

Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana

Agustín HERNÁNDEZ AJA & Carolina GARCÍA MADRUGA

Universidad Politécnica de Madrid.
agustin.hernandez@upm.es & carolina.gmadruga@upm.es

1. Resultados del análisis del marco estatal de vivienda

Los planes de vivienda 1989-2012

En el periodo del estudio se aprobaron 6 planes de vivienda, aunque su coincidencia con varios cambios de gobierno (siete ministros diferentes) y tres cambios en el partido gobernante, produjo modificaciones en los planes o adelantos en el final de su periodo de aplicación (ver FIG. 1). Debido a los cambios de gobierno con distinto signo político, no se ejecutaron los programas de los años 1998 y 1999 (Plan 1996-1999) y 2005 (Plan 2002-2005).

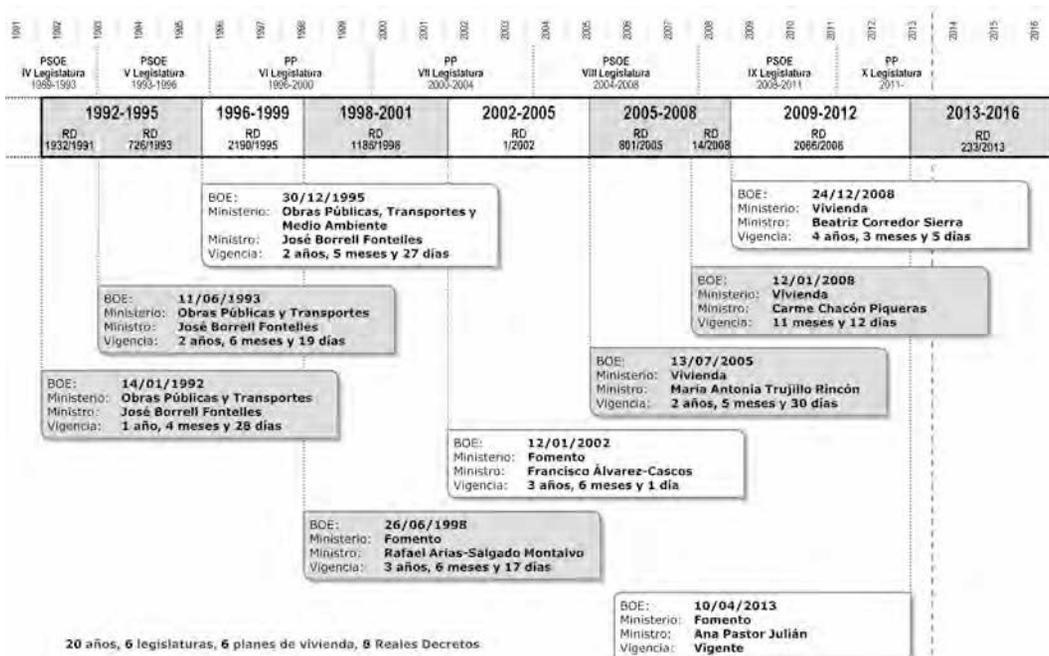


Fig. 1/ Cuadro cronológico de los planes de vivienda

Fuente: Elaboración propia.

Este artículo se ha desarrollado a partir del Análisis de 20 experiencias de rehabilitación urbana en España, realizado en el marco del «Análisis de las políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios», dirigido por Agustín Hernández Aja y desarrollado gracias a un convenio entre el Ministerio de Fomento y la Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera. Ver «Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana».

En todos los planes se incluyen objetivos de rehabilitación de viviendas pero la formalización del concepto de «Área de Rehabilitación Integral» (ARI), no aparece en el Plan de Vivienda 1992-1995 que no diferencia entre objetivos convenidos para rehabilitación aislada y áreas de rehabilitación integral.

