

Fernando Carrión, editor

La ciudad construida
urbanismo en América Latina

FLACSO - ECUADOR
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Télf.: (593-2) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2
Coordinación editorial: Alicia Torres
Corrección de textos: Edmundo Guerra
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Impresión: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2001

Índice

Presentación	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i>	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i>	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i>	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i>	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i>	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i>	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i>	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i>	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i>	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro <i>José Román Ruiz</i>	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires <i>Silvia Marta Fajre</i>	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización <i>Paulo Ormino de Azevedo</i>	275
La centralidad urbana <i>Luis Prado Ríos</i>	289
La vivienda en los centros históricos <i>José Ramón Moreno García</i>	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios <i>Edin Martínez</i>	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas <i>Emilio Dubau</i>	325
Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo <i>Hugo Gilmet</i>	343
Vivienda en centros históricos <i>Margarita Magdaleno</i>	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones <i>Oscar Figueroa</i>	377
La ciudad del deseo <i>Jordi Borja</i>	391
Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina <i>Armando Silva</i>	397

El regreso a la ciudad construida.

La recuperación de la ciudad

Luis González Tamarit

Crecimiento extensivo vs. crecimiento intensivo

Los procesos de urbanización que conoce el mundo, en los últimos 30 años, son generalizados en todos los países. Aun cuando las causas de índole económica y social son muy diversas, las consecuencias son comunes y evidentes por doquier. El mundo es cada vez más urbanizado, la proporción de población que reside en núcleos medios y grandes es mayor, los modos de vida tienden a homogeneizarse siguiendo pautas urbanas, la distribución clásica entre lo urbano y lo rural carece de significación en muchos ámbitos. Lo metropolitano aumenta su significación. Los problemas que afectan a las ciudades muestran crecientes similitudes entre unas y otras, aun cuando la escala introduzca rasgos diferenciales significativos.

Estos procesos de urbanización, con causas diferentes y manifestaciones propias en cada país podrían, de forma resumida, substanciarse en dos grandes hechos, dos manifestaciones muy generalizadas:

- La extensión de las formas de la vida urbana, entendida en términos de homogeneización creciente de los modos de satisfacer necesidades básicas, de relacionarse y sobre todo de consumir. Extensión en cualquier caso desigual.
- El incremento de la población residente en aglomeraciones urbanas, y más en concreto el crecimiento de las ciudades, inducidos por la expansión demográfica y por los procesos de emigración del campo a la ciudad.

El resultado: la mayor parte de la población del mundo es ya, al menos por su ubicación, urbana. Para el año 2000 se preveía que alrededor del 50% de la población mundial viviera en ciudades. Incluso continentes como África, representativo durante mucho tiempo del paradigma de la ruralidad, lo es cada vez menos. Más del 50% de la población africana vive en núcleos de dimensión media y grande. Surgen grandes aglomeraciones urbanas como El Cairo o Lagos que nada tienen que envidiar por su dimensión demográfica y por sus problemas a cualquier 'ciudad' en otro continente.

En América Latina el crecimiento urbano iniciado a ritmo muy vivo a final de la década del 50, sufrió una aceleración notable en las siguientes décadas, aunque el fenómeno parece, en este momento, atemperado. Los resultados son ya conocidos. Junto a la inferencia estadística de tener tasas de urbanización de las más altas del mundo, está el hecho, que parece más relevante, de presentar un cúmulo de ciudades de gran dimensión, plagadas de déficits, funcionamiento ineficiente, y que se encuentran necesitadas de profundos replanteamientos en sus formas de organización y administración. Ciudades que con frecuencia no parecen ser tales, sino grandes conglomerados urbanos faltos de estructura aparente, con problemas de integración, instalados en el conflicto, etc. Aglomeraciones urbanas de periferias casi infinitas, de centros urbanos con frecuencia abandonados física y socialmente a la ruina; a la tugurización, a veces colapsados por una acumulación de problemas físicos y funcionales. Pero al mismo tiempo, ciudades preñadas de virtualidades para el cambio, con poblaciones jóvenes y dinámicas, con redes sociales eficaces, en las que nuevas formas de organización social ensayan su virtualidad; ciudades con una gran complejidad funcional, cada vez más reivindicativas frente a los poderes centrales.

Situación propicia para la reflexión sobre los límites del crecimiento y sobre la acción recuperadora. Momento que debe ser entendido como una oportunidad histórica para introducir cambios en las formas de concebir y proceder sobre la ciudad por parte de los agentes sociales que tienen responsabilidades o competencias sobre la administración de la ciudad, con especial referencia a los poderes públicos. Una de las ventajas de la globalización es que, junto a la extensión casi universal de las formas de consumir o de relacionarse, favorece una generalización de las aspiraciones de la población hacia formas de vida de mayor calidad. En el momento actual significa el derecho a ciudades más eficientes, que funcionen mejor, o ciudades más justas. Esta aspiración será, sin duda alguna, una reivindicación creciente de la población en las próximas décadas.

El momento actual debería ser aprovechado para intentar una reformulación de la visión y de las estrategias de recuperación de la ciudad construida, que persiga extraer las potencialidades que encierra su estado actual. Tal vez estemos ante un nuevo momento de la planificación urbana, una nueva forma de concebir las políticas sectoriales urbanas, que aun cuando tengan formulaciones diferenciadas, partan de objetivos comunes, integradores, consensuados, globalizadores, que consideren, por ejemplo, aspectos relevantes del discurso actual sobre la ciudad sostenible.

Las ciudades seguirán desarrollándose, incluso es probable que aún tengan que ampliar sus límites en el futuro próximo. Pero esta vez sería una grave dejación de responsabilidad, por parte de quienes tienen la competencia, que este proceso se produjera de forma 'natural' u organizado por las fuerzas que operan en el mercado, sin algún tipo de posición respecto a cómo debe producirse esa evolución, que en el momento actual debe entenderse como pronunciamiento respecto a qué hacer con la ciudad existente. Cómo considerarla y actuar sobre ella para diseñar respuestas que consideren sus potencialidades, sean estas arquitectónicas, urbanísticas, económicas o sociales.

