas de la población y los resultados de los programas de renovación en las ciudades.

El éxito de los programas depende de muchos factores aislados (Hegedüs, 2007) si bien es cierto que, para el aprovechamiento eficaz de los fondos, se necesita la colaboración efectiva de muchos participantes. Y, en esto, quizás sea el ayuntamiento quien juega el papel más importante: si no tiene una visión clara sobre el futuro de la ciudad, si no existe una firme voluntad política de rehabilitar las “urbanizaciones” y si el ayuntamiento no es capaz de organizar y controlar todo el proceso de rehabilitación, no hay lugar para el éxito. Por otra parte, es él quien puede seguir las ayudas, movilizar a los representantes de las comunidades de propietarios y, a través de ellos, a los habitantes; quien puede controlar la calidad de la ejecución y propagar los resultados, etc.

También en base a las primeras experiencias de los programas, hay que hablar de errores y ocasiones perdidas. Hay opiniones que dicen que, a largo plazo, la rehabilitación de edificios no será un instrumento capaz de impedir el declive de los valores inmobiliarios y de las condiciones sociales de las “urbanizaciones” (Körner, 2007) y, de hecho, no es en absoluto evidente que de la rehabilitación aislada de los edificios resulte un ambiente urbano más atractivo. El aislamiento de las fachadas, por ejemplo, ofreció una buena oportunidad para cambiar la apariencia uniforme y repetitiva de los conjuntos y, sin embargo, pocos han sido los casos donde se ha acometido una verdadera reforma de las fachadas o donde se han usado estas superficies enormes con fines artísticos. Además, a falta de una concepción de conjunto para un número significativo de bloques, los resultados conseguidos son, a veces, un poco “caóticos”.

Por otro lado, para mejorar la calidad de vida de los habitantes son necesarias transformaciones urbanísticas: la rehabilitación de los espacios verdes, el establecimiento de nuevos espacios públicos, la mejora de los enlaces urbanos, etc. Algunos pasos hacia la sostenibilidad también son discutibles. En algunos proyectos ejemplares, se instalaron colectores solares para disminuir los gastos de

la calefacción pero son muy frecuentes los casos donde los vecinos simplemente decidieron desconectarse de la red de calefacción e instalar su propia caldera, con las consecuencias previsibles: la red es menos eficiente y quienes siguen conectados a ella soportan un gasto más alto. Si las grandes centrales de calefacción sustituyesen su alimentación de recursos fósiles por recursos renovables, podrían abastecer muchas más viviendas con energía limpia y barata.



Fig. 9. Estudios para las fachadas de unos bloques de pisos. Proyecto de los estudiantes de arquitectura de la Universidad Técnica de Budapest. Fuente: Tari, 2007.



Figs. 10 y 11. El llamado “Pueblo-casa” (Faluház) en Óbuda (Budapest, Distrito III). El edificio residencial más grande de Hungría, que abarca 886 viviendas, antes y después de la renovación.

Fuentes: <http://epiteszforum.hu/node/13547> (Fig. 10) y foto del autor (Fig. 11)

En síntesis, las medidas adoptadas como desarrollo de los primeros programas de rehabilitación de los barrios periféricos en Hungría atenuaron los problemas más graves pero, en muchos aspectos, no contaron con la aproximación compleja exigible.

4.3. Mejora social, rehabilitación integrada

Desde 2007, Hungría tiene acceso a fondos de la Unión Europea para perfeccionar su política de rehabilitación urbana. Las condiciones de las convocatorias europeas requieren programas más integrados que las convocatorias nacionales. Las ciudades están obligadas a elaborar estrategias integradas y a delimitar zonas de acción concentrada. Se presta más atención al desarrollo integrado del entorno urbano y a la mejora social. En Hungría, la rehabilitación integrada en los centros de las ciudades tenía ya una historia bastante larga pero este tipo de aproximación era desconocida en las “urbanizaciones” de la periferia

hasta 2008, cuando se lanzaron las primeras convocatorias de los concursos europeos.

En diversos países occidentales, los programas de rehabilitación o renovación urbana se centran sobre “zonas en crisis”, afectadas por la segregación socioespacial y la inmigración económica. Estos problemas se pretenden enfrentar elevando el valor inmobiliario de esas áreas mediante amplios programas de intervención que suelen incluir la demolición de edificios existentes, la construcción de edificios nuevos, la transformación de la distribución de las viviendas, etc. Con todo ello, se producen resultados espectaculares. En Hungría, sin embargo, las diferencias de contexto no permiten apropiarse de estos instrumentos. El declive de las “urbanizaciones” no ha llegado a ser tan grave, los recursos financieros son limitados y la alta proporción de viviendas en propiedad dificulta el reemplazo de la población. Y como las limitaciones financieras no permiten intervenciones muy costosas, la concentración de la acción y el uso eficiente y sinérgico de los instrumentos es muy importante. La rehabilitación sirve como instrumento de prevención. Sus objetivos principales son la detención del empeoramiento, el mantenimiento de la población mediante la mejora de la calidad de vida y el aumento de sus oportunidades. Los programas integrados apuntan a la vez a la modernización de los edificios, a la reducción de los gastos de funcionamiento y mantenimiento, a la ampliación de los servicios accesibles y a la atenuación del desfavorecimiento de la población. Para conseguir una mejora de calidad sostenible es necesario movilizar a los habitantes y desarrollar su concepto de propiedad, de responsabilidad hacia su entorno.

Si queremos optimizar la eficiencia de los programas, es recomendable definir en cada caso un orden propio de preferencias entre los complejos instrumentos urbanísticos, sociales, arquitectónicos, energéticos y económicos. El orden de preferencias tiene que tomar en consideración la gravedad de los distintos problemas de cada zona. En esto es exactamente en lo que reside el carácter integrado de los programas.

Las convocatorias europeas presentan problemas recurrentes en su aplicación en Hungría. Dejando al margen las dificultades administrativas, es notorio que, en muchos casos, los proyectos aprobados son, sobre todo, los que intentan cumplir los requisitos de la convocatoria, a menudo a pesar de que esto no coincide con los problemas reconocidos como más importantes en la ciudad. Así, el aprovechamiento de los fondos no es muy eficaz: se aplican muchos recursos a problemas menores. Para que los proyectos sean verdaderamente eficaces y exitosos, el sistema concursal debería que ser más flexible y los solicitantes (los municipios) tendrían que asimilar mejor el pensamiento estratégico y la planificación correspondiente.

Hay municipios que, por falta de dinero o de conocimiento, aun no han establecido los marcos organizativos e institucionales adecuados para coordinar y avanzar en procesos de rehabilitación y desarrollo urbano. Este es uno de los aspectos que deben mejorar. Hay que añadir además que, en la opinión de algunos expertos, también sería necesario ampliar la política de rehabilitación integrada a las “urbanizaciones” que presentan condiciones mejores, no restringirla a las más

desfavorecidas, para evitar así el declive de su valoración inmobiliaria a largo plazo (Rab, 2009).

5. Conclusión

El acceso a fondos europeos en el periodo 2007-2013 se presenta para Hungría como una oportunidad única para la rehabilitación física y la mejora socioeconómica de sus ciudades y, dentro de ellas, en particular, las grandes “urbanizaciones” construidas en la época socialista. El estado actual de éstas está determinado por su antigüedad, su posición en la estructura de la ciudad, los mecanismos socialistas de distribución de viviendas y los cambios en la estructura de la propiedad inmobiliaria después del cambio político.

Junto a los programas estatales de subvenciones normalizadas, orientados a solventar los problemas de funcionamiento y mantenimiento de edificios y a su mejora energética, se pusieron también en marcha programas integrados, largamente financiados por fondos europeos, dirigidos a las áreas residenciales “en crisis”. Sus objetivos principales son prevenir e impedir el declive físico y socioeconómico de esas “urbanizaciones” y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Dada limitación en el tiempo del acceso a esos fondos europeos, resulta muy importante que, durante los años en que estén disponibles, estos recursos abundantes se empleen con la mayor eficacia posible, de tal manera que procuren la duración en el tiempo de sus efectos. Para conseguirlo, se necesita una aproximación integrada en la planificación urbana y facilitar la colaboración efectiva entre todos los agentes urbanos implicados.

Bibliografía

- EGEDY, Tamás (2003): “A lakótelep-rehabilitáció helyzete hazánkban. Elméleti és gyakorlati kérdések.” en *Földrajzi Értesítő*, vol. 52/1-2, pp. 107-121.
- HEGEDÜS, József, SZEMZŐ, Hanna (2007): *A lakótelepek helyzete és a „panel program” (2000 és 2006 között). Az iparosított technológiával épült lakóépületek energiatakarékos felújítási programjának tapasztalatai.* Városkutatás Kft., Budapest
- KÖRNER, Zsuzsa, LOCSMÁNDI, Gábor, PÁLFY, Sándor, KÁLMÁN, László, MOLNÁR, Imre, GERÓHÁZI, Éva, SOMOGYI, Eszter, SZEMZŐ, Hanna (2007): *Paneles lakótelepek rehabilitációs stratégiájának előtanulmánya.* Építész Stúdió Kft. – Klimol Kft. – Városkutatás Kft., Budapest
- KÖRNER, Zsuzsa, NAGY, Márta (2006): *Az európai és a magyar telepszerű lakásépítés története 1945-től napjainkig.* Terc, Budapest
- RAB, Judit (2009): “A budapesti lakótelepek kritikai elemzése. A budapesti házigyári lakótelepek városépítészeti kihívásai.” en *Építés-építészettudomány* vol. 37/3-4., Akadémiai Kiadó, Budapest. pp. 359-370.
- TARI, Gábor (2007): *Panelépületek esztétikai rehabilitációja*, fecha de referencia 08-05-2007, disponible en <http://epiteszforum.hu/node/5486>

INTERVENCIÓN INTEGRAL EN BARRIOS: CONCEPTOS, INSTRUMENTOS Y ELEMENTOS DE MEJORA

INTEGRAL INTERVENTION IN NEIGHBOURHOODS: CONCEPTS, INSTRUMENTS AND ELEMENTS OF IMPROVEMENT

David MONGIL JUÁREZ*

RESUMEN

El artículo tiene por objeto analizar la intervención integral en barrios. En este sentido, el texto se articula en tres bloques de muy diversa naturaleza y de diferente extensión e importancia: la noción de barrio; los diferentes instrumentos de planificación que, en Cataluña, ya sea desde un punto de vista sectorial, ya sea desde una perspectiva integral, se están desarrollando en relación con la mejora de barrios; y un apartado final de elementos de mejora.

Palabras clave: barrio, intervención integral, políticas urbanas, instrumentos de planificación, Cataluña.

ABSTRACT

The aim of the article is about the urban integral policies in neighbourhoods. At this sense, the author organizes the text in three sections: on the neighbourhood concept, the neighbourhoods' urban policies in Catalonia; needs, challenges and elements for a better public intervention in neighbourhoods.

Keywords: Neighbourhood, Integral Intervention, Urban Policies, Urban and Territorial Planning, Catalonia.

* Licenciado en Geografía por la Universidad de Valladolid y Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por la Universidad Politécnica de Valencia. Actualmente trabaja en el Servicio de planificación de vivienda y mejora urbana de la Diputación de Barcelona y desarrolla funciones de coordinación y gestión técnica para la redacción y ejecución de proyectos de intervención integral financiados por el Fondo de Barrios de la Generalitat de Catalunya.

1. Introducción

El presente artículo tiene por objeto realizar una aproximación a la intervención en barrios, considerando los proyectos de intervención bajo unas premisas previas: 1- desde un punto de vista integral (urbanismo interaccionando con materias de índole social, económica, ambiental, etc.), 2- desde la óptica de la política y la gestión pública (en especial la de escala local), y 3- desde el mejor conocimiento de la casuística en Cataluña.

Este artículo comienza con una digresión sobre la noción de barrio y sobre las características de los barrios objeto de análisis, para continuar con la articulación del discurso en dos bloques de naturaleza y extensión diversa: primero, la descripción de los diferentes instrumentos de planificación que, en Cataluña, se han desarrollado y se están desarrollando en relación con la mejora de barrios, analizando las aproximaciones sectoriales (o sea, urbanísticas, de rehabilitación y vivienda, o sociales) y las iniciativas de carácter integral (Iniciativa Comunitaria URBAN y Ley de barrios); y, en segundo término, una aproximación a algunos asuntos con vistas a mejorar las intervenciones públicas en barrios: dimensión integral de la propuesta, importancia de la forma de gestión del proyecto, necesidad de evolución epistemológica y metodológica, y contextualización del impacto del proyecto.

Al proceder al análisis de instrumentos y la identificación de elementos para la intervención en barrios, se hace ineludible preguntarse por la noción de barrio y por la identificación de las características específicas comunes a las áreas urbanas donde se concentran las problemáticas derivadas de los procesos de segregación socio-espacial.

Es muy sugerente la revisión del Diccionario de la Real Academia Española, y sus sentidos étimos, pues “barrio” procede de los arcaísmos hispánico *bárri*, (exterior) y clásico *barrī* (salvaje). Hay muchas acepciones posibles del término, si bien, salvo casos concretos (por ejemplo, Barcelona¹), suele carecer de una delimitación espacial y poblacional precisa, y menos aún se concibe como ámbito de proximidad de la política pública en cuestiones como el espacio público o los equipamientos.

En resumen, podríamos entender por barrio una parte de la ciudad en ocasiones delimitada administrativamente (aunque sin competencias –ni exclusivas, ni concurrentes, ni compartidas), con un relativo grado de homogeneidad social y sentido de pertenencia de sus habitantes, que constituye una unidad básica en la percepción de la vida urbana. Pero, de hecho, cuando hablamos de intervención urbanística en barrios ¿estamos pensando en la intervención genérica a escala de barrio o en la intervención concreta en

¹ Se recomienda acceder al espacio dedicado a la “Barcelona de los barrios” existente dentro de la web municipal <http://www.bcn.es/bcnbarris/ca/>

determinados barrios por unos motivos específicos? A lo largo del presente artículo vamos a tratar de acercarnos a los barrios en relación con las teorías de caracterización estructural de las formas de acumulación del capital inherentes a la gestión del territorio y al proceso de urbanización en las sociedades occidentales.

Cabe destacar cómo la tradicional valoración, percepción y utilización del territorio en clave preferentemente económica (no ya sólo como fuente de recursos, soporte de actividades y receptor de residuos, sino básicamente como activo generador de importantes expectativas de capitalización de rentas mediante su urbanización) ha contribuido al progresivo fortalecimiento de los procesos de segregación socio-espacial (Harvey, 1977; Marcuse 1989 y 1995; Davis, 2003; Indovina 2006 y 2007; Soja, 2008; Nel.lo, 2008). En este sentido, asistimos a una progresiva segregación espacial de los grupos sociales, fundamentada en la diferente capacidad de elección del lugar y el tipo de residencia de los grupos de población de acuerdo con la renta de que disponen. Dicho proceso, que se acompaña de la voluntad de buena parte de la ciudadanía de rodearse de iguales con objeto de proyectar un determinado modo de vida, ha adquirido en España, en algunos casos y lugares, con la llegada a lo largo de los últimos años de numerosa población extranjera de bajo poder adquisitivo, una nueva dimensión étnica o racial (Llop, Valls, Albors y Mongil, 2008).

En definitiva, encontramos que nuestras ciudades se componen de diferentes elementos o partes (barrios) que están determinados de forma estructural por el perfil socioeconómico de la población que las habita, un perfil socioeconómico que guarda una estrecha relación, en muchas ocasiones determinante, con el resto de rasgos esenciales del barrio (origen, morfologías, rasgos sociales y culturales, elementos de identidad, etc.). Así, cuando nos acercamos al concepto de barrio a lo largo del presente artículo, lo hacemos no ya sólo desde los criterios arriba expresados, sino además desde las siguientes características:

- Están habitados por una población de un perfil socioeconómico concreto (asociado a las clases muy bajas, bajas o bajas-medias de la sociedad, es decir, a las de menor poder adquisitivo, menores niveles formativos y menos relacionadas con los grupos de decisión e influencia).
- Presentan unos bajos niveles de inversión pública (en ocasiones con significativos déficit históricos) y muy reducidos niveles de nueva inversión privada (en especial, para actividades económicas de alta competitividad).
- Su origen tiene mucho que ver con determinados procesos de crecimiento económico y desarrollo de actividades (desde los barrios surgidos en torno a una fábrica hasta los del “desarrollismo” del tercer cuarto del siglo XX).
- Morfológicamente, son heterogéneos (grandes polígonos de vivienda plurifamiliar resultado de importantes operaciones de promoción pública o privada, *collage* de fincas plurifamiliares de promoción individual fruto de la sustitución y densificación de tejidos residenciales populares preexistentes, sectores de autoconstrucción, etc.).

- Sus parques de viviendas sufren deterioro (motivado tanto por los propios materiales de construcción como por las dificultades económicas de los ocupantes).
- En muchas ocasiones presentan significativos déficit urbanísticos (urbanización y redes de abastecimiento de mala calidad, falta o localización periférica y no estructurante de equipamientos y espacios verdes, etc.).
- Están estigmatizados por la reveladora presencia de población emigrada extranjera recién llegada y de bajo poder adquisitivo, y de elevados índices de población en situación o riesgo de exclusión social.
- En relación con su dinámica comunitaria, en muchas ocasiones, ha estado protagonizada por movimientos vecinales reivindicativos de servicios y equipamientos urbanos (en algunas ocasiones, relacionados con los movimientos políticos y sindicales).

1. Intervención en barrios: de las iniciativas urbanísticas y de rehabilitación a las aproximaciones de dimensión integral

Existe una heterogénea y diversa variedad de instrumentos que, de forma directa o indirecta, están dirigidos a la mejora de la situación y condiciones de estos barrios (Áreas de Rehabilitación Integral, Áreas de Renovación Urbana, Planes de Mejora Urbana -“Planes Especiales de Reforma Interior” en otras comunidades autónomas-, Proyectos de Intervención Integral de Ley de barrios, proyectos URBAN, proyectos URBANA, etc.).

En su análisis, deben ser distinguidas las aproximaciones de carácter sectorial, dirigidas a la resolución o mejora de los problemas urbanísticos de barrios, de las intervenciones que, de una manera integral (pluridisciplinar o multisectorial, si se prefiere) y con el objeto de reforzar la dimensión social del urbanismo, se han dirigido y se dirigen a la mejora de barrios.

1.1. Aproximaciones sectoriales para la mejora de barrios

Se pueden advertir dos formas de aproximación sectorial a la mejora física de los barrios: desde la vivienda y su rehabilitación (Áreas de Rehabilitación Integral y Áreas de Conservación y Rehabilitación), y desde la planificación urbanística (Planes de Mejora Urbana).

1.1.1. Barrios, vivienda y rehabilitación: las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y las Áreas de Conservación y Rehabilitación (ACR)

Uno de los problemas básicos en los barrios españoles es el del mantenimiento y conservación del parque de viviendas. Con objeto de atender estas problemáticas los diferentes planes estatales de vivienda (y las legislaciones

autonómicas en la materia) han venido regulando las ayudas económicas dirigidas específicamente a ámbitos de escala intraurbana.

En este sentido, cabe destacar que los sucesivos planes estatales de vivienda han ido evolucionando a lo largo del tiempo y ampliando su naturaleza (condiciones necesarias para su delimitación, actuaciones financiadas, tipos de área urbana subvencionable) a medida que se han ido poniendo de manifiesto la complejidad y heterogeneidad de las problemáticas existentes.

Actualmente, el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, concretamente en el objetivo político octavo del preámbulo, establece la voluntad y necesidad de

“reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad, como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales, los núcleos de población en el medio rural, y contribuir, con las demás administraciones, a la erradicación de la infravivienda y el chabolismo”.

De esta forma, define dichas iniciativas de rehabilitación como una de las actuaciones protegidas (es decir susceptibles de recibir subvención) y las concreta en: “Áreas de Rehabilitación Integral” de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (en adelante, ARI); “Áreas de Renovación Urbana” (en adelante, ARU), y Programas de ayudas para la erradicación del chabolismo.

Cabe centrar el análisis básicamente en las Áreas de Rehabilitación Integral, no ya sólo porque son las de mayor trayectoria y consolidación, sino porque presentan una línea de intervención específicamente dirigida a la noción de barrios “degradados” y exigen no sólo una delimitación del área susceptible de ayudas, sino su justificación mediante una memoria-programa en que se traten y analicen la situación tanto del parque de viviendas como de las problemáticas sociales, económicas y ambientales del barrio.

De acuerdo con el actual decreto, el programa de ARI recoge las condiciones básicas para obtener financiación para la mejora de los tejidos residenciales. Dichas ayudas no se limitan a la rehabilitación de los elementos privativos y comunes del edificio, sino que se hacen extensivas también, en los espacios públicos incluidos en el ámbito de las ARI, a las obras de urbanización, reurbanización o accesibilidad, así como a la promoción de nueva vivienda protegida dentro del ámbito.

El programa señala que las ARI financiadas oficialmente declaradas podrá tener como posibles beneficiarios de las ayudas (dependiendo de su naturaleza) tanto a promotores de la actuación y propietarios de las viviendas o edificios, como a inquilinos autorizados por el propietario, o comunidades de propietarios incluidos en el perímetro del ámbito.

Con carácter previo al acuerdo de la comisión bilateral de seguimiento, el Ministerio de Vivienda exige recibir la siguiente documentación:

- a) La delimitación geográfica precisa del perímetro del ARI, recogiendo las determinaciones estructurales pormenorizadas del planeamiento vigente, así como todos los parámetros urbanísticos que afecten al área delimitada.
- b) Una Memoria-Programa compuesta, al menos, por los siguientes documentos:
 - Una Memoria de la situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental del ARI, debidamente justificada sobre la base de indicadores e índices estadísticos o, en su defecto, sobre la base de informes técnicos, incluyendo además un diagnóstico de la situación existente y los objetivos.
 - Un Programa de Acciones Integradas coherente con los objetivos y que especifique de forma pormenorizada las medidas propuestas en los ámbitos socioeconómico, educativo, cultural, dotacional y de equipamientos públicos; de eficiencia energética y utilización de energías renovables; de mejora de la habitabilidad y accesibilidad del entorno urbano y de las viviendas y edificios; y, especificando las instituciones implicadas, la estimación de costes y las fuentes de financiación, así como los compromisos establecidos para su puesta en marcha, desarrollo y seguimiento, con justificación de la viabilidad financiera de las operaciones, la identificación de indicadores de seguimiento y una memoria acreditativa de la participación social.
 - La determinación del presupuesto protegido, a partir del presupuesto total de la actuación, que incluye el coste total de la rehabilitación de viviendas y edificios, la urbanización, y los equipos técnicos de gestión del ARI.
 - El plan de realojo temporal y retorno que corresponda, con especificación de la programación temporal y económica de los realojos y de las medidas sociales complementarias para la población afectada.

En definitiva, las ARI han constituido y constituyen uno de los principales referentes de intervención en barrios periféricos, no ya sólo porque se objetivan en un barrio delimitado y caracterizado (de hecho en muchos casos es el único tipo de instrumento que tiene que ver con el urbanismo y la vivienda que lo realiza), sino por la importancia de las ayudas económicas para su ejecución, y por la familiarización que la ciudadanía tiene con el concepto de ARI, ya desarrollado en buena parte de los centro históricos de las principales ciudades.

En el caso de Cataluña, a lo largo de los últimos años no ha constituido una figura de significativa importancia, derivado, por una parte, del impacto político, socioeconómico u mediático generado por la aparición de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de una atención especial; y, por otra, porque la propia normativa catalana en materia de vivienda (Ley 18/2007 del derecho a la vivienda) no realiza una mención específica a las

ARI, sino que las engloba dentro de otro tipo de instrumento como son las “Áreas de Conservación y Rehabilitación” (ACR).

Concretamente, las Áreas de Conservación y Rehabilitación (artículos 36 y 37 de la citada ley catalana del derecho a la vivienda), constituyen un ámbito delimitado y declarado como tal por el Ayuntamiento donde exista una especial problemática en materia de conservación y rehabilitación del parque de viviendas (si dicha delimitación comporta ayuda financiera por parte de la Generalitat de Catalunya o del Gobierno de España, cabe acordar la declaración previamente con dichos organismos). La declaración comporta la posibilidad de aplicar:

- La declaración de utilidad pública a efectos de expropiación, imposición de servidumbres o ocupación temporal de terrenos.
- La aprobación de normas, planes o programas de rehabilitación.
- La adopción de órdenes de ejecución para el cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación, con posibilidad de conseguir financiación complementaria a las ayudas ya existentes de la Generalitat.
- El ejercicio por parte del ayuntamiento de los derechos de tanteo y retrato previstos en la ley catalana de urbanismo.
- La necesidad de informe favorable de la Generalitat para cualquier procedimiento de derribo de inmuebles ocupados.
- La creación de un ente gestor que impulse el proceso de rehabilitación y proteja los derechos de los ocupantes legales.
- La suscripción de convenios de rehabilitación con cargo a un fondo económico específico.
- La obligación de incorporar al mercado los inmuebles desocupados en un término concreto.

De acuerdo con esta naturaleza, las ACR constituyen el instrumento de intervención más potente en materia de rehabilitación existente en Cataluña y son aplicables a municipios o áreas dentro de los mismos donde exista una grave problemática en materia de conservación o rehabilitación de edificios y viviendas o una problemática social grave asociada a estos aspectos (*mobbing* inmobiliario, gentrificación, etc.).

Desde un punto de vista teórico, es igualmente reseñable el hecho de que con las ACR se supere el proceso de arriba abajo (programa de ayudas estatal que incluye ARI y presentación de proyectos por parte de los ayuntamientos con el previo acuerdo autonómico) para articular un proceso de abajo arriba (ayuntamiento que detecta problemática y necesidades, que decide delimitar ACR, que decide solicitar o no a otras administraciones públicas y que declara ACR). Por el contrario, en la práctica se está comprobando cómo, dado el estado de las haciendas locales, la inexistencia de fondos de ayudas para ayuntamientos específicamente dirigidos a la declaración de ACR ha supuesto que su número y significación sea hasta ahora testimonial (máxime ante la posibilidad de tener un mayor apoyo económico vía ayudas de la Ley de Barrios, que analizamos posteriormente).

Con objeto de desarrollar el decreto estatal, la Generalitat de Catalunya aprobó el Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan para el derecho a la vivienda 2009-2012, que establece la posibilidad de que los ayuntamientos delimiten “Áreas de Rehabilitación” (que no tienen porqué guardar relación directa ni indirecta con las Áreas de Conservación y Rehabilitación señaladas con anterioridad). Para ello, los ayuntamientos deberán presentar a la Generalitat de Catalunya la pertinente memoria-programa y contar con un Plan Local de Vivienda².

Finalmente, tal y como señalábamos con anterioridad, el Real Decreto 2066/2008, define como actuaciones protegibles dos tipos de iniciativas de formulación novedosa, como son las Áreas de Renovación Urbana y los Programas de ayudas para la erradicación del chabolismo. Las ARU constituyen ámbitos en los que la intervención requiere actuaciones de demolición y sustitución de edificios. Complementariamente, permiten también la financiación en espacios públicos de obras de urbanización, reurbanización o accesibilidad. Por lo que se refiere al programa de erradicación del chabolismo, su carácter aún más específico se dirige fundamentalmente a la subvención de los procesos de realojo y el acompañamiento social de los mismos.

1.1.2. Barrios y planificación urbanística: Planes de Mejora Urbana (PMU)

Al margen de la creación y aplicación de las ARI, bastante más reciente en el tiempo, y especialmente en relación con su aplicación a otros ámbitos urbanos que no fueran los centros históricos, la intervención convencional en barrios periféricos ha estado protagonizada por el desarrollo y ejecución del planeamiento urbanístico especial y derivado.

Dichos instrumentos de planeamiento, ya deriven de la entrada en vigor de un nuevo planeamiento general, ya lo hagan de alguna modificación puntual, son el resultado y el punto de debate entre la definición de modelos urbanos y la concreción de las necesidades y demandas ciudadanas. Es decir, por un lado, gran parte de las demandas urbanísticas de la ciudadanía, especialmente las protagonizadas en los 1980 y 1990 por movimientos vecinales, fueron atendidas mediante la definición y ejecución de planes derivados y especiales (dotación de equipamientos, creación de espacios verdes...). Por otro lado, hubo proyectos urbanísticos de fuerte impacto en el tejido preexistente (recalificaciones, reestructuración viaria, expropiaciones y realojos, sustitución de edificaciones existentes, etc.) articulados en planes urbanísticos que sirvieron de catalizador o generaron la movilización social y la protesta, bien fuera sobre la base de discursos del tipo *NIMBY* o “aquí no” (Nel.lo, 2003) o del tipo “aquí sí”, “así mejor”, etc.

² Instrumento que define la política municipal de vivienda en programas de actuaciones de seis años y que constituyen el instrumento base para concertar ayudas económicas en materia de vivienda entre ayuntamientos y Generalitat de Catalunya.

En la actualidad, en Cataluña, este tipo de instrumentos se concretan en la forma de los Planes de Mejora Urbana (PMU). Regulados por el Decreto Ley 1/2005, de 26 de julio, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, han venido a sustituir y a dar mayor contenido y determinaciones a anteriores figuras de planificación en suelo urbano (como los Planes Especiales de Reforma Interior -PERI- o los Estudios de Detalle -ED). Por lo que se refiere a sus determinaciones, en gran medida equivalentes a las de los instrumentos existentes en otras Comunidades Autónomas en suelo urbano no consolidado (pues en suelo urbano consolidado se limitan a completar o acabar obras de urbanización y de regulación volumétrica y de fachadas), completan el tejido urbano, acometen operaciones de rehabilitación, de reforma interior, de remodelación, de cambio de usos, de reurbanización, de ordenación del subsuelo, de saneamiento, etc. Cabe recordar que los planes de mejora urbana que acometen operaciones de reforma interior, de remodelación, de cambio de usos o de reurbanización pueden reconvertir la estructura fundamental del sector, la edificación existente o los usos principales, y sustituir integral o parcialmente infraestructuras.

Si bien constituye un instrumento básico para transformación de nuestras ciudades y garantiza el cumplimiento de las normas de distribución de cargas y beneficios propios de la actividad transformadora, cabe destacar también que su ejecución no sólo resulta compleja (en especial, cuando existe una elevada proporción de tejido residencial habitado) sino que, en muchos casos, va acompañada de un importante halo de polémica en torno a la mayor o menor oportunidad de la propia iniciativa y a la complejidad intrínseca que la gestión y ejecución de dichos planes, en la mayoría de los casos liderados por la administración pública, comporta (procesos expropiatorios, realojos, cambios en la fisonomía del tejido urbano) o puede generar (renovación del tejido comercial, transformación de los grupos de población que habitan el barrio, etc.).

Igualmente, al margen de los lógicos, habituales y, en muchas ocasiones, oportunos movimientos en contra de algunas de las determinaciones que se plantean desde los actuales PMU (y anteriores PERI), han cobrado fuerza los mensajes y demandas que señalaban que los problemas del barrio son más amplios de lo que se pretende y no pueden solucionarse sólo mediante el planeamiento urbanístico. Este hecho ha supuesto y está suponiendo que:

- algunas iniciativas de intervención en barrios periféricos de carácter urbanístico se hayan complementado con iniciativas de carácter social. Por ejemplo la formulación y ejecución de un PERI en el barrio Trinitat Nova dio pie a la definición y desarrollo del tan citado y halagado “Pla Comunitario de Trinitat Nova”³; y que
- algunas iniciativas de carácter urbanístico de intervención en barrios periféricos hayan desembocado en proyectos de carácter integral. Por

³ Se pueden consultar algunos artículos relacionados con el proyecto (Velázquez, 2000; Domingo, García, Céspedes y Rebollo, 2000).

ejemplo, el caso de los sucesivos PERI de la Barceloneta o la transformación urbanística de Santa Catarina han terminado dando pie a sucesivos Proyectos de Intervención Integral de la Ley de Barrios⁴.

1.2. La progresiva consolidación del enfoque integral para la mejora de barrios

La progresiva profundización de los procesos de segregación socio-espacial en las ciudades europeas ha supuesto que, a lo largo de los últimos años, se generaran y se hayan ido consolidando políticas urbanas que, asumiendo las tradicionales intervenciones de renovación, rehabilitación y mejora urbana, han añadido la consideración de una dimensión socioeconómica a fin de no sólo mejorar las condiciones físicas de estos barrios sino también de frenar o, al menos, de mitigar los procesos que contribuyen a reforzar los problemas sociales, económicos, ambientales y urbanísticos.

Así, hemos asistido a lo largo de las últimas dos décadas al desarrollo de políticas urbanas de regeneración urbana de carácter integral por parte tanto de diferentes Estados europeos⁵ como de la Unión Europea (Proyectos Pilotos Urbanos, URBAN I, URBAN II, URBANA) o, en el caso español, de algunas comunidades autónomas (Cataluña, Islas Baleares).

1.2.1. La Iniciativa Comunitaria URBAN / URBANA

La Iniciativa Comunitaria URBAN (articulada en dos periodos de programación de fondos europeos, 1994-1999 y 2000-2006) representó el primer instrumento de escala europea dirigido a la mejora urbana y la primera política pública reglada en España para la intervención integral en barrios, entendida además desde un punto de vista integral, tal como señalaba Aaron Gutiérrez (Diputación de Barcelona, 2008). A nuestro juicio, su carácter innovador, que en el caso español ha servido de espejo y referencia para posteriores iniciativas del tipo “Ley de Barrios”, radicaba en el hecho de que:

- definía una iniciativa pública explícitamente dirigida a la mejora de barrios periféricos, y que de forma implícita reconocía el progresivo

⁴ Para un primer acercamiento a la cuestión, se recomienda consultar los artículos referidos a dichos proyectos, así como con el resto de iniciativas de transformación urbana que aparecen en las diferentes ediciones que, desde 2003, se han editado del Anuario Territorial de Cataluña.

⁵ *Politique de la Ville* francesa, *Contratti di Quartieri* italiano, *New Deal for Communities* y *Sustainable Communities Plan* ingleses, *Integrated Improvement Scheme* danés, etc. Para una profundización en las características de las políticas urbanas de los países europeos, y en especial de las políticas de regeneración urbana a escala intraurbana (sean integrales o no), se recomienda consultar la publicación *National Urban Policies in the European Union* (Van den Berg, Braun & Van der Meer, 2004), así como las ponencias y relatorías que sobre la materia se trataron en la «High Level Urban Sustainability and Integrated Urban Regeneration in Europe» celebrada en Madrid en abril de 2010, y accesibles en la web de la conferencia: <http://www.sepes.es/actualidad/eventos/eu2010>

fortalecimiento de los procesos de segregación socio-espacial de las ciudades europeas;

- se formulaba desde una dimensión integral o multisectorial, es decir, que expresaba de forma simultánea, coordinada e interrelacionada diagnósticos e intervenciones sobre cuestiones urbanísticas, sociales, económicas y ambientales; y
- fomentaba fórmulas de gestión y coordinación de iniciativas urbanas asentadas en la cooperación y corresponsabilización de diferentes niveles de la administración, la participación de los agentes locales o la creación de redes de intercambio de conocimiento.

En el marco de URBAN I (1994-1999), se desarrollaron 118 programas, 29 de ellos en España y en el de URBAN II, 70 programas, 10 de ellos en España. Debido al aparente éxito de la iniciativa (Diputación de Barcelona, 2008), con objeto de recoger y dar continuidad al espíritu y a la experiencia de la pasada Iniciativa URBAN, el Gobierno español consideró oportuno seguir desarrollando este tipo de intervención integrándola dentro del Eje de “Desarrollo local y urbano” de los Programas Operativos Regionales 2007-2013 cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En este sentido, tal y como recogían las bases reguladoras de la convocatoria para la obtención de las ayudas, los proyectos que solicitasen la ayuda económica debían formar parte de zonas urbanas de ciudades que tuviesen una población de derecho superior a 50.000 habitantes o bien ser capitales de provincia que cumpliesen al menos tres de los siguientes requisitos: fuerte índice de desempleo; débil tasa de actividad económica y alto nivel de pobreza y exclusión; necesidad de reconversión por dificultades económicas y sociales; elevado número de inmigrantes, minorías étnicas o refugiados; bajo nivel educativo y elevado índice de abandono escolar; nivel elevado de criminalidad y delincuencia; tendencias demográficas precarias, y degradación medioambiental de la zona.