En cualquier caso, la magnitud de los objetivos convenidos para viviendas protegidas de obra nueva fue de 1.900.100 viviendas durante el periodo, frente a la previsión de 741.200 viviendas rehabilitadas, de las que tan sólo 160.500 se destinaban a Áreas de Rehabilitación Integral (ver FIG. 2). Nos encontramos pues ante un escenario en el que las ARI suponían tan sólo el 6,1% de los objetivos de la política de vivienda del gobierno, muy lejos de las necesidades reales de barrios y ciudades que ya afloraron junto a los primeros planes de vivienda y que ahora se presentan como una necesidad ineludible si queremos garantizar la calidad de vida urbana de amplias zonas de nuestras ciudades.

Fig. 2/ Evolución del mercado inmobiliario residencial de vivienda libre y protegida (calificaciones definitivas) y objetivos convenidos con las CCAA para el desarrollo de los planes de vivienda estatales

Número de viviendas (miles)	Planes de vivienda estatales						Total
	1992 1995	1996 1999	1998 2001	2002 2005	2005 2008	2009 2012	
Viv. libre-Iniciadas	718,3	482,6	1.767,4	1.670,8	2.070,6	223,0	6.932,6
Viv. libre-Terminadas	679,6	419,2	1.338,1	1.452,8	2.269,7	776,3	6.935,6
Viv. protegida-Total	268,1	201,9	369,2	305	426,5	455,3	2.025,8
Obra nueva	217,4	156,8	238,9	140,1	245,5	205,6	1.204,3
Rehabilitación	50,7	45,0	130,2	164,8	181,0	249,7	821,5
Vivienda total	986,4	684,5	2136,6	1975,8	2497,1	678,3	8.958,4
Objetivos convenidos	493,9	279,6	505,1	269,9	544,2	548,6	2.641,3
Rehabilitación-Total	54,5	30,0	78,0	90,6	133,7	354,5	741,2
Rehabilitación-ARI		6,8	14,8	21,2	63,7	53,9	160,5
% Objetivos ARI/TOTAL mercado inmobiliario	0,0%	1,0%	0,7%	1,1%	2,6%	7,9%	1,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Vivienda Protegida y Estadística de Vivienda Libre del Ministerio de Fomento y de los objetivos recogidos en los convenios firmados con las CCAA (Unidades: miles de viviendas).

Pero si ampliamos nuestra visión más allá de los objetivos y resultados de los distintos planes de vivienda y comparamos las viviendas contenidas dentro de los objetivos de los ARI con la magnitud de la producción inmobiliaria (ver FIG.3) podemos observar como el peso de los objetivos convenidos en viviendas rehabilitadas dentro de ARI fue marginal durante el auge inmobiliario.

El peso de los objetivos convenidos en ARI respecto al número de viviendas totales (privadas y protegidas) producidas fue: un 0,99% en el periodo 1996-1999, 0,69% en el periodo 1998-2001, 1,07% en el periodo 2002-2005, 2,55% entre 2005-2008 y solo fue que alcanzó una tasa del 7,95% en el periodo de la crisis inmobiliaria 2009-2012.

En cualquier caso, el total de viviendas convenidas en ARI en todos los periodos supone tan sólo el 1,79% del total de viviendas ejecutadas entre 1992 y 2012, podríamos decir que el país perdió la mejor de sus oportunidades para regenerar sus barrios y ciudades, ya que prefirió crear un nuevo espacio urbano que ahora nos es difícil pagar y por tanto es de esperar que nos sea difícil mantener.