La recuperación de la ciudad construida

Un esquema posible de reflexión que facilite posicionarse sobre el futuro de la ciudad, y permita formular objetivos a perseguir en la evolución que ésta tendrá en las próximas décadas, debería centrarse en la consideración de algunas cuestiones cruciales en el contexto de la discusión sobre el regreso a la ciudad construida:

- en primer lugar, la necesidad de recuperar el patrimonio edificado, por las potencialidades que encierra para resolver los problemas, los déficits, las carencias que manifiesta la ciudad e, incluso, por su capacidad para elevar de forma notable la calidad de vida de la gente.
- en segunda instancia, si la ampliación de los límites de la ciudad aún resultase inevitable, éste debe producirse siempre de forma planificada, en ningún caso sin avanzar en la resolución de la primera cuestión. No resultaría coherente planificar el crecimiento de la ciudad sin actuar al mismo tiempo sobre la ciudad construida, porque la experiencia demuestra que una parte significativa de las necesidades que justifican el crecimen-

to en extensión (vivienda, equipamientos...) pueden y deben resolverse en la ciudad ya construida. En un escenario futuro y probable de contención del crecimiento demográfico, parece una posición casi de sentido común.

- cuestión básica es la del poder local, entendido en términos de capacidad real para decidir y de disponibilidad de recursos para acometer las acciones. Sin resolver en términos equilibrados esta cuestión, es difícil diseñar una política para la ciudad en cualquiera de los aspectos que podamos considerarlos: equipamientos, vivienda, transporte. Esto conduce a una reformulación de la relación de poder político entre administración local (los municipios) y las autoridades centrales, que en el estado actual resulta insatisfactoria para enfrentarse a los retos que el futuro nos depara en el gobierno de nuestras ciudades. La centralidad de lo local necesita ser reconocida en términos políticos y económicos.

El hilo conductor de este documento pretende llamar la atención sobre la necesidad de reflexionar y diseñar fórmulas sobre la recuperación del patrimonio edificado sin cuya resolución no es realista pretender el regreso a la ciudad. Pero, el propio concepto de patrimonio edificado y su recuperación exige algunas precisiones.

No se refiere sólo al patrimonio edificado de mayor valor o significación arquitectónica o artística (entiéndase monumentos) sino al conjunto del acervo edificado durante el transcurso del proceso, más o menos largo, de formación de la ciudad, cuyo resultado indica que lo 'doméstico' prima, en volumen, sobre lo monumental.

La recuperación puede efectuarse para usos de amplio espectro, existentes o cuya implantación sea necesaria para cubrir déficits. Una de las tesis es que el uso residencial puede considerarse como un adecuado 'motor para la recuperación', aspecto clave o substancial aunque, por lo general esté poco desarrollado y sea considerado con frecuencia como un 'asunto del todo privado'. Por otra parte las actuaciones que se dirijan al patrimonio edificado deben comprender acciones de mantenimiento, mejoramiento o rehabilitación en sentido estricto.

Pero la ciudad construida no es sólo el centro histórico. Una política de recuperación global de la ciudad debe reflexionar y diseñar instrumentos de intervención sobre el resto de elementos de la misma. Así los primeros ensanches, que en muchos casos forman parte de la ciudad histórica, en América Latina sobre todo, los desarrollos posteriores, lo que en términos europeos se suele ex-

presar como la periferia, deben también ser contemplados como campo de las acciones de recuperación. Porque ahí reside la mayoría de la población.

Por lo que se refiere al centro histórico la acción debe saber combinar la rehabilitación o intervención edificatoria destinada a implantar usos (preexistentes o de nueva creación) respetando los valores arquitectónicos esenciales de los edificios, garantizando su funcionalidad, adecuados a los requerimientos actuales, con la sustitución selectiva de inmuebles irrecuperables o la edificación de nueva planta en terrenos vacantes, lo que introduce el debate sobre la presencia de ejemplos de arquitectura contemporánea en la ciudad histórica.

La visión de la ciudad construida referida solo a lo estrictamente inmobiliario resultaría una reducción empobrecedora. El espacio público debe ser considerado como parte muy substancial de esa herencia. Por tal habría que entender calles, avenidas, plazas, jardines, parques u otras zonas libres que con frecuencia aparecen en la trama urbana y cuya relación con la población es muy estrecha. La intervención en los mismos, tiene efectos multiplicadores sobre la trama edificada del entorno y conecta directamente con las expectativas de la población, forman parte del imaginario de calidad de vida al que aspira la gente. Además, muchas actividades de la población, en parte intangible pero en parte también mensurables, se desarrollan en ese 'marco para la vida' que es el espacio público: el crisol de la cultura urbana.

Los aspectos medioambientales referidos a cuestiones como la polución atmosférica, el ahorro energético, el aislamiento termo-acústico, la racionalización en el consumo de agua, el control de los residuos sólidos o de las aguas servidas o la presencia del verde en la ciudad, no constituyen (aunque a veces pueda parecerlo por el tratamiento de los medios) una moda en el momento actual de preocupación sobre la ciudad, sino que hay un acuerdo generalizado entre los expertos urbanos en considerar estas cuestiones como necesitadas de una resolución equilibrada si de verdad se quiere afrontar el reto de la recuperación de la ciudad.

La recuperación no debe considerarse solo como la práctica que desarrolla obras destinadas a mejorar o poner en valor aspectos físicos. Tampoco debe pensarse que los aspectos de refuncionalización son el único complemento a tener en cuenta. La recuperación de la ciudad es siempre un proyecto de gran complejidad en cuyo contenido deben figurar metas de tipo cultural, en sentido amplio. Crear cultura de la ciudad significa, entre otras cosas, que habría que esforzarse por estructurar una demanda social que aspirase, como expectativa de calidad de vida, a residir en una ciudad recualificada dotada de servicios

y equipamientos, cuidada en lo arquitectónico, integrada en lo urbanístico, estéticamente equilibrada. Se debería fomentar la vinculación del sector inmobiliario a la práctica rehabilitadora como garantía de la existencia de oferta suficiente. Fijarse como objetivo que tanto demanda como oferta manejen conceptos similares cuando se piensa en resolver necesidades residenciales en el marco de la ciudad construida.