La propuesta debía justificar igualmente la delimitación precisa de la zona elegible (que podía afectar a dos o a varios municipios limítrofes siempre y cuando la zona de actuación seleccionada constituyese un claro e ininterrumpido continuo urbano), realizar un diagnóstico y una estrategia integral de la situación existente, y plantear un programa que podía ir dirigido a una variada tipología de actuaciones: investigación, desarrollo tecnológico e innovación; sociedad de la información; integración social y la igualdad de oportunidades; medio ambiente urbano y reducción y tratamiento de residuos; desarrollo del tejido económico; formación profesional, etc. Finalmente, el proyecto debía incluir una propuesta de gestión, control y seguimiento de acuerdo con la normativa comunitaria vigente.

Un total de 43 ciudades españolas han sido seleccionadas en el programa Iniciativa URBANA 2007-2013 para impulsar proyectos de “desarrollo urbano sostenible”. Estos proyectos recibirán más de 344 millones de euros procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea, y estarán cofinanciados por las distintas administraciones locales hasta alcanzar una inversión final prevista de más de 542 millones de euros.

1.2.2. La “Ley de Barrios” de Cataluña

Actualmente, el instrumento de referencia en Cataluña en materia de mejora urbana de barrios es el “Proyecto de Intervención Integral”⁶ surgido como resultado de la aprobación de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren de una atención especial, conocida popularmente como “Ley de Barrios”.

Esta ley catalana supone el primer marco legal aprobado en España⁷ que se dirige específicamente a la mejora de barrios con problemas y a la lucha contra los procesos de segregación socio-espacial. La ley lleva asociada la creación de un fondo financiero destinado a la rehabilitación y a la promoción específica de aquellos barrios que, por sus características, requieran de una atención especial por parte de la Administración.

Con objeto de instrumentalizar el proceso, la Generalitat de Catalunya abre anualmente una convocatoria de ayudas para que los ayuntamientos presenten las propuestas de Proyectos de Intervención Integral que pretenden que sean cofinanciados por la Generalitat. Algunas de las características principales de ese programa de ayudas son las siguientes.

- El programa se dirige de manera prioritaria a aquellas áreas donde se combinan problemas de involución urbanística, pérdida o crecimiento demasiado acelerado de población, y déficit económicos y sociales, concretamente: a) núcleos antiguos, b) polígonos de viviendas, c) áreas de urbanización marginal.
- Los ayuntamientos son los responsables de la definición del proyecto y de la ejecución de las intervenciones, cuya duración no deberá superar los cuatro años.
- La cuantía originaria de la asignación es cofinanciada hasta en un 50% por la Generalitat de Catalunya y el 50% restante, entre el ayuntamiento y otras fuentes de financiación (principalmente particulares, sobre todo en actuaciones de rehabilitación), con un límite máximo de inversión total de más de 20 millones de €. No obstante, a partir desde el año 2009 se ha abierto una doble convocatoria: una para municipios con población superior a los 10.000 habitantes, que continúa manteniendo esa proporción 50-50; y otra para los municipios por debajo de aquel umbral de población. En este segundo caso (llamado “Viles en Projecte”), la Generalitat puede llegar a cubrir el 75% de la inversión total y se ha

⁶ Se recomienda visitar el espacio *web* que la Generalitat de Catalunya tiene dedicado al programa de barrios: http://www10.gencat.net/ptop/AppJava/cat/arees/ciutats_barris.jsp Del mismo modo, para una primera aproximación al enfoque, objetivos y primer balance de la ley, se recomienda consultar los artículos de Francesc Muñoz (2006) y de Oriol Nel·lo (2008) y las publicaciones que se citan en la bibliografía (Generalitat de Catalunya, 2009).

⁷ Posteriormente, otras comunidades autónomas han desarrollado normas específicas en materia de barrios, como por ejemplo la «Llei 2/2009 de rehabilitació i millora dels barris dels municipis de les Illes Balears».

establecido una inversión mínima total del proyecto de un millón de euros.

- La estrategia de las intervenciones debe de ser integral. Así, la ley y el reglamento que la desarrolla (Decreto 369/2004, de 7 de septiembre) establecen que los proyectos pueden prever actuaciones en los siguientes campos: a) mejora del espacio público y dotación de espacios verdes; b) rehabilitación de los elementos colectivos de los edificios; c) provisión de equipamientos para uso colectivo; d) incorporación de tecnologías de la información de los edificios; e) fomento de la eficiencia energética, el ahorro en el consumo de agua y el reciclaje de residuos; f) equidad de género en el uso del espacio urbano y los equipamientos; g) la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas; y h) programas que comporten una mejora social, urbanística y económica del barrio.
- Igualmente, y en la medida en que se entiende que el proyecto ha de ir más allá de la ayuda económica que se solicita a la Generalitat, han de detallarse también todas aquellas actuaciones para las que, formando parte del proyecto, no se solicita ayuda. Concretamente, se valora de forma positiva la existencia de iniciativas relacionadas: vivienda, servicios sociales, trabajo, sanidad, educación, comercio, seguridad ciudadana y otras políticas sectoriales.
- Los criterios de selección de las propuestas son dobles. Por una parte, se tiene en cuenta la problemática existente a partir de un número de indicadores estadísticos referidos a cuatro campos diversos: urbanismo, demografía, infraestructuras y equipamientos, y problemáticas económicas y sociales. Por otra, se evalúa la calidad del proyecto y su capacidad para dar respuesta a la situación del barrio. Particular atención se presta al carácter integral de los proyectos presentados, de manera que se tiende a priorizar aquellos que intervienen en el conjunto de las ocho áreas de actuación posibles.

Un aspecto fundamental para garantizar la correcta ejecución de cada proyecto viene marcado por la obligatoria constitución de los “comités de seguimiento y evaluación”, compuestos por representantes de la Generalitat, del Ayuntamiento y de los vecinos (a través de sus asociaciones y entidades). Tienen como función la coordinación de las actuaciones, el seguimiento de su ejecución, la evaluación de sus resultados y el fomento de la participación ciudadana.

Si bien hace apenas seis años que se comenzó a desarrollar la iniciativa y han sido casos muy concretos los que han conseguido ejecutar completamente el proyecto sin necesidad de prórroga (en el caso de la primera convocatoria, únicamente los ayuntamientos de Terrassa y Santa Coloma de Gramanet), se pueden apuntar unos primeros resultados⁸.

⁸ En este sentido, la propia ley determinaba su autoevaluación al cabo de cuatro años. Fruto de ella, la Generalitat de Catalunya (2009) editó y presentó la publicación *La Llei de barris: una aposta col·lectiva per a la cohesió social*.

En relación con la inversión realizada, cabe señalar que entre los años 2004 y 2009 se han llevado a cabo seis convocatorias que han dado lugar a la financiación y puesta en marcha de 117 Proyectos de Intervención Integral con un compromiso de inversión pública global cercano a los 1.200 millones de euros. El reparto de la inversión comprometida por campo de actuación (según datos de la Generalitat sobre el período 2004-2008) era el siguiente:

- a) Espacio público: 45,7%
- b) Elementos colectivos y edificios: 9,8%
- c) Equipamientos: 21,84%
- d) Tecnologías en edificios: 1,2%
- e) Sostenibilidad del desarrollo urbano: 4,31%
- f) Equidad de género: 1,9%
- g) Accesibilidad: 6,4%
- h) Mejora social y económica del barrio: 8,7%

Puede apreciarse que las líneas de actuación directamente relacionadas con “la piedra” (fundamentalmente los tres primeros campos) conformarían casi tres cuartas partes del total de los proyectos. En cualquier caso, antes de entrar a poner en entredicho el carácter integral de las propuestas por dicha cuestión, cabe tener en consideración las diferencias de coste que por ejemplo tiene la reurbanización del barrio, o la construcción de nuevos equipamientos en relación con la ejecución de programas sociales y económicos.

Del mismo modo, es destacable que el desarrollo de la Ley de Barrios haya servido como elemento catalizador para la formulación de otros programas complementarios específicamente dirigidos a estos barrios. Así ocurre por ejemplo en los ámbitos de salud (programa “Salut als barris”), inmigración (“Díalegs als barris”), vivienda (convenios específicos de rehabilitación), trabajo (convenios específicos de formación ocupacional) o participación ciudadana, por citar algunos ejemplos.

La Generalitat defiende que el desarrollo de la Ley de Barrios ha fortalecido la cohesión social y la dinamización comunitaria de los barrios, ha mejorado la imagen que sus habitantes tienen de éstos, ha reducido los déficits y problemáticas socioeconómicas existentes y ha consolidado unos modelos de gestión de las políticas públicas basados en la cooperación interadministrativa y la transversalidad entre diferentes iniciativas sectoriales⁹.

2. Elementos para la mejora de la intervención en barrios

Tras la comprensión de instrumentos y enfoques sobre la intervención en barrios, se abren cuestiones a tener en cuenta de cara a mejorar la definición y

⁹ Aspectos que también destaca el Ayuntamiento de Terrassa en la publicación *La Llei de Barris a Terrassa: Una experiència per a la reflexió* (2009).

ejecución de este tipo de iniciativas: la dimensión integral de la intervención; la importancia de la gestión y del papel de las redes de cooperación, concertación, y participación; la necesaria evolución epistemológica y metodológica en la definición, redacción y ejecución de los proyectos, y la contextualización del impacto del proyecto.

2.1. La dimensión integral de la intervención

Las características de los instrumentos de intervención en barrios difieren notablemente en función de sus objetivos específicos y los problemas de segregación socio-espacial son complejos y multisectoriales. Pero las iniciativas, programas, planteamientos, estructuras administrativas, conocimientos técnicos, etc. están notablemente sectorializados. La enrucijada planteada no es fácil de resolver, si bien defendemos que las posibles soluciones pasan por la adopción de estrategias de intervención integrales.

¿De qué modo articular la integralidad de las intervenciones?

- Aprovechando, allí donde existan, las normas y los programas dirigidos a la intervención integral en barrios con problemas (como la Iniciativa Comunitaria URBANA o las leyes autonómicas “de barrios”).
- Relacionando y complementando diferentes instrumentos sectoriales desarrollados a escala de barrio (por ejemplo, un Área de Rehabilitación Integral o un Plan de Mejora Urbana complementado con un Plan de Participación o de Desarrollo Comunitario o con un Programa de Dinamización comercial).
- Coordinando programas y servicios sectoriales que ya se estén desarrollando de forma ordinaria en un ayuntamiento, tratando de reforzarlos o de especializarlos a escala de barrio cuando fuera preciso.

En definitiva, y aunque evidentemente son iniciativas ya integradas en su formulación y bien dotadas económicamente (por ejemplo un proyecto URBAN o un proyecto emanado de una ley de barrios) las que están garantizando una actuación concreta y concentrada en tiempo y espacio con resultados más o menos exitosos, no cabe renunciar a buscar fórmulas más flexibles de interrelación de los diferentes instrumentos de carácter sectorial. De hecho, la propia realidad nos lleva de forma indirecta a estas fórmulas sin tenerlas previamente previstas ni planificadas. Así:

- En el desarrollo de la ley catalana de barrios, se va dando pie a nuevos programas sobre cuestiones que no estaban regladas ni financiadas por el fondo de ayuda de barrios (programas de salud, participación o empleo, incremento de los porcentajes de ayudas a la rehabilitación, etc.) y que se estima que están contribuyendo a cuadruplicar la inversión pública en esos barrios.
- Los propios proyectos de barrios engloban diferentes instrumentos sectoriales: planes de mejora, programas de rehabilitación, planes de

dinamización comercial, planes de participación, programas de integración, planes de desarrollo comunitario, etc.

- Son frecuentes los casos en los que una intervención urbanística o de vivienda ha de ser completada con otro tipo de iniciativas sociales¹⁰, habitualmente por la fuerte demanda vecinal.

En cualquier caso, y con independencia de la articulación instrumental del proyecto o modelo de barrio, cabe recordar que la dimensión integral va más allá de la yuxtaposición de iniciativas y pasa por el planteamiento común y la interacción, generando sinergias.

2.2. La importancia de la gestión y el papel de las redes de cooperación, concertación y participación

Con independencia de que la intervención en el barrio se articule en un único instrumento de carácter integral o que sea una suma de intervenciones, como punto de partida cabe tener en consideración la multiplicidad de agentes que habitualmente tienen relación con el proyecto.

- Por una parte, está la administración supralocal que regula y co-financia la iniciativa y que es la encargada de supervisar y garantizar la correcta ejecución del proyecto.
- Por otra, dentro de la propia estructura política y técnica municipal, existen diferentes áreas o servicios relacionados con el proyecto y con diferentes grados de responsabilidad: servicios técnicos de urbanismo, empresas públicas y, en su caso, técnicos relacionados con los servicios a las personas, promoción económica, etc.
- Igualmente, a menudo es necesario contar con la colaboración de agentes privados y de otros agentes públicos para la ejecución concreta de algunas actuaciones.¹¹
- Finalmente, habrá que tener en cuenta la forma de favorecer, canalizar e interpretar el posicionamiento e implicación de los diferentes vecinos y colectivos del barrio.

¹⁰ En este sentido, encontramos casos como el de Trinitat Nova (Barcelona capital) en el que un PMU se terminó acompañando de otras iniciativas sectoriales (como un Plan Comunitario) para terminar desarrollando una iniciativa pluridimensional e integral de reconocido prestigio internacional; o los procesos de los últimos años, en los que los sucesivos PERIS de la Barceloneta o la transformación urbanística de Santa Catarina (en la Ciutat Vella de Barcelona) han terminado dando pie a Proyectos de Intervención Integral de la Ley de Barrios.

¹¹ En este sentido, en muchos casos, la ejecución de las actuaciones es externalizada a empresas privadas especializadas sobre la que habrá que realizar una labor de coordinación y seguimiento. Igualmente, la gestión urbanística que materializará las determinaciones del planeamiento urbanístico depende en muchos casos de los recursos e iniciativas de administraciones superiores o de los particulares, si bien en el caso de barrios con problemas lo más conveniente es que sea la propia administración local la que lidere los procesos.

En definitiva, partimos de la base de que la gobernabilidad de las iniciativas de mejora de barrios es fundamentalmente compleja. Por ello, la definición del órgano de gestión y ejecución del plan adquiere especial significación en los proyectos de mejora de barrios de carácter integral (y así lo determinan de forma específica, por ejemplo, la ley de barrios catalana o la Iniciativa Comunitaria URBANA).

Debido a que habitualmente se trata de proyectos muy localizados en el tiempo y que han de realizar una inversión muy importante en una tipología de intervenciones por lo general diversa, se opta a menudo por crear oficinas dedicadas a la ejecución del proyecto. En este sentido, se entiende que la creación de estructuras específicas de gestión favorece no ya sólo la circulación de información entre los diferentes agentes implicados en el proyecto, sino que incentiva la implicación en el proyecto y la importancia de su ejecución de acuerdo con las condiciones previstas (Diputación de Barcelona, 2008; Generalitat de Catalunya, 2009).

La formulación idónea del tipo de estructura de gestión dependerá de la casuística propia de cada proyecto (tamaño del municipio, localización del barrio, grado de implicación vecinal, peso de cada una de las diferentes líneas de actuación del proyecto, organización y estructura preexistente de los servicios técnicos de la administración o administraciones implicadas en el proyecto, etc.).

En todo caso, tomando como referencia lo que está sucediendo en relación con los proyectos de barrios de la ley catalana¹² podemos apuntar algunos primeros detalles. La Diputación de Barcelona, en la guía metodológica que, desde el año 2007, viene elaborando y actualizando para la elaboración de los proyectos de intervención integral en los que participa¹³, dedica un apartado específico a la forma de gestión del proyecto¹⁴, en el que abre un abanico de posibilidades que, partiendo de la clásica diferenciación entre formas de gestión sin personalidad jurídica (sin y con organización específica) o con personalidad jurídica (organismo autónomo local, entidad pública empresarial local, sociedad mercantil o fundación), sintetiza los pros y contras que presenta cada uno de los modelos en relación con la capacidad de contratación, la autonomía económico-financiera, la capacidad de intervención urbanística y la relación con las estructuras preexistentes.

En la práctica, simplificando la casuística existente, nos encontramos que los ayuntamientos de los municipios pequeños están optando por formas de gestión normalmente sin personalidad jurídica propia y compuestas por una estructura simple de tres o cuatro personas de perfil diverso (urbanismo, derecho, ciencias sociales, promoción económica) que o bien dependen orgánicamente directamente

¹² En el caso del URBAN I y II ya se establecía específicamente la necesidad de generar una estructura de gestión específica para el proyecto. En el caso de la Iniciativa URBANA, dado que se ha comenzado a desarrollar hace poco tiempo, no se considera oportuno hacer un primer balance.

¹³ «Guia per al desenvolupament dels projectes d'intervenció integral. Convocatòria 2010».

¹⁴ Basado en el documento elaborado al efecto por la consultora D'Aleph titulado «Posibilidades jurídicas para la gestión de proyectos de intervención integral de barrios».

de la alcaldía o bien se sitúan en un ambiguo limbo transversal a las áreas y servicios municipales de los que dependen en buena medida a la hora de ejecutar las actuaciones.

Por el contrario, en los municipios de mayor tamaño, el sistema de gestión descansa sobre la base de alguna estructura político-técnica preexistente, generalmente relacionada con las edificaciones y obras públicas (bien sea de un área técnica municipal, normalmente de territorio, urbanismo o vivienda, bien sea un organismo autónomo, empresa pública o sociedad municipal), de modo que pueda facilitar la ejecución de esas complejas actuaciones y, al tiempo, se encargue de coordinar y poner en común el resto de iniciativas de carácter social, económico o ambiental que normalmente se ejecutan desde otros departamentos o servicios del propio ayuntamiento.

Con independencia de la fórmula escogida, los primeros análisis oficiales realizados al respecto apuntan que aquellos ayuntamientos que han creado o redefinido estructuras específicamente dirigidas a la gestión y ejecución del proyecto y las han articulado en una partida presupuestaria común están teniendo mayores grados de eficacia que aquellos que no lo han hecho (Generalitat de Catalunya, 2009).

Es frecuente, por otro lado, que la ejecución de las actuaciones sea más compleja de lo previsto y que se demore, que los costes sean superiores a los estimados e, incluso, que haya que encajar alguna iniciativa o tarea imprevista. Por este motivo, cabe prever una sucesión de incidencias que trastocuen o maticen lo inicialmente previsto y hay que estar preparados para la gestión del cambio, ser capaces de buscar soluciones efectivas con el resto de agentes que intervengan en la ejecución de las actuaciones, saber comunicar y convencer a las administraciones supralocales que financian el proyecto y a la población del barrio que dichas incidencias son lógicas o justificadas, y que su gestión es realista y eficaz.

En este sentido, adquiere enorme importancia la generación y dinamización de redes de cooperación, coordinación, y concertación inter e intra-administrativas y público-privadas (Subirats, 2001; Tarroja i Camagni, 2006; Generalitat de Catalunya, 2009), así como el fomento y consolidación de procesos de participación ciudadana asociados a la redacción y ejecución de los proyectos integrales de mejora de barrios (Velázquez, 2000; Martí-Costa y Parés, 2009).¹⁵

Es recomendable, para ello, articular procedimientos, protocolos y sistemas de formulación flexible que garanticen y faciliten la interacción de los agentes, generando redes (tanto formales como informales) que refuercen relaciones de confianza, complicidad y corresponsabilidad¹⁶ en torno a un objetivo común.

¹⁵ Se recomiendan los artículos de Aarón Gutiérrez y Mario Coyula en el libro «Ciudades en (re)Construcción...» (Diputació de Barcelona, 2008).

¹⁶ Es el caso de redes de trabajo multisectorial como la «Taula per a la Millora Urbana», que establece una fórmula de cooperación entre las diferentes áreas de la Diputación de Barcelona para poner en común el trabajo realizado desde las diferentes oficinas y servicios relacionados con la identificación de necesidades y recursos municipales (2009).

2.3. La necesaria evolución epistemológica y metodológica en la definición, redacción y ejecución de los proyectos

Como sucede en cualquier tipo de instrumento de planificación o proyección territorial o urbanística, los análisis y diagnósticos que fundamentan las estrategias y programas de actuación de las iniciativas de barrios dependen en buena parte de la calidad de la información disponible.

En este sentido, las iniciativas de mejora de barrios están asentando su conocimiento en la información estadística oficial¹⁷ así como en la información no estadística que puedan aportar los ayuntamientos u otras administraciones u organismos públicos.¹⁸ Dicho fundamento es sólido y garantiza rigor de los datos, conmensurabilidad entre ámbitos y momentos, y especificidad y grado de detalle para cada espacio. No obstante, encontramos algunos problemas de base:

- Existe un número limitado de fuentes e indicadores estadísticos. Es más, hay ciertos asuntos básicos para la comprensión de los procesos de segregación socio-espacial (como el grado de concentración de la propiedad, la evolución del valor catastral o de la inversión pública y privada, las características y los hábitos de uso del espacio, la percepción del entorno de la población, etc.) de los que, en líneas generales, no se genera información estadística oficial.
- Cuanto menor es el ámbito, más difícil resulta encontrar información estadística de calidad, algo que se hace más problemático en los barrios en tanto en cuanto no constituyen entidades oficiales ni siquiera en el nivel de análisis. Dicha problemática se trata de subsanar mediante la agregación de la información estadística de las secciones censales municipales (si bien no debe olvidarse que está determinada por motivos electorales y es tremendamente mudable, sobre todo en momentos de fuertes dinámica migratoria). En este sentido, es cierto que cada vez es mayor la información disponible, que se han realizado algunas significativas primeras aproximaciones a la cuestión sobre la base del concepto de barrios vulnerables (Hernández Aja, 1997) y que incluso algunos ayuntamientos como Barcelona, Valladolid o San Sebastián, por citar sólo algunos ejemplos, están fomentando y generando información a escala de barrio: información demográfica basada en la explotación del padrón continuo, estadísticas electorales, información sobre renta, información catastral sobre el uso y características del suelo urbano, parque de vehículos, equipamientos, transporte y, en algún caso,

¹⁷ Datos demográficos de estructura y dinámica de población, así como de características del parque de viviendas del censo, principales macroindicadores económicos de renta, producto interior bruto o estructura productiva, indicadores genéricos de nivel formativo, información del estado de la vivienda basada en el censo de viviendas, etc.

¹⁸ Datos e información (anonimizada) extraída del padrón y el catastro, información sobre consumo de los diferentes suministros (en especial agua y luz), informes aportados por diferentes servicios municipales (asistencia social, expedientes urbanísticos, órdenes de ejecución, presupuestos y organigramas municipales etc.), otros planes y proyectos ya desarrollados, etc.

distribución de actividades económicas a partir de la explotación de los datos del Censo Fiscal. Dichas experiencias, sin embargo, no están aún generalizadas en el territorio y no son extensibles a una buena parte de las fuentes que serían de utilidad para la intervención integral en barrios (información sobre situación social, sobre educación, formación, trabajo, etc.).

- Las fuentes de información municipal, que constituyen una parte significativa de la información de calidad explotable a escala de barrio (con la excepción seguramente del padrón continuo y el catastro), en especial en los municipios pequeños, no siempre está sistematizada ni sintetizada o estructurada para su consulta en un momento concreto.

En definitiva, debe realizarse un significativo esfuerzo (económico y técnico) dirigido a generar información estadística a escala de barrio, así como a aproximar la información municipal a los niveles de rigor, comparabilidad y disponibilidad que exige la estadística, mediante su sintetización y sistematización.

Además de la cuestión de la información, seguramente cabe plantearse y reforzar nuevos enfoques metodológicos. Es sorprendentemente habitual comprobar cómo se utilizan e interpretan con demasiada similitud el mismo tipo de elementos (estructura y dinámica demográfica, estructura productiva, nivel de renta, nivel de formación, tasa de paro, población que recibe pensiones asistenciales, etc.) basados en el mismo tipo de indicadores y fuentes para justificar instrumentos muy diversos que atienden a escalas, finalidades y cuestiones diferentes (planes urbanísticos generales, planes estratégicos de marcado carácter socioeconómico, proyectos integrales de barrios, etc.).

Se muestra así necesario complementar este tipo de modelos de análisis categorizados y sectoriales con los estudios más relacionados con los sujetos y los usos del espacio, que poco a poco comienzan a cobrar protagonismo (Generalitat de Catalunya, 2007; Silva, 1992).¹⁹ En un paso más allá, teniendo en cuenta que las iniciativas para la mejora de barrios periféricos entroncan directamente con la necesidad de identificar, analizar e intervenir sobre unos procesos de segregación socio-espacial de raíz profundamente económica, quizás sea el momento de comenzar a formular experimentaciones metodológicas que partan de modelos analíticos más holísticos, integrales, evolutivos y relacionadas con las causas estructurales del problema, siguiendo los avisos de Harvey. Quizás, un primer paso sea simplemente recordar y asumir la imposibilidad de cualquier instrumento o instrumentos de planificación o proyección de controlar el proceso y el complejo urbano, tal como han estudiado autores como Lefebvre, Choay o Delgado, y la

¹⁹ A modo de primera aproximación, podría apuntarse la utilidad que pueden entrevistas y encuestas de las del tipo que se realizan en relación con los planes de movilidad, o la encuesta de hábitos y condiciones de vida de Cataluña referida en la bibliografía (se recomienda igualmente consultar la web: <http://www.idescat.cat/es/societat/qualitat/ecvhp.html>). Del mismo modo, podrían generalizarse metodologías relacionadas con el uso del espacio público iniciadas ya hace décadas, o con la identificación de los imaginarios de la población (a modo de ejemplo y primera aproximación se recomienda acercarse a la obra y experiencias desarrolladas en Brasil y Colombia por Armando Silva).

necesidad de garantizar la coherencia lógica-retórica, teoría-práctica, discurso-realidad de las iniciativas que desarrollemos (Ramírez, 1998).

2.4. La contextualización del impacto del proyecto: ¿luchando contra la segregación socio-espacial?

El primer elemento que determina las características y el impacto del proyecto son los condicionantes políticos, económicos y temporales que presentan este tipo de iniciativas. Y los acercamientos sectoriales que hemos identificado no tienen por finalidad la problemática de los procesos de segregación socio-espacial sino que, de forma coherente con sus objetivos, a lo sumo, contribuyen a paliar problemas concretos derivados de esos procesos.

En el caso de las aproximaciones integrales a la cuestión (como en el caso de los URBAN o los proyectos de ley de barrios catalanes), cabe contextualizar su impacto y resultados. Las evaluaciones que las propias instituciones han realizado de sus iniciativas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002 y 2003; Generalitat de Catalunya, 2009) destacan el impacto que dichas iniciativas están teniendo en la “mejora” de los barrios intervenidos. Si, en el caso de URBAN, los informes y documentos de evaluación oficiales están protagonizados básicamente por fundamentaciones cualitativas, en el caso de la ley catalana de barrios se ha dado un paso más allá. Así, se ha tratado de cuantificar el efecto de la iniciativa según inversión realizada, dimensión integral sobre la base del reparto de presupuesto entre diferentes campos de actuación, inversión inducida, e incluso comparación de los indicadores socioeconómicos del barrio antes y después de la intervención.

En cualquier caso, sin ánimo de minusvalorar el éxito e impacto de la iniciativa, sí que cabe contextualizar los resultados. En este sentido, las valoraciones de resultados muestran básicamente el grado de ejecución de los proyectos así como la mejora de la situación del barrio con respecto a la situación de partida.

Si el objetivo de este tipo de iniciativas, no obstante, pretendiera otro rumbo, como la mitigación de los procesos (y no sólo de los efectos) de segregación socio-espacial, cabría completar dichas evaluaciones con una comparación dinámica y tendencial de las diferencias existentes entre los barrios objetos de la intervención y el resto de sectores de la ciudad. Y todo ello teniendo en cuenta que las iniciativas integrales de mejora de barrios son intervenciones coyunturales y limitadas en relación con la continuidad y la entidad de los flujos económicos y sociales que generan los procesos de acumulación en el espacio de capital, estructuras de poder, o recursos, con la mentalidad y hábitos de uso del espacio urbano adquiridos por la población, etc.²⁰

²⁰ Además, debe valorarse el momento en el que la generación de una nueva centralidad fomenta procesos contrarios al propio objeto de la intervención, como puede ser el de la gentrificación. Para una primera consulta sobre la generalización de los procesos de gentrificación, se recomienda la lectura del

Con esta instrumentación, en definitiva, muy difícilmente se van a modificar los procesos de segregación socio-espacial²¹. Quizás podría plantearse la idoneidad de reforzar económicamente aún más este tipo de iniciativas y dotarlas de continuidad en el tiempo. El hecho de que comiencen a proliferar marcos legales específicos sobre la materia en algunas comunidades autónomas, superando las intervenciones articuladas en programas o planes sujetos a una mayor inestabilidad y perdurabilidad en el tiempo es ya de por sí un gran avance. Aunque se trata de actuaciones dentro de un sistema que puede pervertirlas o que puede incluso convertirlas en procedimientos de acumulación de rentas.

Bibliografía

- AJUNTAMENT DE TERRASSA (2009): *La Llei de Barris a Terrassa: Una experiència per a la reflexió*. Terrassa.
- Van den BERG, Leo; Van der MEER, Jan, y BRAUN, Erik (2004): *National Urban Policies in the European Union*. Euricur. Rotterdam.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2008): *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*. Colección Estudios. Serie Territorio (5). Diputación de Barcelona. Barcelona.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2009): “Taula per la Millota Urbana”, en *Revitalización Urbana. Buenas Prácticas*. AVS. Madrid.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2010): *Guia per al desenvolupament dels projectes d'intervenció integral. Convocatòria 2010*. (Documento metodológico de actualización anual y libre difusión no editado). Barcelona.
- DOMINGO M., GARCÍA T., CÉSPEDES A. y REBOLLO O. (2000) *Trinitat in-Nova: Per un nou barri sostenible. Innovació, desenvolupament local i benestar social en equilibri amb el medi ambient*. Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2007): *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població. 2006*. Barcelona.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2009): *La llei de barris: una aposta col·lectiva per la cohesió social*. Barcelona.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín (1997): “Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos; catálogo de áreas vulnerables españolas”, en *Cuadernos de Investigación Urbanística (19)*. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid. Madrid.
- INDOVINA, Francesco (2006): “Transformaciones de la ciudad y el territorio a principios del siglo XXI: el archipiélago metropolitano”, pp. 13-42 en G.

artículo de Neil Smith “Gentrificación generalizada: de la anomalía local a la regeneración urbana como estrategia global urbana” (Diputación de Barcelona, 2008).

²¹ Con ello no se quiere poner en entredicho la utilidad y efectividad de este tipo de iniciativas, que evidentemente están sirviendo para mitigar, paliar y aminorar los efectos de los procesos segregativos, contribuir a la dinamización socioeconómica y mejorar el nivel y calidad de vida de su población. De hecho, no cabe sino entenderlas y relacionarlas con la virtualidad y finalidad que en las democracias europeas occidentales presentan las políticas públicas de carácter social.

- Ponce Herrero -edit.-, *La ciudad fragmentada. Nuevas formas de habitat*. Universidad de Alicante, Alicante
- MARCUSE, Peter (1989): "Dual City: A Muddy Metaphor for a Quartered City", pp. 697-708 en *International Journal of Urban and Regional Research*, 13, 4.
- MARCUSE, Peter (2004): "No caos, no Muros: el postmodernismo y la ciudad compartimentada", pp. 83-90 en *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Edicions UPC.
- MARTÍ-COSTA, Marc, y PARÉS, Marc -coords.- (2009): *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* Generalitat de Catalunya. 2009.
- MUÑOZ, FRANCESC (2006): "Fer ciutat, construir territori. La llei de Barris" en *Activitat Parlamentària* 8-9. Generalitat de Catalunya.
- NAVARRO, Ferran, y VILANOVA, Josep Maria (2000): *Transformació de la ciutat construïda, instruments urbanístics*. Edit. UPC. Barcelona.
- NELLO, Oriol -ed.- (2003), *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*. Edit. Empúries. Barcelona.
- RAMÍREZ, José Luis (1998): "Los dos significados de la ciudad o la construcción de la ciudad como lógica y como retórica, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, n° 27. Universidad de Barcelona, Barcelona.
- SILVA, Armando (1992): *Imaginaris Urbanos*. Arango Editores. Bogotá.
- SOJA, Edward W. (2008): *Postmetrópolis: Estudios sobre las ciudades y las regiones*. Ed. Traficante de Sueños. Madrid.
- SUBIRATS, Joan -coord.- (2001): *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Territorio y Gobierno: Visiones (1). Diputación de Barcelona. Barcelona.
- TARROJA, Alex, y CAMAGNI, Roberto -coord.- (2006): *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación del territorio*. Territorio y Gobierno: Visiones (4). Diputación de Barcelona. Barcelona.
- VELÁZQUEZ, Isabela (2000): "La participación social en el proceso de Remodelación de Trinitat Nova" en *Boletín Ciudades para un mundo más sostenible* (revista digital). Programa Hábitat. Ministerio de Vivienda. Madrid.
- VVAA (2004-2008): *Anuari Territorial de Catalunya* (años 2003, 2004, 2005, 2006, y 2007). Societat Catalana d'Ordenació del Territori. Barcelona.
- HARVEY, David (1977): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- DAVIS, Mike (2003): *Ciudad de cuarzo: arqueología del futuro en Los Ángeles*. Lengua de Trapo, Madrid.

Miscelánea

HACIA EL ORIGEN DE LA PLANIFICACIÓN: TERRITORIO, *ENCLOSURE ACTS* Y CAMBIO SOCIAL EN LA TRANSICIÓN DEL FEUDALISMO AL CAPITALISMO

TOWARDS THE ORIGIN OF PLANNING: TERRITORY, ENCLOSURE ACTS AND SOCIAL CHANGE IN THE TRANSITION FROM FEUDALISM TO CAPITALISM

Álvaro SEVILLA BUITRAGO*

RESUMEN

El artículo explora la articulación entre planificación territorial y procesos de cambio social en la Inglaterra de la transición del feudalismo al capitalismo. Las leyes de cercamiento, instrumentos de reordenación de la estructura de propiedad y uso del suelo rural, fueron empleadas durante este período para eliminar viejas formas de reproducción social que obstaculizaban la formación del capitalismo emergente. El trabajo describe el régimen de organización comunal de la tierra anterior al *enclosure* y las formas de vida asociadas al mismo. A continuación se estudia el proceso de redacción de las leyes y planes de cercamiento y los mecanismos por los que éstos acabaron con dicho régimen. Como corolario, se propone una nueva historiografía de las relaciones entre planificación y reproducción social, capaz de contribuir a una ulterior depuración de las declinaciones hegemónicas y desposeedoras anidadas en nuestras prácticas.

Palabras clave: historia de la planificación, cambio social, planificación territorial, leyes de cercamiento, derecho comunal, acumulación por desposesión, reproducción social.

ABSTRACT

This paper studies the relationship between planning and the process of social change in England, during the transition from feudalism to capitalism. As primitive forms of planning, enclosure acts were used to destroy old structures of social reproduction that were hindering the formation of the emergent capitalism in this period. The article describes the communal regime prior to enclosure and the ways of life depending on it. After that, we study the process of passing the laws and how they suppressed that regime. As a corollary, we propose a new historiography of the relationship between planning and social reproduction, which allows a subsequent treatment of the hegemonic and dispossessing instances embedded in our practices.

Keywords: Planning History, Social Change, Territory Planning, Enclosure Acts, Common Right, Accumulation by Dispossession, Social Reproduction.

* Doctor Arquitecto. Profesor Asociado, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.