Lo más desconcertante de este proceso, en el que la rehabilitación de barrios quedó prácticamente fuera de la acción urbanística, es que nuestras ciudades habían prosperado gracias a la cultura urbanística de la transición, en la que se consideraba como objetivo la «recuperación de la ciudad» y sus gentes y en las que se habían formado unos importantes cuadros técnicos,

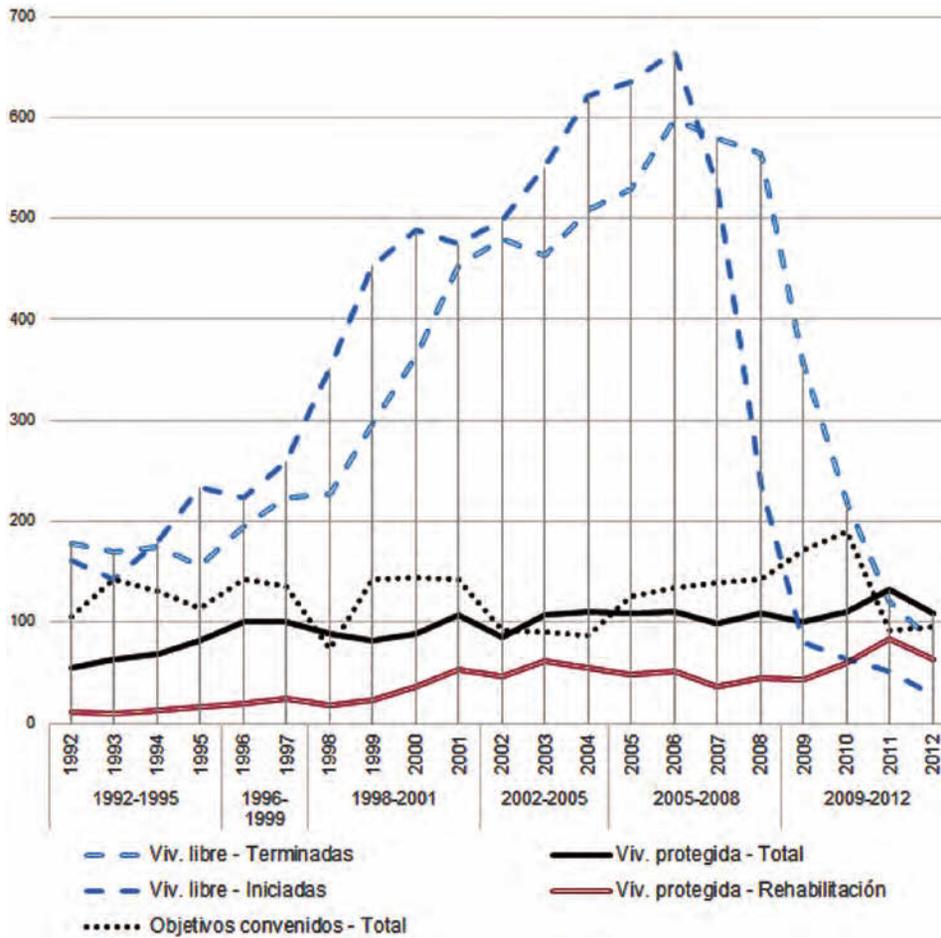


Fig.3/ Evolución del mercado inmobiliario residencial de vivienda libre y protegida (calificaciones definitivas) y objetivos convenidos con las CCAA para el desarrollo de los planes de vivienda estatales. 1992-2012

Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de Vivienda Protegida y Estadística de Vivienda Libre del Ministerio de Fomento y de los objetivos recogidos en los convenios firmados con las CCAA (Unidades: miles de viviendas).

que pese a todo habían sabido durante estos últimos veinte años mantener una cultura de la rehabilitación integral de los barrios y ciudades apoyándose en los planes públicos en cualquiera de sus escalas (europea, estatal o autonómica) y formando equipos multidisciplinares que atajaban los problemas del barrio en todas sus dimensiones.

2. Los 20 casos: metodologías y técnicas innovadoras

Tal y como se indica anteriormente, más allá del análisis del marco legal, a través de los planes de vivienda, y del marco operacional, mediante la elaboración de un catálogo de las áreas de rehabilitación convenidas a través de los programas estatales, en el proyecto se analizaron veinte experiencias de rehabilitación urbana relevantes dentro del contexto estatal.