Conocer aquellas experiencias que acompañan las políticas de recuperación con programas de integración social y de formación para el empleo es de gran importancia, cuando la práctica recuperadora afecte a colectivos sociales vulnerables, de manera que la mejora física y funcional del hábitat se completa con acciones sociales educativas, de salud y de capacitación profesional, con el objetivo de crear condiciones globales que garanticen una mejora substancial de la calidad de vida, una ruptura de las circunstancias sociales y económicas que generan o acompañan al problema residencial.

Crear cultura de la ciudad que favorezca su recuperación es difundir las acciones que se desarrollan mediante la práctica del fomento y la difusión, con el objetivo de generar entre la población un estado de opinión positivo ante este tipo de acciones.

La expresión de todas estas ideas y objetivos manifiesta que el diseño de una estrategia que trata de dar respuesta a estos aspectos es una cuestión de gran complejidad que necesita definirse y aplicarse sobre la base de un consenso social amplio como garantía, entre otras cosas, de integración de los diversos intereses. El papel de la administración pública es, en consecuencia, decisivo. Cualquier intento de afrontar esta tarea recuperadora que no sea impulsada por la administración pública está destinada al fracaso, puesto que no se trata de corregir, mediante retoques, las disfunciones que genera un modelo, el de mercado, sino de introducir cambios substanciales en su funcionamiento, asunto que sólo pueden abordar los poderes públicos. Otra cuestión, no menor, es definir el carácter que la intervención pública debe tener, que en principio deberá responder a criterios de heterogeneidad en las fórmulas, flexibilidad en la aplicación, consenso social y político y cofinanciación con el sector privado. Una parte de los fondos necesarios para acometer estrategias de este tipo deben venir necesariamente del sector público. Esta visión obligará a introducir cambios sustanciales en los instrumentos legales, jurídicos, que enmarcan la acción pública y la acción privada en la ciudad, las competencias y los límites de la intervención.

Una de las tesis de esta comunicación es resaltar la importancia que para los propósitos de la recuperación urbana tiene la política de vivienda, entendida como la definición por la administración pública de estrategias inmobiliarias de contenido básico residencial y con objetivos sociales. La práctica de su ejecución será con el concurso de los agentes privados (propietarios, residentes, promotores, constructores, entidades financieras, etc.). Uno de los mayores errores cometidos con el empuje de la ola neoliberal, por las desastrosas consecuencias que para la situación del alojamiento y para la ciudad ha tenido, fue considerar la cuestión del alojamiento como un asunto estrictamente privado a resolver en el marco de la relación entre oferta y demanda. Un asunto en el que a la administración pública solo le correspondía, si acaso, la acción asistencial para determinadas situaciones vinculadas casi siempre al concepto de emergencia.

Lo que aquí se propugna es la recuperación actualizada a los nuevos tiempos, de una vieja tradición de la política de vivienda, tanto europea como latinoamericana, entendida como competencia propia de la administración, por cuanto constituye un instrumento privilegiado de intervención y de recuperación en la ciudad, muy conveniente por su influencia directa en aspectos como:

- la regulación de los modos de funcionamiento del mercado del suelo urbano y del mercado inmobiliario (control sobre el crecimiento y ordenación de la ciudad).
- la resolución digna del problema del alojamiento de colectivos sociales desfavorecidos.
- la contribución a la fijación de población en el caso de los centros históricos, y en cualquier caso por su capacidad potencial de favorecer la heterogeneidad social.
- la recuperación del patrimonio edificado, extrayendo interesantes virtualidades del mismo y atemperando así en determinadas circunstancias el proceso de extensión de la ciudad.
- la creación de una nueva cultura urbana basada en la valoración y el respeto hacia la ciudad heredada que trascienda una visión, demasiado extendida, de la ciudad como campo de Agramante de las prácticas inmobiliarias de los agentes privados.
- la garantía de integración de políticas sectoriales en el marco de la planificación, que es una competencia irrenunciable de la administración pública.

- la posibilidad de poner en marcha políticas de acuerdo y consenso con los principales agentes económicos y sociales que operan en el sector inmobiliario urbano.
- la garantía de la aplicación de recursos económicos y la integración de otro tipo de recursos en operaciones cuyo atractivo inicial para la iniciativa privada suele ser escaso.

Por tratarse, en suma, para el caso tan frecuente de ciudades desarticuladas en lo urbanístico y desestructuradas en lo social, de un instrumento muy útil para desarrollar una acción correctora de desequilibrios e integrador de las soluciones, condiciones indispensables en una estrategia de recuperación de la ciudad.

Un ejemplo de práctica de recuperación inmobiliaria residencial de la ciudad construida. El caso de Andalucía

Andalucía constituye una de las diecisiete regiones autónomas de España. De las de mayor dimensión por su superficie, alrededor de 90.000 km. y desde luego por su población, en torno a los 7,5 millones de habitantes. Administrativamente organizada en ocho provincias y 700 municipios, cuenta con su propia administración, la Junta de Andalucía, con competencias en multitud de materias. Por su nivel de desarrollo económico es, sin embargo, una de las regiones con indicadores más desfavorables en el conjunto de la Unión Europea, con un producto interior bruto de aproximadamente, 10.000 USD, lo que es un nivel muy bajo para una región europea, cuya media se sitúa en torno a los 18.500 dólares americanos.

Desde el punto de vista administrativo posee competencias plenas desde 1983 en materia de planificación urbana y, desde 1984, en política de vivienda.

La experiencia que se describe en este punto se refiere al enfoque conceptual que ha presidido, desde el año 1984, la reflexión y la acción sobre la ciudad construida, en términos de política residencial y más en concreto de rehabilitación inmobiliaria.