There was a time my bit of ground
 Made freeman of the slave [...]
 Till vile enclosure came and made
 A parish slave of me.

John Clare (c. 1830) *The lament of Swordy Well*

1. Otra historiografía es posible: planificación y reproducción social

Las páginas que siguen resultarán extrañas al aficionado a la historia de la planificación urbana, incluso impertinentes. Acostumbrado al retrato consolador de la versión oficial, para él las primeras formas de planificación surgen a mediados del XIX y declinan invariablemente sus figuras en la gran ciudad, bien como dispositivos progresistas de regulación destinados a paliar los conflictos socioespaciales de un régimen capitalista ya consolidado, bien como pieza clave de la *growth machine* de la metrópoli burguesa. Absorta en la contemplación de las contradicciones de este capitalismo maduro y las respuestas del primer reformismo, la historiografía permanece muda acerca del papel que la planificación pueda haber jugado, precisamente, en “la formación” de ese régimen capitalista.

El presente artículo pretende romper ese silencio y sumarse a los esfuerzos de revisión crítica que, denunciando la persistencia de un “lado oscuro de la planificación” (Yiftachel, 1998), intentan proporcionar a los urbanistas argumentos para la depuración de las declinaciones hegemónicas y desposeedoras que anidan en sus prácticas. Dicho trabajo crítico se modula aquí en el doble sentido de una crítica sustantiva –centrada en el análisis de la relación entre espacio y reproducción social– y una crítica de las narrativas –las historiografías de la planificación– que construyen discursivamente la disciplina. Obviamente, nuestro objetivo no es descubrir nuevas fuentes documentales a los especialistas en la materia sino, más bien, leer el trabajo de cierta historiografía y geografía desde la perspectiva del planificador y darlo a conocer a los urbanistas con el fin de transformar el modo en que éstos piensan su oficio. Lejos de agotar dicho objetivo y dadas las limitaciones de su formato, este artículo se propone como un primer paso, insuficiente pero firme, para la reconstrucción imparcial de nuestro pasado disciplinar. Como hemos defendido en otro lugar (Sevilla Buitrago, 2008), necesitamos una “historia social de la planificación” capaz de admitir las culpas y las deudas históricas de nuestras técnicas y de otorgarles una nueva legitimidad fundada en el compromiso sin fisuras con la justicia social y el cuidado de la vida.

Lancemos ahora una mirada más allá del horizonte de sentido que tradicionalmente ha propuesto la historiografía al ubicar en el XIX el origen de la planificación. Volvamos la vista atrás, al largo proceso de transición del feudalismo al capitalismo. Durante este período encontramos en Inglaterra una figura legal –las *enclosure acts*– y un entramado de prácticas territoriales asociadas a ella, que nos permitirían adelantar dicho origen más de dos siglos. Para consumir este desplazamiento debemos asumir previamente dos rupturas discursivas con la ortodoxia historiográfica.

En primer lugar, aunque parezca paradójico, debemos olvidar las ciudades. En este periodo y para el caso inglés la ciudad no tiene mucho que decir al historiador de la planificación: Londres, sin ir más lejos, era hacia los s. XVII y XVIII una ‘ciudad privada’; sus autoridades eran incapaces de coordinarse o someterla a un plan o estrategia global, ni siquiera durante la Reconstrucción tras el Gran Incendio de 1666 (Summerson, 2003; Rasmussen, 1982; Porter, 1996). Por el contrario, en el campo encontramos en ese momento una nueva concepción totalizadora de la relación entre sociedad y territorio, de la posibilidad de intervenir estratégicamente esta relación, del papel que las instituciones han de jugar en esa intervención, etc. No es una casualidad: esta concepción y las primitivas figuras de planeamiento que la desarrollan surgen en el campo porque es éste el territorio que alberga los principales procesos de acumulación primitiva y el que, por tanto, concentra las dinámicas de cambio social más intensas en este periodo, el que con mayor urgencia requiere la asistencia de aparatos de gobierno.

Esta determinación social de la planificación nos lleva a un segundo plano de ruptura. En él las instancias productivas se revelan secundarias en comparación con esa otra dimensión, usualmente silenciada, en la que la planificación ha cumplido su compromiso histórico con el capitalismo: la esfera de la “reproducción social” (Sevilla Buitrago, 2009). Anticipemos cómo se declina este nuevo horizonte de sentido en el caso que nos ocupa. Durante el declive feudal, la extinción de la servidumbre y las relaciones de propiedad a ella asociadas propician la aparición de nuevas formas económicas. Los productores y terratenientes protocapitalistas comienzan a desplegarlas en un soporte territorial plagado de códigos pretéritos, modos de reproducción social ajenos al mercado, impermeables a los procesos de valorización emergentes. El nuevo orden sólo puede coexistir junto a ellos como centro dominante que consume paulatinamente su entorno no capitalista, que destruye o subsume esas formas de vida, prosperando a su costa. Construyéndose contra los viejos códigos sociales, el orden en formación habrá de construirse, también, contra los territorios en los que éstos anidan. Pero en fecha tan temprana, desarrollándose en un medio social rico en relaciones informales, las formas económicas del capital emergente tienen una influencia muy limitada en los patrones de reproducción social; más bien es ese entorno –ese territorio sobre el que se construye el capital– y las formas de existencia que lo codifican los que erosionan las afiladas aristas del proceso de acumulación. Para penetrar ese tejido social, para desterritorializarlo, será preciso un refuerzo extraeconómico, una economía política. Las primitivas formas de ordenación del territorio que aparecen en este periodo –y especialmente las *enclosure acts*– desempeñaron, sin duda, este papel. Ellas posibilitaron la supervivencia y consolidación del capitalismo al proyectar sobre el espacio un mecanismo dialéctico de acumulación por desposesión en el que esta última operó, simultáneamente, como condición y causa del nuevo orden perseguido por el bloque social en ascenso.

Pero, ¿es pertinente la incorporación de este episodio a la historia de la planificación? ¿Es legítimo llamar ‘planificación’ a estas formas jurídicas, en apariencia limitadas a la reconfiguración de las estructuras de propiedad rural? A pesar del interés marginal de nuestros historiadores (Sica, 1981, p. 18; 1982,

p. 120; Benevolo, 1992, p. 15), una lectura de la constitución externa de la planificación, de su nacer a la llamada de los modernos regímenes de gubernamentalidad¹, así lo aconseja. Desde esta perspectiva, la planificación surge cuando los modos de organización del poder alcanzan la madurez suficiente y comienzan a trazar un proyecto de hegemonía social² que solicita a las técnicas de ordenación del territorio y las empapa de su lógica totalizante. Trasladar al espacio ese proyecto hegemónico, construir una totalidad territorial en la que se articulen de forma estratégica códigos espaciotemporales y códigos de vida, regulando el conflicto y participando así en la formación del nuevo orden: esta es la tarea a la cual nace la planificación, acompañando al capitalismo en su proceso de gestación.

En este escenario podemos considerar las *enclosure acts* como práctica fundacional de la planificación del territorio capitalista. Como intentaremos demostrar, estos instrumentos reúnen ya en el s. XVII una serie de características que los ubican claramente en las coordenadas de los nuevos regímenes de gubernamentalidad: a) en primer lugar, son el resultado de una estrategia consciente y compleja de ordenación del territorio que, considerándolo en su articulación con los códigos de vida de la población, no se agota en su dimensión productiva, sino que intenta emplearlo como instrumento de mediación en las formas de reproducción social; b) dicha estrategia es dirigida por un sujeto político concreto y está subordinada a un proyecto de orden social más amplio, prefigurado y articulado en términos discursivos; c) se desarrolla a través de mecanismos legales reglados, normalizados y reproducibles, ideados específicamente para apaciguar el conflicto social y absorber la contestación –por tanto impregnados de una razón hegemónica–; y d) lo hace bajo la tutela e intervención de instituciones públicas –el Estado, gobiernos locales y/o regionales, autoridades jurídicas y técnicas.

2. Campos abiertos y tierra comunal en la transición del feudalismo al capitalismo

Para medir el alcance del *enclosure* es preciso considerar previamente el régimen de códigos sociales contra el que éste va a operar. Debemos advertir que el carácter esquemático de las descripciones siguientes traiciona la extraordinaria diversidad en los patrones de propiedad, modos de producción agrícola y formas de vida de las distintas regiones inglesas, fruto de la atomización social feudal. Esta cautela es necesaria no sólo por fidelidad y justicia al objeto de estudio sino, sobre todo, para comprender la lógica operativa del *enclosure*: homogeneizar y

¹ El concepto foucaultiano de *gouvernementalité* se refiere tanto a la consciencia de sí del propio gobierno como a los aparatos ideados por éste para la construcción de un orden social que asegure la inclusión de todos los ciudadanos en los campos de gobierno.

² Entendemos aquí ‘hegemonía’ en su acepción gramsciana, como una forma avanzada de gobierno, la capacidad de una clase, fracción de clase o bloque social para prevalecer sobre el resto, es decir, para realizar los intereses propios en detrimento de los de otros, contando sin embargo con su consentimiento activo (Sevilla Buitrago, 2003).

depurar una ‘norma territorial’ –espacial, legal y social– única a partir de esa compleja constelación de prácticas y costumbres locales.

A grandes rasgos podemos identificar una estructura de asentamiento típica; con independencia de la *manor house* y la aldea, la vida del señorío feudal gira alrededor de tres espacios: a) el *demesne* –tierra sobre la que el señor conserva el dominio útil y en la que se materializa la *corvée* de los siervos–; b) las tierras sujetas a enfiteusis –en las que el dominio directo pertenece al señor y el dominio útil, la posesión, se cede a la servidumbre–; y c) una serie de tierras comunales –bosques, caminos y sus márgenes, prados y páramos, tierras baldías...– sometidas al ejercicio de derechos asociados al contrato enfiteútico, como la recogida de combustible y materiales, el pasto para las bestias, etc., que complementaban las precarias economías de los siervos. En su forma más elemental, estos derechos se conocían como *appendant* comunal y, al estar ligados contractualmente a los terrazgos, eran heredados por los familiares del enfiteuta a su muerte. De este modo, el derecho al disfrute de las tierras comunales permaneció en ejercicio tras el declive feudal, la extinción de la servidumbre e, incluso, tras la venta de los suelos del señor, que quedaban cargados con las servidumbres comunales.

El auge de estos traspasos de propiedad acompañó la crisis feudal desde finales del s. XIV. La *corvée* o prestación de servicios fue monetizada paulatinamente, incentivando la adopción de formas de contabilidad modernas, la transición hacia relaciones de propiedad capitalistas y la proliferación de la *yeomanry* (Hilton, 1978), responsable de las innovaciones agrícolas coetáneas (Allen, 1994). El estrato más próspero de este campesinado independiente formará –junto a los grandes comerciantes retirados al campo y los viejos aristócratas reciclados– esa nueva clase terrateniente, la *gentry*, que, a partir del XVII y hasta comienzos del XIX, dominará Inglaterra políticamente (Coss, 2003).

En los procesos iniciales de transición de la propiedad feudal a la propiedad alodial, el sistema de cultivo sufrió transformaciones pero conservó su estructura básica en régimen de explotación común, el *open field system* de origen sajón (Matzat, 1988, p. 136). Irlanda, Escocia y buena parte de la Inglaterra noroccidental adoptaron un sistema de campos cercados –adecuado para la actividad ganadera preponderante– en el que cada parcela era separada del resto por muretes o empalizadas, excluyendo la posibilidad de usos comunales. Por el contrario, en las regiones más ricas y pobladas –las Midlands, East Anglia y el Sur de Inglaterra– predominaban los campos abiertos y el cultivo, lo que permitió una prolongada pervivencia del régimen comunal. El *open field system* presentaba tres elementos, cada uno con sus propias figuras de *common right* (Shaw-Taylor, 2001, p. 642; Thirsk, 1964, p. 3). En primer lugar las *arable fields*, que hacia el s. XV suelen presentar el típico patrón de franjas estrechas y alargadas –delimitadas por un simple surco o seto– y un régimen de cultivos acordado colectivamente, característico desde la Alta Edad Media³. Cada agricultor poseía derechos sobre

³ La base material de dicho régimen colectivo era el co-arado rotativo (Matzat, 1988, p. 140; Slater, 1907, p. 39). La peculiar morfología de las parcelas se debe también al trazado lineal y continuo de los trabajos de arada con el arado mouldboard.

una o varias franjas, habitualmente separadas y dispersas por el término de la parroquia; los suelos podían cultivarse individualmente, pero debían asumir la regulación local en la rotación de las plantaciones, régimen de arado, etc. Tras la cosecha estas tierras quedaban disponibles para el pastoreo comunal hasta ocho meses, por lo que eran también conocidas como *commonable lands*.

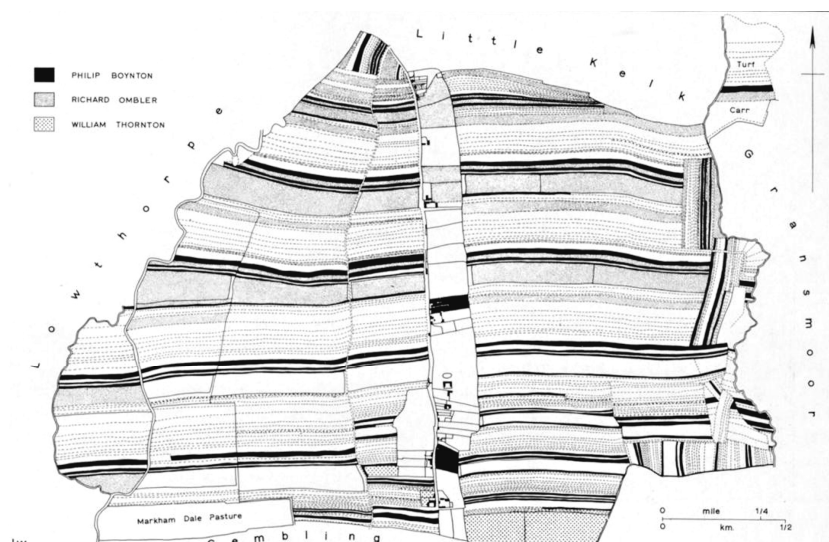


Fig. 1. *Open field system* en Great Kelk, Yorkshire (1842). La conservación de la vieja estructura de propiedad muestra la característica forma parcelaria de los *arable fields* y la distribución dispersa de los derechos de tierra de tres de los propietarios de la parroquia. Fuente: Matzat (1988, p. 134).

El resto del suelo era denominado *common land* y se dividía a su vez en dos clases. El segundo elemento del sistema eran los *common meadows*, divididos anualmente con un patrón similar al de las tierras arables y distribuidos entre los propietarios y arrendatarios locales para el pasto o el cultivo individual; como los *arable fields*, los prados regresaban al usufructo colectivo tras la cosecha. Por último el tercer elemento, las diversas formas de *waste land*, páramos, bosques, eriales, caminos y sus márgenes, áreas pantanosas, etc., estaban permanentemente abiertos al usufructo comunal.

En las regiones mencionadas este sistema tripartito era dominante –alrededor de tres quintas partes del total de tierras dedicadas al cultivo, o el 53% del total de la superficie de Inglaterra (Wordie, 1983, p. 491)– y solía ocupar la totalidad de la parroquia, a excepción de pequeñas áreas cercadas previamente. La proporción de *common land* era variable. A partir del *Statute of Merton*⁴ proliferó la reclamación de tierra en algunos condados, reduciéndola a veces a su mínima expresión. Sin

⁴ Adoptado en 1235, permitía a los señores feudales incorporar tierras del común al *demesne* siempre que se justificara que el remanente era suficiente para satisfacer las necesidades de los *commoners*.

embargo en la mayor parte de las regiones las tierras comunales eran entidades independientes que alcanzaban las 3.000 o 4.000 Ha. en parroquias de pocas decenas de habitantes, a menudo mucho mayores que los campos arables e incluso, en algunos casos, abarcando el total de la parroquia (Kain et al., 2004). En el condado de Middlesex, por ejemplo, la superficie de tierra comunal equivalía a un 85% de las tierras arables en régimen abierto y a un 74% del total de la tierra cultivada en fecha tan tardía como 1798 (Hall, 1936, p. 191). En conjunto, la proporción de *waste land* era del orden de un cuarto del total de la superficie de Inglaterra y Gales (Blum, 1981, p. 479).

4. Derecho comunal y formas autónomas de reproducción social

La heterogeneidad era también la tónica en las formas de *common right* asociadas a este sistema y sujetas, en su carácter de *lex loci*, a la evolución histórica de las relaciones de propiedad y producción en cada parroquia, al carácter de sus suelos y sus actividades principales. Las formas más frecuentes comprendían derechos de pastoreo, espiguelo y recogida de combustible y otros materiales, pero su extensión era sumamente variable: el pastoreo podía abarcar desde las reses registradas de los propietarios de tierra arable a cualquier animal de cualquier residente en la parroquia; la recogida de material podía limitarse a la leña y la turba o extenderse a la tala de árboles para la construcción de cabañas, etc. A estas formas básicas se añadían con frecuencia derechos de caza y pesca en propiedades ajenas y, por supuesto, en el común (Neeson, 1993). Tras la implantación de las leyes de pobres de 1597 y 1601, redactadas en respuesta a las revueltas coetáneas contra el recorte de estos derechos, se extendieron los derechos a un sector más amplio de la población —especialmente entre los no propietarios— y se añadieron otros usos para los suelos, incluyendo la construcción de viviendas para pobres (Birtles, 1999, pp. 87-88).

Uno de los aspectos más interesantes de estas formas de derecho es que respondían a un régimen autogestionado colectivamente. Dos veces al año los propietarios locales de tierra o *cottages* —o, en algunas regiones, el conjunto de la parroquia— acordaban su alcance, plazos, régimen de usos, organización social de la parroquia en torno a ellos, etc. y, según la costumbre, redactaban las *field orders*, documentos que regulaban el régimen comunal para todos los hogares de la parroquia. La programación era sumamente cuidadosa: “[t]he hamlet was the unit of cultivation, not the farm” (Slater, 1907, p. 36); la parroquia se pensaba a sí misma y se otorgaba una norma colectiva que fijaba la delimitación de los suelos y sus usos, la rotación y tipo de cultivos a sembrar, las actuaciones de mejora y el personal asignado a ellas, las fechas y plazos para las distintas tareas y ejercicio de derechos comunales, el turno de pastoreo en las tierras comunales y los pastores asalariados por la parroquia responsables del mismo, las sanciones a los infractores... (Neeson, 1993, pp. 110-157). Una producción normativa de especial interés desde la óptica de la planificación, concebida colectivamente y objeto de la participación, directa o indirecta, de toda la comunidad; al finalizar las sesiones se bebía cerveza para celebrarlo, se pregonaba la resolución por la aldea y se clavaba

una copia en la puerta de la iglesia para conocimiento de todos (Neeson, 1993, p. 2).

El segundo aspecto a destacar en relación al derecho comunal es el puramente material, con fuertes repercusiones en las formas de reproducción social. Los derechos comunales proporcionaban ingresos informales que, para determinados sectores de la población rural –los pequeños campesinos, los artesanos y, sobre todo, los jornaleros y otros trabajadores por cuenta ajena– se convirtieron en un elemento fundamental en el equilibrio de las economías domésticas. Aunque el usufructo comunal rara vez hacía a las familias autosuficientes, les proporcionaba una cierta independencia respecto del trabajo por cuenta ajena. Espigando, una mujer⁵ podía conseguir una cantidad de grano cuyo valor en el mercado equivalía al salario de siete semanas de un varón adulto (Hammond & Hammond, 1912, p. 107); la recogida de combustible podía equivaler a otras seis semanas (Clark, 1999). El usufructo más valioso provenía de los productos animales obtenidos gracias al pasto: las ganancias derivadas de la posesión de una vaca equivalían a la mitad del salario anual de un varón adulto. El *stint* –número de reses con derecho a pasto– asociado a la posesión de una casa era de dos vacas y varias ovejas (Shaw-Taylor, 2001, p. 642); cuando la vivienda se arrendaba el derecho era traspasado al arrendatario.

En suma, los beneficios del común permitían a los menos favorecidos librarse de la dependencia exclusiva del jornal perseguida por el emergente régimen protocapitalista. En torno a estos beneficios va a producirse la fricción entre dos concepciones antagónicas del quehacer y el uso del tiempo, de la vida cotidiana, de las formas de reproducción social en su dimensión más amplia y elemental. La *gentry*, especialmente tras la Revolución, acumulará tierra y abandonará el viejo régimen de *open field*. Decididos a someter los campos al “yugo de la mejora”⁶, adoptarán una mentalidad capitalista en la explotación de sus fincas y requerirán mano de obra en abundancia para la puesta en marcha de sus proyectos. Lo que encontrarán, sin embargo, no es un ejército de fuerza de trabajo disciplinado y disponible, sino –a sus ojos– una multitud de perezosos. Su propio testimonio transmite este choque de forma privilegiada:

“The benefit which they are supposed to reap from commons, [...] I know to be merely nominal; [...] what is worse, [...] it is an essential injury to them, by being made a plea for their idleness; for [...] if you offer them work, they will tell you, that they must go to look up their sheep, cut furzes, get their cow out of the pound, or, perhaps, say they must take their horse to be shod, that he may carry them to a horse-race or cricket-match.”⁷

⁵ Sobre el papel protagonista de las mujeres en las economías comunales cfr. Humphries (1990).

⁶ La expresión es de John Sinclair, Presidente del Board of Agriculture.

⁷ Jonh Arbuthnot (1773) «An Inquiry into the Connection between the present Price of Provisions and the Size of Farms», cit. en Hammond & Hammond (1912, p. 37).

“[M]oral effects of an injurious tendency accrue to the cottager, from a reliance on the imaginary benefits of stocking a common. The possession of a cow or two, with a hog, and a few geese, naturally exalts the peasant, in his own conception, above his brethren in the same rank of society. It inspires some degree of confidence in a property, inadequate to his support. In sauntering after his cattle, he acquires a habit of indolence. Quarter, half, and occasionally whole days are imperceptibly lost. Day labour becomes disgusting; the aversion increases by indulgence; and at length the sale of a half-fed calf, or hog, furnishes the means of adding intemperance to idleness.”⁸

En consecuencia —y los nuevos terratenientes han sido conscientes de ello muy pronto—, para construir el nuevo orden era necesario eliminar este elemento extraño, este código resistente de los territorios sociales precapitalistas, las tierras y derechos comunales:

“When the commons are enclosed ‘the labourers will work every day in the year, their children will be put out to labour early’, and ‘that subordination of the lower ranks of society which in the present times is so much wanted, would be thereby considerably secured’”.⁹

“When [...] this land gets into the hands of a few great farmers, the consequence must be that the little farmers [...] will be converted into a body of men who earn their subsistence by working for others, and who will be under a necessity of going to market for all they want.”¹⁰

“When evicted from the common by enclosure [...] labourers must live in cottages belonging to farms, and at a distance from the corrupt solidarity of the village.”¹¹

5. Las leyes de cercamiento: naturaleza, proceso de redacción y repercusiones

El *enclosure* era un proceso de reordenación de la estructura de propiedad rural con dos objetivos: a) la agrupación de las propiedades agrícolas —habitualmente separadas y dispersas por toda la parroquia y cuya forma no se adecuaba a las modernas técnicas de explotación—, que permitiría, según los interesados, una mayor productividad¹²; b) la liberación de la regulación parroquial del cultivo y la eliminación de las servidumbres comunales, que harían posibles proyectos individuales de *improvement*. En suma, se trataba de privatizar la tierra, pasando de un régimen comunitario a un régimen de tenencia en

⁸ John Billingsgate (1795) «Report on Somerset», cit. en Hammond & Hammond (1912, p. 37).

⁹ Hammond & Hammond (1912, p. 38), a partir de notas del «Report on Shropshire» de 1794.

¹⁰ Cit. en Marx (1867:§27, ed. alemana).

¹¹ Charles Vancouver (1813), cit. en Neeson (1993, p. 29).

¹² La valoración de los incrementos de productividad sigue siendo motivo de disputa entre aquellos que reconocen un incremento marginal tras el *enclosure* y los que los sitúan en torno a un 25%.

severalty, en el que cada propietario podría disponer libre y permanentemente de su tierra (Kain et al., 2004, p. 1).

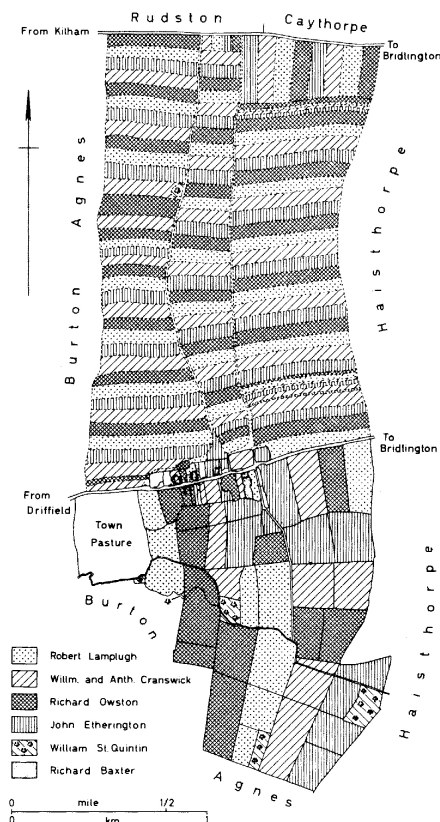


Fig. 2. Thornholme, Yorkshire Wolds (1840). La mitad meridional de la parroquia ha sido cercada, mientras que la septentrional permanece bajo el régimen de campo abierto. Fuente: Matzat (1988, p. 137).

Como indicábamos, el *enclosure* –al menos bajo formas regladas– se remonta al s. XIII, pero a partir del XVII asistimos a una nueva fase en su desarrollo. Hasta entonces el alcance del cercamiento era limitado, tanto geográficamente como en la proporción de superficie reorganizada. Lo habitual en este periodo es que los propietarios consensuaran el proceso colectivamente bajo la forma de *enclosure by agreement*, lo que restringía su magnitud: era frecuente que el acuerdo fuera parcial y sólo una parte de la parroquia quedara cercada (Blum, 1981, p. 478). Las actuaciones solían limitarse a la reparcelación de las *arable fields*, dejando intactas las tierras comunales y los derechos asociados a ellas o conservando una superficie capaz de satisfacer las necesidades de los titulares. Por tanto, hasta el XVII los procesos de *enclosure* se han mantenido en buena medida sujetos a la *moral economy* que describiera Edward Thompson (1991); obviamente en esta dinámica las revueltas populares contra los cercadores

—y las leyes anti-*enclosure* que los Tudor promulgan por miedo a la despoblación del campo y la agitación social— han pesado más que las buenas intenciones de los terratenientes¹³.

Por el contrario, a partir del XVII el Parlamento promueve el cercamiento a través de *enclosure acts* que operan sobre la parroquia completa, tierras comunales incluidas. Como señaló Marx, “das Gesetz selbst jetzt zum Vehikel des Raubs am Volksland wird”, la propia ley se convierte en vehículo para desposeer al pueblo de la tierra (Marx, 1867:§27, ed. alemana). Hacia el comienzo de ese siglo el 47% de la superficie de Inglaterra estaba sometido a un régimen de propiedad exclusivo, bien porque nunca había sido común, bien como consecuencia de los cercamientos. Entre 1604 —fecha de la primera *enclosure act*— y 1914 —cuando el *parliamentary enclosure* se abandona— se cerró otro 48,4%, dejando apenas un 4,6% de *open field* (Wordie, 1983, pp. 485, 486 y 502). La mayoría de cercamientos —37% de la superficie total— se concentra en los s. XVII y XVIII. Ellos pavimentaron el camino a la revolución industrial al favorecer la acumulación primitiva —inmobiliaria y agrícola— de capital y la formación del ejército de fuerza de trabajo dependiente de un salario para subsistir. Ambos procesos se articularon íntimamente, evolucionando de forma dialéctica según un patrón de acumulación por desposesión espacializado por el *enclosure*.

El *enclosure by agreement* se abandonó paulatinamente, especialmente durante el s. XVIII. Las leyes de cercamiento eran mucho más rápidas y fiables, asegurando además el reparto de la tierra comunal entre los propietarios locales (Blum, 1981:483). El protocolo para la redacción y tramitación de las leyes era sofisticado, sorprendentemente cercano al de las herramientas de planeamiento y gestión modernas. Constaba de tres fases. En la primera, los propietarios de al menos tres cuartas partes de las tierras privadas de la parroquia acordaban el cercamiento y solicitaban al Parlamento la aprobación de una ley que lo regulara. A partir de 1774 esta solicitud debía ser expuesta en la puerta de la iglesia durante tres domingos consecutivos para conocimiento de todos los habitantes de la parroquia. La segunda fase comenzaba con la preparación de una *Bill of Enclosure* y su lectura en la Cámara de los Comunes, tras lo cual se formaba una comisión parlamentaria para el estudio de la iniciativa y la audiencia a las alegaciones, proceso participativo que sustituyó al tradicional debate asambleario en la parroquia¹⁴. Tras la presentación del informe de la comisión el proyecto de ley era leído de nuevo y pasaba a la Cámara de los Lores, en la que recibía beneplácito real y se convertía en una *Enclosure Act*. En la tercera fase se desarrollaba el proceso de gestión del cercamiento mediante la preparación de un *Award* que, supervisado por un grupo de comisarios desplazados a la parroquia, cartografiaba la reordenación parcelaria, efectuaba el reparto de beneficios y cargas y fijaba los

¹³ Durante el “caliente” s. XVI, liberado del régimen feudal, en pleno auge de la *yeomanry* y con una *gentry* en ascenso, el porcentaje de tierra cercada se limitó al 2% del total de Inglaterra (Wordie, 1983).

¹⁴ La composición habitual de estas comisiones era de tres miembros, “the lord of the manor named a commissioner, the tithe owner named one, and the third was selected by the owners of the major part in value of the parish” (Blum, 1981, p. 484).

Pero la práctica se alejaba bastante de la limpieza aparente de este modelo teórico. La iniciativa correspondía a menudo al propietario mayoritario, que preparaba el plan sin conocimiento de sus vecinos y lo presentaba antes de enviarlo al Parlamento como cosa hecha para que éstos lo firmaran. Eran habituales las irregularidades en el cómputo de la propiedad y, hasta 1801, los interesados podían ser miembros de la comisión que evaluaba la iniciativa. En 1880, más de un siglo después de la fijación del requisito de publicidad del proceso, se presentó en el Parlamento una moción para establecer medidas capaces de hacer efectiva la obligación en los condados –la mayoría– en que aún no era cumplida. El mayor golpe a la participación era la traslación de la sede del debate de la asamblea parroquial al Parlamento y su codificación según procesos ajenos a la costumbre de los aldeanos. Como indicaron irónicamente los Hammond, cualquier campesino podía oponerse a una iniciativa de *enclosure*: sólo tenía que aprender a leer, contratar un letrado, desplazarse a Londres durante varias semanas y enfrentarse a la presión de los poderosos de su aldea; en algunas comisiones se aprobaron leyes con cláusulas que condenaban a pena de muerte a los opositores al cercamiento (Hammond & Hammond, 1912, p. 64).

La redacción del *Award* y su ejecución era uno de los momentos críticos del proceso: el distanciamiento propiciado por el traslado del trámite a Londres se desvanecía al volver a la parroquia. Los *surveyors* llegaban a la aldea con sus equipos y se instalaban en ella. “The life and business of the village are now in suspense, and the commissioners are often authorised to prescribe the course of husbandry during the transition” (Hammond & Hammond, 1912, p. 58). La elaboración del mapa lleva su tiempo: los propietarios deben justificar la titularidad de la tierra y su superficie, algo no siempre sencillo. Una vez identificados los interesados se define la reparcelación, el trazado y dimensiones de los nuevos caminos, la corrección de los cursos de agua, los sistemas de drenaje y canalización, y se fijan las instrucciones para delimitar y cerrar las fincas. La ejecución del proyecto es conflictiva. Al principio la iniciativa se cedía al propietario, pero pronto la reticencia de los pequeños propietarios a ejecutar los cercamientos por el coste de la operación y las posibles represalias de sus vecinos desposeídos obligó a la inclusión de cláusulas que fijaban plazos para cercar y multas para los infractores. A menudo el proceso de ejecución se centralizó, creando cuadrillas de jornaleros encargados de ejecutar las obras bajo la dirección de los *surveyors*, con cargo posterior para los propietarios.

En suma, para los pequeños propietarios el cercamiento era, de un modo u otro, compulsivo y los desembolsos habitualmente nefastos; muchos vendían su tierra durante el proceso o lo hacían poco después, incapaces de hacer frente a los préstamos adquiridos para asumir las transformaciones (Turner, 1981, p. 239). Entre mediados del XVII y finales del XVIII su número se redujo en algunos condados más de un 60% y la cantidad de tierra que poseían en más de un 80% (Johnson, 1909, pp. 132-135); como había advertido Stephen Addington en 1780, “strip the small farms of the benefit of the commons, and they are all at one stroke

levelled to the ground”¹⁵. En un duro y violento proceso de formación del ejército de fuerza de trabajo, los *yeomen* desposeídos pasaban a engrosar las filas de jornaleros junto a aquéllos cuya única forma de acceso a la tierra era comunal y para los cuales las repercusiones del *enclosure* fueron aún más severas¹⁶. El debate coetáneo en torno al modelo de territorio social generado por el cercamiento masivo no deja dudas: con independencia de si estaban a favor o en contra del cercamiento, todas las aportaciones eran conscientes de la violencia ejercida sobre las viejas formas de vida –especialmente las de los más humildes–, sobre la independencia parcial de las masas rurales respecto al trabajo asalariado y sobre las formas de organización comunal (Neeson, 1993, pp. 15-52). Las secuelas en la estructura social de la nación serían profundas e irreversibles. Para unos este cambio era premeditado y de ‘interés general’ para Inglaterra; para otros, el preludio al desastre: un observador coetáneo alarmaba, “[m]odern policy is [...] more favourable to the higher classes of people, [...] and the consequence may in time prove that the whole kingdom will consist of only gentry and beggars, grandees and slaves”¹⁷.

6. Conclusiones

Por supuesto esta ofensiva no quedaría sin respuesta. Toda estrategia del poder sobre el espacio, toda reterritorialización, es acompañada por una específica geografía de la resistencia (Sevilla Buitrago, 2008). Los desposeídos rurales salpicaron la campaña inglesa de cercados derribados y reses degolladas, enfrentándose al *enclosure* al menos desde el s. XIV. La consciencia de la pérdida se tradujo en resolución para la lucha y convirtió el territorio en la oportunidad para la reorganización colectiva de la experiencia; no ya el lugar donde administrar la autonomía sino, tal y como imponía el nuevo orden, el campo de batalla donde construir el antagonismo. Pero con la paulatina extinción de las instituciones comunales, los s. XVIII y XIX vieron el relevo en la iniciativa de oposición al cercamiento, asumida cada vez más por ciertos sectores de las propias élites en un giro que anticipa el discurso reformista posterior. En un contexto en el que el *enclosure* era empleado para reordenar y urbanizar el suelo periférico de las emergentes ciudades industriales, las voces en defensa de la preservación de las tierras comunales se mezclaron con el *allotment movement* –en su vocación de proporcionar a los trabajadores huertos en propiedad para el equilibrio de sus economías domésticas– y el *park movement* –en su intención de conservar libres de la urbanización las bolsas de tierra comunal absorbidas por la expansión de la trama urbana–. Instituciones como la Commons Preservation Society, liderada por John Stuart Mill, conseguirán introducir enmiendas para la protección de

¹⁵ Cit. en Neeson (1993, p. 15).

¹⁶ Apenas el 1% del *parliamentary enclosure* previó compensación económica por la pérdida de derechos de los *cottagers* sin tierra y los jornaleros (Blum, 1981, pp. 485,500). Entre 1750 y 1818 el volumen de ayudas a los pobres tuvo que multiplicarse por doce (Blum, 1981, p. 499).