La finalidad de este análisis se dirigió a verificar si la experiencia de rehabilitación en España se ha basado en la eficacia de los procesos a través de la «cultura urbanística», que partiendo de un marco poco propicio para las intervenciones integradas, ha alcanzado éxitos importantes y avances en algunos campos. Esta hipótesis defiende, por tanto, que el grado de in-

tegralidad de muchos de los procesos de rehabilitación que se han dado en España en los últimos treinta años, tienen su origen en la gestión de sus técnicos y en el alto grado de implicación de los agentes participantes, que superan el marco normativo que regula las herramientas e instrumentos de la política de vivienda.

Para el análisis de estos casos se desarrolla una metodología dirigida a sistematizar la evaluación de la integralidad de los planes de rehabilitación y regeneración urbana, estableciéndose así un modelo de evaluación de los procesos de intervención, desde una óptica integral, que pudiera servir de guía a futuras actuaciones y que permitiera a su vez comprender el desarrollo cronológico de cada una de las intervenciones.

Metodología para el análisis de la gestión y los agentes

Para comprender los procesos de rehabilitación resulta imprescindible el análisis del proceso en su conjunto atendiendo a su gestión y a la intervención de los distintos agentes. Para realizar una descripción pormenorizada, que permitiera posteriores comparaciones, se tuvieron en cuenta los datos objetivos de la operación, que permitían situarla en su contexto espacial y temporal, y describir su evolución en el tiempo. Además de los datos objetivos referentes a las actuaciones llevadas a cabo, el análisis de la gestión y de la actuación de cada uno de los agentes implicados, tema generalmente no explicitado en ningún documento, se llevó a cabo por medio de entrevistas a técnicos, mayoritariamente urbanistas, con una visión global de las actuaciones.

Teniendo en cuenta estas premisas, la información se estructuró en tres partes:

- Aspectos generales: incluía datos sobre el contexto municipal, una descripción general, información sobre el planeamiento y otras actuaciones urbanas, intervenciones realizadas en el área y financiación.
- Entrevista a uno o varios técnicos relacionados con la experiencia, con una visión completa de la actuación, buscando esclarecer el funcionamiento de la operación desde el punto de vista de la gestión, teniendo en cuenta a los instrumentos, agentes participantes y aspectos tratados.
- Informe general: basado en la documentación recopilada, en el que se detalló el desarrollo completo de los casos estudiados desde sus orígenes hasta su finalización o hasta la fecha de estudio.

Metodología para el análisis de los aspectos tratados

El objetivo de esta metodología era establecer un modelo de evaluación de los procesos de intervención que pudiera servir de guía a futuras actuaciones y que permitiera a su vez comprender el desarrollo de cada una de las intervenciones y el grado de efectividad en los factores urbanos, de la edificación, sociales, ambientales y económicos de las medidas puestas en marcha. Partiendo del establecimiento de esas cinco áreas básicas de actuación se determinaron una serie de categorías a analizar en ellas. Este modelo jerárquico se organiza en niveles organizados en áreas, categorías y criterios específicos de actuación.

3. Resultados de los 20 casos

Extraer conclusiones del análisis de las veinte experiencias fue difícil por la variedad en las fórmulas de desarrollo y gestión de las actuaciones y agentes que las llevan a cabo. A pesar de que muchas de ellas coincidían en el tipo de actuación, Área de Rehabilitación Integral, Área de Renovación Urbana o URBAN, se puede afirmar que existen tantas experiencias como modelos de gestión desarrollados.

Resultados desde la perspectiva de cooperación íteradministrativa y la gestión (ver FIG. 4)

Entre los casos analizados se buscaron experiencias con cierta madurez y recorrido, de manera que se pudieron analizar una gran variedad de figuras, instrumentos y herramientas que

fueron desde las primeras declaraciones como *Bien de Interés Cultural* de los cascos históricos en los años setenta, pasando por la consolidación durante los años ochenta de instrumentos de planeamiento de diversa índole y con diversa capacidad de intervención, incluidos en los Planes Generales de los primeros ayuntamientos democráticos, seguidos por las declaraciones de Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) y los programas URBAN a partir de los 90.