Un primer aspecto a aclarar es la larga tradición en España de la planificación urbanística con un fuerte arraigo en la práctica administrativa, en todos los niveles de la administración pública, especialmente en el municipal. Es significativo el hecho que los municipios españoles, sobre todo a partir de las primeras elecciones democráticas del post-franquismo en 1979, se marcaron co-

mo una cuestión política prioritaria la elaboración y aprobación de planes de urbanismo de diversos tipos, con el objetivo de someter a bases racionales y consensuadas la ordenación y el desarrollo urbanos, así como el régimen jurídico de uso del suelo. De hecho, hoy la totalidad de los municipios andaluces disponen de planes de urbanismo que regulan la actividad inmobiliaria en relación con la ocupación y uso del suelo. Estos planes se actualizan periódicamente o cuando surgen circunstancias nuevas que obligan a replantear algunas de sus determinaciones. Existen también planes de ámbito superior al municipal, en el caso andaluz denominados planes subregionales, que desde una óptica de carácter territorial establecen preceptos para la protección del medio físico, la construcción de grandes infraestructuras, la localización de actividades productivas de alto impacto, etc. Al margen de esta noticia, lo relevante es cómo la planificación es considerada siempre, con carácter previo o como mínimo simultáneo, una opción vinculada a la intervención en la ciudad a la que confiere racionalidad, eficacia y transparencia democrática. La planificación fue contemplada como instrumento de definición del interés común y de articulación con la acción privada.

La intervención rehabilitadora patrocinada por la administración pública, que se ha desarrollado en Andalucía desde 1984 sobre el patrimonio arquitectónico existente o sobre terrenos estratégicos de la trama urbana consolidada (cuando la sustitución era inevitable) persigue tres objetivos instrumentales principales:

- mejorar las condiciones de alojamiento de la población residente
- recuperar el patrimonio edificado adaptándolo física y funcionalmente a las necesidades residenciales actuales
- tratar de consolidar sobre bases de eficacia, la trama urbana.

La rehabilitación constituye una opción clara de la política de vivienda andaluza y un instrumento estratégico de primer orden para la recuperación de la ciudad. Desde 1984 se han diseñado programas específicos cuya aplicación está permitiendo resolver el problema de la vivienda a miles de familias y rehabilitar o mantener otros tantos edificios.

En Andalucía, con el apoyo de la administración pública, desde 1984, se han rehabilitado alrededor de 150.000 viviendas (de las cuales 120.000 con la ayuda exclusiva de la administración regional -la Junta de Andalucía- y 30.000 con apoyo conjunto de la administración autonómica y la administración cen-

tral). A esta cifra habría que añadir otras, no evaluadas con precisión, desarrolladas por la inciativa privada y por los propios municipios, cuyo sumatorio se estima en una cantidad equivalente a la cifra citada.

Este esfuerzo rehabilitador quedó plasmado en los últimos 'Planes Andaluces de Vivienda', con los datos siguientes:

Plan 1992/95	el 33% de las actuaciones de vivienda definidas en el Plan se desarrollan por la vía de la Rehabilitación (38.000 actuaciones)
Plan 1996/1999	el 43% (60.000 actuaciones)
Plan 1999/2002	el 53% (83.000 actuaciones)

En esta práctica de recuperación del patrimonio subyacen algunas ideas que conviene explicitar. Así:

- la opción por la utilización del potencial inmobiliario que ofrece el patrimonio edificado.
- la visión amplia y flexible del concepto recurso, que trasciende su referencia exclusiva a lo económico. Recurso entendido como patrimonio existente, fuerza de trabajo disponible, ayuda mutua, capacidad de gestión, etc., que se procura aplicar siempre a la actuación a desarrollar.
- la concepción de la vivienda como solución flexible que se genera en el marco de un proceso social que trata de dar una respuesta ajustada de partida, evolutiva en el tiempo al problema del alojamiento.
- el tema de la escala de la intervención, no rehuyendo por sistema y por razones de eficacia el desarrollo de múltiples pequeñas actuaciones.
- el cuidado de las soluciones técnicas mediante el control público de los proyectos y las direcciones facultativas.
- la participación directa de los usuarios en el diseño y ejecución de las intervenciones.
- el papel activo de la administración pública en la programación y ejecución de las actuaciones, correspondiendo la gestión cada vez más a los municipios.
- la oportunidad de considerar la vivienda, en el caso de algunos colectivos sociales como recurso útil para resolver otros problemas sociales (paro, pobreza, etc.) no estrictamente inmobiliarios.

En el campo de la rehabilitación han surgido programas diferentes por sus objetivos y sus contenidos que configuran, un panorama de respuestas diferenciadas a situaciones diversas. Programas que han experimentado una evolución en el transcurso del tiempo, tanto en los aspectos procedimentales como en los contenidos y en los objetivos, que han tendido a una mayor diversidad y complejidad, de acuerdo con el propio cambio en la demanda.

A modo de ejemplo se puede dar noticias de tres programas definidos por la administración autonómica (de un total de diez programas diferentes) que pueden ser indicativos de una escala de valor de lo patrimonial (de lo más a lo menos valioso).

- *Actuaciones Singulares.* Este programa desarrolla actuaciones de rehabilitación pública directa sobre edificios de interés arquitectónico que es la mayor parte de los casos o construcción de nueva planta sobre terrenos estratégicos de la trama urbana consolidada. Cuando se trata de rehabilitación, el uso preexistente del edificio sobre el que se actúa puede no haber sido residencial (escuelas, cuarteles, fábricas, etc). En todos los casos el destino final es el de vivienda arrendada a familias necesitadas de bajo nivel de ingresos. Familias del barrio preferentemente. Cada vez con más frecuencia las actuaciones incorporan locales para actividades sociales o culturales al servicio de la ciudad o el barrio. En unos casos los edificios y las viviendas son propiedad de los Municipios y en otros de la Junta de Andalucía (la mayoría de las veces), que los administran, pudiendo ser vendidos a los inquilinos transcurrido un número de años.

Por este procedimiento se han obtenido desde 1984, 2400 viviendas, con un coste global aproximado de 14.400 millones de pesetas (equivalentes a 80 millones de dólares USA del año 2000) y con un monto de ejecución en torno a los 6 millones de pesetas (33.000 USD)¹.