¹⁷ Richard Price (1771) «Observations on Reversionary Payments», cit. en Neeson (1993, p. 24).

importantes áreas comunales metropolitanas en las subsiguientes leyes generales de cercamiento (Cowell, 2002) y asesorarán a Octavia Hill y el naciente National Trust, en la aurora de un nuevo modo de regulación del conflicto social. Se trata, en todo caso, de una línea de desarrollo lo suficientemente compleja como para tratarla pormenorizadamente en otro lugar.

Otro campo de indagación que reservamos a una ocasión posterior se abre cuando intentamos dar con el paradero de los urbanistas durante este período. Sin duda el lector los imaginará muy lejanos a los procesos aquí descritos. Nada más lejos de la realidad, al menos si atendemos a la tradicional filiación historiográfica de urbanismo y paisajismo, que suele ubicar en el jardín el embrión del moderno diseño de la ciudad. Kent, Capability Brown, Repton, los grandes paisajistas de la época, han operado sistemáticamente sobre campos previamente reorganizados por el *enclosure*, disponiendo sus jardines en torno a las *country houses* de la *gentry* a modo de burbuja estética y extática que libraría al terrateniente de la monótona visión de sus propias tierras en explotación, atestadas de trabajadores miserables.

“The mathematical grids of the enclosure awards, with their straight hedges and straight roads, are contemporary with the natural curves and scatterings of the park scenery. [...] They are related parts of the same process.” (Williams, 1973, p. 124)

El *enclosure* fue, en palabras de Edward Thompson, “a plain enough case of class robbery” (1963, p. 218) y sus procedimientos hablaron por primera vez el lenguaje de la planificación. En su evolución histórica llegó a adoptar formas regladas y respaldadas por instituciones públicas, se subordinó a la estrategia de un bloque social concreto y, operando según su dictado, devino aparato de reescritura de los códigos de reproducción social que articulan el territorio. Junto a otros mecanismos, contribuyó a la formación de la moderna estructura social capitalista: además de los campos cercados y la extinción de viejas formas de vida y autogestión comunitaria, sus productos fueron el jornalero dependiente de un salario y el tejedor rural, esas figuras del desamparo a las que Marx se refirió en sus *Grundrisse* como *nackte Individuen*, individuos desnudos.

Figuras de desposesión. Figuras reterritorializadas como John Clare, campesino y poeta, expropiado, autor de un puñado de cantos elegíacos a la muerte del común:

“... Of corn fields crimson oer the ‘head ach’ bloomd
Like splendid armys for the battle plumed
He gazed upon them with wild fancys eye
As fallen landscapes from an evening sky
The paths are stopt – the rude philistines thrall
Each little tyrant with his little sign
Shows where man claims earth glows no more divine
On paths to freedom and to childhood dear
A board sticks up to notice ‘no road here’
[...]
And birds and trees and flowers without a name

All sighed when lawless laws enclosure came
 And dreams of plunder in such rebel schemes
 Have found too truly that they were but dreams.”

The Mores (c. 1820)

Clare escribía sus versos sin puntuación intermedia para expresar la experiencia de una vida y una percepción libre y concatenada, integral y concreta, en un campo carente de cercados. Me pregunto si nuestras técnicas pueden aspirar aún a construir territorios en los que esa experiencia vuelva a ser posible.

Bibliografía

- ALLEN, Robert (1994): *Enclosure and the Yeoman*. Claredon Press, Oxford.
- BENEVOLO, Leonardo (1992): *Orígenes del Urbanismo Moderno*. Celeste, Madrid.
- BIRTLES, Sara (1999): “Common Land, Poor Relief and Enclosure: The Use of Manorial Resources in Fulfilling Parish Obligations 1601–1834”, *Past & Present*, 165:1, pp. 74-106.
- BLUM, Jerome (1981): “English Parliamentary Enclosure”, *The Journal of Modern History*, 53:3, pp. 477-504.
- CLARK, Gregory (1999): “Too much revolution: agriculture in the industrial revolution, 1700-1860”, en Mokyr, Joel (ed.), *The British Industrial Revolution: An Economic Assessment*, Westview Press, Boulder (Colorado), pp. 206-240.
- COSS, Peter (2003): *The Origins of the English Gentry*. Cambridge University Press, Cambridge.
- COWELL, Ben (2002): “The Commons Preservation Society and the Campaign for Berkhamsted Common”, *Rural History*, 13:2, pp. 145-161.
- HALL, A.D. (1936): *English Farming Past and Present*. Longmans, Green & Co. Londres.
- HAMMOND, John L. & HAMMOND, Barbara (1912): *The Village Labourer, 1760-1832*. Longmans, Green & Co., Londres.
- HILTON, Rodney -ed.- (1978): *The Transition from Feudalism to Capitalism*. Verso, Londres.
- HUMPHRIES, Jane (1990): “Enclosures, Common Rights, and Women: The Proletarianization of Families in the Late Eighteenth and Early Nineteenth Centuries”, *Journal of Economic History*, 50:1, pp. 17-42.
- JOHNSON, A. H. (1909): *The Disappearance of the Small Landowner*, Clarendon Press, Oxford.
- KAIN, Roger J.P., et al. (2004): *The Enclosure Maps of England and Wales, 1595-1918*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MARX, Karl (1867): *Das Kapital* [citas en alemán de (1962) *Werke*, tomo 23, Karl Dietz Verlag, Berlín (RDA); para las citas de Marx a autores ingleses se ha empleado la digitalización de la edición de Progress Publishers, fecha de

- referencia: 5-1-2010, en: <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/index.htm>].
- MATZAT, Wilhelm (1988): "Long Strip Field Layouts and Their Later Subdivisions: A Comparison of English and German Cases", *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 70:1, pp.133-147.
- NEESON, Jeannette M. (1993): *Commoners: common right, enclosure and social change in England, 1700-1820*. Cambridge University Press, Cambridge.
- PORTER, Roy (1994): *London: A Social History*. Penguin, Londres.
- RASMUSSEN, Steen Eiler (1982): *London: The Unique City*. The MIT Press, Cambridge (Mass.).
- SHAW-TAYLOR, Leigh (2001): "Parliamentary Enclosure and the Emergence of an English Agricultural Proletariat", *The Journal of Economic History*, 61:3, pp. 640-662.
- SEVILLA BUITRAGO, Álvaro (2003): "Manos sobre la ciudad: la construcción de la hegemonía", en Arenillas, Teresa (ed.), *Ecología y Ciudad: raíces de nuestros males y modos de tratarlas*. El Viejo Topo, Madrid, pp. 165-172.
- SEVILLA BUITRAGO, Álvaro (2008): "La ciudad y el eclipse de la experiencia. Notas para una historia de la ordenación territorial", *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 7, nº 20, pp. 151-177.
- SEVILLA BUITRAGO, Álvaro (2009): *Urbanismo y reproducción social. La planificación territorial de la multitud*. Tesis Doctoral, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- SICA, Paolo (1981): *Historia del urbanismo. El Siglo XIX*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- SICA, Paolo (1982): *Historia del urbanismo. El Siglo XVIII*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- SLATER, Gilbert (1907): "The Inclosure of Common Fields Considered Geographically", *The Geographical Journal*, 29:1, pp. 35-55.
- SUMMERSON, John (2003): *Georgian London*, Yale University Press, Londres.
- THIRSK, Joan (1964): "The Common Fields", *Past & Present*, 29:1, pp. 3-25.
- THOMPSON, Edward P. (1963): *The Making of the English Working Class*, Gollancz, Londres.
- THOMPSON, Edward P. (1991): *Customs in Common. Studies in traditional Popular Culture*. The New Press, Nueva York.
- TURNER, Michael (1981): "Cost, Finance and Parliamentary Enclosure", *Economic History Review*, vol. 34, nº 2, May, pp. 236-248.
- WILLIAMS, Raymond (1973): *The Country and the City*. Oxford University Press, Oxford.
- WORDIE, J.R. (1983): "The Chronology of English Enclosure, 1500-1914", *The Economic History Review*, 36:4, pp. 483-505.
- YIFTACHEL, O. (1998): "Planning and Social Control: Exploring the Dark Side", *Journal of Planning Literature*, 12:4, pp. 395-406.

REFERENCIAS INTERNACIONALES EN LOS PUEBLOS DE COLONIZACIÓN ESPAÑOLES

INTERNATIONAL REFERENCES IN THE SPANISH COLONIZATION VILLAGES

Antonio ÁLVARO TORDESILLAS*

RESUMEN

El artículo estudia las influencias y relaciones urbanísticas y arquitectónicas internacionales para el trazado de los pueblos de colonización españoles, referencias que abarcan desde las reflexiones sobre la ordenación del territorio y los modelos de asentamiento hasta las específicas sobre trazados urbanos y sus interacciones con sus arquitecturas; desde la comprensión de teorías o esquemas urbanos hasta la práctica reproducción de leyes; así como modelos importados como la unidad vecinal o el esquema Radburn norteamericanos, el Plan Territorial israelí, la consideración italiana de condicionantes históricos y culturales, etc., incluso los modos de asentamiento ensayados en la propia España republicana.

Además, desde una perspectiva urbanística, se analiza el significado de las respuestas o soluciones dadas en estos poblados a las necesidades de espacio, de vivienda, de ocio y de organización de la vida social.

Palabras clave: Instituto Nacional de Colonización, colonización interior, ordenación territorio, modelos de asentamiento, vivienda rural, política agraria.

ABSTRACT

The article examines the international influences and relationships for the urban and architectural design of the Spanish colonization villages. References ranging from the debate on land use and settlement patterns to the specific to the urban layout and its interactions with its architecture; both from the understanding of theories and urban schemes to the copy of laws; imported models as the American neighborhood unit or the Radburn schema, the Israelian Territorial Plan, the Italian consideration of historical and cultural conditioning, etc. including settlement patterns tested in the republican Spain.

Also, from an urban planning perspective, it examines the meaning of the answers or solutions given in these villages to the needs of space, housing, leisure and social organization of life.

Keywords: National Institute of Colonization, Colonization Interior, Land Planning, Settlement Patterns, Rural Housing, Agricultural Policy.

* Doctor arquitecto, profesor ayudante del Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura de la Universidad de Valladolid (Valladolid, España).

1. Introducción

En las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta del siglo XX, se levantaron en España una serie de poblaciones de nueva planta cuya misión, grosso modo, era la de “colonizar” el campo, esto es, transformarlo, en primer lugar, en regadío y, en segundo, establecer a los colonos-agricultores que hubieran de cultivarlo. Esta labor de transformación agraria y colonización que se lanza de manera apresurada tuvo lugar en un país que, obviamente, se encontraba en un momento muy particular, consecuencia de una situación heredera de un pasado no muy lejano pero sí determinante.

Como se ha hecho con la vivienda social urbana y la arquitectura rural franquista, el urbanismo de la “colonización” ha de ser analizado bajo las coordenadas objetivas de su especificidad. En la perspectiva que ofrece el tiempo transcurrido, el urbanismo y la arquitectura de la colonización agraria se han desprendido de los prejuicios que su momento histórico les otorgaba. Hoy son numerosos los estudios que comienzan a valorar estas realizaciones y distinguen sus aportaciones innovadoras y más relevantes.¹ Esta especificidad pretendida supone la reunión en el “bagaje proyectual” de ideas tradicionales, de aprehensión de resultados ensayados por el tiempo y de experiencias extranjeras trasladables e intercambiables.

2. Análisis de la colonización interior en España desde un contexto internacional

A finales del siglo XIX, la decadencia general de España concluía con el “desastre del 98”. La sociedad intelectual de la época demandaba la necesidad de la reconstrucción interior de España a través de una reforma agraria efectiva, junto con una completa educación del pueblo. Joaquín Costa, uno de los principales representantes del regeneracionismo, exigía, bajo el lema “despensa y escuela”, una política de regadíos y una reforma radical de la agricultura, fundamentalmente técnica y productivista, y con una fuerte intervención estatal, así como la educación e instrucción del pueblo.

Las consecutivas leyes agrarias del primer tercio del siglo XX se concibieron pensando en cómo evitar la emigración y el despoblamiento del país. Fueron leyes enfocadas a la mejora del nivel de vida de los agricultores y a la redistribución de la tierra. De todas, la Ley sobre colonización y repoblación interior, de 1907, sería la más importante; una ley cuya meta era poner freno a la emigración y poblar nuevamente las tierras abandonadas. El Estado adoptaba con ella una actitud intervencionista y creaba un Plan —independiente de los hidráulicos— que

¹ Son importantes los trabajos regionales de E. Almarcha o J. Rivero para Castilla-La Mancha, los de E. Zas para Galicia; M. Siguán, M. Rodríguez e I. Sánchez para Extremadura; V. Pérez y M. Calzada para Andalucía; F. J. Monclús y J. L. Oyón para Aragón, y los de A. Álvaro para Castilla y León.

abordaría de lleno la colonización interior. En él, se definía el programa de la colonia agraria, las viviendas de colonos y sus lotes, y los edificios comunales que la habían de componer.

“Su disposición obedecía al sistema de casa aislada en la parcela y centro comunal independiente, compuesto de capilla, escuelas, sala de juntas de colonos, tienda, oficinas y almacenes de la cooperativa, situado generalmente en el centro de la finca.” (Tamés Alarcón, 1948, p. 419)

Con esta Ley se construyeron 18 colonias que alojaron a 1.670 colonos. La estricta división homogénea de los lotes de cultivo hacía que el paisaje presentase una imagen en damero característica. Las viviendas de las colonias se planteaban independientes, unifamiliares, e incorporaban nuevos conceptos en la habitación rural: independencia, higiene y moral.

La memoria del proyecto de esta ley y los boletines de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior (en adelante, JCCRI) creada por ella recogen un interesante análisis y estudio de la colonización en España desde un contexto internacional, en particular, desde el conocimiento de las colonizaciones interiores alemana, italiana, inglesa, rusa y portuguesa.²

Si Alemania se esforzaba en la constitución de una nueva clase de “pequeños cultivadores, unidos por estrechos vínculos a la tierra”, Inglaterra también potenciaba la pequeña propiedad rural e Italia, cuya colonización tenía una larga tradición estrechamente unida al saneamiento de las tierras, daba una mayor importancia al principio cooperativo. Portugal fracasaba con leyes excesivamente generales que no comprendían las desigualdades de su largo territorio y Rusia, donde un ochenta por ciento de la población vivía de la agricultura, comprendía un modelo de propiedad colectiva del campo equivalente al municipio. En general, el conocimiento de la colonización extranjera concluyó en la “necesidad de una modificación, legal y socialmente concebida, de la estructura del régimen de la propiedad” (Luzón Canto, 2008, p. 88).

La temprana Ley de 1907 supuso un claro referente para otras que, como veremos, se dictaron cuarenta años más tarde.³ El Estado iría asumiendo cada vez mayores responsabilidades tanto en las grandes obras hidráulicas encaminadas a una efectiva transformación en regadío de los terrenos (embalses, canales, caminos, etc.) como en las de colonización interior propiamente dichas. Mas la dictadura de Primo de Rivera, en 1923, modificaría drásticamente la política hidráulica de Costa, descentralizando sus actuaciones a través de las llamadas

² La obra más completa que realizó la JCCRI fue «La colonización y repoblación interior en los principales países y en España». En tres volúmenes estudiaba los casos de Alemania, Austria, Hungría, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Francia, Finlandia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal, Rusia, Suecia, Suiza, India, Japón, Siberia, Corea, Argelia, Egipto, Trípoli, Túnez, África del Sur, Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Méjico, Uruguay, Australia, Nueva Gales y Nueva Zelanda. (JCCRI, 1925)

³ Concretamente, la Ley de colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, de 1949, que definía las unidades familiares y lotes de cultivo, la distribución y clasificación de la tierra, así como los instrumentos necesarios para proyectar y ejecutar las obras de transformación.

Confederaciones Sindicales Hidrográficas, ideadas por el ingeniero de caminos Manuel Lorenzo Pardo. Éstas funcionaban como entidades que consideraban todos los posibles aprovechamientos que se daban en la cuenca de cada río para la obtención de su máximo rendimiento. En 1926, se constituía la primera, la del Ebro. El innovador enfoque de éstas residía, por tanto, en la descentralización de funciones y en las cuencas hidrográficas físicas como ámbitos de trabajo y planificación.

Encontramos una correspondencia clara de las Confederaciones Hidrográficas con la experiencia norteamericana de la *Tennessee Valley Authority* (en adelante, TVA), más tardía y, por tanto, de imposible referencia para aquéllas. Si lo fueron, sin embargo, para el Instituto Nacional de Colonización (en adelante, INC) en su concepción de la cuenca hidrográfica como ámbito de actuación y en el modo en que el Estado cambia su orientación hacia una intervención mayor.

La TVA se creó en 1933, dentro del llamado *New Deal* de Roosevelt, en la cuenca hidrográfica del río Tennessee, con el objetivo de realizar un plan de gestión integrado en una política social y de desarrollo regional que pusiera fin a los graves problemas de erosión y pobreza del suelo causados por las técnicas tradicionales de explotación agrícola.

La idea era la de aprovechar de un modo integral los recursos de la cuenca hidrográfica del Tennessee, exactamente como se habían propuesto las Confederaciones Hidrográficas, si bien éstas se centraron más en la política de riegos y la TVA lo hizo en la producción de energía hidroeléctrica.

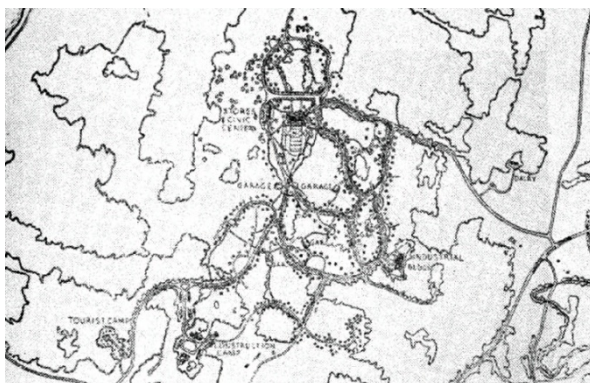


Fig. 1. Plano de la ciudad de Norris. Fuente: www.tva.gov

La ciudad de Norris, la primera de todo el plan, trató de formular su modelo urbanístico. La idea era la de una pequeña comunidad independiente, autosuficiente, donde sus ciudadanos se agruparan en cooperativas industriales. Las escuelas, situadas en el centro de la ciudad, serían núcleo de atracción del resto de la actividad comunitaria, mientras las viviendas se entremezclaban con un bosque que las protegería del resto del mundo. La TVA poseía e intervenía

prácticamente en todas las actividades comerciales, industriales, etc. de la ciudad, lo que la convertía a menudo en la típica *Company Town*.

3. El ejemplo de la colonización dispersa de la *bonifica* italiana

En Italia, hubo de ser un Estado dictatorial como el de Mussolini quien realizase la colonización y reforma agraria que venía intentándose desde siglos atrás. La colonización italiana comienza con un primer proceso dedicado a la ordenación hidráulica del territorio, cuya ley más importante fue la *Baccarini* de 1882. En 1906, se modifican planteamientos y procesos de trabajo procurando incorporar el elemento humano que ha de colonizar. Este giro, enfocado al beneficio de la población campesina, constituyó un plan de conjunto de transformación conocido como *bonifica integrale*. Su objetivo era elevar la agricultura a un nivel de producción que permitiese la vinculación a la tierra de los obreros agrícolas mediante el acceso a la propiedad.

Tras varias leyes, en 1933, se llegó a un texto único que recogía la legislación anterior y que se aplicó sobre una serie de terrenos denominados “compensatorios”, donde los propietarios se asociaban en “consorcios” para llevar a cabo dicha transformación con la ayuda del Estado. Tales consorcios serían el equivalente a las sociedades de colonización que se definirán en la ley española de 1939. Los resultados no fueron los esperados, en parte debido a una mala utilización de los medios disponibles, en parte por la apatía y resistencia de los propietarios privados a vender parte de sus fincas para hacer estas mejoras necesarias.

En la posguerra, se sucedieron acciones particulares como las de la *Opera Nazionale dei Combatenti*, cuya empresa más destacada fue la recuperación y repoblación del *Agro Pontino*, zona insalubre al sur de Roma, infectada de malaria y paludismo, y de unas 55.000 hectáreas. Se constituyó una nueva provincia para Italia, llamada Littoria y se levantaron cinco nuevas *città di fondazione*, centros de servicios sociales, catorce *borghi* y viviendas diseminadas para una población total de 30.000 habitantes.

La experiencia italiana resultará decisiva para la consideración de los problemas geográficos del INC, principalmente en el rechazo del modelo disperso como modelo de colonización territorial, como veremos. La vivienda aislada había supuesto un fracaso y los *borghi* de servicio se encontraban abandonados o mal cuidados.

“En general se adoptaron soluciones basadas en la creación de un centro rural, en posición central dentro del área cultivable, rodeado de las casas de los colonos adjudicatarios de las parcelas más cercanas y viviendas aisladas para el resto.” (Tamés Alarcón, 1988, pp. 6-7)

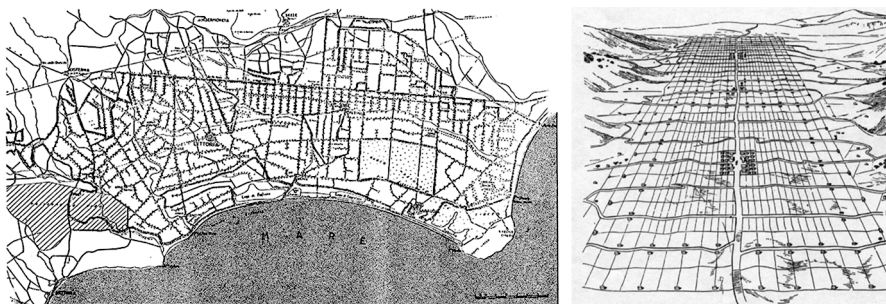


Fig. 2. *Agro Pontino* y esquema de asentamiento. Fuentes: Tamés Alarcón, 1988, p. 6, y Monclús y Oyón, 1983, p. 75.

4. El referente israelí

Del otro lado del Mediterráneo, encontramos el segundo referente declarado de la colonización española: los asentamientos israelíes. A mediados del siglo XX, se trazó, bajo la dirección de Arie Sharon, un plan territorial capaz de recoger y favorecer el “retorno” masivo de judíos en esa época. El plan estaba basado en una clasificación de las colonias según sus funciones: villa, centro de agrupación de varias villas y centro urbano regional. Cada villa comprendía de 75 a 80 granjas de 4 ha cada una y disponía de tienda cooperativa, centro de salud, sinagoga y despacho administrativo. Un centro de servicios comunes estaba conformado por 4 ó 5 villas y 1.600 a 2.000 habitantes. El gran centro urbano era donde se concentraban las industrias de transformación.

Las tierras adquiridas por el Fondo Nacional Judío fueron colonizadas con dos tipos de asentamientos: los *kibbutzim* y los *moshavim*. Los *moshavim* eran poblados agrícolas cooperativistas con servicios centralizados. La tierra asignada a cada familia rondaba entre tres y ocho ha. Los *kibbutzim* eran poblados igualmente agrícolas pero colectivos, donde la propiedad pertenece al pueblo y la comunidad entera vela por las necesidades de cada uno de sus miembros (servicios médicos, educación, etc.) La característica principal de ambos era que su organización social impedía su crecimiento hasta ciudades de tamaño medio.

5. El estudio del territorio y los modelos de asentamiento

Las experiencias antedichas eran conocidas en España y habrían de inducir un desarrollo en lo que, hasta el momento, se entendía por colonización agraria. Era entonces cuando comenzaban a plantearse problemas “regionales” y del territorio según una nueva disciplina llamada planeamiento urbanístico que tildó a la colonización de “integral”, una colonización integral que reunía la política hidráulica de las nuevas Confederaciones Hidrográficas y la política de colonización interior de un modo parecido a como en Italia se hablaba de *bonifica integrale*.

La Ley de obras de puesta en riego (OPER), de 1932,⁴ se redactó con la misión de ocupar y desarrollar las zonas regables provistas por las grandes obras hidráulicas y que se encontraban insuficientemente explotadas, involucrando al Estado en la realización de los trabajos necesarios para la transformación y puesta en riego, incluyendo como novedad, además, las viviendas de colonos y los servicios públicos y comunales de los núcleos de población.

En 1933, se convocaba un concurso para la redacción de anteproyectos para la construcción de poblados en las zonas regables del Guadalquivir y del Guadalmellato (COAM, 1934). En él, se establecían condiciones que eran una primera fuente de discusión y debate respecto a cómo se había de abordar la construcción *ex novo* de un poblado y de la vivienda agrícola.

Lo singular de este concurso era, por un lado, la pretensión de actuar en una zona de manera que el trazado de los poblados respondiera a un plan conjunto, y, por otro, que, tanto éste como las propias viviendas, procuraran reflejar el ya mencionado debate existente en aquellos momentos sobre la vivienda rural y el estudio del territorio.

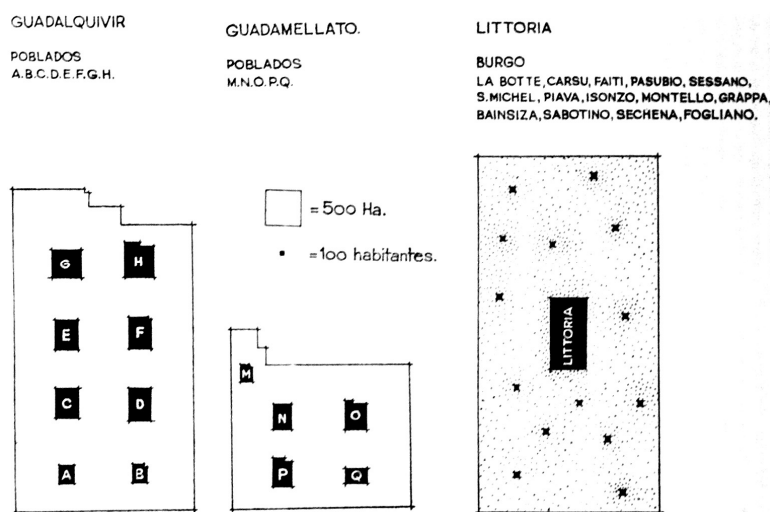


Fig. 3. Comparación entre las soluciones de la OPER y el *Agro Pontino*.

Fuente: Monclús y Oyón, 1983, p. 71.

Adalid de dicho debate era el Seminario de Urbanología dirigido por José Fonseca. En él, obtuvo importantes resultados sobre tipos y presupuestos de viviendas rurales y patios de corral, separación de espacios vivideros y dependencias agrícolas, etc. y también sobre una de las principales cuestiones relacionadas con el territorio: el emplazamiento y modo de agrupación de las viviendas. En este sentido, resulta interesante destacar los análisis comparativos

⁴ «Gaceta» del 14 de abril de 1932.

entre las soluciones dadas por el servicio de OPER y las experimentadas y conocidas del caso italiano. Dichos análisis proponen las condiciones sobre las que decidir qué tipos de poblamiento son los más convenientes, si el modelo disperso o el agrupado.

Esta discusión se retomará cuando el INC comience a redactar sus primeros planes generales y de ella se concluirá, como sabemos, que la solución más acertada sería agrupar las viviendas de los colonos en un núcleo rural. Ingenieros agrónomos como Leopoldo Ridruejo o Pascual Carrión abogaban por esta solución. Este último lo resume perfectamente:

“A primeros de este siglo, se pensaba que el colono debía tener su propia vivienda en la parcela y así se hizo en muchas colonias agrícolas creadas a raíz de la Ley de colonización interior de 1907; pero después se ha comprendido que este aislamiento de los colonos les hace la vida más difícil y se han proyectado poblados (...) para poder disponer de todas las ventajas que proporciona la vida en las ciudades, educación de los hijos, mercados y tiendas bien surtidas, distracciones, etc.” (Carrión, 1973, p. 259)

En la posguerra, Fonseca, siendo ya director del INV, propuso un tercer modelo de asentamiento, que llamó “polinuclear”, a medio camino de los anteriores, procurando así aunar las ventajas de las soluciones agrupadas y dispersa, a la vez que excluía sus inconvenientes.

“Se componía de un núcleo principal de unas 100 viviendas con todos los servicios, seis ‘núcleos suburbanos mixtos’ de doce viviendas labradoras y cinco industriales y 54 ‘núcleos agrícolas’ de doce viviendas enclavados en las parcelas familiares; la distancia máxima al cultivo resultaba ser así de unos 500 metros.” (Monclús y Oyón, 1988)

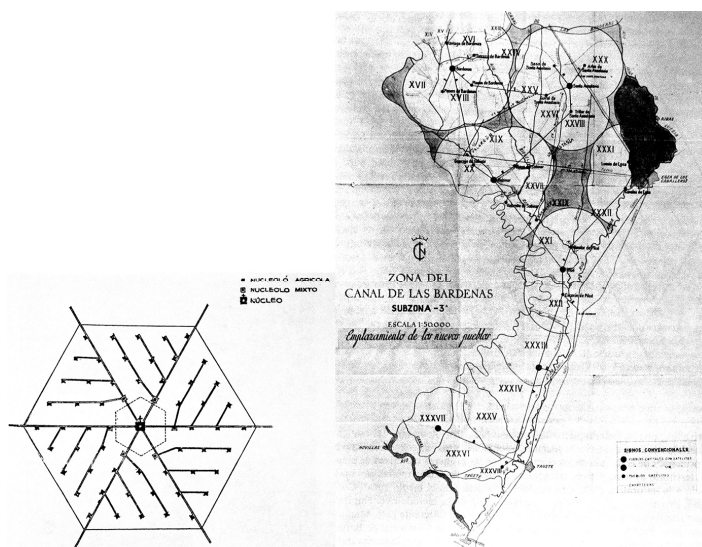


Fig. 4. Esquema polinuclear y PGC Bárdenas. Fuente: Monclús y Oyón, 1983, p. 76, y Archivo MARM.

La influencia de este modelo polinuclear no fue tan escasa como pudiera pensarse. Es presumible que el Plan General de Colonización de Las Bárdenas estuviera inspirado en él.

6. Referencias para la legislación del Instituto Nacional de Colonización

El nuevo Estado ralentizaría, inicialmente, el desarrollo de la política agraria porque su planteamiento reaccionario, enfrentado al programa de reforma republicano, defendía a ultranza la defensa de la propiedad privada y el control férreo de la mano de obra campesina.

En octubre de 1939, se creaba por Decreto el Instituto Nacional de Colonización (INC), instrumento de la “reforma agraria franquista”:

“El fin primordial que persigue el INC consiste en establecer el mayor número posible de patrimonios familiares de independencia económica, para dar solución a los problemas sociales planteados en el campo. Basada la acción del Estado español en principios de marcado carácter social y económico, se rectificó la reforma agraria que se venía realizando en nuestro país con fines exclusivamente políticos de redistribución de la tierra, por una política de colonización interior en la que el progreso social se fundamenta, ante todo, en una previa mejora económica que se consigue por medio de la ejecución de las necesarias obras y trabajos de transformación del medio rural.” (Min. Agricultura, 1962, p. 4)

El primer director del INC, el ingeniero agrónomo Ángel Zorrilla, reglamentó el Instituto e impulsó las Leyes que regularían el establecimiento de patrimonios familiares, la creación de nuevos regadíos, la concentración parcelaria, el acceso a la propiedad y, sobre todo, dos de las tres leyes determinantes del INC: la Ley de bases de colonización de grandes zonas, de 1939, y la Ley de expropiación por utilidad social, de 1946.⁵

La redacción de la primera surgió ante una situación muy similar a la que se había producido en Italia poco antes. Tanto una como otra se redactaron con objeto de desarrollar las extensas zonas que se encontraban dominadas por las grandes obras hidráulicas construidas hasta entonces y que no estaban siendo explotadas.

Ambas proponían el proceso colonizador a partir de la actuación de la iniciativa privada, desde un enfoque de no transformación de la estructura de la propiedad. Eran los propietarios de las tierras, reunidos en sociedades de colonización, los encargados de la transformación en regadío y de la instalación de los campesinos necesarios sobre las nuevas unidades de cultivo.

Mas, como sucediera en Italia, los resultados no fueron satisfactorios —por desidia o incapacidad de la iniciativa privada— y hubo de ser el propio Instituto quien los supliera, con un Decreto intermedio de 1942 que le autorizaba para

⁵ «Boletín Oficial del Estado» del 25 de enero de 1940 y del 28 de abril de 1946.

adquirir fincas voluntariamente ofrecidas por sus propietarios y poniendo de nuevo en vigor la Ley de 1907 que permitía obtener fincas gratuitamente procedentes de los municipios.

En noviembre de 1945, tras la visita de Franco a la zona del Canal de Montijo, en Badajoz, se apreció la necesidad de una política más activa, de modo que al año siguiente se dictaba la Ley de expropiación forzosa, que significó el cese de Ángel Zorrilla.⁶ Esta segunda Ley permitía la expropiación con indemnización. Se abría así una nueva etapa.

Pero será una tercera ley, promulgada en abril de 1949, la que regirá definitivamente la actuación del INC: la Ley de colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables.⁷ El Estado renunciaba definitivamente a la confianza depositada en la iniciativa privada y tomaba las riendas. Y lo hacía animado por los resultados observados en los Estados Unidos. Se trata de una Ley claramente influida por la norteamericana *Columbian Basin Project Act*, de 1943, de la que fue testigo y portavoz Ángel Martínez Borque, subdirector de explotación del Instituto y, más tarde, su director, tras un viaje a EEUU con el propósito de estudiar los métodos y maquinaria empleados en las obras de preparación de tierras para riego en gran escala, y de ampliar datos sobre la legislación norteamericana referente a regadíos.

Desde 1841, el Gobierno norteamericano resolvía la colonización de las nuevas tierras del Oeste de los Estados Unidos con la creación de numerosas unidades de cultivo de tipo familiar. Para dar impulso a esta política colonizadora, se concibieron los grandes planes de regadío del Oeste. En 1902, se aprobó la ley denominada *Reclamation Act* “por la que se atribuía al Estado la facultad de realizar los proyectos de obras de riego que afectasen a tierras públicas en los 16 Estados del Oeste”. Ésta sería perfilada en 1939 con la *Reclamation Project Act* y en el *Columbia Basin Project*, en el estado de Washington, donde, entre otras cosas, se describirían las unidades familiares así como el tamaño de los lotes, se explicaría la ejecución de las obras y la manera de beneficio y relación entre Estado y propietarios, se definirían los términos “tierras de reserva” y “tierras en exceso”, y se indicarían las condiciones exigibles a los colonos así como la aparición de la figura del “agente” para el asesoramiento técnico de los agricultores. Es evidente el carácter modélico de esta ley para la redacción de la española de 1949 que, a su vez, constituirá el patrón para los primeros planes generales de colonización.

Las tierras “en exceso” serían las que expropiaría el INC para el asentamiento de los colonos. En ellas, se encontrarían los lotes proporcionados a éstos, así como las nuevas poblaciones.

Esta Ley supuso lo que algunos calificaron como “segundo franquismo” pues la política colonizadora tomaba posturas que cuestionaban cada vez más el modelo

⁶ La Ley de expropiación forzosa y la acérrima defensa de la propiedad no eran del todo compatibles: era lógica la sustitución de Zorrilla.

⁷ «Boletín Oficial del Estado» del 22 de abril de 1949 y del 16 de enero de 1962.

autárquico, principalmente, al descartar por inoperante la iniciativa privada y la no transformación de la propiedad privada.

En este tiempo, también la *bonifica* italiana hubo de verse reajustada a los escasos resultados obtenidos, principalmente en la Italia meridional. Y manteniendo el paralelismo con la legislación española, en 1950 redactaba y aprobaba la denominada Ley *Stralcio*, pensada para terrenos cuya actuación resultaba más urgente y basada en la expropiación de la propiedad rural.