En general, en la mayoría de los casos, las distintas intervenciones desarrolladas a lo largo del tiempo se complementaban unas con otras, buscando la continuidad de la financiación, que se sumaba o impulsaba a través de los distintos programas. En el conjunto de las experiencias, coincidentes en su mayoría con barrios vulnerables de los distintos catálogos del ministerio de Fomento (1991, 2001 o 2006); se encontró que la mayor parte de ellas, concentraban varias actuaciones financiadas por las distintas administraciones (europea, estatal, autonómica o local). Primando la financiación municipal, que apareció en todos los casos, y la estatal que sólo estaba ausente en tres, en los que sin embargo existía financiación europea. Desde el punto de vista de la gestión económica, y como resultado de las entrevistas realizadas, se definió como un problema importante las limitaciones de financiación de los residentes a la hora de afrontar la intervención en su vivienda.

Fig. 4/ Síntesis de resultados de la integralidad de gestión y agentes

	Organismos de gestión en las distintas actuaciones del proceso de rehabilitación					Presencia de participación vecinal activa		Reuniones con		
	Gestión de ayudas		Gestión de la actuación			ALTO	BAJO	TÉC.	POL.	VEC.
	OF.REH	OTRO	SOC. MUNI.	AYTO.	OTRO					
Urban Bº de la Zona Norte. Alicante (1993)	■			■		■		■		
Urban Ciudades del Acero. Avilés, Ccorvera (1993)		■		■						
ARI Bº de Poble Sec. Barcelona (1996)	■				CON.	■		■		■
Urban Puerta Abierta. Bilbao (1991)	■		■					■	■	
Urban Hospital de la Marina. Cartagena (1994)		■				■				■
ARI Ctro. Histórico. Lleida (1992)	■		■			■		■		
ARI Ctro. Histórico. Logroño (1980)				■			■		■	
ARI Bº San Cristóbal de los Ángeles. Madrid (2000)	■			■		■		■		■
ARI Sector I de Lavapiés. Madrid (1997)	■		■							
ARI Trinidad-Perchel. Málaga (1981)		■			S.AUT	■		■		
Urban Mérida (2007)					E.EXT	■		■		
ARI Barriada la Soledad y Plg. de Levante. Palma (2001)	■				CON.	■		■		■
Urban Ctro. Histórico. / Rochapea. Pamplona (1986)	■			■		■		■		■
ARI Santander (1993)	■		■			■		■		■
ARI Grupo Sta. Mª del Mar. Tenerife (2006)		■			CON.	■		■		
ARI Cdad. Histórica. Santiago de Compostela (1990)		■			CON.	■		■		
ARI Barriada Plg. Sur. Sevilla (2003)	■				COM.	■		■		
ARU Bº de Sta. Mª de Benquerencia. Toledo (2001)		■			S.AUT	■		■		■
ARI Bº de la Rondilla Valladolid (2006)		■				■		■		■
ARI Rabal del Bº del Arrabal Zaragoza (2005)	■		■			■		■		■

En la tabla se incluyen exclusivamente las intervenciones consideradas como principales en cada caso y presenta el resultado de la interpretación del equipo de trabajo sobre dichas intervenciones en base a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo.

Fuente: Elaboración propia. Leyenda: Gestión de ayudas: Of.Reh: oficina de rehabilitación / Gestión de la actuación: Soc. Mun.: Sociedad Municipal, Ayto: Servicios municipales, Con: Consorcio, S.Aut: Sociedad Autonómica, E.Ext: Empresa externa, Com: Comisionado / Reuniones con: Tec: Técnicos, Pol: Políticos, Vec: Vecinos.