Se trata de actuaciones de alto impacto, muy relevantes, que han permitido ensanchar el horizonte de los modos de recuperar el patrimonio edificado, además de solucionar el problema de la vivienda a ese número de

1 El coste de una vivienda media del sector libre (sin protección oficial alguna) en España puede situarse en una banda que iría desde los 6/7 millones de pesetas en localizaciones muy periféricas, hasta los 20/25 que puede ser el valor medio de un departamento de 90 m² en una ciudad de tipo grande. Las viviendas de protección oficial, con ayudas de la administración pública, tienen un precio tasado entre los 7 y los 12 millones de pesetas. Valgan estos datos como referencia para efectuar comparaciones.

familias. Actuaciones de gestión compleja, por lo que su número no puede ser elevado, deben tener una carácter estratégico.

- *Rehabilitación Autonómica.* En este caso se trata de un programa que ayuda a los particulares a rehabilitar la vivienda, mejorando sus condiciones o impidiendo la ruina física y la desaparición, mediante un esquema muy sencillo:
 - el particular se compromete a ejecutar la obra sufragando a su costa el 50% del presupuesto de ejecución.
 - la administración autonómica subsidia el otro 50% de acuerdo con la ejecución de la obra.
 - el proyecto y la dirección de las obras es contratado por la administración autonómica sin coste para el particular.
 - los municipios gestionan la actuación (de muchas viviendas por lo general) y administran los fondos.

La práctica demuestra que el particular dedica siempre cantidades superiores al 50%, la media se sitúa entre 2 y 3 veces más, lo que resulta paralelo a la evolución del tipo de obras que han pasado de ser simple mejora a intervenciones de carácter medio e incluso pesado. El tipo de obras comprende: intervenciones en fachadas, cubiertas, dotación de baños, eliminación de humedades, cambios de instalaciones, reordenación interior de la vivienda, elevación de plantas, refuerzo de estructuras, etc.

Es, con gran frecuencia, el programa más demandado. Por cada obra que se ejecuta hay cuatro solicitudes que no se pueden atender por escasez de fondos.

Las ayudas definidas en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, tienen un valor medio en torno a las 900.000 Ptas (5.000 USD), lo que supone presupuestos de intervención como mínimo de 1,8 millones de pesetas (10.000 USD).

Evolución del Programa de Rehabilitación Preferente 1986/99

Año	Número vivienda	Inversión (Mill. Ptas.)
1986	717	171
1987	1.882	488
1988	3.667	1.316
1989	3.510	1.510
1990	4.664	2.100
1991	4.238	1.890
1992	4.132	1.895
1993	5.180	1.900
1994	6.058	2.200
1995	6.397	2.808
1996	7.240	4.600
1997	6.290	4.088
1998	4.415	3.400
1999	7.994	6.560
2000*	7.000	6.300
Total	73.384	41.226

* Objetivos

La Transformación de la Infravivienda. Este es un programa que parte de algunos objetivos comunes a otros programas de rehabilitación pero que en este caso se enfrenta a situaciones límite. Se trata de recuperar un patrimonio edificado pero de muy baja calidad (lo que en España se conoce como infravivienda, escalón ligeramente superior a la chabola-barraca, villa miseria, rancho, etc.) y que siempre fue considerada como edificación a erradicar. Se trabaja con poblaciones muy pobres, en una alta proporción perteneciente a la etnia gitana. La actuación edificatoria se acompaña siempre de programas de integración social (educación, sanidad, formación, etc.) y de regularización jurídica de la tenencia.

Los principios de los que parte este programa son:

- conservación del sitio (la ubicación) e incluso de la estructura parcelaria existente, aún cuando ésta ofrezca una legalidad dudosa en ocasiones.
- mantenimiento de la población en su emplazamiento. Por principio se rehuye el traslado del vecindario a otro lugar, con objeto de conservar la estructura de relaciones sociales como un valor en sí mismo.
- mejora substancial de las condiciones de alojamiento mediante la combinación de la Rehabilitación con la obra nueva, hasta conseguir condiciones de vivienda de absoluta dignidad.
- mejora de las condiciones de vida de la población desarrollando, durante las obras y después de ellas, programas sociales que favorezcan su integración. Los proyectos sociales deben ser aprobados conjuntamente con los proyectos técnicos.
- regularización jurídica de la situación de tenencia, tratando de poner orden en los títulos de tenencia.

La Junta de Andalucía asume a su costa la financiación de los proyectos técnicos, los proyectos sociales, la dirección de la obra y el coste de las obras hasta una cantidad máxima de 3,3 millones de pesetas por vivienda resultante (18.300 USD). Este coste es aproximadamente del 50% de una vivienda pública de nueva planta. En algunos casos cuando hay propietarios con inquilinos, los particulares aportan cantidades al presupuesto de las obras, regulándose mediante convenio el destino de las viviendas y la renta a aplicar a las mismas.

Los municipios asumen el encargo de los proyectos, la gestión de las obras, el realojo de la población y las obras de reurbanización (siempre necesarias).

La evolución del programa queda expresada en la tabla siguiente:

Programa de transformación de la infravivienda

Año	Número de vivienda	Inversión (Mill. De Ptas)
1987	31	35,1
1990	123	203,2
1991	113	212,3
1993	227	511,4
1994	305	810,0
1995	402	1.182,0
1996	332	690,5
1997	681	405,3
1998	1.943	2.923,0
1999/00 (*)	1.800	5.400,0
Total	5.957	12.373

* Objetivos

Estos tres programas y el resto de los existentes se basan en una colaboración estrecha, aunque no exenta de tensiones políticas, entre las administraciones públicas (autonómica y local sobre todo) y los particulares. Se han producido, de facto y de *iure*, una distribución de competencias y responsabilidades entre la Junta de Andalucía (administración autonómica) y los municipios, sobre la base siguiente:

Los municipios:

- proponen las actuaciones
- aportan los inmuebles a rehabilitar o los terrenos a edificar
- gestionan las operaciones en sus aspectos económicos y sociales
- seleccionan a los beneficiarios
- desarrollan el trabajo social de acompañamiento, para asegurar la integración de la población.
- financian y ejecutan las obras de urbanización

La Junta de Andalucía:

- programa las actuaciones
- financia en todo o en parte las obras
- financia y controla la redacción de los proyectos y la dirección de las obras

El control del proyecto, competencia irrenunciable de la Junta de Andalucía, se justifica en la necesidad de obtener un producto que satisfaga los estándares establecidos en este aspecto, la calidad edificatoria y arquitectónica.