El principal error en el que caía la aplicación de la Ley de bonifica era realizar primero todas las obras de mejora para después dar la tierra a los campesinos. Esto causaba una lentitud en la instalación de los colonos además de una cierta ineficacia. Ahora, los organismos de reforma y los beneficiarios de las parcelas deberían realizar la labor completa de un modo conjunto. Se pretendía hacer el mínimo indispensable para fijar al colono en la tierra y ayudarle después a mejorarla: su contribución sería “conquistar” por sí mismo su vinculación con la tierra.

Colonización y bonifica han ido, pues, de la mano y sería difícil indicar cuál fue por delante, pues si la bonifica de Mussolini fue ejemplo para la colonización española, ésta refinó el método y se convirtió en referente de la “reforma italiana”:

“El INC ha adoptado este sistema de fincas donde construye nuevos pueblos, ha alojado a los colonos en viviendas provisionales y les ha incorporado a los trabajos de la transformación.” (Mazzochi, 1951, p. 38)

7. Referentes urbanísticos y arquitectónicos

Todo este reajuste legal e intercambio de experiencias tuvo como consecuencia el verdadero despegue de la colonización: la agrícola, la económica, y, de un modo especial, la urbanística y arquitectónica. En los años cincuenta, se realizan los principales planes generales y se proyectan prácticamente la mitad de los nuevos pueblos (144 pueblos y 17.650 viviendas), principalmente en Extremadura, Aragón y Andalucía. La década anterior había supuesto un perfecto entrenamiento y preparación para lo que en esta se había de realizar: la creación y organización del Instituto, una legislación adecuada y un número de planes proyectados esperando realizarse y que dejaban la “máquina colonizadora” dispuesta para funcionar.

Demos el salto de escala necesario para aproximarnos a los trazados urbanos. Los nuevos pueblos de colonización suponen, sin duda alguna, la exhibición más clara de dicha empresa. Son la manifestación construida de cuantas reflexiones sobre el tema se han venido produciendo en la historia de la arquitectura y del urbanismo. Pero ¿cuál ha sido el modelo con el que se han diseñado dichos pueblos? ¿Cuáles han sido los referentes que han influido en sus trazados?

La Circular nº 246, titulada “Normas para determinar el plan de edificación de los pueblos de nueva planta que construya el INC” fija el número, clase y programa de las edificaciones que deben construirse, tanto públicas como

privadas, e indica, además, algunas normas para el espacio de Plaza Mayor, aunque todas son de carácter meramente cuantitativo.

Lo más destacable de estas instrucciones es la clara importancia que el INC otorgaba al “espacio central” del pueblo, a su centro cívico, espacio de relación que recogiera las instituciones públicas y que sirviera de centro unificador de la vecindad.

Este aspecto será determinante en el trazado de los pueblos que estudiamos, núcleos que inicialmente se trazaron según el arquetipo del tradicional pueblo español: en torno a un espacio central definido por la genuina plaza mayor en la que desembocan las calles principales y que cierra sus perspectivas con la torre de la iglesia, un espacio en torno al que se ordenan las manzanas de viviendas.⁸

El conocimiento y llegada de modelos internacionales, y su incorporación a modo de hacer hasta entonces, supusieron una cierta mutilación de aquel rígido planteamiento e introdujo un cambio capaz de generar trazados más intencionados y evolucionados.

Estos referentes tienen especial repercusión en el entendimiento, concepción y trazado de los centros de las poblaciones, de sus relaciones con su vecindario inmediato y, por consiguiente, con todo el pueblo.

8. La unidad vecinal rural y la separación de circulaciones

El conocimiento e incorporación de las ideas de Clarence A. Perry sobre la unidad vecinal autosuficiente, entendida como el elemento organizador básico donde el ser humano se desarrollara y madurara, supondría la introducción de variables nuevas, capaces de transformar intencionadamente no sólo el planteamiento y funcionamiento de los pueblos, sino también su trazado y forma.

La unidad vecinal sería aquel entorno urbano delimitado por las vías de comunicación más importantes, que comprendiera en su interior los equipamientos básicos para un libre desenvolvimiento de su población, incluso de manera autónoma. En su centro geométrico, se encontrarían las escuelas y, a su alrededor, los espacios libres. La dimensión de este lugar urbano la definirían los recorridos a pie, que en ningún caso habrían de superar los cuatro o cinco minutos, esto es, 500 m aproximadamente.

Esta unidad vecinal pudo incorporarse en el INC matizándose antes como rural:

“La connotación rural viene dada por el carácter particular dado al uso de estas aportaciones teóricas en los pequeños pueblos de colonización: el uso de las calles por personas y/o animales, el de los espacios públicos, el obligado carácter autosuficiente requerido por estos pueblos

⁸ Dos ejemplos representativos son Torre de la Reina, en Sevilla, de José Tamés (1951), o Giménez, en Lérida, de Alejandro de la Sota (1943). Villanueva y Leal enumeran una serie de constantes que aparecen en gran número de pueblos y que, en cierta medida, podrían configurar las verdaderas directrices compositivas del diseño (Villanueva y Leal, 1990, p. 41).

al tratarse de únicas unidades vecinales, etc.” (Álvaro Tordesillas, 2010, p. 127)

Clarence Stein expuso un concepto de unidad vecinal similar en el esquema circulatorio de Radburn. Stein incorporó el hallazgo de las calles en fondo de saco para aislar el tráfico de paso y presentar un espacio libre peatonal que discurriera a través de toda la unidad. Esta manera de organización se determinaba mediante el concepto de “supermanzana” residencial, delimitada por las calles de distribución de vehículos. En su interior, se definía un espacio verde central al que daban acceso todas las viviendas. Así, las calles en fondo de saco y las propias viviendas ejercían de tránsito entre un ambiente y otro.⁹

Si proyectamos la planta de Radburn junto a la de Esquivel o la de Vegaviana¹⁰, por citar dos de los ejemplos más conocidos de la colonización española, advertimos inmediatamente esta influencia. Cualquiera de estos pueblos es definido por una única unidad vecinal, con un número de supermanzanas determinado y con una clara separación de circulaciones. Pero, a su vez, cada pueblo modifica el significado de la unidad vecinal que conocemos, anulando su capacidad de asociación con otras unidades, matizándola, como hemos dicho, como rural.

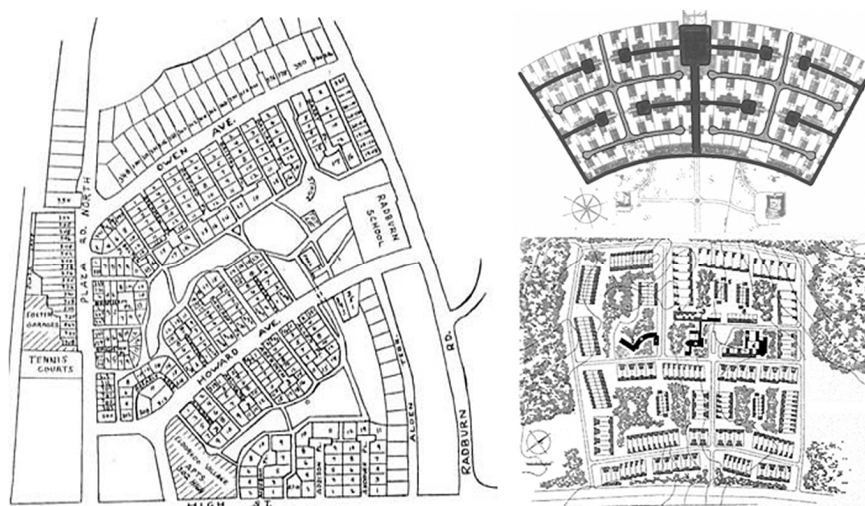


Fig. 5. Radburn, Esquivel y Vegaviana. Fuentes: www.radburn.org y Archivo MARM.

⁹ Parece claro que la paralela evolución de la ciudad jardín británica, y el desarrollo y evolución de las *new towns* tuvieron que estar presentes también en la ideación, más o menos consciente, de algunos pueblos de colonización. En particular al modo como Stevenage (1946) o Harlow (1948) se configuran mediante Unidades Vecinales, o como Hook (1961) o Cumbernauld (1960) separan completamente sus circulaciones.

¹⁰ Esquivel, en Sevilla, de Alejandro de la Sota (1952) y Vegaviana, en Cáceres, de José Luis Fernández del Amo (1959).

En general, esta identificación con el modelo americano se va ver limitada en lo relativo a las circulaciones, puesto que, aunque los sistemas sean separativos, los asentamientos de viviendas no se agrupan en racimos alrededor de los citados fondos de saco y ello, en cierta medida, porque no se precisaba de este espacio de “reducción de velocidad” que la ciudad de la era del automóvil demandaba. El trazado Radburn no se ha trasladó literalmente a los pueblos de colonización sino adaptándose a sus particulares necesidades rurales de éstos. Es decir, mientras en Radburn el habitante se desplaza rápido por una vía para llegar a su casa y se relaciona con su vecindario por los caminos lentos de su fachada trasera, en los pueblos de colonización, el agricultor y sus animales, después de trabajar, llegan a su casa por los patios traseros y la relación con el pueblo se confía a las calles principales.

Junto a Vegaviana y Esquivel, podríamos añadir otros casos como El Fayón¹¹ (el esquema más parecido a Radburn) o Sacramento¹², donde la unidad vecinal se delimita por un anillo de servicio ramificado en fondos de saco que comunican los patios de labor de las parcelas con sus lotes agrícolas.

9. La introducción de la modernidad en los trazados

Pero no todos los pueblos de colonización evolucionaron por este camino. Es más, solo un pequeño porcentaje de ellos separan sus circulaciones y definen su “corazón” de esta manera. Otros evolucionaron según referencias escandinavas o italianas. Las primeras fueron quizá más intensas en temas relacionados con los volúmenes arquitectónicos, a partir del entendimiento que en estos países se tiene de la relación con la naturaleza —materiales tradicionales, integración con el lugar, etc.; las segundas, en relación con condicionantes históricos y culturales, entendiendo cada situación concreta, etc. Históricamente, nos encontramos en un momento en el que los CIAM los discuten personajes como el Team X y los condicionantes que dirigen la arquitectura se alejan tanto de la rigidez del movimiento moderno como de una tradición anquilosada y obsoleta.

El caso del proyecto de Torres de Salinas, redactado por Fernández del Amo en 1951, representa el más claro ejemplo de reacción y esfuerzo por incorporarnos al tren de la modernidad.

Del Amo propone un trazado revolucionario, sumamente orgánico, en el que la vegetación espontánea rodea a la edificación y define los espacios libres de relación y comunicación. Una columna vertebral atraviesa el poblado y de ella nacen calles que comunican con las dependencias agrícolas de las viviendas y una serie de caminos peatonales, entre la vegetación, que enlazan éstas con el centro cívico y asistencial.

¹¹ El Fayón, en Zaragoza, de José Borobio (1965).

¹² Sacramento, en Sevilla, de Fernando de Terán (1965).

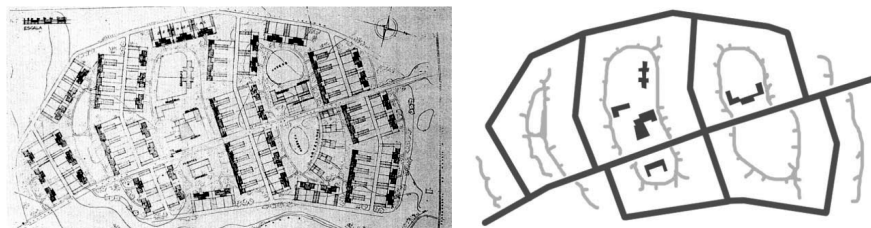


Fig. 6. Torres de Salinas. Fuente: Archivo MARM y dibujo del autor.

El desprevenido Servicio de Arquitectura del INC lo desaprueba y cancela. Menciona, sin embargo, soluciones de ciudades jardín suecas y norteamericanas o soluciones italianas como las proyectadas por Albino y Cerutti en los poblados satélite de Milán; esto deja claro el conocimiento de dichas experiencias, entre otras. Torres de Salinas se adelantó demasiado a su tiempo y no llegó a construirse.

Comparemos ahora estos dos trazados clave: el italiano La Martella, de Ludovico Quaroni (1954) y el español Cañada del Agra, también de Fernández del Amo (1962).

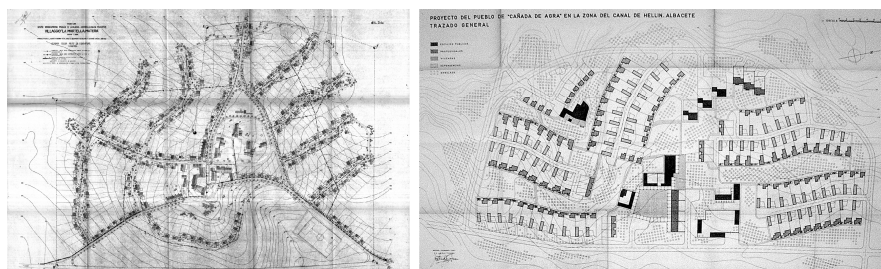


Fig. 7. La Martella y Cañada del Agra. Fuentes: Archivo di Stato di Bari y Archivo MARM.

La Martella fue levantado por un Estado italiano de posguerra, relegado a resolver el acuciante problema del desempleo y la falta de vivienda, abandonando la retórica unitaria del arte de Estado, tal como lo hacía el INC.

“Lenguaje a medias entre lo populista y lo abstracto, con las viviendas situadas según las curvas de nivel y que tiene en la iglesia de Quaroni, dominada por una torre sobre el altar, el punto fijo de referencia.”
(Tafuri, 1986)

Ambos pueblos tienen pocas calles, definidas por viviendas unifamiliares y que siguen un trazado curvilíneo que se adaptan orgánicamente a la morfología del terreno (parecen una neurona, una raíz que se acomoda al terreno) y convergen, según un modelo de estrella, hacia el centro cívico. La torre de la iglesia, en el punto más alto, se convierte en hito visual, situando el pueblo desde la lejanía.

Incluso la relación entre vivienda y calle, entre lo privado y lo público, juega a lo orgánico: en La Martella, mediante unos pequeños muretes que delimitan la propiedad, impidiendo el paso pero no la vista, y que convierten la alineación de la calle en una “irregularidad dinámica” potenciada por unas pequeñas plazas

alargadas que surgen de tal alineamiento; en Cañada del Agra, mediante la diversidad que provocan volúmenes como el zaguán o la solana, la discontinuidad que producen en la viviendas o la diferenciación de calles según su uso.

En ocasiones, la transformación de los pueblos se plasmó en la extracción de sus “centros”, sus plazas, del interior de sus trazados y su localización como miradores al campo, plazas abiertas. El mismo Cañada del Agra o Esquivel, que ya conocemos, son buenos ejemplos de ello. La plaza de este último parece que se “desarrollase” abriéndose hacia el campo y que incorporase las parcelas de cultivo a la trama urbana. Urbe y campo se comunican.

O, como sucede en otros casos, los “centros” se convierten en el todo: la población en sí misma. Son las propuestas de La Vereda o Miraelrío, especie de grandes cortijadas tradicionales trazadas con una pluma moderna.¹³ Quizá las razones de este diseño sean el número reducido de colonos que componen los asentamientos, así como el reducido programa de edificios públicos de que constan, evitando así el sistema urbanístico de plazas y calles.

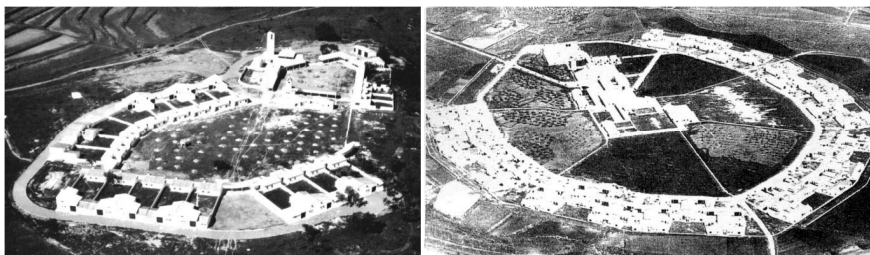


Fig. 8. La Vereda y Miraelrío. Fuente: Archivo MARM.

Quizá sean deudores de aquellos *kibbutzim* israelíes o incluso de las ciudades utópicas de principios del XIX. En estos casos, el centro cívico lo define el espacio que encierran las viviendas, en el que se agrupan los edificios públicos. O el pueblo se ha apropiado de la plaza o ésta de aquel.

12. Últimos años

En la década de los cuarenta habían sido adquiridas por el INC tan sólo 10.000 ha para su transformación en regadío; en la década siguiente; 210.000 ha. El alcance y el funcionamiento de la ley de 1949 quedaban de manifiesto.

Sin embargo, en 1962, el Banco Mundial emitía un negativo informe en el que se dudaba de la rentabilidad de la colonización. Además, el Instituto estaba sufriendo a un profundo cambio. Las motivaciones iniciales de su marcha y de su buen funcionamiento iban decantándose en términos económicos. Durante la segunda mitad de los años sesenta, se siguen haciendo planes y, sobre todo, ejecutando los anteriores, si bien con un cambio de criterio: lo social cedía terreno

¹³ La Vereda, en Córdoba (1963) y Miraelrío, en Sevilla (1964).

en favor de lo económico. Ya no era cuestión de poblar con colonos las tierras transformadas sino de ajustar las nuevas explotaciones a “patrones de rentabilidad probada” (Villanueva y Leal, 1991). Los lotes aumentarían de tamaño y, por tanto, sería más fácil su mecanización, lo que tendría claras consecuencias demográficas.

Los pueblos de colonización ya no servirían para adecuar nuestra agricultura a las exigencias históricas, por lo que en estos años se acaba también con ellos. A comienzos de la siguiente década, en 1973, el Servicio de Concentración Parcelaria creado por Cavestany se unirá al INC para formar un nuevo organismo, el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). El regadío de las tierras continuará, pero no se levantarán más pueblos nuevos.

13. Conclusiones

Hemos visto cómo la colonización constituye una de las más importantes e interesantes intervenciones urbanísticas realizadas en las zonas rurales de nuestro país durante el siglo pasado. Dentro del decidido interés del nuevo Estado por impulsar la colonización como fundamento de la política agraria, ésta fue posible debido, primero, a ese nuevo entendimiento del territorio que la tildó de “integral”, y después, por su distanciamiento del imposible debate sobre el estilo nacional de aquel momento. La condición de “integral” se debió a la colaboración necesaria entre agrónomos, ingenieros y arquitectos, a la concienciación acerca de elevar la agricultura a un nivel debido de producción así como la mejora en la situación del agricultor, a la comprensión del territorio desde las cuencas de los ríos, etc. La condición de ajena al “españolismo” fue gracias a su carácter experimental, interesado en aprehender de experiencias extranjeras: EEUU, Italia, Israel, Inglaterra, Escandinavia... donde arquitectura y urbanismo se contextualizan, en vez de idealizarse en prototipos.

En este “banco de pruebas”, se formularon cuestiones y se ensayaron soluciones en el quehacer y evolución de la arquitectura española, desde el historicismo de posguerra hasta el encuentro entre tradición y modernidad. La tradición aglutina los términos de “unidad y variedad, que configuran el mestizaje de la identidad de lo español” y la modernidad introduce en el lenguaje una “renovación formal (líneas, planos, huecos, ritmos...) y significativa (abstracción)” (Baranguán, 1998).

Bibliografía

- ÁLVARO TORDESILLAS, A. (2010): *Pueblos de colonización en la cuenca del Duero*, Junta de Castilla y León, Valladolid.
- BARANGUÁN, P. (1998): “Pueblos de colonización: Tradición y Modernidad. Vivienda: Técnica y lenguaje de fachadas”, en AAVV, *Actas del Congreso Internacional de Roma a Nueva York: Itinerarios de la Nueva Arquitectura Española 1950-65*, T6), Pamplona, pp. 141-154.
- CARRIÓN, P. (1973): *La reforma agraria de la II República y la situación actual de la agricultura española*, Ariel, Barcelona.

- COAM (1934): “Concurso de anteproyectos para la construcción de poblados en las zonas regables del Guadalquivir y el Guadalmellato”, en la *Revista Nacional de Arquitectura*, núm. 10, DGA, Madrid, pp. 267-298.
- JUNTA CENTRAL DE COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR (1925): *La colonización y Repoblación interior en los principales países y en España. Sus orígenes, desarrollo y estado actual*, en el Boletín de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior, Madrid.
- LUZÓN CANTO, S. (2008): “Precedentes de la colonización del franquismo. La Ley de 1907 y su contexto internacional”, en AAVV, *Pueblos de colonización durante el franquismo: la arquitectura en la modernización del territorio rural*, IAPH, Sevilla, pp. 86.
- MARTÍNEZ BORQUE, Á. (1948): *La colonización de los regadíos del Oeste de los Estados Unidos*, en la Serie Estudios, núm. 11, M. Agricultura, Madrid, pp. 13-48.
- MAZZOCHI, N. (1951): “Nuevas orientaciones de la Bonifica en el mediodía de Italia” y “Los campesinos en la Bonifica y en la Reforma”, en *Colonización*, suplemento de la revista *Agricultura*, núm. 12, M. Agricultura, Madrid, pp. 37-38 y 39-40.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA (1962): *INC, Fines y actividades*, M. Agricultura, Madrid.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1907): Memoria sobre el Proyecto de Ley de colonización interior, M. Fomento, Madrid.
- MONCLÚS, F. J. y OYÓN, J. L. (1983): “Colonización agraria y Urbanismo rural en el siglo XX”, en *Ciudad y Territorio*, núm. 57-58, M. Vivienda, Madrid, pp. 67-84.
- MONCLÚS, F. J. y OYÓN, J. L. (1988): *Políticas y técnicas de la ordenación del espacio rural*, MAP, MOPU y MAPYA, Madrid.
- TAFURI, M. (1986): *Storia dell'architettura italiana (1944-1985)*, Einaudi, Torino.
- TAMÉS ALARCÓN, J. (1988): “Actuaciones del Instituto Nacional de Colonización 1939-1970”, en *Urbanismo*, núm. 3, COAM, Madrid, pp. 4-12.
- TAMÉS ALARCÓN, J. (1948): “Proceso urbanístico de nuestra colonización interior”, en *Revista Nacional de Arquitectura*, núm. 83, DGA, Madrid, pp. 413-424.
- VILLANUEVA PAREDES, A. y LEAL MALDONADO, J. (1990): *La planificación del regadío y los pueblos de colonización*, MAP, MOPU y MAPYA, Madrid.

**PATRIMÓNIO URBANO SERRANO: URBANISMO
TRADICIONAL E CULTURA OPERÁRIA NA COVILHÃ
(PORTUGAL)**

**UPLAND URBAN HERITAGE: TRADITIONAL TOWN
PLANNING AND WORKING CULTURE IN COVILHÃ
(PORTUGAL)**

**PATRIMONIO URBANO SERRANO: URBANISMO
TRADICIONAL Y CULTURA OBRERA EN COVILHÃ
(PORTUGAL)**

Domingos MARTINS VAZ *

RESUMO

Este texto constitui um contributo para uma reavaliação do papel do centro histórico da Covilhã, cidade média que busca afirmação e cuja expansão recente é assinalável. Fazemo-lo a partir da análise do material recolhido em entrevistas a actores urbanos, individuais e colectivos, com as suas representações muito marcadas pelo mundo mono-industrial dos lanifícios e por um urbanismo tradicional típico de uma morfologia serrana. O entrelaçamento da fábrica com a malha habitacional atingiu tal densidade que a Covilhã foi classificada de “cidade-fábrica” em contraste com a industrialização difusa que deu forma a muitas outras regiões do país. Esta cenografia social e urbana é perspectivada no âmbito de uma leitura aberta do conceito de património no sentido do seu alargamento a espaços considerados com valor patrimonial hoje em obsolescência ou ameaçados de destruição e que são a marca da especificidade histórica do urbanismo da Covilhã..

Palavras-chave: património urbano, cultura operária, representação da cidade, urbanismo tradicional, lanifícios.

ABSTRACT

This text is a contribution to a reassessment of the role of the historical centre of Covilhã, a town seeking affirmation and whose recent expansion is remarkable. We do this by analyzing the material collected in interviews with local people, on individual and collective behalf, who have their representations strongly shaped by the wool-factory

* Professor Auxiliar, Departamento de Sociologia da Universidade da Beira Interior (Covilhã), e investigador do CesNova, Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova de Lisboa, Portugal.

industries and by a traditional town planning which is typical of the upland morphology. The intertwining of the factory with the residential fabric has reached such a density that Covilhã was classified as “factory town” in contrast to a diffuse industrialization that has shaped many other regions of the country. This social and urban scenery is viewed in the context of an open reading of the concept of heritage towards its extension to areas deemed of heritage value, being now old-fashioned or about to be destroyed, and that are the hallmarks of the historical specificity of the urbanization of Covilhã.

Key Words: Urban Heritage, Working Culture, Representation of the City, Traditional Town Planning, Wool Factory.

RESUMEN

Este texto es una contribución a la reevaluación del papel del centro histórico de Covilhã, ciudad media portuguesa en busca de su afirmación y cuya expansión reciente es notable. Se propone, para ello, un análisis del material recogido en entrevistas a los agentes urbanos, individuales y colectivos, que revela representaciones muy marcadas por el mundo mono-industrial de los lanificios y por un urbanismo tradicional típico de una morfología serrana. El entrelazamiento de la fábrica con la malla habitacional ha alcanzado una densidad tal que Covilhã ha sido incluso clasificada de “ciudad-fábrica”, contrastando con la industrialización difusa que ha caracterizado la transformación de muchas otras regiones de Portugal. Esta escenografía social y urbana es puesta en perspectiva en el ámbito de una lectura abierta de la noción de patrimonio, en el sentido de su ampliación conceptual a los espacios considerados con valor patrimonial, actualmente caducos o amenazados de destrucción, que representan la marca de la especificidad histórica del urbanismo de Covilhã.

Palabras-clave: patrimonio urbano, cultura obrera, representación de la ciudad, urbanismo tradicional, lanificios.

Introdução

O objectivo deste texto prende-se com a necessidade de reavaliar o papel do centro histórico da Covilhã, cidade média que busca afirmação e cuja expansão recente é assinalável. Fazemo-lo à luz de uma leitura aberta do conceito de património urbano no sentido do seu alargamento a espaços considerados com valor patrimonial, e que perspectivamos a partir do estudo de aspectos associados às representações desta cidade veiculadas por parte de um conjunto de actores urbanos, individuais ou colectivos, e que intervêm de forma directa ou indirecta na sua evolução.¹ A partir das entrevistas realizadas analisam-se dimensões relacionadas com o passado fabril da “cidade da lã” e com a memória dos covilhanenses muito marcada pelo mundo mono-industrial dos lanifícios e por um urbanismo específico em concordância com a morfologia da cidade implantada numa encosta serrana.

Tem sido à volta do património urbano que muitas cidades procuram delinear estratégias de modernização e lançar-se no jogo da concorrência global. O património tornou-se um recurso incorporado nos projectos de regeneração económica e cultural das cidades, nomeadamente na captação de uma das indústrias mais globalizadas – o turismo cultural e patrimonial – e no domínio da criação de uma cultura urbana capaz de reforçar a atractividade das cidades. Assim se explicam as tendências para a preservação e requalificação dos tecidos urbanos tradicionais que evidenciam um assumido gosto pela recriação do passado, pela valorização da memória e das tradições. Este reconhecimento pelos significados do passado está na origem de operações de recuperação e preservação das chamadas memórias colectivas que as cidades sedimentam, em particular os seus centros históricos.

Paradoxalmente, esta tendência de “reciclagem urbana” e de produção representacional está ainda longe de corresponder a políticas urbanísticas claramente orientadas para a reabilitação no caso da Covilhã, onde, em paralelo com o verificado nas cidades de Portugal de um modo geral, têm registado um grande crescimento físico em resultado dos acréscimos na oferta de alojamentos apesar do contexto de estabilização demográfica, como evidenciamos já a seguir..

1. O contexto português e a cidade da Covilhã

Em Portugal, num contexto de estabilização demográfica, as cidades têm evidenciado um grande crescimento físico em resultado de elevados acréscimos na oferta de alojamentos que levaram o País a um número de alojamentos por 1.000

¹ Baseamo-nos na informação colectada com a realização de entrevistas semi-directivas a um conjunto previamente seleccionado e diversificado de actores institucionais e da sociedade civil covilhanense. Esta edição redirecciona uma versão prévia da análise destas entrevistas apresentada em «Tempos Cruzados na Covilhã: representações urbanas e acção colectiva», Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2003.

habitantes superior à média da EU-15 (PNPOT, 2006). Existe um desfasamento claro entre as taxas de crescimento do número de famílias e as taxas de crescimento dos alojamentos, com estas últimas a evoluírem muito mais depressa. Em termos europeus, mesmo em relação aos países do Sul da Europa, Portugal segue uma tendência claramente diferente. Enquanto nesses países as taxas de crescimento dos alojamentos têm vindo a conhecer reduções drásticas, situando-se actualmente na ordem dos 10% numa década, em Portugal o abrandamento tem sido muito suave, alcançando ainda valores de crescimento acima dos 20% numa década, com os territórios do interior a alcançar valores muito elevados de licenças para construção nova para habitação familiar. A Espanha, por exemplo, onde o fenómeno das segundas habitações é ainda mais frequente que em Portugal, teve uma taxa de crescimento na última década que foi sensivelmente metade da portuguesa (Peixoto, 2008; Guedes, 2008; María Castrillo et al., 2008).

Se ordenar pressupõe a procura de uma racionalidade, esta nem sempre é encontrada nos espaços urbanizados, e ocorrem inúmeras ocupações cuja irregularidade é consequência de somatórios de intervenções pontuais e casuísticas, verificando-se uma estruturação da urbanização que confronta a ideia da cidade compacta. Tendencialmente a cidade tende a ser dispersa, por vezes fragmentada e policêntrica, cada vez menos referenciada, ou dominada, pela presença física e simbólica da antiga cidade contínua.

No contexto português, importa assinalar que se a retórica da requalificação dos centros históricos é bem evidente entre nós, já a prática da reabilitação em áreas urbanas consolidadas está longe das tendências actualmente dominantes nos países europeus que nos são mais próximos. Embora a referida requalificação urbana não seja redutível à reabilitação de edifícios, e ainda que na sua outra dimensão importante (a transformação dos espaços públicos) essa dinâmica tenha conhecido nos últimos anos um progresso assinalável e meritório, as cidades portuguesas estão ainda muito longe de enveredar decisivamente por uma política de renovação dos edifícios antigos.

A cidade da Covilhã enquadra-se nesta tendência, com a sua área urbana tradicional a sofrer uma concorrência cada vez mais acentuada por parte das áreas de expansão periférica, onde há maior facilidade de trânsito, de estacionamento, de espaços livres para a instalação de serviços e actividades altamente consumidoras de solo urbano. Os residentes aí localizados são cada vez mais idosos, o investimento decresce, o parque habitacional degrada-se, as empresas mudam-se para o exterior e as áreas históricas começam a entrar em declínio.² A situação agrava-se quando se deixam demolir os edifícios antigos que representam a memória da cidade e o seu carácter original, a marca da sua história e da sua especificidade única, o seu carácter interessante. A substituição dos edifícios vernáculos por imóveis recentes, normalmente mais altos e com nula qualidade

² Também o comércio local é seriamente penalizado, não só pela concorrência das novas formas de exercício da actividade (grandes superfícies e centros comerciais), como pela localização das lojas em ruas que deixam de “estar na moda”, com edifícios envelhecidos e dificuldades de estacionamento e circulação incompatíveis com as necessidades actuais.

arquitectónica, pode introduzir uma animação económica no curto prazo, mas reforça todas as condições negativas que impedem a zona histórica de competir com as periferias, ao mesmo tempo que desbarata a sua principal mais-valia, a imagem urbana tradicional.

Para a sua sobrevivência é urgente criar uma cultura de conservação urbana e contrariar decisivamente a pressão para a demolição, a densificação e a descaracterização. É o caso de uma parte significativa do núcleo medieval intramuros e da Judiaria da Covilhã. Esta, apesar de ainda hoje se encontrar bem delimitada e apresentar um número razoável de portados quinhentistas, assim como as derradeiras janelas manuelinas da Covilhã, mantém-se sujeita à ameaça da descaracterização total se não forem tomadas as medidas apropriadas. O casco medieval da cidade permanece sem qualquer salvaguarda, se exceptuarmos a que decorre da área legal de protecção, demarcada a partir do perímetro das muralhas da cidade.

A demolição para construir de novo no mesmo local, a volumetria e a densificação resultantes desencadeiam processos imparáveis de especulação, mas não de desenvolvimento. Pelo contrário, quando se preservam os tecidos urbanos tradicionais e cumulativamente se qualifica o espaço público (condicionando o trânsito e promovendo o estacionamento), obtém-se para o centro antigo uma forte vantagem competitiva, já que a qualidade ambiental que desse modo se alcança não tem paralelo na cidade suburbana recente.

Na dimensão diacrónica, muitas têm sido as dinâmicas que foram moldando a Covilhã, desde o passado castrejo à fixação da muralha medieval cristã, do arrabalde à judiaria, do característico modelo industrial à universidade, dos planos de expansão e fomento ao recente programa Polis XXI.³ Este programa teve por objectivo recuperar a dimensão cívica e simbólica dos lugares, e tentou, no seguimento de outro programa, o PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional de Apoio à Execução dos PDM (Planos Directores Municipais), potenciar a dinâmica competitiva das cidades médias portuguesas com operações focalizadas no aspecto urbanístico e ambiental. Na Covilhã, o programa Polis propôs-se recuperar a envolvente às ribeiras e simultaneamente responder ao desafio de “aplanar a cidade”, que associava funiculares radiais a um conjunto de pontes pedonais, secundarizando a reabilitação e a sociabilidade das áreas históricas centrais.

Localmente, a dimensão urbanística é objecto de inúmeras críticas. Os elementos críticos respeitam tanto à escassez de requalificação dos tecidos antigos como ao débil planeamento das novas frentes de urbanização. Existe uma nítida preocupação em relação ao tema do urbanismo e à forma como os novos espaços residenciais têm sido concebidos e urbanizados atendendo aos seus reflexos na imagem da cidade e na vida dos habitantes. A expansão peri-urbana sugere uma imagem pouco ordenada e um processo que envolve “grande desperdício

³ O programa Polis XXI foi anunciado em 2000 pelo Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território para a requalificação urbana e ambiental de 18 cidades, entre as quais a Covilhã, financiado pelo «III Quadro Comunitário de Apoio».

imobiliário” com intervenções pontuais e casuísticas que traduzem a ideia de um crescimento desordenado em termos de expansão das novas frentes de urbanização e da arrumação das funções urbanas. Ao mesmo tempo subtrai-se à cidade tradicional equipamentos e funções de vocação por excelência urbana (biblioteca, cinema, esquadra da polícia...), onde não faltam as estruturas físicas adequadas apesar de carecerem de acções de preservação ou reabilitação urbana, como sejam as muitas ruínas das instalações fabris a precisarem de redefinição funcional. Salvaguardam-se as intervenções da Universidade da Beira Interior apontadas como exemplo de integração e de qualidade arquitectónica. Paradoxalmente numa cidade de pequena dimensão, um efeito essencial deste processo consiste na distinção entre o que é “central” e o que é “periférico”, entre a cidade “altaneira” e a cidade “baixa” ou a cidade “antiga” e a cidade “nova”, introduzindo-se uma dualização urbana com significado na forma como as populações se apropriam do espaço e, naturalmente, com consequência na organicidade do sistema urbano no seu todo.⁴

Na pesquisa que tivemos oportunidade de levar a cabo, apuramos que o discurso dos nossos interlocutores é unânime na sensibilização para esta problemática e na crítica às opções urbanísticas dos últimos decénios. As orientações do planeamento urbano, ou a falta delas, são vistas como o «grande insucesso urbano da Covilhã». Eis algumas afirmações expressivas sobre a questão:

“O problema é um problema social e há que resolvê-lo. É preciso reconstruir a cidade aqui, não é fazer coisas de cimento armado de 10 ou 15 andares, isso não interessa. É reconstruir aquilo que está e fazerem casas habitacionais condignas e que as pessoas se sintam lá bem”.⁵

“Não é apenas o problema da qualidade estética dos edifícios, mas é também a convivência do edifício com o espaço. Em princípio não devem ser permitidos edifícios que entrem em conflito com a paisagem... a única preocupação que há é meter pessoas em caixotes, não há preocupação de meter pessoas em casas que estejam de acordo com toda e envolvimento”.⁶

As mensagens retidas centram-se em torno de dois assuntos fulcrais: a questão da expansão da cidade para a designada zona nova situada num espaço geográfico menos acidentado e a questão da necessidade de requalificar as zonas históricas. Em relação à primeira questão há uma visão crítica que tende a ser

⁴ Fazemos aqui referência à reflexão de Luís Baptista (2008, 35-46) sobre a relação entre as cidades e os “arredores” evidenciando o problema da continuidade territorial. Nela discute várias questões das quais destacamos as mudanças morfológicas e as reconversões identitárias, assim como os problemas analíticos levantados por umas e por outras, e a diversidade de situações possíveis de encontrar, entre elas as da coexistência de populações socialmente distintas.