Aunque tal y como se detalló en cada uno de los casos, los procesos y la gestión de los mismos ha sido variada, se puede destacar que en la mayoría de ellos, la gestión de la actuación ha sido municipal, bien a través de los servicios técnicos de los ayuntamientos, de sociedades municipales o de consorcios con otras administraciones. Por otro lado, la tramitación de las ayudas fue realizada mayoritariamente a través de oficinas de rehabilitación, aunque en 8 de los 20 casos se pusieron en marcha otros mecanismos.

Resultados desde la perspectiva de la integración de agentes (ver FIG. 4)

A la luz de las entrevistas realizadas, se pudo concluir que el sector público es el que contó con mayor presencia dentro de los procesos de rehabilitación urbana analizados. Estando siempre presentes la administración regional y municipal, y en la mayor parte de los casos también la estatal. El 84% de los técnicos entrevistados destacaron, como factor de éxito de la operación, la presencia de los vecinos y el 58% destacó también la presencia del tercer sector. La presencia de las empresas privadas como motor de la operación sólo se encontró en cinco casos.

Los técnicos consideraron que los residentes habían tenido un grado de participación alto en 13 de los 20, aunque en algunos, se limitó a su participación sólo al inicio del proceso. Así mismo, en la mayor parte de las entrevistas se determinó la importancia de la existencia de organismos de participación, bien en forma de asambleas conjuntas, jornadas, «Mesas de Rehabilitación» o planes de desarrollo.

Por otro lado, el grado de participación de técnicos de las distintas áreas se consideró alto en todos los casos, a excepción de los de Toledo y Santander, mientras que el grado de participación de los gestores privados y de las empresas variaba mucho en cada caso.

Resultados desde la perspectiva de integración de áreas (ver FIG. 5)

El conjunto total de las actuaciones, independientemente del programa, tienen su principal peso en el área de edificación, predominando la rehabilitación frente a la renovación. La nueva construcción se da en casos contados, generalmente relacionada con la construcción de equipamientos del programa URBAN o con la construcción de viviendas en las Áreas de Renovación Urbana. La mayor parte de las actuaciones incluyen operaciones de reurbanización en algunos casos vinculada a operaciones puntuales de remodelación urbana.

Se concluyó que el modelo de las actuaciones apenas ha variado a lo largo del periodo de estudio en los planes analizados (solo se dan ligeras modificaciones en las condiciones que han de cumplir las obras). Estas actuaciones se centran en los aspectos físicos de la rehabilitación: rehabilitación de viviendas, rehabilitación de edificios y obras de urbanización y reurbanización, y equipos de gestión de la rehabilitación (oficinas de rehabilitación y ventanillas únicas de vivienda).

Entre los programas que se desarrollan en paralelo a las operaciones de intervención física sobre la edificación, destacan los sociales, referidos a la atención a los ancianos, niños o a la integración de minorías, y algunos de corte socio-económico orientados a la formación y al empleo. También aparecen, aunque en menor medida, programas que cubren aspectos económicos que van desde la formación empresarial a la promoción del comercio o el turismo. En cuatro de los casos se menciona la existencia de planes de desarrollo o diagnóstico comunitario también en Bilbao, Bilbao La Vieja, San Francisco y Zabala y en los casos de los barrios del Norte de Alicante y el Polígono Sur de Sevilla, se pone de manifiesto que el plan integral incluye distintas actuaciones dentro de las áreas temáticas tratadas.

Sin embargo, los aspectos considerados como de mayor interés entre los técnicos son mayoritariamente los referidos a la propia rehabilitación, física o urbana (5 de las 9 respuestas) y tras ellos, los que tienen que ver con la participación, algunos aspectos sociales y los programas de realojo.