La evolución en el caso andaluz y la tónica general de España, en relación con las intervenciones edificatorias, muestra el paso gradual de la práctica individualizada, la ‘resolución de casos’ a una dimensión más global de la intervención. El desarrollo de numerosos casos individualizados ha permitido acumular experiencia, crear una cultura de la conservación y la recuperación y estructurar la demanda, pero también ha conducido a la necesidad de elaborar estrategias de mayor escala y más heterogéneas en sus contenidos, con efectos sobre la estructura urbana de mayor dimensión y perdurabilidad. Es decir, lo que ha venido en denominarse las áreas de rehabilitación que definen modos de intervención flexible, adecuados a las circunstancias específicas del área y que responden a principios del tipo siguiente:

- actuaciones centrales o periféricas pero de ámbito sector o barrio.
- aplicación flexible de diferentes programas de rehabilitación o de nueva planta existentes o a definir en el marco de la misma actuación.
- definición de actuaciones sobre la base del acuerdo entre agentes públicos y privados. Desde las diversas administraciones públicas, a los particulares, entidades financieras, organizaciones sociales representativas de la población del sector.
- con un mayor peso en la coordinación global por parte de la administración local.
- con la posibilidad de incorporar de forma articulada programas de otras administraciones públicas que impliquen en lo social una mejora de las condiciones de vida de la población.
- actuaciones concertadas con otros programas urbanísticos (transporte, infraestructura, equipamientos, espacios públicos) o sectoriales (cultura, empleo, actividad económica, asistencia social, lucha contra la exclusión social, aspectos medioambientales), así como de protección del patrimonio histórico y arquitectónico.
- con el esfuerzo de diseñar fórmulas de gestión que se inclinen más hacia la autogestión o la gestión descentralizada hacia entes específicos vinculados al ámbito de la actuación con capacidad de decisión, gestión y de manejo de recursos económico-financieros.

- con la posibilidad de que este tipo de actuaciones se puedan definir y desarrollar no solo sobre áreas centrales sino, también sobre barrios periféricos en los que la necesidad de regeneración residencial, urbanística y social, crece día a día.

En esta fase actual de la intervención en la ciudad histórica se trataría, en suma, de aplicar preceptos propios del *desarrollo* sostenible que es el nuevo marco de reflexión y de acción en Europa y en otros sitios, para la recuperación de la ciudad y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Ideas que aún estando presentes en la política de vivienda que se ha desarrollado en Andalucía, ahora al ser formuladas con la pretensión de un modelo teórico general de referencia, expresado en Europa en documentos como la carta de Aalborg, la declaración de Sevilla, la Agenda 21, los informes del Grupo de Expertos sobre el MAU de la Comisión Europea, las declaraciones de Hannover, Lisboa, Sevilla etc., tienen la ventaja de suministrar pautas mejor identificadas y compartidas y de proponer ideas que pueden ayudar a definir estrategias globales de intervención.

Anexo

Algunas reflexiones para la definición de una estrategia de intervención en la ciudad histórica

“Junto con las familias y los barrios, las ciudades han sido la base de nuestras sociedades y estados, el centro de la industria, el artesanado, el comercio, la educación y el gobierno” (Carta de Aalborg)

1. La ciudad histórica, construida en el pasado, transformada continuamente, y cuya gestión, con perspectiva de futuro, nos corresponde en el tiempo presente, es una realidad de gran complejidad, definida por contenidos y valores muy heterogéneos en términos arquitectónicos, funcionales, urbanísticos, culturales, sociales, económicos... Esta complejidad constituye su máximo valor pero, paradójicamente, no es siempre contemplada así cuando se decide abordar la intervención, incluso en las escalas más modestas de las actuaciones; la norma es con frecuencia la ignorancia de esta riqueza y, la consecuencia la desconexión del contexto.

2. La intervención en la ciudad histórica se viene planteando con reiteración desde una perspectiva sectorial (el patrimonio edificado de valor, el tráfico, los espacios públicos, las infraestructuras, etc.) es decir centrada sobre un aspecto determinado, sin abordar la posibilidad de actuar sobre cuestiones relacionadas y sin considerar las consecuencias sobre otros aspectos. Este modo de proceder tiene algunas ventajas tal vez desde el punto de vista de la eficacia inmediata en la gestión, de la consecución de objetivos a corto plazo: la recuperación de algún elemento urbano determinado en el marco de una única acción cuyos elementos se puedan controlar desde una sola instancia, sea un edificio de carácter monumental, una infraestructura, una plaza, o un equipamiento. Pero, también, encierra limitaciones respecto a la perdurabilidad de los objetivos y a las consecuencias sobre aspectos colaterales, que no siendo objeto de la intervención son ignorados.
3. La reflexión sobre este modo de intervenir en la ciudad histórica, a través del análisis sobre las consecuencias no deseadas, ha conducido a la conciencia de la necesidad de un cambio en esta concepción y, por consiguiente, en las formas de actuar. Hoy existe una corriente de pensamiento, que se está traduciendo en la práctica en ejemplos concretos, que propugna la necesidad de construir estrategias amplias que permitan abordar la intervención con una perspectiva de integración de las acciones, es decir, mediante la definición de acciones diversas dirigidas a aspectos o elementos distintos, no ya sólo coordinadas entre sí, sino pensadas y ejecutadas con un carácter de complementariedad. Esta perspectiva trata de recuperar la visión de la ciudad histórica como realidad heterogénea, de múltiples elementos y, en consecuencia, afectada por la complejidad de los procesos. Esta nueva visión constituye, sin duda, un reto, por cuanto obliga a replanteamientos profundos, más allá del objetivo de una 'mejor coordinación de las acciones', afectando a la selección de objetivos, a las formas de gestionar, a las implicaciones económicas y sociales, etc. Por otra parte, esta forma de ver la intervención en la ciudad no es de exclusiva aplicación a los sectores o barrios más históricos de la misma, sino que puede ser de utilidad también para otros sectores de la ciudad, de ensanche o periféricos. Responde, en suma, a una visión integradora, de recomposición de la ciudad global, a partir del concepto de sostenibilidad, entendido como proceso creativo local en pos del equilibrio.