⁵ Reformado, sindicalista anterior ao 25 de Abril de 1974.

⁶ Dirigente Sindical do Sindicato Têxtil.

partilhada pela maioria dos entrevistados. São questionados, sobretudo, o aspecto estético e a volumetria dos novos edifícios. Vejamos:

“Eu acho que na Covilhã os planos de urbanização são um desastre. Mesmo os planos de urbanização lá de baixo foi tudo muito mal pensado, não convida as pessoas. É só construir, construir de qualquer forma, acho que este ponto é o pecado maior da cidade da Covilhã. Isso não faz a qualidade de vida dos seus habitantes. Estão a construir em todo o lado mas sem haver um plano, constroem de qualquer maneira. Já para não falar na questão da zona da Central de Camionagem, aí nem se fala”.⁷

“A Covilhã não está a crescer, do ponto de vista urbanístico, da melhor forma. As pessoas não gostam de estar encaixotadas. Tirando o Covelo e o Belzêzere, ultimamente os bairros que aparecem não são bairros de vivendas, são bairros em altitude, de grande densidade”.⁸

Outros interlocutores expressam uma posição ainda mais crítica ao sustentarem que a Covilhã “na parte que envolve o próprio tecido urbano da responsabilidade da Autarquia, a parte nova, está uma vergonha. Não há uma filosofia, não há um projecto...”⁹ Este estado de coisas são atribuídas a uma débil cultura de planeamento urbanístico. Os planos de urbanização foram demasiados morosos na elaboração e pouco eficazes na acção, porventura secundarizando as boas práticas de planeamento e ordenamento territorial.

A revitalização das áreas históricas centrais deveria ser uma ambição assumida pela cidade. O núcleo histórico da Covilhã está sujeito a um sério risco. A demolição para construir de novo no mesmo local, a volumetria e densificação resultantes desencadeiam processos de especulação mas não de desenvolvimento. A sua sobrevivência enquanto «conjunto urbano original» requer urgência na criação de uma cultura de conservação, que contrarie a pressão para a demolição, a densificação e a descaracterização.

“Mas a Covilhã tem um caso singular em relação a outras cidades, é que a Covilhã nunca conservou a sua história. Em nome da indústria que dominou a Covilhã durante mais de um século, fizeram-se as maiores aberrações em toda a cidade, mesmo na parte que é antiga. Por exemplo, a questão da muralha, ela não foi destruída há 20 anos, ela foi destruída há 180 anos, portanto, o património histórico da cidade nunca foi nada preservado. Eu acho que é um assassinio completo alcatroar aquelas ruas. São calçadas e devia-se proibir os carros de lá passarem e não facilitarem a passagem deles. Toda aquela zona que o Ferreira de Castro fala na “Lã e a Neve”,¹⁰ uma pessoa passa por fora e pensa que aquilo não é nada, mas depois passa por dentro e vê que é giríssimo,

⁷ Director do semanário local «Notícias da Covilhã».

⁸ Dirigente Sindical do Sindicato Têxtil.

⁹ Empresário.

¹⁰ Ferreira de Castro é considerado o “grande escritor da Covilhã”, e a sua obra «A Lã e a Neve», um livro emblemático da condição de vida do operário têxtil.

aquilo é uma ilha dentro da cidade, aquelas ruelas estreitinhas. É uma zona que deveria ser redimensionada e requalificada. Aquele espaço, em termos culturais é uma referência porque o Ferreira de Castro quando fala naquilo fala como sendo uma zona onde viveram os operários”.¹¹

As renovações avulsas nas áreas históricas centrais sem critério e desrespeito pelos valores históricos reúnem opiniões maioritariamente desfavoráveis entre os nossos entrevistados. Existe uma clara preocupação com as questões ligadas à conservação e requalificação do carácter tradicional de conjuntos tipicamente serranos, tendo em conta que se trata de espaços-memória de elevada centralidade no passado industrial da Covilhã.

2. Património, uma questão cultural

A cidade da Covilhã no transcurso da História assistiu à mutação daquilo que poderemos designar pela sua *Ideia Mater*. Não terá existido apenas uma, mas antes uma pluralidade de raízes identitárias que se foram sucedendo no tempo e no espaço, num processo em que o florescimento da nova configuração identitária aparentemente necessitou, para se afirmar, da desarticulação da precedente, que antes havia constituído a matriz de existência colectiva das suas gentes e actividades. Se, no início da nacionalidade, ganha importância no Reino devido à sua condição de capital dos territórios de “trans-serra”, como se poderá compreender que os vestígios dessa fortaleza avançada tivessem desaparecido quase de todo? A este propósito diz-nos o geógrafo Orlando Ribeiro (1994, 261) ser “significativo que, conservando as outras cidades e vilas quase intacto o sistema de defesa reformado no século XIII, ele estivesse em 1755,¹² quase todo arruinado e em parte destruído de todo” na Covilhã.¹³

Como se explica a devastação deste “pesado” património histórico? O Castelo, as muralhas e outras edificações monumentais constituíram-se em obstáculo à industrialização e progresso da urbe? As fortificações reconverteram-se em simples matéria-prima para as novas edificações fabris, sabendo-se que muitas das pesadas pedras daqueles monumentos foram utilizadas na construção das fábricas? Efectivamente assim parece ter acontecido. Mas hoje, nos nossos tempos, em que o passado e a memória colectiva ganharam uma importância

¹¹ Agente cultural.

¹² Data do grande terramoto de Lisboa.

¹³ De acordo com uma inscrição datada de 1758, o perímetro da muralha tinha a seguinte configuração: “Tem muros (...) e tudo de pedra de cantaria lavrada: neles se acham cinco portas grandes, com seus torreões; duas para nascente, chamadas da Vila e do Sol; a terceira para Sul, denominada de S. Vicente; a Quarta para Norte, com o nome de Altravelho; a Quinta para poente chamada do Castelo, junto à qual em sítio mais superior, está uma eminente torre, chamada a de menagem, com cinco quinas (...). Nos mesmos muros existem ainda quatro postigos: o da Pouza, o do Rosário, o da Barbaça e o Terreiro de D. Teresa...”(cf. Associação Cava Juliana, «Muralhas da Cidade da Covilhã», 1980).

inusitada, porque não se dignifica o que resta dessas fortificações¹⁴ e os conjuntos edificados habitacionais representativos do mundo dos lanifícios? Em contexto de concorrência inter-cidades, como é que se pode fundamentar uma ideia patrimonial urbana suficientemente ancorada para servir como referencial do desenvolvimento urbano, hoje que a cidade quer assumir-se com um perfil tendencialmente mais cosmopolita?

É um processo que sugere a conjugação de elementos dispares na conformação da dimensão temporal da cidade e, consequentemente, na constituição do seu património histórico e cultural. Sobretudo no âmbito das modalidades de articulação entre tradição e inovação, entre uma matriz histórica (com centralidade na osmose cidade-indústria) e a assunção da cidade portadora de modernidade capaz de defrontar novos desafios, por actuação de factores diversos, uns endógenos e outros exógenos.

A prospecção da memória de uma cidade releva referentes identitários, ou até outros que se encontram “adormecidos”, e contribui para fomentar a base de aprofundamento da coesão e auto-estima de uma comunidade urbana. No domínio do urbanismo, o cultivo do património cultural urbano permite sustentar tecnicamente os processos de decisão política e a definição de estratégias para a cidade, entrando na equação instrumental do próprio planeamento urbano. Todavia, a atenção pelo património cultural centra-se ainda demasiado na conservação do monumento isolado ou em conjuntos singulares de especial valor histórico-arquitectónico, não tendo os elementos da designada arquitectura menor merecido até à data a atenção necessária. Assim, por comparação com outros países europeus verifica-se que se encontra muito pouco difundida a prática de recuperação de imóveis, correspondendo esta a uns escassos 5% dos investimentos totais realizados no sector da habitação (PNPOT, 2006).

Mas tem sido à volta do património urbano que muitas cidades procuram delinear estratégias de modernização e lançar-se no jogo da concorrência global em que surgem envolvidas neste início de século. O património tornou-se um recurso não negligenciável nos projectos de regeneração económica e cultural das cidades, nomeadamente na captação de uma das indústrias mais globalizadas (o turismo cultural e patrimonial) e no domínio da criação de uma cultura urbana capaz de reforçar a atractividade das cidades.

Harvey (1990) articulou esta tendência com as novas condições da sociedade e da economia, relacionando-a em concreto com a compressão espaço-temporal suscitada pela evolução do capitalismo e levada ao extremo pela pós-modernidade. O gosto pela recriação do passado, a valorização da memória e das tradições, a atenção pelas diferenças e particularidades locais são, de acordo com a sua leitura, respostas à mundialização da sociedade, à vertigem da instabilidade identitária causada pela crescente aceleração dos acontecimentos, redução das distâncias e interactividade dos espaços. Ao mesmo tempo que se quer viver

¹⁴ Designadamente os “panos” que restam das muralhas às Portas do Sol e na Rua do Norte; o Arco de S. Vicente poderia vir a ser reconstruído, por exemplo.

avidamente o presente, reconhece-se a importância do passado. E põem-se em marcha diversos mecanismos de recuperação e preservação das designadas memórias colectivas procurando uma representação simbólica de significados e memórias que as cidades condensam, particularmente as suas zonas centrais, e que servem de ingredientes da sua imagem cultural ancestral.

É legítimo, como afirma Bourdin (1984), que as cidades procurem mobilizar os seus recursos patrimoniais de modo a alcançar um lugar de destaque nas dinâmicas urbanas que parecem assegurar o sucesso dos lugares, como é o caso específico do turismo cultural. Mas o património não deve ser utilizado para se promover um processo drástico de ruptura com o passado, deve, isso sim, ser enquadrado nos dinamismos económicos, com a preocupação de reforçar a peculiaridade da sua existência no presente.

De facto, só faz sentido a reconversão patrimonial e paisagística da cidade se ela souber valorizar a dimensão social e cultural. É possível atrair novos investimentos e aumentar a capacidade competitiva das cidades, preservando ao mesmo tempo a sua pluralidade cultural e social. Autores, como Bourdin (1984), valorizam os processos de transformação urbanística e arquitectónica da cidade e das suas áreas de interesse histórico. Dentro de uma perspectiva em que essas alterações são encaradas como uma tentativa continuamente renovada para reinventar o património simbólico urbano, com a intervenção de múltiplos operadores e por meio de inúmeras transacções. Numa linha complementar insere-se a teorização do património urbano em sentido amplo, feita por Choay (1999, 130-151), onde cabe uma dimensão urbanística e um processo social que se desenvolveu primeiro na Europa e depois à escala planetária.

Genericamente considerado, o património classificado da Covilhã pouco reflecte, não só quantitativa como qualitativamente, o passado histórico e fabril da cidade.¹⁵ A valorização do seu património industrial é um fenómeno recente, assumindo uma importância que inicialmente se lhe não adivinhava. O seu actual reconhecimento deve-se sobretudo ao peso simbólico que continua a carregar, num período que pode caracterizar-se pela revalorização do carácter histórico dos centros urbanos e, paradoxalmente, pela perda acentuada das mais fortes tonalidades da identidade covilhanense. Localmente, foi uma conjuntura em que uma reconversão industrial fazia sentir os seus efeitos, ao mesmo tempo que se intensificava a terciarização da cidade, que vai conduzir à redescoberta e subsequente valorização dos testemunhos da ancestral indústria de lanifícios.¹⁶

O processo de intervenção arqueológica e de musealização já empreendidos na Real Fábrica de Panos é disso singular mais-valia.¹⁷ Este conjunto de espaços

¹⁵ Actualmente, no concelho da Covilhã há dez monumentos classificados como “Imóvel de Interesse Público” e dois de “Valor Concelhio”, estando todos localizados, à excepção de três, no tecido urbano da Covilhã.

¹⁶ Será a partir da década de 1980 do século XX que este processo se verifica progressivamente.

¹⁷ Do antigo edifício pombalino foi musealizada a área da antiga Tinturaria de que destacamos os seguintes espaços: Sala de Recepção, Tinturaria dos Panos de Lã, Tanque de Água, Tinturaria das Lãs em Meada, Corredor das Fornalhas I, Corredor das Fornalhas II e Tinturaria das Dornas.

integra um núcleo museológico da fase de proto-industrialização dos lanifícios, conformando um Museu de Sítio por se desenvolver nas estruturas arqueológicas e arquitectónicas preservadas *in situ*. Foi um importante trabalho mas, tão só, ainda a primeira etapa de outras cujo caminho ainda está por cumprir.

Contudo, se a defesa do património da cidade construída incidia, no essencial, até meados do século XX, na conservação e restauro de monumentos singulares, aos quais era reconhecido um valor especial, já na Carta de Veneza de 1964 o conceito de monumento passou a integrar “não só a criação arquitectónica isolada, como os conjuntos urbanos ou rurais representativos de uma civilização particular, de um movimento significativo, ou de um acontecimento histórico”.¹⁸

O conceito de património tem sofrido alterações em conformidade com as diferenças de cultura, políticas, sociais e económicas. Existe uma consciencialização de que a noção actual de património se afastou da sua matriz original do monumento histórico, que é agora considerado um dos seus elementos individuais. Naturalmente que esta alteração tem como consequência o seu questionamento enquanto conceito que categorizou a associação que as sociedades estabeleceram entre determinados objectos e actividades e os valores em que fundamentaram as respectivas memórias e identidades.

A ideia de património não existe aprioristicamente fora do tempo e da geografia em que é aplicada, mas está dependente dos interesses das comunidades nacionais ou locais que dela se apropriam. Consequentemente a condição de património passou a abranger as mais diversificadas manifestações culturais, desde as de suporte material e natural às intangíveis (Choay, 2005). A uni-las está o reconhecimento da sua capacidade de representar valores que estabelecem vínculos entre o presente e o passado, dando assim coerência a um mundo em constante transformação, ou que sublinham aquilo que de específico tem cada grupo, legitimando a sua afirmação como entidade única, original e autónoma. Património tornou-se, deste modo, numa categoria aberta, não só à assimilação de novos conteúdos, configurações e significados, mas também à reestruturação dos consolidados pela tradição, sendo hoje atribuída a formas particulares de arquitectura (erudita, popular e corrente),¹⁹ verificando-se um crescente alargamento dos espaços considerados como património a defender e que se traduziu na identificação de numerosos centros históricos e também no valor patrimonial de conjuntos urbanos ou rurais de todas as épocas, incluindo a contemporânea.

¹⁸ O conceito de património construído continuará a alargar-se ao longo das décadas subsequentes, no sentido de um crescente alargamento dos espaços considerados com valor patrimonial, além de se incorporarem novos conceitos, como o de sustentabilidade, que se refere aos aspectos culturais, sociais, ambientais e económicos da salvaguarda dos lugares. Não é mais o problema da mera conservação dos valores histórico e artístico, agora também se solicita a participação das populações nos processos de gestão patrimonial, sobretudo no que diz respeito à formação e à educação.

¹⁹ Ou a formas de artesanato, paisagem, linguagem, dança, música, teatro, trage, culinária, espiritualidade, tradição oral, práticas sociais, técnicas e instrumentos agrícolas, desporto, etc.

Está-se a confluir com a ideia de que se deveria respeitar e reforçar a identidade, forma específica e coerente de cada área da cidade, atenuando ocupações caóticas e procurando resolver as insuficiências. Este objectivo coloca a questão, a de saber em que se deverá traduzir a defesa do património, verificando-se uma outra evolução significativa, a da passagem da conservação à recuperação/reabilitação com reutilização. Sendo reconhecido ao património já não apenas um valor simbólico mas também um valor de uso, assumindo-se a globalidade do conceito.²⁰ Na sua utilização está implícita a dinâmica de assimilação e da transformação, por mercê de soluções de uso e usufruto, qualidades inerentes às coisas humanas, e à essência de todas as dimensões da cultura, participar nas dinâmicas de mudança próprias da condição histórica de tudo o que está num tempo e num lugar.

Existem diversos níveis e escalas de património, que devem merecer a nossa atenção, e que podem ser potenciados no âmbito do desenvolvimento local e regional, associado ao turismo cultural e de lazer. Assim, para além da dimensão dos monumentos (enquanto marcos determinantes e singulares de Arquitectura do Homem e da História), no âmbito do património colectivo, material ou físico destacaria duas dimensões:

- “território” como espaço biofísico e paisagístico, nas componentes natural e humanizada (serras, recursos hídricos, vegetação, edifícios urbanos), com a sua estrutura e organização, singular e irrepetível;
- a “arquitetura e o urbanismo civil”, representado por espaços urbanos e objectos singulares, memória de uma vivência e de uma cultura colectiva, com enorme significado para a população.

Importa assumir uma perspectiva cada vez mais alargada do património, entendida como respeito genérico pelo passado, pelas pré-existências, procurando manter e reforçar a identidade e forma específica de cada parte da cidade. Ao mesmo tempo que se deve preconizar um compromisso entre o respeito pelo património e a renovação indispensável para dotá-lo de boas condições de utilização.

3. Urbanismo e cultura operária

A Covilhã constituiu-se como um “enclave da industrialização” (Cabral, 1988; Vaz, 2004), conhecendo um esplendor industrial, onde toda, ou quase toda, a sua população vivia do trabalho da indústria de lanifícios, em que a experiência urbana em pleno território de montanha se distinguiu na geografia da ruralidade mais ou menos profunda dos territórios interiores. O entrelaçamento da fábrica com a malha urbana atingiu uma tal densidade que a Covilhã foi classificada como “cidade-fábrica”, em contraste com a industrialização de carácter difuso que deu

²⁰ A reutilização poderá conflitar com o objectivo de preservação da memória. Mas serão possíveis soluções de compromisso.

forma a outras zonas do país. Toda a população vivia para as fábricas, de uma forma intensa, viviam e trabalhavam para a lã. Diz-nos um entrevistado:

“As pessoas falavam da indústria constantemente e isso a nível nacional é um caso único. A Covilhã tinha uma parte específica dos têxteis que era os lanifícios, que havia aqui e em mais dois ou três locais, mas o grande centro era aqui. A Covilhã, tinha, assim, a sua importância a nível nacional dada por essa indústria de lanifícios. Acho que era muito assumido por este lado. Em relação ao presente, eu acho que as pessoas continuam a falar nisso, já mais como uma memória”.²¹

A simbiose do tecido urbano com os lanifícios é claramente evidenciada. Os lanifícios são um referente constante dos discursos dos actores entrevistados:

“A população inteira da Covilhã trabalhava nos lanifícios, o marido, a mulher, os filhos, todos trabalhavam nos lanifícios”.²²

“Sim, é uma tradição muito forte. (...) a indústria funcionava manualmente, a maior parte dos teares eram manuais e para efeitos de acabamento, do tingimento, havia já a necessidade de movimentação. Então as fábricas estavam todas junto às ribeiras para fazer essa movimentação das máquinas. Era essa a força motriz antes de haver energia eléctrica”.²³

“Os lanifícios foram a base e continuam a ser uma memória vivida”.²⁴

Enquanto representação fortemente ligada ao passado da vida dos covilhanenses, a indústria de lanifícios continua a ser mobilizada na construção do imaginário local. Subsiste como imagem central desse passado industrial e operário, e é assumida como atributo urbano distintivo da Covilhã na produção de tecidos, em quantidade e qualidade. A *Manchester* de Portugal²⁵ conheceu períodos áureos de grande produção industrial, onde o esforço e a existência de uma certa “aptidão natural” do labor covilhanense para essa actividade são reconhecidos com orgulho.

Os industriais locais cedo demonstraram possuir espírito de iniciativa, modernizando os equipamentos e criando e sustentando uma Escola Industrial em 1884 direccionada para apetrechar profissionalmente uma nova era da indústria

²¹ Animador Cultural.

²² Ex-Guarda Livros da Indústria de Lanifícios.

²³ Ex-Industrial de Lanifícios.

²⁴ Reformado, ex-Sindicalista nos Lanifícios anterior ao 25 de Abril de 1974.

²⁵ Diz-nos o nosso entrevistado: “A Covilhã, que até lhe chamavam a ‘Manchester’ portuguesa, fornecia as tropas e, como a Inglaterra, a Itália e a França estavam todas envolvidas na Guerra, não produziam.” (Ex-Guarda Livros da Indústria de Lanifícios). E acrescenta um outro: “Eu no Brasil encontrei lá tecidos com a designação da Covilhã, que eram os mais célebres que havia em São Paulo!” (Reformado da Indústria de Lanifícios, promotor dos Concursos de Piano e de Instrumentos de Arco). Um instrumento que expressa esta apreciável realidade industrial foi a fundação no século XIX de uma instituição financeira na Covilhã, o Banco da Covilhã, com actividade até aos anos 30 do século XX.

têxtil (Vaz, 2009). Este processo acabaria por conduzir a uma situação de domínio de um perfil socioprofissional altamente homogéneo, explicado pela prevalência prolongada e esmagadora do operariado industrial que tinha por único contraponto a minoria de proprietários fabris.

Até ao último quartel do século XX a cidade caracteriza-se por um tecido muito denso e povoado numa encosta de montanha, no espaço exíguo entre os vales cavados de duas ribeiras onde grande parte das unidades fabris se concentrou. Mas aquela estrutura social dicotómica nem sempre era muito visível em termos do tecido urbano, já que as habitações tendiam a ser misturadas nas mesmas ruas²⁶.

“Então esses patrões mandavam construir as suas casas, melhores, nas mesmas ruas. Eu conheci, por exemplo, ali na antiga rua dos Bombeiros havia 4 industriais que moravam ali, no meio dos operários. Entre os anos 40 e 50, o industrial de lanifícios, numa altura em que havia 130 fábricas na Covilhã, quase todas em média com 12, 14, 15 teares, como fazia a sua casita melhor do que a dos outros, ainda que nas mesmas ruas, tinham também o pavilhão onde faziam a fábrica, às vezes em madeira e a abanar por todo o lado”.²⁷

Porém, essa estratificação social dicotómica era bem evidenciada na produção de espaços públicos contrastantes e nas modalidades da sua apropriação social. Estes eram frequentados, ou só por industriais, ou só por operários.

Alguns dos testemunhos são atravessados por um sentimento de nostalgia em relação ao passado, em particular relevando a existência de uma sociabilidade covilhanense muito expressiva. Associações, clubes e organizações diversas cimentaram uma identidade associativista e colectiva com significado na vida local. Semeou-se e cresceu um espírito colectivo de todos trabalharem para o mesmo produto, a lã. Num sentido, em que a cidade se circunscreveu num subsector têxtil, à semelhança do seu acantonamento geográfico, amarrada a um carácter demasiado homogéneo para configurar um aglomerado de gentes e actividades capaz de gerar dentro de si a acumulação de dinâmicas diversas que é um dos traços definidoras do mundo urbano.²⁸

Hoje, valoriza-se o interesse em respeitar esse passado mantendo vivos os seus vestígios e as suas reminiscências. Em relação ao mundo operário acrescentam-se as referências aos edifícios das antigas fábricas, alguns em ruínas, outros reabilitados pela Universidade, à qual é igualmente atribuído o mérito de ter criado o museu dedicado à história dos lanifícios. Naturalmente, a questão de como posicionar este recurso memorial da biografia da cidade face ao futuro interpela-nos e, por isso, interrogámos os nossos interlocutores.

²⁶ Se exceptuarmos alguns bairros tipicamente operários que se distinguem na malha urbana.

²⁷ Reformado, ex-Guarda Livros da Indústria de Lanifícios.

²⁸ A este nível faz sentido, pelo menos no plano das hipóteses, referir estas características como indicativas de uma aproximação da Covilhã à ideia de “cidade comunitária”, ao conceito de comunidade, e não tanto à ideia de “cidade urbana”.

“Os lanifícios estão ligados à história da Covilhã e fazem parte do seu passado histórico... Existe o Museu dos Lanifícios na UBI, existe uma obra escrita sobre o assunto de Ferreira de Castro, existem também alguns historiadores aqui da região ou mesmo da Covilhã, que têm alguma coisa escrita do assunto. Mas eu estou convencido de que a Covilhã vai ter sempre como símbolo a indústria dos lanifícios”.²⁹

“Temos de encontrar formas de, com os novos meios de comunicação, não perdermos aquilo que é a nossa cultura, a nossa história e, falando como sindicalista, a própria cultura operária”.³⁰

Num momento em que a densidade histórica dos aglomerados urbanos adquire uma valorização crescente, a Covilhã tem potencialidade para «recriar» toda uma memória comum e um viver colectivo. Mas como? Eis o que nos diz um outro entrevistado:

“O Museu hoje tem que ser um local de vivências muito fortes e variadas. Não podemos pensar o museu como um local apenas expositor de peças, mas como um local que conte uma história ou várias. Onde as pessoas possam usufruir daquilo que estão a ver. Não é só ver, é sentir e viver aquilo que estão a ver. No caso da Covilhã, se me for permitido ter uma afirmação muito forte nesta matéria, apontava para uma experiência muito diversificada e muito debatida ao nível de retratar a história da nossa cidade. Mostrar às pessoas para que elas sentissem tudo isto que é a sua identidade. Até com quadros vivos em que as pessoas pudessem contar as suas próprias vivências e sentir que eram parte integrante do próprio local que estavam a ver. Um museu deve ser não só um local onde se tem um grande espólio, mas também e sobretudo um local onde a memória histórica que se conta tenha a ver com o sítio onde ele está implantado”.³¹

A Covilhã pode ambicionar vir a ter o seu “Museu da Cidade” de concepção inovadora, em escala e conteúdos, refuncionalizando um dos seus (muitos) antigos edifícios fabris para esse fim. Assim se revalorizaria a articulação indivíduo/sociedade local, dando visibilidade aos recursos identitários que determinaram a cidade como cidade-industrial mas, também, enquanto forma de se reposicionar num contexto globalizado e concorrencial. Tem interesse renovado perspectivar iniciativas capazes de motivar os decisores políticos a assumir compromissos no domínio da cultura urbana, como factor de qualificação da cidade. As iniciativas culturais e artísticas qualificam a intervenção no espaço urbano e podem ser um contributo relevante na óptica do desenvolvimento económico e social. A Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre o valor do Património Cultural (2005), ratificada por Portugal, propõe precisamente que se associe o estudo, a divulgação e o uso do património às práticas criativas contemporâneas. O investimento neste domínio pode contribuir para o

²⁹ Ex-Guarda Livros da Indústria de Lanifícios.

³⁰ Dirigente do Sindicato Têxtil.

³¹ Presidente Associativo.

travejamento do tecido urbano, o equilíbrio social e a participação cívica, mas igualmente valorizar o património colectivo, potenciar a capacidade criativa e estimular o debate cívico e a reflexão intelectual.

Em cidades de média dimensão localizadas no interior de Portugal, como a Covilhã, o desenvolvimento ancorado na cultura assume traços específicos. É importante a regeneração de espaços edificados em declínio funcional (ou mesmo em ruínas), tendo presente que esses testemunhos representam memórias, heranças e identidades colectivas. O reconhecido valor patrimonial do conjunto reclama a progressiva aproximação das estratégias de intervenção pública à Carta de Leipzig para o Renascimento das Cidades (2007), de molde a aprofundar a cultura urbana baseada na criatividade e na encomenda pública, capaz de aumentar a participação cívica e o interesse dos cidadãos pela transformação destas áreas de memória.

A cultura é ainda um importante recurso turístico. Um centro urbano portador de história é um produto vendável, um produto a consumir num mercado em expansão. O centro da cidade pode corresponder a esta vontade de realizar não só percursos urbanos no espaço da cidade como viagens imaginárias no tempo. O turismo cultural acontece com pressupostos de atracção bem sedimentados, um “recheio” que conta histórias, capaz de se “oferecer” à leitura do passado da cidade. O objectivo de tornar a cultura operária meio privilegiado de qualificar a cidade implica atribuir-lhe o sentido de motivar ou de ter capacidade de receber, de reciclar e de exportar ideias, sensibilidades e projectos que melhorem a qualidade de vida dos habitantes e que singularizam a cidade da Covilhã na competição internacional, reforçando a notoriedade e a atractividade locais.

Uma questão central do desenvolvimento urbano é a ligação entre a mudança e a continuidade, desígnio que implica uma integração sistemática de regeneração e inovação/criação, por um lado, e de funcionalidade e significado simbólico, por outro. É importante que as intervenções estejam de acordo com o património cultural da cidade (em sentido lato, isto é, património edificado e artístico, histórico e linguístico, identitário e sociocultural) e com o seu potencial contemporâneo (innovar, respeitando e valorizando o sentido do lugar). A cultura é um domínio crucial para a reinvenção do espaço público, físico e social, ameaçado na cidade contemporânea.

Conclusão

Os recursos materiais e imateriais de uma cidade são a marca da sua especificidade. No actual quadro de globalização e de massificação dos consumos, existe uma procura crescente para o que as cidades, e as regiões, têm de peculiar, especial e intransferível.

Nesta perspectiva as cidades, mais do que qualquer outro espaço, concentram os recursos estratégicos e são elas que se constituem como lugares privilegiados de interacção – tanto de proximidade (a cidade como lugar de socialização) como à distância (a cidade como nó estratégico de redes mais vastas). Deste modo, o desafio que se coloca às cidades é o de criarem e evidenciarem as vantagens competitivas que vão desde os recursos naturais e socioculturais, às actividades e

técnicas de produção e aos sistemas produtivos (os “saberes fazer” tradicionais, os instrumentos, as técnicas, os produtos, etc.). É o de fazerem da especificidade local o critério decisivo em que assente uma visão da cidade como espaço de oportunidades tanto para o quadro de vida das populações como de estímulo às estratégias de desenvolvimento.

A Covilhã apresenta uma característica que surge como incontornável: a sua constituição como verdadeiro “enclave” da industrialização na geografia interior de Portugal, em pleno território de montanha, onde a incidência do processo de desindustrialização seria mais tardio do que o verificado noutras cidades e regiões. O entrelaçamento da fábrica com a malha habitacional atingiu tal densidade que a Covilhã foi classificada de “cidade-fábrica” em contraste com a industrialização difusa que deu forma a muitas regiões do país, determinando a sua feição histórica.

O perfil de monoactividade assente na indústria de lanifícios foi-se constituído, ao longo de três séculos, definindo o “modelo” urbano e as próprias dinâmicas de produção da identidade local. O quotidiano da cidade ao longo do século XX ganhou forma num sobrepovoamento em que as ruas fervilhavam de pessoas sob o ruído incessante dos teares. A quase generalidade da população vivia para as fábricas, de uma forma intensa, viviam e trabalhavam para a lã. Semeou-se e cresceu um espírito colectivo de todos trabalharem para o mesmo produto, a lã. Este sentimento de cumplicidade e cooperação teve expressão nas várias colectividades criadas (associações, clubes e organizações diversas), cimentando uma identidade associativista e colectiva. Algumas dessas colectividades perduraram e ainda hoje são instituições de referência na (e da) cidade.

Configurou-se um associativismo extremamente rico cuja força vem da “questão operária”, proporcionando à Covilhã um carácter diferenciador, não só devido às muitas e diversificadas actividades sociais e culturais desenvolvidas, como também por funcionarem como plataformas de interacção e coesão social da comunidade, indo além de simples locais de convívio.

Efectivamente a compreensão da cidade da lã tem no passado fabril enorme potencial, exigindo a necessária integração de fenómenos diversos ligados à história, ao urbanismo (bairros e sítios urbanos associados ao mundo operário e industrial) e às vivências quotidianas. Não foi só pelo desenho de urbe fabril encavalitada na montanha que a Covilhã adquiriu uma certa visibilidade e configuração única no país, foi também pela identidade colectiva que se forjou num caldo de cultura operária e privações materiais, que tanto cimentaram os laços entre o operariado como também foram o gérmen de revoltas populares.

E se os últimos 20 anos fundaram um modelo de dispersão territorial que aumenta a mancha urbana, também parecem deitar a perder a densidade e a disseminação de micro-espacos urbanos que constituem uma marca essencial do urbanismo local da Covilhã e da sua potencialidade criadora. Admitimos que o afastamento da Covilhã do espaço natural e de montanha explica, em grande parte, a descaracterização paisagística dos novos espacos urbanizados. Mas será justamente aí, na reinvenção da relação com o território de montanha, que poderá ser encontrada a via para um desenvolvimento urbano aliado aos valores da

atractividade local, dos estéticos aos paisagísticos, em que o estímulo a uma identidade arquitectónica serrana, atenta à história, às memórias e ao espírito do lugar, esteja em primeiro plano.

Bibliografia

- BAPTISTA, Luís V. (2008): “Cidades e arredores: continuidade territorial e reconversões identitárias”, em Vaz, Domingos (ed.), *Cidade e território: identidades, urbanismos e dinâmicas transfronteiriças*, Editora Celta, Lisboa, pp. 35-46.
- BOURDIN, Alain (1984) : *Le patrimoine réinventé*, PUF, París.
- CABRAL, M. Villaverde (1988), *Portugal na alvorada do séc. XX: forças sociais, poder político e crescimento económico de 1890 a 1914*, Editorial Presença, 2ª Edição, Lisboa.
- UNION EUROPEA (2007): *Carta de Leipzig*, assinada em Leipzig pelos ministros europeus responsáveis pelo ordenamento do território e urbanismo.
- CARVALHO, Pedro G. (2008): “Forma urbana e desenvolvimento sustentável. Ensaando um ponto de partida para os territórios de fronteira”, em Vaz, Domingos (ed.), *Cidade e território: identidades, urbanismos e dinâmicas transfronteiriças*, Editora Celta, Lisboa, pp. 203-226.
- CASTRILLO ROMÓN, María; ÁLVAREZ MORA, Alfonso; RIVAS SANZ, Juan Luis; SANTOS GANGES, Luis (2008): “Vivienda y procesos actuales de desarrollo urbano en las ciudades de Castilla y León”, em Vaz, Domingos (ed.): *Cidade e território: identidades, urbanismos e dinâmicas transfronteiriças*, Editora Celta, Lisboa, pp. 227-249.
- CHOAY, Françoise (1999) : *L'allégorie du patrimoine*, Editions du Seuil, París.
- CHOAY, Françoise (2005): *Património e mundialização*, Edição Bilingue, Casa do Sul Editora, Centro de História da Arte da Universidade de Évora, Évora.
- HARVEY, David (1990): *The condition of postmodernity*, Basil Blackwell, Oxford.
- MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2006): *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (relatório). Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades.
- PEIXOTO, Paulo (2008): “Liftings, peelings e outras plásticas. As cidades antigas querem parecer novas?”, em Vaz, Domingos (ed.), *Cidade e território: identidades, urbanismos e dinâmicas transfronteiriças*, Editora Celta, Lisboa, pp. 73-86.
- RIBEIRO, Orlando (1994): *Opúsculos geográficos, temas urbanos*, Vol. V, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- VAZ, Domingos (2003): *Tempos cruzados na Covilhã: representações urbanas e acção colectiva*, Tese de doutoramento, Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- VAZ, Domingos (2004): *Cidades médias e desenvolvimento: o caso da cidade da Covilhã*, Edição da Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- VAZ, Domingos (2009): “A Covilhã vista pelos covilhanenses: representações e práticas sobre uma urbanidade em transformação”, *Forum sociológico*, FCSH-UNL, Lisboa (no prelo).