Fig. 5/ Síntesis de resultados de la integralidad de áreas tratadas

	C. BbVv	Tipo de actuación		Caracterización de las actuaciones							Áreas temáticas tratadas					
		ARI	URBAN	Otro	Urbanismo			Edificación				Urb	Ed.	M.A.	SE	
					Reur	Remd	Urbz	Reh	Rnv	NVA						
Urban Bº de la Zona Norte. Alicante (1993)	91/01	*		PI												
Urban Ciudades del Acero. Avilés, Ccorvera (1993)	91															
ARI Bº de Poble Sec. Barcelona (1996)	91/01/06			PB												
Urban Puerta Abierta. Bilbao (1991)	91/01/06			ARI CA												
Urban Hospital de la Marina. Cartagena (1994)	91/01/06															
ARI Ctro. Histórico. Lleida (1992)	91/01/06			PB												
ARI Ctro. Histórico. Logroño (1980)	91/01/06															
ARI Bº San Cristóbal de los Ángeles. Madrid (2000)	01/06			PDC / PB					*							
ARI Sector I de Lavapiés. Madrid (1997)	91/01/06															
ARI Trinidad-Perchel. Málaga (1981)	91/01															
Urban Mérida (2007)	01															
ARI Barriada la Soledad y Plg. de Levante. Palma (2001)	91/01			PRI / AUP												
Urban Ctro. Histórico. / Rochapea. Pamplona (1986)	91/01			ARI CA												
ARI Santander (1993)																
ARI Grupo Sta. Mª del Mar. Tenerife (2006)																
ARI Cdad. Histórica. Santiago de Compostela (1990)																
ARI Barriada Plg. Sur. Sevilla (2003)	91/01			PI												
ARU Bº de Sta. Mª de Benquerencia. Toledo (2001)		ARU														
ARI Bº de la Rondilla Valladolid (2006)																
ARI Rabal del Bº del Arrabal Zaragoza (2005)																

En la tabla se incluyen exclusivamente las intervenciones consideradas como principales en cada caso y presenta el resultado de la interpretación del equipo de trabajo sobre dichas intervenciones en base a las entrevistas realizadas y a las visitas de campo.

Fuente: Elaboración propia. Leyenda: BBVV: Barrios Vulnerables, ARI: Área de Rehabilitación Integrada, *o de renovación urbana, PI: Plan Integral, PB: Pla de Barris, ARI CA: Área de Rehabilitación Integral Autónoma, PDC: Plan de Desarrollo Comunitario, PRI: Plan de Reforma Interior, AUP: Área de Actuación prioritaria, ARU: Área de Renovación Urbana, REH.: Rehabilitación, RNV: Renovación, NVA: Nueva construcción, REUR: Reurbanización, REMD: Remodelación, URBZ: Urbanización, ED: Edificación, SO: Social, EC: Económico, URB: Urbano, M.A.: Medio Ambiente.

4. Conclusiones

Atendiendo a estos resultados y a las cuestiones observadas en el conjunto de los casos, se puede apuntar una cierta similitud en determinados casos, entre operaciones coetáneas y entre aquellas estudiadas en las mismas comunidades autónomas, que en muchos casos han seguido un mismo modelo de gestión.

En general se detecta una escasa integralidad en las operaciones, aunque destacan los esfuerzos y mejoras realizados en las planteadas a partir del año 2000 en las que se incorporan nuevas preocupaciones y aspectos desde su origen. En algunos casos, una intervención limitada a aspectos parciales, ha provocado que no se haya dado una solución definitiva a los problemas de los barrios. Por otro lado, se considera que la participación e implicación tanto de todos los agentes, políticos, técnicos y ciudadanos, como de las distintas administraciones, es clave para el éxito de las operaciones.

A pesar de que la rehabilitación urbana cada vez cobra mayor importancia en los discursos políticos, en parte como posible salida al maltrecho sector de la construcción, y de la larga tradición de las operaciones de rehabilitación en nuestro país, que comenzaron a finales de los años setenta, la falta de documentación sobre este tema plantea la necesidad de realizar estudios consistentes que evalúen y analicen lo hasta ahora realizado.