4. De las experiencias que se están desarrollando se pueden ir extrayendo algunas consecuencias, que aún cuando estén afectadas de cierta provisionalidad, pueden resultar de interés como orientaciones en las fases iniciales de reflexión sobre la forma de intervenir.
5. Una primera cuestión, probablemente nada fácil de resolver, consista en la necesidad de cambiar la perspectiva existente sobre la ciudad histórica, en el sentido de trascender la visión de un recinto caracterizado por sus valores históricos o patrimoniales más que por su significación social referida a la población residente (actual o virtual). En este caso, la posición dominante suele concebir a la ciudad histórica como un área dotada de potencialidades para recibir funciones vinculadas al turismo, al comercio, a la administración pública, etc., con escasas consideraciones referidas a la población residente, cuya categorización social, para complicar más el asunto, suele estar degradada (envejecida, empobrecida, etc. cuando no ausente). Tampoco suelen haber estudios fundados de los procesos de transformación que afectan a ese ámbito, que puedan arrojar luz sobre los cambios, no sólo edificatorios, sino también funcionales, económicos, de tenencia, sociales... y por tanto que llamen la atención sobre otras virtualidades de la ciudad histórica. Todos los elementos en presencia (‘conocimiento’ de la realidad, objetivos políticos, ‘necesidades’ económicas y funcionales...) empujan a definir acciones muy sectoriales, priorizadas según objetivos a corto plazo (¿la duración de los periodos políticos?) con escasa coordinación entre sí y, por lo general, dirigidas a asegurar algún tipo de ‘rentabilidad’ al servicio del turismo, la mejora del transporte y de las infraestructuras o el ‘saneamiento social’.
6. Se hace necesario, por tanto, partir de una concepción de la ciudad histórica como un sistema integrado, cuyos elementos mantienen relaciones entre sí (que hay que tratar de conocer) y diseñar una estrategia de recuperación (tipo plan o programa amplio) con acciones de un marcado carácter integrador y con efectos de sostenibilidad. Pero debe advertirse que debe huirse, en este caso, de la obsesión por la perfección en el diseño de la estrategia que es una posición extrema, y pensar que una estrategia inicial que garantice un mínimo de integración en las acciones y de sostenibilidad y perdurabilidad en los resultados es siempre un avance respecto a la situación actual y puede servir como hipótesis en las fases primeras del cambio de perspectiva.

7. Pero, ¿cuáles deberían ser los criterios para diseñar una estrategia de intervención que persiga la integración de las acciones? En los apartados que siguen se ofrecen algunas reflexiones que pueden ser de utilidad a esos propósitos, es decir para el diseño de una estrategia de intervención integral. Debe advertirse de nuevo que aún existiendo principios que podrían considerarse como universales, el diseño es una cuestión local, es decir que debe contemplar las circunstancias propias de la realidad sobre la que se va a intervenir. Pero, en cualquier caso, puede propugnarse que la solidaridad, la participación, el consenso y la sostenibilidad, deberían ser los ejes de la estrategia de intervención y la imaginación estar presente en el diseño de las fórmulas concretas.
8. Una primera cuestión, de capital importancia, se refiere al dominio de lo político o mejor de la decisión o la voluntad política. Esto quiere decir que la decisión de intervención debe ser expresada con claridad y que debe manifestarse también el carácter que va a tener esa intervención. Y en este aspecto deben apuntarse algunas cuestiones de relevancia. Si la pretensión es la diversidad de objetivos y la integración de las acciones se hace necesario el consenso, el pacto, entre los diversos agentes intervinientes, públicos y privados. Aún cuando el motor o el papel de liderazgo deba corresponder a la administración pública con el mayor protagonismo posible de la administración local, sería un gran error, fatal para la viabilidad de las actuaciones, pensar que es ésta quien debe ejecutar las acciones bajo su exclusiva atribución económica o social. Es imprescindible el consenso, el acuerdo sobre los objetivos y los modos de conseguirlos, entre el sector público y los privados (empresarios, financieros, población residente a través de sus organizaciones representativas). Pero este acuerdo debe alcanzar también a los propios departamentos de la administración pública. La corresponsabilidad administrativa forma parte también del consenso y no es en modo alguno una cuestión menor sino garantía de un buen diseño y una buen ejecución.
9. Las decisiones en el dominio político deben contemplar la posibilidad de que, a efectos de una gestión más ajustada y eficaz de las actuaciones, haya que introducir cambios, vía desconcentración o descentralización, en la estructura político-administrativa de los departamentos de la administración pública en relación con la puesta en ejecución del plan. Es un asunto que, naturalmente, puede ir ajustándose durante la ejecución, pero debe partirse de una propuesta inicial.