TRANSFORMACIÓN URBANA Y PERIFERIZACIÓN. LA EXPERIENCIA DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES DE POBLACIÓN RELOCALIZADA

URBAN TRASFORMATION AND PERIPHERALIZATION. THE EXPERIENCE OF HOUSING COMPLEX POPULATION RELOCATED

Walter Fernando BRITES*

RESUMEN

En este artículo analizo el proceso de periferización y segregación que la presa hidroeléctrica Yacyretá ha generado a partir de los programas de relocalización de numerosas barriadas asentadas en las costas bajas del caudaloso río Paraná, que bordea la ciudad de Posadas, Argentina. La localización periférica de grandes conjuntos habitacionales para realojar a la población desplazada no solo ha incrementado el proceso de segregación urbana, sino que ha generado profundos cambios en el modo de vida. La falta de empleo, el aislamiento, la pobreza, y la carencia de servicios e infraestructura son problemas que emergen en estos nuevos lugares de vida, como manifestación de la privación al espacio urbano. Marco en el que además surgen variados programas gubernamentales de rehabilitación.

Palabras clave: periferia, conjuntos habitacionales, relocalización, segregación, espacio urbano, infraestructura, servicios, programas de rehabilitación.

ABSTRACT

In this paper, I analyze the process of segregation and peripheralization that the hydroelectric dam Yacyretá generated by the relocation programs of many neighborhoods located on shore of the mighty Paraná River, the city of Posadas, Argentina. The peripheral location of large apartment complexes to rehouse the displaced population has not only increased the process of urban segregation, but it has generated profound changes in lifestyle. The lack of employment, isolation, poverty, and lack of services and infrastructure are problems that emerge in these new places to live, as a manifestation of deprivation of urban space. Context in which they arise also various government programs for rehabilitation.

Keywords: Periphery, Housing, Relocation, Segregation, Urban Space, Infrastructure, Services, Rehabilitation Programs.

* Mgter. y doctorando en Antropología Social. Investigador. Programa de Postgrado en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones (PPAS-UNaM), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

1. Introducción

El nuevo y reciente cinturón periférico de conjuntos habitacionales existentes en la ciudad de Posadas, Argentina, se enmarca en procesos más generales de transformación urbana, vinculada a la realización de grandes obras de infraestructura, programas de zonificación residencial, renovación urbana y relocalización.

De manera específica, el proyecto hidroeléctrico Yacyretá, (Paraguay-Argentina) localizado sobre el río Paraná a 90 Km de Posadas, ha impuesto una impronta particular sobre el espacio urbano de la ciudad, al contribuir al inédito proceso de relocalización y segregación. Las relocalizaciones masivas de los últimos años, generaron efectos colaterales que fueron zonificando la pobreza y constituyendo nuevos territorios de relegación de la población afectada. La amplia distancia que separa a los conjuntos habitacionales de población relocalizada, con respecto a las áreas céntricas de la ciudad, es uno de los impactos negativos. El acceso al mercado de trabajo urbano requiere el pago del transporte, además en los nuevos barrios hay deficiencias de infraestructura y servicios, así como problemas vinculados a la marginalidad y la pobreza.

Actualmente, en Posadas, la Entidad Binacional Yacyretá (en adelante EBY) lleva ya construidos cinco grandes conjuntos habitacionales destinados a la población relocalizada: el conjunto A-1 (barrios Yohasá y Yacyretá); el conjunto A-3.2; (Villa Lanus), el conjunto A-4; el conjunto de Fátima, y el reciente conjunto San Isidro (aún en construcción). En todos ellos el proceso relocalizador ha sido más o menos similar: se han creado grandes suburbios, establecidos en la periferia, donde a la desestructuración de las prácticas adaptativas de los hogares le ha seguido el aislamiento y la carencia de servicios urbanos esenciales.

Específicamente en este trabajo apelamos al análisis de un “caso testigo” emblemático: el conjunto habitacional A-4, en tanto conjuga las características más generales de la población relocalizada. Desde su habilitación, en el año 1998, el conjunto A-4 ha mostrado problemas referidos al hábitat (carencias de bienes y servicios de consumo colectivo), lo que ha derivado en demandas vecinales y programas gubernamentales de rehabilitación en un proceso atravesado de conflictos.

El aislamiento de este conglomerado periférico, donde afloran los déficit de servicios urbanos básicos: agua potable, alumbrado público; áreas verdes; escuelas, centros de salud, transporte, equipamiento comunitario, etc., más allá de desatar un conjunto de problemas y desafíos para las poblaciones desplazadas, genera un nuevo enclave de pobreza y una fuerte tenencia hacia la homogeneidad socio-cultural interna. Además de disparar en alza situaciones de segregación en magnitudes antes no alcanzadas por la población. El conjunto de estas situaciones evidencian un nuevo proceso de periferización y nuevos retos a las acciones estatales de rehabilitación.

2. La ciudad de Posadas y su transformación urbana

Posadas es la ciudad capital de la provincia de Misiones (Argentina) y se ubica a orillas del río Paraná, frente a la ciudad paraguaya de Encarnación. Desde el año 1872, en que se constituye como municipio, ha funcionado como principal centro administrativo, comercial y de servicios para una provincia cuya base económica es fundamentalmente la producción agropecuaria y agroindustrial.

A partir de la provincialización de Misiones en 1953 y designada Posadas como capital provincial, la ciudad sería el escenario de transformaciones de significativa importancia en cuanto a la consolidación de servicios esenciales (hospital regional, centros educativos, hoteles, bancos, establecimientos comerciales, etc.) por lo que la ciudad adquirió un papel hegemónico en la provisión de servicios tanto para los habitantes locales como también para la población del interior provincial.

Durante el período comprendido entre 1960 y 1980, Posadas escenificó un acelerado crecimiento demográfico, resultado de continuas migraciones rurales. Se duplicó el número de habitantes y la ciudad acogió un cinturón de asentamientos precarios, cuyos pobladores comenzaron a incorporarse mayoritariamente en un segmento del mercado laboral caracterizado por situaciones de precariedad, ilegalidad e informalidad (Bartolomé, 1985). Además, la condición fronteriza de la ciudad con el Paraguay incidió en el origen de una parte sustancial de las clases populares de Posadas (Abinzano, 1985).

Las mayores densidades de población se registraron históricamente en la zona que actualmente ocupa el centro de la ciudad y las adyacencias. La configuración del borde ribereño como área de trabajo generó los primeros asentamientos irregulares, con características diferentes a la ciudad legal (Borio, 2007). En este sentido, la población de escasos recursos se fue acomodando a los espacios residuales, ubicándose fundamentalmente en la franja de la costa ribereña, ocupando completamente los primeros espacios aledaños disponibles a la zona céntrica.

En este contexto, el proceso de expansión de la trama urbana se ha caracterizado por un “espontaneísmo”: la distribución y ocupación del espacio por parte de los diferentes sectores sociales resultaron cada vez más anárquicas. La carencia de una planificación urbana posibilitó que sectores altos, medios y bajos accedieran al espacio urbano; proceso que por otro lado fue incidiendo en la configuración de heterogéneas áreas urbanas: un “bricolaje” de sectores sociales integrados en la ocupación del espacio urbano.

En las últimas décadas, Posadas, con 300.000 habitantes, se ha transformado en uno de los núcleos urbanos (de tamaño medio) más importantes de la región. Las transformaciones generadas en la ciudad pueden ser atribuidas a tres fuentes principales: a) un crecimiento demográfico acelerado por el flujo migratorio producto de la expulsión de la población rural, debida a la prolongada crisis del sector agrario de Misiones, b) el vertiginoso crecimiento y expansión de la trama urbana; y c) el impacto generado por las grandes obras de infraestructuras y los programas de desarrollo urbano y relocalización.

3. La influencia de la represa de Yacyretá y el proceso relocalizadorio

En términos generales, al hablar del impacto generado por el embalse de una gran presa, se ponen en primer plano los efectos físicos, ambientales y ecológicos como los más preocupantes, en tanto la dimensión social es relegada a una escala de menor importancia, por ser un problema indiscutidamente solucionable por medio de la única alternativa: la relocalización de la población afectada.

La represa de Yacyretá constituye un emprendimiento hidroeléctrico de grandes dimensiones con consecuencias para Posadas: la generación de un gran lago que inundaría cerca del 10% del territorio urbano y obligaría a la relocalización de aproximadamente 25.000 personas, además de transformar la tradicional morfología urbana de Posadas¹. Como toda obra de gran escala, el proyecto Yacyretá necesitó de constructos ideológicos que legitimaran sus consecuencias secundarias.

En Posadas, el fenómeno de las poblaciones desplazadas como resultado de la construcción del emprendimiento energético desató en forma intermitente desde el año 1983 programas de relocalizaciones, acompañados de eufemismos como el de “renovación urbana y embellecimiento de la ciudad”. En sí, la magnitud del proyecto supuso la idea de bienestar y desarrollo para la región. Esta elaboración e imposición de una visión positiva de los efectos del mega-emprendimiento se enmarca en lo que Lins Ribeiro (1985) denomina una “ideología de la redención”, cuya matriz principal es la ideología del progreso, que muchas veces toma la forma del desarrollismo, es decir, la suposición de que los proyectos de gran escala son positivos porque desarrollarán una región suministrando bienestar a todo el mundo (Lins Ribeiro, 1985, p. 33).

Para poner en marcha el proceso relocalizadorio, la EBY inicialmente debió construir la categoría de “beneficiarios” que concedería ciertos derechos de reasentamiento a la población a relocalizar. Ese derecho se objetivaría a partir de la adjudicación de una vivienda en un nuevo barrio. Este proceso partió de la elaboración de un censo, en el año 1979, de todas las familias asentadas en el área de influencia del embalse.

La población que fue censada en la zona de afectación (bajo cota 84), durante los censos comprendidos entre los años 1979 y 1989 fue clasificada como “beneficiaria”. Los hogares no registrados en estos censos, por su residencia posterior en el lugar, aunque asentados bajo cota de afectación, recibieron la categoría de “adicionales”, sin una garantía de efectiva relocalización en complejos habitacionales de la EBY. Sin embargo, en el año 1994, la firma de un convenio específico entre la EBY y el Gobierno Provincial posibilitaría que este último a través del Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA)

¹ El embalse generado por esta represa también afecta a la ciudad de Encarnación (Paraguay), situada frente a Posadas.

generara programas de reasentamientos para “casos muy específicos” como el de los adicionales o extra-censales².

Desde el Estado, el proceso de relocalización fue acompañado de la construcción en el plano ideológico de discursos legitimadores de una práctica erradicatoria oficial. En este sentido, la mecánica coercitiva de las relocalizaciones fue teñida discursivamente (desde el poder político de turno) por una visión “eufemística”: el desarraigo y el traslado fueron presentados ante la sociedad en términos de “beneficio y progreso”, debiéndose sacrificar las voluntades de los sectores afectados. Este proceso situó al Estado en una relación ineludible con aquellos sectores sociales a ser desplazados de sus originales lugares de vida.

En combinación con el eufemismo de la visión progresista, los procesos de relocalización son violentos y conllevan una diferenciación estigmatizada de la población a relocalizar. Así, con el fin de justificar acciones posteriores, se trató a la población a relocalizar como núcleos insalubres, que contaminan visualmente a la ciudad. Por lo tanto, “la relocalización es solución”.

Más allá del “discurso progresista” de los efectos positivos de la represa y las relocalizaciones, como el de “la energía limpia y el desarrollo sustentable, la reorganización de la trama urbana, los beneficios de una vivienda nueva y digna”, etc., las experiencias gestadas hasta el momento señalan que los cambios en el escenario económico y sociocultural que genera el proceso de reasentamiento en otros territorios dan por resultado efectos traumáticos: fracturas de redes sociales, y quiebra de economías domésticas, con consecuencias en el nivel de vida de las poblaciones afectadas.

El pionero estudio de Bartolomé (1985) señala que las relocalizaciones desencadenan un “efecto entrópico” caracterizado por un agudizado empobrecimiento de la población, así como crisis, tanto en las estrategias adaptativas como en los mecanismos de organización colectiva que hacen a su ajuste con el medio físico y social. La alienación relacionada con el “apego al lugar” (Cernea, 1988) es un efecto muchas veces notorio de las relocalizaciones, conjuntamente con la desarticulación de redes sociales y la fisura de los lazos comunitarios que “la disposición del espacio” hacía posible antes del traslado.

² En ese entonces, la EBY se encargó de trasladar a familias “titulares” que fueron censadas y registradas en los años 1978 y 1989. Dentro de estos programas de relocalización las familias cesadas fueron trasladadas a complejos construidos exclusivamente por la EBY: A-4 y A-3.2. Por otro lado, el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA), se encargó de trasladar a familias derivadas (hijos de los matrimonios censados) que con el tiempo, constituyeron su hogar en el mismo terreno o vivienda. Estas familias fueron trasladadas al periférico complejo Itaembé Mini, también localizado al sur de Posadas.

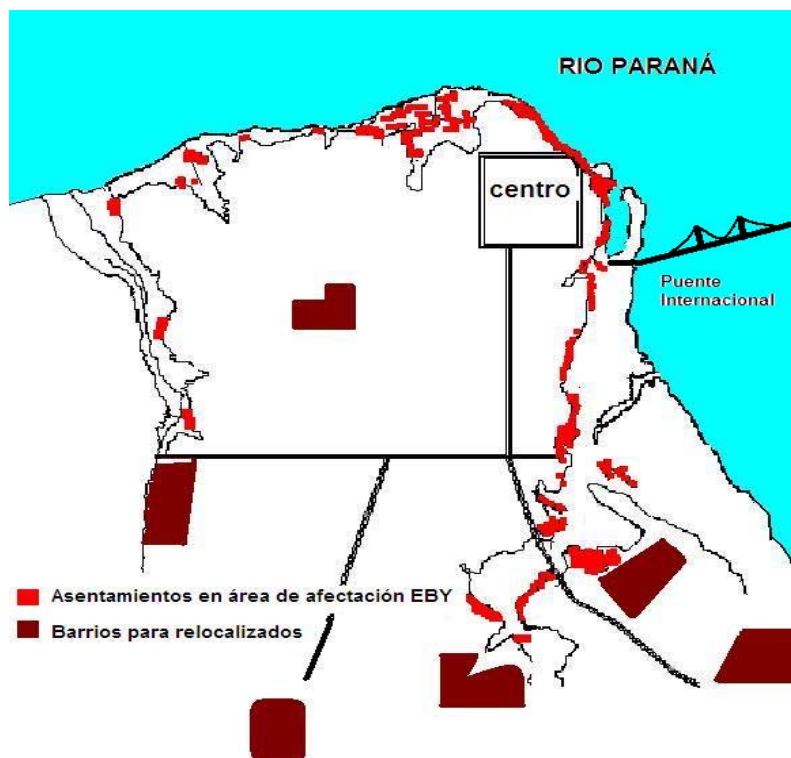


Fig. 1. Mapa simplificado de la ciudad de Posadas y ubicación de los "barrios para relocalizados".
Fuente: Elaboración propia en base a EBY, 2005.

Las experiencias de los programas de relocalización masiva han conllevado como efecto una creciente segregación socio-espacial. Los sectores sociales más altos de Posadas comenzaron ocupar los espacios intersticiales claves de la zona liberada (como el caso de la zona costera) en tanto simultáneamente se generó un proceso de periferización, con el traslado masivo de la población pobre hacia zonas distantes del centro urbano de la ciudad, en nuevos conjuntos habitacionales. Así, la periferia aparece como el lugar residual para la reproducción de los sectores desplazados que como veremos, potencian la profundización del deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones afectadas.

En la ciudad, el proceso de relocalización se ha acentuado como resultado de la elevación gradual de los niveles de cota pero también como consecuencia de los programas de tratamiento costero y de las obras complementarias de la EBY, como las iniciadas hace 10 años con la Avda. Costanera, hoy en su cuarto tramo en construcción, que llegará hasta la cabecera del puente internacional que une las ciudades de Posadas y Encarnación (Paraguay).

4. El proyecto Costanera

La construcción de la majestuosa avenida Costanera de Posadas, posibilitada en 1997 por las obras complementarias de tratamiento costero de la EBY y con co-participación del gobierno provincial y municipal, fue presentada por los funcionarios como “la obra del siglo”. El argumento fue que la ciudad creció de espaldas al río y que el paisaje urbano debía recuperar la vista al Paraná señaló además que la costanera no sería solamente una carretera, “sino un espacio público de recreación para toda la ciudadanía”. Esta visión fue evaluada positivamente por amplios sectores de la sociedad local así como también por los medios de comunicación oficiales, que formaron una opinión pública a favor de la obra. La cara oculta de este proceso la conforman cientos de familias desplazadas que, desde ese momento, no sólo vivirán de espaldas al río, sino en zonas distantes de la ciudad.

Desde sus inicios, la construcción de la avenida Costanera puso el acento en una histórica y anhelada necesidad de articular la ciudad con el río Paraná. Las obras complementarias de la EBY oficiaban de escenario propicio para el desarrollo de una mega obra costera, influyente no sólo en la modificación física de la ciudad, sino también de nuevos y drásticos cambios en los patrones de ocupación del espacio urbano.

De la mano del emprendimiento Yacyretá, el supuesto prevaeciente, era que las obras de tratamiento costero le darían una “particular distinción” a la ciudad. En este marco, la relocalización de numerosas barriadas ha sido el hecho emblemático de estas transformaciones y los programas de relocalización han minimizado u ocultado sus efectos negativos. En concordancia con estas intervenciones, los programas de renovación “embellecieron selectivamente” áreas claves de la ciudad al tiempo que crearon nuevas áreas distantes y periféricas, destinadas a los sectores populares que (vía relocalización) debieron ceder espacios al avance de la “ciudad legal”, por otro lado, incidió en la transformación del espacio urbano y en la incorporación de nuevas y valorizadas áreas al mercado inmobiliario.

En términos generales, el proceso de relocalización de los últimos tiempos ha sido dramático, generándose temores, desconfianzas e incertidumbres entre las familias involucradas, lo que ha desatado intentos aislados de resistencia. Sin embargo, no tardaron en aparecer soluciones para paliarlos. Las constantes visitas domiciliarias de técnicos del organismo, las alternativas de una nueva vida legal, de una vivienda digna y del acceso por primera vez a títulos de propiedad fueron elementos convincentes que neutralizaron el conflicto y posibilitaron el traslado. Esta situación que inicialmente fue interpretada por la población como una importante concesión del ente relocalizador.



Fig. 2. Zona costera. Un tramo de la avenida Costanera. Fuente: Entidad Binacional Yacyretá, 2004.



Fig. 3. Zona costera. Aumento del nivel de cota del río Paraná a la altura de la cabecera del puente internacional Posadas-Encarnación. Fuente: Entidad Binacional Yacyretá, 2009.

El proyecto Costanera como parte de las obras complementarias de Yacyretá, y las consecuentes relocalizaciones han tenido un efecto re-estructurador de la ciudad de Posadas. Los “bolsones de pobreza” ya no se localizan dispersos sobre el espacio urbano. El amplio margen al río Paraná, tradicionalmente ocupado por asentamientos precarios, se fue convirtiendo literalmente en “zonas liberada de la

pobreza” con alto valor inmobiliario. En el marco de este proceso, la ciudad está cada vez más dualizada y segmentada. Se han construido en la periferia grandes conjuntos habitacionales para realojar a las poblaciones desplazadas. Estos espacios periféricos, además de tener carencias, no se hallan integrados ni social ni territorialmente de manera plena en la estructura urbana de la ciudad; y comienzan cada vez más a “objetivar la segregación territorial producto de las desigualdades sociales” (Castells, 1991).

Durante los últimos tiempos, el impacto de la obra ha sido múltiple. No sólo por los desplazamientos de población hacia otras zonas de la ciudad, lo que ha dado lugar a graves problemas, sino por los procesos especulativos que ha generado en los terrenos que quedarían situados a lo largo de la nueva línea de costa sobre el río Paraná (Díaz Orueta et al, 2000, p. 104). Este proceso ha derivado en una zonificación urbana y una segregación residencial de sectores sociales bien definidos, lo que desata una marcada “distancia” social (Merklen, 1997).

En términos generales, este proceso puede ser conceptualizado mediante la noción de segregación urbana, como la “tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía” (Castells, 1999, p. 203). Esta segregación es, además, concebida como un proceso forzado e involuntario a residir en un lugar determinado, que al mismo tiempo genera exclusión y discriminación de sus habitantes (Marcuse, 2004).

Las experiencias acumuladas en materia de programas de relocalizaciones implementados en Posadas señalan que las decisiones involucradas en su planificación tienden a “compensar” prioritariamente la pérdida del bien más visible: la vivienda. No obstante, su localización en nuevos conjuntos habitacionales construidos en espacios no articulados en la trama urbana, donde el suelo es barato y no hay servicios ni infraestructura básica, es una clara “descompensación” que desata nuevos problemas.

Un caso testigo emblemático de los múltiples problemas socio-urbanos que emergen en estos mega-sitios de población relocalizada lo constituye el conjunto habitacional A-4 de Posadas, cuyo su continuo crecimiento a partir de su construcción por etapas, redimensionó problemas relativos a la carencia de infraestructura y servicios en el aspecto sanitario, educativo, cultural y urbanístico, acoplándose a problemas de otro orden como el desempleo, la pobreza y la marginalidad, que emergen con mayor énfasis en estos nuevos lugares de vida, además crecientemente estigmatizados.

5. El análisis de un caso: el complejo habitacional A-4

Situado en las afueras de la ciudad de Posadas, el conjunto habitacional A-4, denominado también por sus habitantes como “La Nueva Esperanza”, está conformado por 80 manzanas y más de 1.655 unidades habitacionales que se extienden sobre las pronunciadas pendientes que caracterizan topográficamente el lugar. Actualmente, el conjunto habitacional alberga a una población de

aproximadamente 10.000 habitantes y es uno de los conjuntos de viviendas de mayor envergadura construidos por la EBY para relocalizar a familias de las zonas de influencia del embalse.

El área en el que se localiza el conjunto A-4 se caracteriza por una abundante vegetación, típico paisaje de campo. Sin embargo, tiene en uno de sus lados al barrio San Lorenzo, conformando una vecindad muy numerosa, una villa de emergencia con viviendas muy precarias y carencia de un ordenado trazado urbano. Hacia el eje sur del A-4, se levantan nuevos barrios de viviendas sociales, de operatorias económicas, construidas por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA).

El conjunto habitacional A-4 encuentra su historia en el transcurso del año 1998, cuando inicialmente se construyeron 411 viviendas como parte de la primera etapa, con el objetivo de relocalizar a los denominados hogares adicionales registrados en el Relevamiento de Asentamientos Urbanos de los años 1989 y 1990 (RAU 89/90)³ y liberar a cota 76/78. Esta acción que se enmarcó en el Plan Base por la eventual paralización de las obras complementarias (EBY, 2005). Dentro de los 411 casos, se entregaron viviendas a hogares que fueron afectados por la construcción del primer tramo de la Avenida Costanera Norte, mediante un convenio firmado con el IPRODHA.

El conjunto de A-4 se completa con la construcción en etapas de 1.244 viviendas para atender casos del Programa de Desborde de Arroyos (PDA) y la relocalización de asentamientos cercanos al puente internacional Roque González de Santa Cruz. El proceso de ocupación del área termina en el año 2004, completando 1.655 unidades habitacionales.

La primera etapa de construcción del barrio se ejecutó por medio del IPRODHA y el proceso relocalizador ha mostrado que más allá de la asignación de viviendas nuevas, no se brindó una verdadera solución habitacional. Se asignaron viviendas con prototipo *standard* a familias en muy diferentes etapas de ciclo y composición familiar. Por otra parte, apelando a una construcción económica, las unidades habitacionales presentaron un diseño muy simplificado en cuanto a la calidad los materiales y las terminaciones. Al poco tiempo de ser habitadas, las viviendas presentaron muchas fallas de construcción que debieron ser remendadas, lo que obligó a la EBY a abandonar los diseños de extrema economía. Además, se hizo evidente el rápido deterioro de las calles internas por los malos desagües y las deficientes cunetas⁴.

³ Los hogares adicionales están asentados bajo cota de afectación, pero no fueron registrados en el censo del año 1979, aunque sí en el Relevamiento de Asentamientos Urbanos de los años 1989/90. (RAU 89/90).

⁴ El área técnica de la EBY no fue severa con las empresas contratistas cuando debió exigir corregir los defectos, o cuando debió inspeccionar el avance de obras para garantizar el seguimiento de las reglas de construcción y la calidad de los materiales empleados (Informe Monitoreo FHyCS.2003. n° 4). Convenio Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM Entidad Binacional Yaciretá. Monitoreo Programa de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación. Posadas Misiones.



Fig. 4. La periferia urbana: vista aérea, una de las etapas de construcción del Complejo habitacional A-4. Fuente: Entidad Binacional Yacyretá, 2005.

La población que reside en el conjunto habitacional A-4 se ha venido caracterizando por familias con alto nivel de carencia y vulnerabilidad: grupos numerosos, bajos ingresos, nivel elevado de desocupación, etc. Actualmente los problemas de la economía doméstica están relacionados con la carencia e inestabilidad de ingresos monetarios. Relevamientos realizados en tiempos recientes señalan que el 42% de los “jefes de hogares” se encuentran en situación de desempleo⁵.

Desde sus inicios, el conjunto A-4 se fue nutriendo de población carenciada que, además, por los efectos del traslado, ha visto profundizar sus condiciones estructurales de carencia. El primer impacto más perceptible de la relocalización tiene que ver con la vulnerabilidad socio-geográfica que impuso el traslado de un área urbana más unificada a otra más aislada. Los barrios de origen facilitaban el desarrollo de trabajos informales así como el sostenimiento de redes sociales estructuradas de acuerdo al prolongado tiempo de residencia. El nuevo barrio, muy distante de las zonas urbanizadas de la ciudad, fracturó aquellas redes comunitarias, cruciales para la subsistencia, e impuso gastos en transporte y amplias distancias llegando a afectar las posibilidades de incorporación al mercado de trabajo urbano. La fractura de estas redes sociales, muchas veces

⁵ Según informe convenio EBY ACCA (2006): Entidad Binacional Yacyretá- Asociación Civil Ciudadanos en Acción convenio Informe línea de base y diagnóstico socio-económico y sanitario de la población relocalizada y a relocalizar; Posadas Misiones, diciembre de 2006.

marginalidad, constituye auténticos “territorios de relegación” que derivan en espacios de precarias sobrevivencias de los excluidos.

En el conjunto A-4, con posterioridad a la relocalización y progresiva ocupación del espacio, comenzaba a surgir un malestar generalizado entre sus habitantes que se materializaban en demandas y potenciales conflictos. Había quejas sobre la calidad de las viviendas, sobre los sitios de reasentamiento en el barrio, sobre la ineficacia de los programas de asistencia, sobre irregularidades en la provisión de algunos servicios; pero sobre todo por la responsabilidad que la “nueva vida legal” les impone: el pago por servicios de agua, energía, transporte, impuestos municipales, etc. A diferencia de su forma de vida anterior, el incremento de una nueva estructura de gastos hace que las familias dependan cada vez más de una economía doméstica monetarizada⁶.

“Creímos que acá la vida iba a ser mejor... pero no es así. Antes era más fácil estaban más cerca de todo, se iba caminando, ahora necesitas boleto continuamente”

“Acá, aparte que no teníamos trabajo, necesitábamos de más plata para vivir normalmente, todo se paga, hasta el agua, encima que a veces ni hay”⁷. (Notas de campo)

La felicidad inicial por la vivienda nueva se vio drásticamente frustrada por los problemas del desempleo y de escasez de ingresos. El “nuevo barrio” y la vivienda no solucionarían la falta de trabajo. En este sentido, los problemas de empleos suscitados conllevaron a una dependencia más directa del asistencialismo estatal.

La relocalización, en tanto drástica “exclusión territorial” y “desestructuración de redes sociales” de una población pobre y marginal, generó un efecto de “doble exclusión”. El desplazamiento, tanto en el plano espacial (el territorio) como en el plano social (fractura de redes comunitarias), disparó al alza situaciones de hostilidad, tornando perpetuas sus condiciones de pobreza. Las sensaciones manifestadas por los relocalizados, “de pérdida, de vivir entre desconocidos, de tener que empezar una nueva vida” son pruebas de ello.

El traslado constituyó una situación socialmente excluyente, implicando “una nueva forma de vida” para los que viven en un territorio alejado. Así, la vulnerabilidad socio-espacial del nuevo asentamiento generó excesos de incertidumbres y una “cultura del riesgo” con incidencia en lo que Castel (2004) denomina la inseguridad social. Las fuertes tasas de desempleo, empleos precarios y de actividades marginales, hábitat degradado, los delitos y drogas son factores causantes de inseguridad. En otras palabras, se trata de hogares cuyas formas de

⁶ Los deprimidos niveles de ingresos monetarios generados por el desempleo o el empleo muy precario sitúa a los hogares en una posición muy difícil frente a las obligaciones formales de gastos mensuales (agua, luz, impuestos), servicios a los que antes accedían clandestinamente por medio del “enganche”.

⁷ Fragmento extraído de entrevistas realizadas a relocalizados en el A-4 en el marco del monitoreo del área social de la EBY, 2001.

vida se encuentran más desestructuradas que antes del traslado, con peores condiciones para alcanzar la sobrevivencia mínima.

Como resultados de las formas de exclusión urbana manifestadas en el plano espacial y social, el nuevo conjunto habitacional, más allá de lo extenso, tiende a ser cada vez más homogéneo en cuanto a las condiciones sociales de la población. La falta de trabajo, la deserción escolar en niños y jóvenes, el vandalismo, la emergencia de la ilegalidad, los problemas de convivencia, etc. son nuevos problemas derivados de la exclusión y que sitúan en la encrucijada a muchos hogares relocalizados.

En este sentido, el incremento de los niveles de pobreza y carencias implica apelar a diversas estrategias de subsistencia. Y entre ellas, emergen eventualmente, como último recurso, prácticas ilegales y delictivas como una alternativa de obtención de satisfactores (Wacquant, 2001, p. 61). Estas situaciones incidieron en que los relocalizados comenzaran a ser percibidos por la sociedad local como peligrosos y sus condiciones de pobreza como el resultado de vicios y patologías personales. En la medida en que el área se fue caracterizando como insegura, no sólo se criminalizó la pobreza, sino que se incrementó la vigilancia policial.

Aglomerarse involuntaria y compulsivamente en una zona alejada y aislada puede ser interpretado como un proceso de “ghettización”, el cual es interpretado aquí no en términos raciales, sino en términos socio-económicos, como la tendencia a aglutinar a familias de precarias condiciones socio-económicas, en barrios alejados y aislados⁸. Como bien señala Sabatini (1998, p. 158), la inexistencia de las diferencias raciales que han explicado los guetos estadounidenses es sustituida en nuestro medio por una pobreza que se agudiza, tal vez, más en términos de marginación de los circuitos de la economía formal que de niveles de vida, de “flexibilización” laboral y de falta de oportunidades para generar ingresos.

Como marco interpretativo general, el proceso de relocalización de la población pobre en zonas periféricas ha implicado, por otro lado, la pérdida del derecho al espacio urbano. De acuerdo con Oszlak (1991, p. 24), “el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos”. En el caso del conjunto A-4, durante los primeros tiempos, casi la totalidad de estas externalidades estuvieron ausentes, lo que desató situaciones de mayor vulnerabilidad en los hogares relocalizados.

En este sentido, el nuevo barrio constituye un enclave de pobreza, una especie de nuevo gueto residencial del que sus habitantes encuentran dificultades para salir en función de sus condiciones estructurales de carencia, ahora

⁸ Así, el gueto en tanto área de concentración espacial adoptada por las fuerzas dominantes de la sociedad con el objetivo de separar y poner límites a determinados grupos implica un proceso de inferiorización de sus habitantes (Marcuse, 2004, p. 25).

incrementadas y de su ubicación aislada, distanciada, que dificulta la movilidad espacial (entre otros constreñimientos inherentes al contexto periférico en el que ahora residen).

En algunos informes técnicos de la EBY resulta llamativa la denominación al conjunto habitacional A-4 como “satélite urbanizado”, en donde además paradójicamente se reconocen los problemas del déficit de servicios, de la inadecuación de algunos prototipos de viviendas, la dificultad de acceso y del aislamiento, así como del incuestionable problema de la pobreza.

Desde el inicio de las relocalizaciones compulsivas y frente a la emergencia de la pobreza que se avecinaba con más fuerza en el A-4, la EBY implementó, “simultáneamente a la relocalización” y con cierto éxito, el Programa de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación (PARR). El programa contempla un paquete de acciones de acompañamiento social, a fin de paliar las situaciones de carencias por los efectos no deseados de las relocalizaciones. En tal sentido, se implementaron mecanismos de asignación de recursos alimentarios y financieros, así como apoyo en la reconstrucción de redes familiares y comunitarias y su adaptación al nuevo barrio. En otras palabras, la EBY se encontró ante la necesidad de generar complementos paliativos como una manera de dar continuidad a los programas de relocalización en A-4.

Si bien la proporción de hogares con problemas de empleo es alta, no obstante, la masificación de planes que asisten a hogares con jefes desempleados (Plan Jefe de Hogar o Plan Familia) garantizan mínimos ingresos monetarios que aún son insuficientes. Por otro lado, la ardua tarea de asistencia social, brindada desde la entidad a través de programas alimentarios implementados a partir de la administración de 9 comedores comunitarios distribuidos a lo largo y ancho del complejo, hace que muchas familias, más allá de las situaciones de pobreza por la que atraviesan, encuentren recursos de subsistencias básicos y necesarios.

“En el barrio hay familias que dependen para vivir de la asistencia, casi todos viven de algún plan del gobierno más lo que da la EBY en los comedores del barrio, que por suerte tenemos almuerzo y merienda. Creemos que si no existiesen los planes de rehabilitación, este barrio sería un caos ya que acá hay problemas de todo tipo., de basurales, falta de escuelas, la delincuencia y más...” (Notas de campo).

El proceso de poblamiento total del A-4 tardó algo más de seis años, durante este tiempo existieron mejoras significativas, fundamentalmente en la incorporación de componentes de gestión social que acompañaron el proceso de instalación de la población en el barrio. La EBY, habilitó salones de usos múltiples, comedores comunitarios y una oficina barrial de gestión participativa, además construyó provisoriamente escuelas y centro de salud, lo que demuestra que el Estado ha sabido sortear muchas dificultades generando programas que “corrijan o minimicen” en algún grado los impactos negativos de las relocalizaciones. Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de estos componentes “se hicieron esperar y surgieron como resultados de cuestionamientos y demandas de la población relocalizada”.

A pesar de leves mejorías, con el correr del tiempo afloraron los déficits en los servicios de salud, educación, provisión de agua potable y espacios de usos colectivos. Un hecho crucial para que los “servicios parcialmente disponibles” en A-4 se tornen aún más escasos se debe al incipiente crecimiento de la población en la zona, influenciado por la habilitación de nuevos barrios construidos alledañosamente por el IPRODHA⁹ y la presencia de asentamientos cercanos donde, además, no hay infraestructura y servicios. Esta situación potenció la demanda hacia las escasas instalaciones del complejo e hizo cuestionable los servicios colectivos disponibles en la medida en que se tornaron abruptamente insuficientes.

“Acá en Nueva Esperanza (A-4) encima que no hay atención para nosotros vienen gente de San Lorenzo y de otros barrios, la otra vez el doctor de la sala no nos atendió. Hay que pedir turno una semana antes. La sala está saturada.” “Mi hijo dejó este año la escuela porque tenía que trabajar pero creo que el año que viene no va a seguir porque no hay lugar en la escuela del barrio y plata para el colectivo no hay. Hace falta otra escuela porque hay mucha gente”. (Notas de campo)

Si bien el conjunto habitacional A-4 presenta un tratamiento muy deficitario de los componentes socio-urbanos necesarios para la dimensión del habitar, el problema que no ha dado tregua es la pobreza y las manifestaciones vinculadas a ella. Existe un amplio consenso en señalar que los problemas de la exclusión no sólo desatan múltiples situaciones de carencias, sino también su incidencia en la ilegalidad, el delito y la violencia. En este contexto, la causa del delito es vista como el mal comportamiento de los individuos y no la consecuencia de condiciones sociales (Wacquant, 2001). El conjunto A-4 no ha estado ajeno a este proceso, situación que por otro lado, ha estigmatizado aún más al barrio.

La identidad asignada a los pobladores de A-4 reviste connotaciones muy peyorativas: “el barrio de villeros”, “el barrio de delincuentes”, “los inadaptados de A-4”, son dichos escuchados con frecuencia en Posadas. Una apreciación muy reiterada en la prensa local refiere continuamente a la ola de delincuencia vinculada a la venta de drogas y el accionar de bandas tanto hacia dentro del barrio como fuera de él, lo que incide en la visualización del conjunto como un lugar inseguro y de amenaza para las zonas aledañas; un proceso que actúa estereotipando, asignando identidad y acción a la población relocalizada.

Actualmente existe una notable tendencia a asociar el conjunto A-4 con la delincuencia y el tráfico de drogas, como un nuevo territorio en el que se desarrollan prácticas delictivas o habilitado para delinquir, de modo que el barrio ha adquirido un estigma agravante del que carecían sus residentes antes de ser relocalizados. Hace unos años, un periódico de amplia circulación en la provincia advertía a la población con un título en tapa: “Inminente guerra de bandas por la venta de marihuana y paco en el A-4” (Diario «El territorio» de 19-07-2006).

⁹ En este sentido, es importante señalar que, hasta el momento el IPRODHA ha habilitado nuevos conjuntos habitacionales, en los cuales de manera progresiva se encuentran residiendo 700 familias (barrio Cocomarola), la mayoría de ellas con una marcada situación estructural de carencia y vulnerabilidad.

Vivir en un barrio estigmatizado es cargar con el peso del estigma asignado a él y que deviene en problema en la medida en que condiciona el tipo de relación del estigmatizado con las instituciones y la sociedad en general. Sin embargo, este problema es uno más que se agrega al complejo habitacional y que restringe a sus residentes sus posibilidades de inserción social en el plano más amplio de la ciudad.

“Inseguridad. La poca iluminación del A-4 facilita la venta y el consumo de drogas y bebidas con alcohol en la vía pública” (Diario «El territorio» de 19-07-2006).

“En el A-4. Cigarrillos, fernet con coca y drogas, en la plaza del barrio de relocalizados por la EBY. En cada esquina oscura se reúnen hasta el amanecer” (Diario «El territorio» de 16-07-2006).

Monitoreos realizados en tiempos recientes ponen de relieve los pesares y las demandas de la población local. Los reclamos vecinales por los servicios de salud y educación (a pesar de los intentos de solución) son casi constantes, a lo que se suman pedidos por mayor seguridad, espacios verdes, frecuencia de trasportes, fuentes de trabajo, mejoramiento de la atención comunitaria, recolección de residuos, prevención del vandalismo juvenil, desnutrición etc.¹⁰ Si bien se conformaron varias comisiones vecinales muchos vecinos cuestionan su eficiencia para resolver los problemas colectivos del barrio.

En este sentido, las acciones erradicativas de los programas de relocalizaciones han implicado para sus habitantes el tener que compartir similares condiciones de existencia. Nuevos hogares desarraigados de sus tradicionales lugares de vida son puestos a compartir, no sólo el mismo espacio territorial, sino los mismos problemas, necesidades y desafíos. Ello ha generado nuevas redes de socialización vecinal e intentos a veces frustrados de solución a los problemas del barrio.

“Acá muchos vecinos ya nos conocemos, nos juntamos, pero podemos resolver problemas chicos como juntar la basura de la calle, o cortar el pasto. Pero la falta de centros de salud, escuelas, seguridad y trabajo en el barrio son grandes y no podemos hacer nada, solo necesitamos que la EBY o el ministerio aparezca”. (Notas de campo)

Como corolario de este proceso, un fenómeno de particular importancia que se debe señalar son las cuantiosas familias relocalizadas que, al tiempo de vivir en el lugar han decidido vender a bajo costo sus viviendas y abandonar el barrio para residir en otros asentamientos más articulados a la trama urbana, donde aún poseen redes familiares y comunitarias más consolidadas y, además, menor adversidad para el desarrollo de una economía doméstica que posibilite la subsistencia del grupo familiar.

¹⁰ Monitoreo Programa de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación. Informe n° 4, octubre de 2003. Convenio 2003-2004. UNaM FHyCS – EBY.

6. Conclusiones

Los procesos de relocalización no sólo fracturaron el espacio urbano, sino también el espacio social de los relocalizados, quebrantando prácticas de subsistencia y estilos de vida familiares. El traslado en el sector A-4 determinó un nuevo conglomerado de pobreza, implicando que la vida cotidiana de sus habitantes se nutra de carencias: redes sociales fragmentadas, desempleo casi generalizado, caída de los ingresos y, en el plano colectivo del barrio, carencias de servicios urbanos y un profundo aislamiento de las zonas neurálgicas de la ciudad.

La impronta eficientista y tecnocrática con la que se construyó un conjunto habitacional para realojar a los desalojados en un territorio poco deseable, aislado del contexto urbano, simplificó la dimensión del habitar. En este sentido, la construcción del A-4 fue pensada en la urgencia de las relocalizaciones, olvidando que un lugar habitable debe cumplir previamente con requisitos materiales y de acceso a redes de servicios básicos e infraestructura, así como equipamiento comunitario. A nivel social, los conjuntos habitacionales deben posibilitar a cada familia satisfacer estas necesidades, en condiciones básicas, pero no mínimas.

En términos generales, el conjunto habitacional A-4 ha puesto en evidencia la existencia de un espacio encapsulado por la marginalidad. La cara oculta del aspecto benéfico de las relocalizaciones (el eufemismo de la vivienda nueva) llevó a miles de familias a las afueras de la ciudad, a una zona que carece de conexiones fluidas con lo urbano, tornando aún más dificultosas las oportunidades de integración en la dinámica social urbana. Esta modalidad de llevar a cabo la relocalización en los márgenes de la ciudad, en la periferia, con carencias de servicios y componentes urbanos consolidó una forma precaria de hábitat del que, a diario, antes que soluciones emergen problemas.

La construcción del A-4, al igual que otros conjuntos habitacionales contruidos por la EBY, necesarios para reubicar a población afectada por el embalse de la presa hidroeléctrica, necesitó de dispositivos ideológicos que encarnaran una visión positiva de los efectos de las relocalizaciones y de los nuevos barrios destino. No obstante, contrariamente a los esperados aspectos benéficos, el hecho concreto es que estos conjuntos habitacionales periféricos privan del acceso a la ciudad, incrementando la desigualdad socio-espacial existente. Así, las relocalizaciones parecen haber impuesto un nuevo orden urbano: los conjuntos habitacionales periféricos y segregados.

Bibliografía

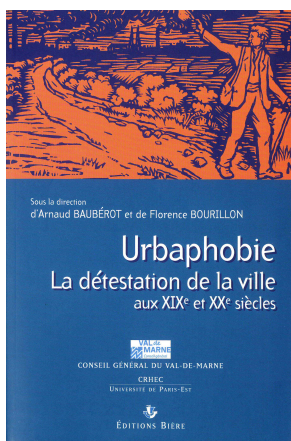
- ABÍNZANO, Roberto (1985): *Procesos de integración en una sociedad multiétnica: la provincia Argentina de Misiones*. Tesis doctoral (MS) Universidad de Sevilla. Sevilla.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo (1985): "Estrategias adaptativas de los pobres urbanos: el efecto entrópico de la relocalización compulsiva", en *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones desplazadas*. Colecciones Hombre y Sociedad. Ediciones del IDES 3. Buenos Aires.

- BORIO, Carlos (2007): *¿Quo vadis Posadas? Reseña sobre la evolución urbanística de Posadas*. Fecha de referencia 27 de junio de 2007, disponible en <http://www.scribd.com/doc/2965726/>
- CASTEL, Robert (2000): *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.
- CASTEL, Robert, (2004): *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.
- CASTELLS, Manuel (1999): *La cuestión urbana*. Ed. Siglo XXI (decimoquinta edición). Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1991): "El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales", en revista *Alfoz* n° 80. Junio 1991. Madrid. pp. 90-103.
- CERNEA, Michael. (1988): "Involuntary Resettlement in Development Projects: Policy Guidelines in World Banks-Financed Projects", en *World Bank Thechnical Paper* 80, World Bank. Washington D.C.
- DÍAZ ORUETA, Fernando; GONZÁLEZ VILLAR, Carlos; SINTES, Lila, y LOURÉS, María (2000): *Desarrollo Urbano y Pobreza: La Ciudad de Posadas, Argentina*. Ed. Centro de Estudios Iberoamericanos Mario Benedetti. Universidad de Alicante. Alicante.
- EBY ENTIDAD BINACIONAL YACYRETÁ (2007a): *Reasentamiento. Definiciones y Planes*. Fecha de referencia 12 de abril de 2007. Disponible en <http://www.eby.org.ar/plan>
- EBY ENTIDAD BINACIONAL YACYRETÁ (2007b): *Acciones Sociales*. Disponible en <http://www.eby.org.ar/parr>
- LINS RIBEIRO, Gustavo (1985): Proyectos de gran escala: hacia un marco conceptual para el análisis de una forma de producción temporaria. En Bartolomé Leopoldo. *Relocalizados: Antropología social de las poblaciones desplazadas*. Buenos Aires. Colecciones Hombre y Sociedad. Ediciones del IDES 3.
- MARCUSE, Peter (2004): "Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado". En *Espaço & Debates*, 45. Enero de 2004. Río de Janeiro.
- MERKLEN, Denis (1997): "Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio; entre las condiciones y las prácticas". En *Revista Sociedad* n° 11. Octubre de 1997. Caracas.
- OSZLAK, Oscar (1991): "Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano". Estudios Cedes. Editorial Humanitas. Buenos Aires.
- SABATINI, Francisco (1998): "Direcciones para el futuro". En Jordan Ricardo y Simioni Daniela -comp.- *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. Propuesta para la gestión urbana*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- WACQUANT, Loïc (1997): "Elías en el Ghetto. Tema Central: marginalidad y exclusión". *Apuntes de Investigación* del CECYP. Año I n° I. Buenos Aires.
- WACQUANT, Loïc (2001): "Las cárceles de la miseria". Ed. Manantial. Buenos Aires.

Sección Final
de notas, reseñas y
referencias sobre urbanismo

RESEÑA DEL LIBRO « URBAPHOBIE. LA DÉTESTATION DE LA VILLE AUX XIX^E ET XX^E SIÈCLES »

José Luis LALANA SOTO *



Título: *Urbaphobie. La détestation de la ville aux XIX^e et XX^e siècles.*

Directores: Arnaud BAUBÉROT y Florence BOURILLON.

Centre de Recherche en Histoire Européenne Comparée (CRHEC, Université de Paris-Est) y Conseil Général du Val-de-Marne.

Editorial: Bière.

Páginas: 352.

Lugar y año: París (Francia), 2009.

ISBN: 978-2-85276-099-8.

Organizado por diversas instituciones universitarias francesas, y bajo la dirección de Arnaud Baubérot y Florence Bourillon, profesores e investigadores de Historia Contemporánea de la Universidad de París Este y miembros del CRHEC, durante los días 8 y 9 de marzo de 2007 se celebró un coloquio sobre el tema del rechazo a la ciudad en los siglos XIX y XX, cuyas actas se recogen este libro, publicado a finales de 2009. Ésta es, precisamente, la primera característica a reseñar de la obra, que no pretende dar una visión sistemática de las manifestaciones de rechazo a la ciudad contemporánea. Es un libro de actas de un coloquio, que participa de las virtudes y defectos de este tipo de publicaciones. Explorar el tema propuesto es una tarea ambiciosa, demasiado amplia y nueva

* Geógrafo y profesor ayudante del área de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Valladolid.

como para pretender exhaustividad. Sin embargo, precisamente gracias al interés del asunto que se aborda y la calidad de muchas de las comunicaciones, se acaba echando en falta un marco general sistemático, un análisis de base que permita articular las diversas experiencias y asuntos concretos que se plantean en los textos dentro de un marco general. La sensación final, tal como señala la propia Bourillon en el texto que cierra el libro, es que lo esencial todavía está por hacer.

El concepto que sirve de hilo conductor para todo el discurso es el neologismo “urbafobia”, que englobaría, en principio, una gran variedad de manifestaciones de rechazo de la ciudad, a menudo relacionadas con una larga corriente de pensamiento de exaltación de la Naturaleza. Es un concepto sugerente y atractivo, pero que necesita de una definición mucho más compleja de lo que a primera vista puede parecer. En primer lugar por la gran variedad de cuestiones implicadas en el hecho urbano, en el que a menudo resulta difícil identificar adecuadamente relaciones o jerarquías que rara vez son sencillas o unívocas. Pero también porque las propias manifestaciones de rechazo provienen de sectores con presupuestos ideológicos e intereses muy diferentes. Pueden ser el reflejo de una nostalgia de un orden pasado que desaparece o tener una vocación de futuro, manifestarse en forma de rechazo frontal sin paliativos o, más comúnmente, de deseo de regeneración de algo cuyos problemas conocemos bien y queremos, por tanto, solucionar... Al final, ¿qué es la urbafobia? Una cuestión que se complica más si, en lugar del objeto de rechazo, la gran ciudad industrial contemporánea, nos centramos en el sujeto. Este aspecto está presente en muchos de los textos que analizan quién es el autor de las críticas, a menudo individuos o grupos sociales con un nivel cultural elevado, pero nos deja una vaga impresión de que buena parte de estas críticas tienen un cierto sesgo, puesto que provienen de aquellos que pueden hacerlo, y se plantea la pregunta de qué manifestaciones de rechazo a la ciudad, si es que existen, se producen entre la población que no puede permitirse abandonar o rechazar la ciudad, o que no tiene un nivel cultural o canales de difusión suficientes para expresarlos, pero que son, sin embargo, los que sufren la mayor parte de los problemas. En todo caso, esta reflexión, y otras que suscita la lectura de las comunicaciones publicadas, no es sino la manifestación del interés que tiene el tema y de las posibilidades de investigación que ofrece.

En una breve pero brillante introducción, Arnaud Baubérot emprende una aproximación al concepto basándose en las aportaciones del coloquio. Todas las visiones de rechazo de la ciudad que se exponen en el libro comparten, a pesar de sus grandes diferencias, una crítica a un modelo concreto de ciudad, la gran ciudad contemporánea e industrial, y no al hecho urbano en sí mismo, y nacen en la propia ciudad. En este sentido, el propio Baubérot abre la puerta a la posible existencia de una urbafobia rural que podría tener características diferentes a la urbafobia urbana.

Es esta introducción de Baubérot la que, a la vez que plantea los límites a los que se puede aspirar, da coherencia al libro, en el que, como ocurre con este tipo de publicaciones, tanto los asuntos que se tratan como los enfoques de análisis son muy heterogéneos, y en algunos casos, pocos, relacionados sólo tangencialmente con el tema general. Es un tipo de formato que, si bien aporta frescura y permite abrir un rico campo de investigación, hace muy difícil sistematizar las conclusiones y

reunirlas en un solo discurso. Por otra parte, todos los autores están vinculados a universidades francesas, al igual que los ejemplos concretos analizados en la mayor parte de los artículos, aunque hay que señalar que en general los referentes culturales que se utilizan son internacionales, y sólo en algunos casos pueden resultar ajenos a un lector no versado en la cultura francesa.

La obra está estructurada en cuatro grandes bloques temáticos, cada uno de los cuales cuenta con su propia introducción, a modo de relatoría, que se corresponderían a cuatro grandes tipos de proceder ante el rechazo de la gran ciudad contemporánea:

- Los procesos de adaptación ante una nueva realidad urbana cuyo avance se percibe como inevitable. Bajo el epígrafe “La ciudad, tumba de la religión” se publican seis artículos sobre la relación entre religión y ciudad, una relación que ha cambiado según la época y las circunstancias concretas. Se trata, en general, de manifestaciones moderadas de rechazo a la ciudad, a excepción del caso de Louis Veuillot, y de la búsqueda de mecanismos para “reconquistar” este espacio.
- Los que optan por la ruptura, ya sea desde planteamientos individualistas, como refleja el artículo sobre Henry Thoreau, o desde los que buscan acabar con un orden aborrecido, simbolizado por la gran ciudad, creando uno nuevo (socialismo utópico francés y británico de comienzos del siglo XIX).
- La salida temporal del universo urbano, una suerte de desintoxicación del influjo negativo de la ciudad, que se manifiesta especialmente en los ámbitos de la salud y de la educación. El tercer bloque del libro, “Salir de la ciudad: proyecto terapéutico, proyecto urbano”, está compuesto por siete artículos, que abordan temas tan dispares como el de las colonias agrícolas penitenciarias, los establecimientos educativos o el desarrollo del naturismo. En todos los casos que se exponen, aunque en circunstancias y con objetivos muy diversos, el denominador común es el discurso higienista, el valor desintoxicador de la inmersión en un medio nuevo, no urbano, y una urbafofia latente, implícita aunque perceptible, que no va acompañada de un rechazo a la modernidad ni de una visión nostálgica e idealizada del pasado. En realidad, en todos los casos sólo el discurso puede calificarse de urbafóbico, puesto que no se plantea una alternativa definitiva a la vida urbana. Los artículos de este bloque, de gran interés, se pueden clasificar en tres grupos. El primero serían las experiencias de tratamiento de las “víctimas” de la ciudad (las colonias agrícolas penitenciarias o los establecimientos psiquiátricos), en las que el tratamiento de rehabilitación no deja de estar unido, aunque en los textos se menciona sólo de pasada, al deseo de alejar de la ciudad a colectivos que se consideran peligrosos o incómodos, por lo que se debe matizar mucho el discurso urbafóbico. El segundo grupo, las experiencias pedagógicas, la creación de verdaderos laboratorios de futuro, ya sea el caso del famoso Orfanato Prévost de Cempuis, la primera realización efectiva de la educación libertaria o en el de los internados privados en el campo para la

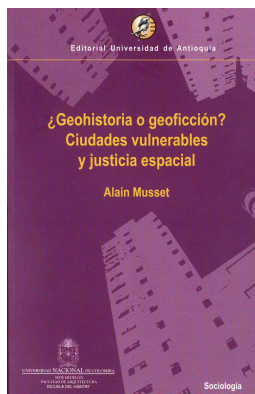
formación de las futuras élites rectoras del país, siguiendo el modelo de las *new schools* británicas, sin olvidar el nacimiento de los movimientos juveniles, en los que la formación en un determinado cuerpo de valores se enmascara bajo una seductora utopía antiurbana. El tercero, el desarrollo de las actividades al aire libre para grupos urbanos concretos que, más que un movimiento de rechazo a la ciudad, lo que plantean es una especie de regreso a la naturaleza (adecuadamente adaptada a las necesidades de comodidad mediante los adelantos técnicos) para conseguir una mejor integración en lo urbano.

- La reforma de la ciudad, que en alguno de los casos desarrollados en los textos se manifiesta aparentemente como un rechazo, pero que en la práctica se plasma en el planteamiento de nuevas formas, no menos urbanas. En este bloque temático, “Rechazar o reformar la ciudad”, compuesto por seis artículos, se aprecia con especial claridad cómo la idea de urbafofia, más allá de las apariencias del discurso, ha de ser matizada, puesto que bajo ella subyace, en general, no la idea de destrucción de la ciudad sino la de regeneración de la misma. En estos artículos, más cercanos al universo urbanístico clásico, se repasan algunos ejemplos concretos que van desde la doctrina eugenista y sus postulados de “selección racional” frente a la reforma urbana, a la postura de Camillo Sitte respecto a la ciudad histórica, la materialización del “mito de los Alpes” en la figura idealizada de aldea suiza, la creación de los espacios libres urbanos a partir de las estructuras militares defensivas heredadas (Albert Thomas y las fortificaciones de París) o la experiencia francesa de Benoit-Lévy, inspirada en los postulados de la ciudad-jardín de Howard y la ciudad lineal de Arturo Soria.

Como reflexión general, más allá de la calidad e interés de muchos de los textos incluidos en el libro, cabe plantearse si el término urbafofia, por atractivo que sea, es correcto cuando lo que subyace detrás de buena parte de las críticas no es tanto un rechazo a la ciudad como, por el contrario, un deseo de resolver sus problemas –o los de la sociedad en su conjunto–, que se fundamenta en la creencia de que es posible plantear alternativas o soluciones. Es una crítica que, en el fondo, se deriva de la falta de una precisión en el concepto de urbafofia, de la que también son conscientes los directores del coloquio. Bourillon, en el artículo que cierra el libro, a modo de balance de las comunicaciones, plantea que, más allá de la oposición campo-ciudad, los dos grandes temas latentes en el rechazo a la ciudad son la “ciudad fallida” y la “ciudad perfeccionable”. La urbafofia, sin duda, participa plenamente de la modernidad que denuncia, y una de las lagunas reconocidas por Baubérot en la introducción es que las manifestaciones urbafóbicas recogidas en el libro son, esencialmente, hechos urbanos. La urbafofia, o al menos la noción que de la misma se desprende de este libro, es un elemento consustancial del hecho urbano occidental. Laurent Coudroy de Lille, subraya lo estrecho de esta relación al final de la introducción del bloque sobre la reforma de la ciudad con una expresión sugerente: « Urbaphobes d’aujourd’hui... sachez donc qu’un urbaphile sommeille sans doute en vous! »

RESEÑA DEL LIBRO «¿GEOHISTORIA O GEOFICCIÓN? CIUDADES VULNERABLES Y JUSTICIA ESPACIAL»

María CASTRILLO ROMÓN *



Título: *¿Geohistoria o geoficción? Ciudades vulnerables y justicia espacial*

Autor: Alain MUSSET.

Colección Sociología.

Editorial: Escuela del Hábitat, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. Editorial Universidad de Antioquia.

Páginas: 223.

Lugar y año: Medellín (Colombia), 2009.

Bajo este título denso y un tanto extravagante, editado por la Escuela del Hábitat de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, y por la Editorial Universidad de Antioquia, se agrupan siete textos de temática notablemente diversa que dan cuenta, en buena medida, del perfil investigador y de los intereses científicos –todos ellos, en conjunto, resistentes a una clasificación convencional- de su autor, Alain Musset.

Doctor en Geografía, director de estudios de la EHESS (École des Hautes Études en Sciences Sociales), estudioso de la geohistoria de un largo número de territorios americanos (<http://alain-musset.superforum.fr>), Musset ha puesto su importante experiencia investigadora y un enorme acervo de referencias de novelas, cómic y películas del género llamado de “anticipación” o “ciencia-

* Doctora arquitecta y profesora titular del área de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Valladolid.

ficción” al servicio de un proyecto de arriesgada originalidad que él mismo define como un “ensayo ubicado entre la geohistoria y la geoficción” que propone un “itinerario científico estructurado en torno de un objeto (la ciudad), una temática cruzada (la vulnerabilidad social y la justicia espacial), un problema (las representaciones), una disciplina (la geografía)”.

La introducción entremezcla una breve descripción del itinerario científico del propio autor con una doble -y asimétrica- reflexión epistemológica sobre la “geohistoria” y la “geoficción”. Escrita con notable sentido didáctico, primero se aproxima brevemente al concepto acuñado por Fernand Braudel y después se sumerge en una discusión más extensa de la “geoficción”, disciplina concebida y desarrollada anteriormente por el propio Musset en «De New Cork à Coruscant. Essai de géofiction» (París: PUF, 2005). Cada uno de los seis textos restantes del libro admite, a pesar de algunas referencias cruzadas y de la transversalidad de los temas ya señalados, una lectura autónoma, por lo que la introducción no sólo permite una comprensión más fácil de las motivaciones del autor y de la estructura de la obra, sino que juega un papel insustituible en la fundamentación científica (no exenta de polémica) de una compilación aparentemente tan heterogénea.

La “geohistoria” o geografía de larga duración ocupa tres capítulos que, por sí solos, ilustran bien tanto la diversidad de objetos que interesan a Musset como la excelencia de sus contribuciones al campo fundado por Fernand Braudel. El ejercicio de identificación de “los elementos fundamentales del ‘tiempo geográfico’ (tal como lo definía Braudel), que sirve no sólo de marco, sino también de hilo conductor al ‘tiempo social’ (el de los pueblos y estados)” se desarrolla con notable maestría en el capítulo 1, donde la feroz crisis ambiental actual de la Ciudad de México se alumbra desde una perspectiva que hace prevalecer “las condiciones históricas y culturales del desastre” sobre las condiciones naturales, prioritarias en las interpretaciones de cuño físico-geográfico que son, hasta el momento, las más extendidas. Autor de varias publicaciones precedentes sobre el mismo tema («De l’eau vive à l’eau morte : enjeux techniques et culturels dans la vallée de Mexico », París: ERC, 1991; y «El agua en el valle de México, México: Pórtico de la Ciudad de México », CEMCA, 1992), Musset traza una breve historia de las grandes obras hidráulicas destinadas a viabilizar el proceso de urbanización de la Ciudad de México desde la conquista española hasta mediados del siglo XX. Con ella, pone de relieve, por un lado, la representación dominante hecha por españoles y criollos del entorno lacustre de Tenochtitlan como una amenaza por los riesgos permanentes de inundación (en marcado contraste con las representaciones aztecas del mismo territorio) y, por otro, la vinculación de las diversas realizaciones derivadas de esa representación con el carácter desigual y jerárquico del uso de los recursos hídricos por parte de los distintos grupos sociales.

El capítulo 2 retoma un cruce temático evocado con anterioridad para Ciudad de México: riesgos naturales y traslado de ciudades, ampliando ahora la naturaleza de los riesgos considerados a todos aquellos que, en América, justificaron los varios centenares de traslados de ciudades hispanas registrados desde el periodo colonial hasta pleno siglo XX (las últimas, Pelileo, Ecuador, en 1949 y San Juan

Parangaricutiro, México, en 1944). Musset acude aquí de nuevo a investigaciones anteriores («Villes nomades du Nouveau Monde», París: EHESS, 2002) en las que ha identificado hasta 161 ciudades entre Luisiana y el cabo de Hornos que, desde el siglo XVI, han sido trasladadas una o más veces por razones que, dejando al lado los “tanteos iniciales” asociados a las incertidumbres de las fundaciones españolas, podrían organizarse en dos grandes grupos: causas físicas (sitio malsano o catástrofes naturales) o causas humanas (ataques indígenas o piratas, o guerras). Pero el interés del autor va, otra vez, más allá del valioso esfuerzo taxonómico y vuelve a poner la geohistoria al servicio de la reflexión sobre las representaciones que los diferentes grupos sociales hacen de los territorios y sus riesgos (en este caso, naturales y antrópicos) y de la “distribución social” de los mismos.

La observación final del capítulo 2 a propósito de la tendencia a la perpetuación en las ciudades del orden social establecido (efectivo incluso cuando el orden espacial cambia radicalmente, como en caso de traslado) proporciona el “pie forzado” del capítulo 3, donde el análisis de la segregación socio-espacial de la “ciudad española” de León (trasladada en 1610 a su actual emplazamiento) y el “barrio indígena” de Sutiaba (Nicaragua), y de sus representaciones da soporte a una interesante discusión sobre el concepto de justicia espacial y su relación con la construcción histórica de las desigualdades espaciales.

Este capítulo marca un punto de inflexión en el libro. Por un lado, introduce una reflexión explícita y cuajada de referencias fundamentales (John Rawls, David Harvey) sobre un tema (la justicia espacial) cuya mención aparece entreverada en todos los textos que componen la obra. El texto adquiere así, en buena medida, una condición clave dentro de la obra. Este momento del libro tiene también un carácter singular porque, sin abandonar las temáticas personalísimas del autor, conecta de manera más evidente, aunque no explícita, con una muy reciente corriente que, aglutinada en torno a la revista «Justice spatiale / Spatial justice» (www.jssj.org), propone una cierta actualización y revitalización del concepto *Environmental Justice* forjado en EEUU en los años 1970-1980. Por último, este capítulo 3 es prácticamente el último momento del libro en que la perspectiva geohistórica es dominante. Musset da prueba de su conocimiento cercano de las tensiones sociales en la Nicaragua contemporánea («Hombres nuevos en otro mundo. Nicaragua de 1980 en los diarios de la Cruzada Nacional de Alfabetización», Managua: IHNCA-UCA, 2007) y de su alcance y significado territoriales en relación con la cuestión indígena y el reciente auge del indigenismo. Pero las representaciones de la ciudad y los conflictos sociales a ellas asociados son analizados aquí por última vez desde la (retro)perspectiva de la geohistoria. En adelante, se analizarán las representaciones de la ciudad y de sus riesgos (y las injusticias espaciales que nutren y de las que se nutren) provenientes -sobre todo pero no sólo- de la literatura y el cine de anticipación más reciente. La geoficción dominará la segunda mitad del libro que, con ello, quedará más estrechamente ceñido al problema de la representación contemporánea de la ciudad (contemporánea) y de sus conflictos socio-espaciales.

La ciudad de Coruscant, de *Star Wars*, largamente referida en esta parte del libro, se presenta, en buena medida, como trasunto de las grandes megalópolis contemporáneas y, en particular, de la Ciudad de México (objeto, por su parte, de no poca producción literaria de anticipación) y representación de algunas de las más marcadas características de la ciudad contemporánea descritas desde la Geografía y la Sociología (deslocalización industrial, *urban sprawl*, ideología anti-urbana, “patologías sociales”...). El capítulo 4 se desarrolla en buena medida sobre estas relaciones especulares entre anticipación y realidad pero, al final, con la introducción de un análisis de Celebration (*A Walt Disney Company's Town*), cierra un bucle tan divertido como provocador y sugerente en torno a la relación entre lo imaginario y “lo real”, el objeto y su representación, en la ciudad contemporánea. Creo atisbar que este bucle reenvía a las interrogaciones que marcan la (intencionada y un poco irritante) ambigüedad del título del libro.

Finalmente, los capítulos 5 y 6 comparten un esquema en el que las referencias, abundantísimas, a obras de anticipación van construyendo sendas interpretaciones de la representación de la ecología urbana actual y del alcance político y los efectos materiales de las representaciones de la desigualdad y el conflicto sociales urbanos. Quizá sea en estos capítulos donde el lector lamente, más que en ningún otro, la pobreza del material gráfico del libro. La calidad intelectual de la obra bien hubiese merecido ilustraciones, si no en color, al menos insertas en el texto de todos los capítulos. Esta falencia resulta especialmente importante cuando las referencias a imágenes cinematográficas y del cómic se multiplican. Evidentemente, exculpado de antemano el autor de este problema, cabe sospechar que, a las limitaciones endémicas de las editoriales universitarias, se haya sumado el coste de los derechos de unas imágenes tan divulgadas como cotizadas.

En fin, no cabe duda de que la propuesta de Musset en este libro es arriesgada. Trata, por un lado, de dar coherencia a un itinerario de investigación personal muy diverso y, por otro, cifrar esa coherencia en torno a dos temas sometidos a fuertes tensiones: “vulnerabilidad urbana” y “justicia espacial”. Pretende contribuir, además, a la construcción -siempre polémica- de una nueva disciplina, la geoficción, que, a buen seguro, sufrirá más de una objeción en los círculos académicos. Y, por último, tiene una vocación de denuncia social que no complacerá a muchos. Pero tampoco cabe duda de que es una propuesta original que puede despertar el interés de lectores tan diversos como lo son los intereses científicos de Alain Musset, y tan rica en temas y referencias que será difícil que cualquiera que se interese por las ciudades no encuentre algún elemento con el que nutrir su propia reflexión.



Sociologies et architecture

N° 142 (n° 3 de 2010)

DOSSIER

SOCIOLOGIES ET ARCHITECTURE

(dossier coordonné par Olivier Chadoin et Viviane Claude)

- Éditorial. Matériaux pour une sociologie de l'architecture - Olivier Chadoin et Viviane Claude
- Réceptions et appropriations des sciences humaines par les architectes. Le cas des CIAM et du Team Ten (1928-1962) - Claudio Secchi
- Une position professionnelle difficile. François Lautier, « sociologue » dans une école d'architecture (1967-2008) - Gérald Houdeville
- Enseigner la sociologie et produire de l'espace urbain en Afrique noire francophone : un cas « d'école » - Cyprien C. Aholou, Monica Coralli
- Pour une sociologie « constructiviste » de l'architecture - Christophe Camus
- Les germes de la sociologie de l'architecture chez les pères fondateurs de la sociologie - D'Heike Delitz

HORS DOSSIER

- La réhabilitation du centre ancien de Barcelone : discours et représentations par les pouvoirs publics (1980-2008) - Hovig Ter Minassian

CONTROVERSES

- Collectivités territoriales : vertus et vices de la simplification du « mille-feuille » - Alain Bourdin
- Les chantiers de la simplification - Yves Jégouzo
- Réforme(s) territoriale(s) : de la complexité comme solution à la simplification comme problème - Michel Casteigts

NOTES DE LECTURE

- Compte rendu thématique Métiers et professions de l'urbanisme : l'ingénieur, l'architecte et les autres - Maurice Blanc
- Recensions d'ouvrages

ESPACES ET SOCIÉTÉS

ENSA Paris-Val de Seine, LAVUE - 3-15 quai Panhard et Levassor - 75013 PARIS
e-mail : espacesetsocietes@msh-paris.fr - Internet : <http://www.espacesetsocietes.msh-paris.fr>

Vous pouvez vous abonner en ligne (paiement sécurisé) : www.editions.eres.com

ou

CRM ART - Éditions érès - BP 15245 - 31152 FENOUILLET Cedex
Tél + 33 (0) 5 61 74 92 59 - Fax + (0) 5 17 47 52 67 - e-mail : commandes.eres@crm-art.fr

Prix de l'abonnement Espaces et Sociétés

3 numéros à la suite dont un double / pour 1 an
France particuliers.....55 • - France organismes.....60 •
Autres pays particuliers.....65 • - Autres pays organismes.....70 •
Prix du n° 3 2010 (142) : 25 •

REMISIÓN DE ARTÍCULOS

Las personas interesadas en publicar sus colaboraciones en cualquier de las tres secciones de la revista (dossier monográfico, sección miscelánea y apartado de notas y reseñas) deben remitirlas al secretario de la revista por medio de correo electrónico a **secretaria.academica.iuu@uva.es** o por correo postal a la siguiente dirección:

**Secretaría Revista Ciudades
Instituto Universitario de Urbanística
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid
Av. Salamanca s/n
47014 Valladolid, ESPAÑA
Tlfn: (+34) 983423465**

El plazo de admisión de artículos para *Ciudades 14* termina el 11 de enero de 2011. El tema del dossier monográfico es ***La recuperación de los Centros Históricos***. Para más información, consultar la web.

NORMAS EDITORIALES

Las normas editoriales de la revista y otras recomendaciones para la redacción de artículos se encuentran en la página web del Instituto Universitario de Urbanística.

VENTA Y SUSCRIPCIONES

Para la adquisición, suscripción, intercambio y distribución de ejemplares, tanto del número actual como de los anteriores, ponerse en contacto con:

**Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial de la Universidad
de Valladolid
C/ Juan Mambrilla, 14
47003 Valladolid, ESPAÑA
Tlfn: (+34) 983187809
Fax: (+34) 983187812
secretariado.publicaciones@uva.es**

ISSN: 1133-6579

ciudades 13

Revista del
INSTITUTO
de
URBANÍSTICA



Universidad de Valladolid
Secretariado de Publicaciones
e Intercambio Editorial