10. La estrategia de intervención es conveniente que vaya acompañada de un esquema temporal de desarrollo de las acciones. Debe pensarse que este tipo de intervenciones por la complejidad de las acciones, por la escala, por los recursos puesto en carga, etc., tienen horizontes a medio y largo plazo. Intervenir en un sector de la ciudad histórica generando procesos de cambio y de consolidación con efectos duraderos sobre las condiciones patrimoniales, de vida, funcionales, exige periodos de tiempo de tipo medio o largo, aun cuando la planificación en el corto plazo deba también ser contemplada. Con frecuencia deben pasar plazos de tiempo del orden de diez o doce años para que se perciba un cambio general en las condiciones iniciales.
11. Respecto al contenido de la estrategia de la intervención pueden efectuarse algunas observaciones que podrían tener un carácter redundante respecto a lo ya dicho: integración, globalidad y diversidad. No obstante algunos aspectos no deberían ser olvidados.
 - Así, la necesidad de incluir en el diseño la consideración de los aspectos sociales de la intervención, referidos a las necesidades de la población destinataria en el campo del alojamiento, los servicios, el equipamiento, el espacio público, el empleo (su creación).
 - Dentro del conjunto de acciones programables las actuaciones en materia de política de vivienda, dirigidas a la rehabilitación de inmuebles para el uso residencial, o la construcción de nueva planta en terrenos vacantes, demuestra ser una práctica muy útil, con efectos multiplicadores sobre otros aspectos, asegurando la creación de un espacio vivido, socialmente diversificado, favorecedor de la convivencia, importante condición para la recuperación urbana, especialmente útil cuando se procura huir de una 'especialización social excesiva'. Las actuaciones de vivienda deben procurar favorecer la heterogeneidad social, con la garantía siempre de la permanencia de sectores populares en el centro histórico. La política de vivienda ofrece también la ventaja de hacer posible la repoblación de muchos centros históricos despoblados por causa de la ruina física, la degradación social, la excesiva especialización funcional, etc. Es así mismo un útil instrumento para afrontar la tugurización, fenómeno que también afecta, con frecuencia, a los centros históricos.
 - La participación de la población no es sólo un útil retruécano. Deberían ser creados cauces no ya para la participación en la informa-

ción, sino también y como objetivo último, la participación-compromiso, o participación en la decisión. El compromiso de la población destinataria es siempre una garantía de eficacia en el resultado de las acciones que se emprendan. Además, es condición básica del consenso, que ya se identificó más arriba como principio en el campo de las decisiones. Consenso quiere decir, también, acuerdo con la población. Siempre es necesario diseñar programas de actuación en los que la población afectada ejecute o gestione algún tipo de acciones (piénsese por ejemplo en programas de rehabilitación ligera o mejoramiento de vivienda, que pueden ser gestionados por los propios usuarios).

- Pero la ciudad necesita de una participación activa de la sociedad civil en su sentido más amplio, en consecuencia la participación debería también ser extendida a otras instancias sociales representativas en el campo de la creación y transmisión del saber. Por ejemplo, la universidad a través de las facultades de arquitecta, ingeniería, sociología, trabajo social, bellas artes. La presencia de la institución universitaria puede contribuir poderosamente a asegurar el rigor y la actualidad en el debate y la conceptualización de las soluciones.
- Además de la institución universitaria suelen existir otro tipo de instancias de carácter más gremial (colegios profesionales, sindicatos) y así mismo algún tipo de organizaciones o personalidades vinculadas al campo del arte y la cultura, cuya colaboración es, también, muy oportuna.
- En líneas generales y considerando la complejidad y el elevado coste económico que encierran este tipo de operaciones, suele resultar conveniente la incorporación a las intervenciones del mayor número posible de recursos (entendiendo éstos como medio para la acción y no sólo como medio económico). Tales como la capacidad de trabajo, las habilidades de la población, el patrimonio edificable disponible, el ahorro privado, la experiencia de gestión, etc. Esto lleva de nuevo al tema del consenso y de la participación de la población, que es el marco en el que hay que definir, en buena medida, el esquema de recursos a aplicar.

12. El aspecto de la gestión es, como demuestran las experiencias hasta ahora desarrolladas, un elemento crucial para el desarrollo de una estrategia de intervención (recuperación) en la ciudad histórica. Por tal hay que enten-

der la capacidad de dirigir, gobernar, la aplicación de los procesos y las acciones que se diseñen, con un grado de autonomía suficiente para garantizar el cumplimiento eficaz de los objetivos. Autonomía referida a la toma de decisiones que se generan en el proceso de intervención, y al manejo de los recursos de todo tipo, incluidos los económicos. La autonomía en la gestión no excluye, como es lógico, el establecimiento de los mecanismos de control y seguimiento por parte de las instancias políticas y administrativas. Se refiere a la gestión de carácter técnico, procedimental y económico.

La recomendación que se suele hacer en estos casos apunta a la conveniencia de disponer, si es necesario creándola, de una unidad o departamento (tipo empresa pública, fundación o similar) encargado de la ejecución de las actuaciones en el ámbito de la intervención. Un organismo que tenga atribuidas las competencias relativas a la planificación y ejecución de las acciones, negociación con los sectores implicados en las operaciones, etc.

13. En el marco de la definición de la estrategia de intervención (el plan o programas) y en la gestión posterior (su aplicación) puede resultar de gran utilidad contar con el auxilio de las organizaciones no gubernamentales, cuyos objetivos sean la mejora de la calidad de vida de la población destinataria (alojamiento, educación, sanidad, cultural, asistencia social, etc.). Este apoyo es muy conveniente por el conocimiento de la problemática real que estas instituciones suelen poseer y también por su carácter de instancias de intermediación, lo que es siempre beneficioso a efectos de la práctica del consenso, y de gestión, lo que puede resultar de eficacia para la ejecución de los programas.
14. La difusión de las acciones de recuperación debe, así mismo, desempeñar un papel de importancia en la estrategia que se diseñe. No se trata sólo de transmitir a la opinión pública lo que se está haciendo, con objeto de crear un estado de opinión favorable, sino que también la transparencia es condición ineludible de la credibilidad y de la confianza y por ello ayuda a cimentar el consenso. Los conflictos que siempre acompañan a todo proceso de cambio pueden encontrar un adecuado marco de resolución en el debate que suele propiciar la difusión.

En sentido similar el establecimiento de redes permanentes de intercambio de información y de experiencias entre organismos y ciudades que desarrollen operaciones de recuperación de centros históricos, es siempre muy recomendable. La creación de redes de ciudades en las que se desa-

rollen procesos similares, es una iniciativa de particular interés por cuanto pueden suministrar un foro de referencia permanente para el debate, la puesta en común y con frecuencia ayuda al diseño de estrategias de intervención, aun cuando las fórmulas concretas (las acciones) deban ser definidas a la luz de las circunstancias locales.

Es ésta una cuestión del mayor interés además por cuanto el protagonismo más intenso en el diseño y ejecución de estas estrategias de recuperación debe comprender a la administración local, es decir al gobierno de las ciudades, cuya experiencia debe ser difundida y contrastada.