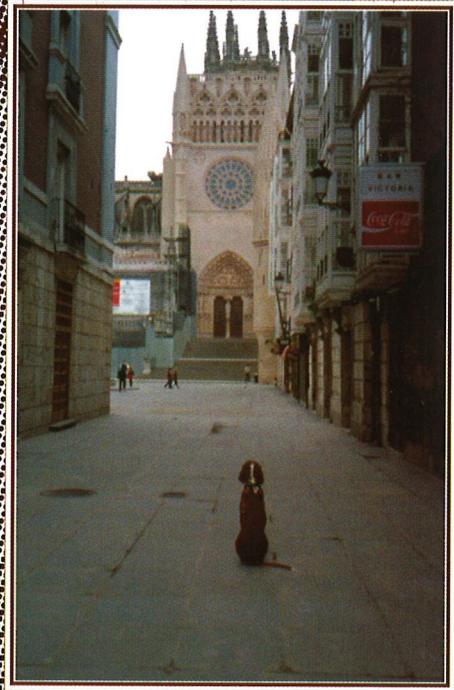


III JORNADAS DE GEOGRAFÍA URBANA

OPORTUNIDADES DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LOS CONJUNTOS URBANOS HISTÓRICOS

COORDINACIÓN:
BEGOÑA BERNAL SANTA OLALLA



UNIVERSIDAD DE BURGOS

**OPORTUNIDADES DE DESARROLLO SOSTENIBLE
PARA LOS CONJUNTOS URBANOS HISTÓRICOS**

III JORNADAS DE GEOGRAFÍA URBANA

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA. Ficha catalográfica recomendada.

JORNADAS DE GEOGRAFÍA URBANA (3.^a 1998. Burgos).

Oportunidades de desarrollo sostenible para los conjuntos urbanos históricos / III Jornadas de geografía urbana, Burgos, 18, 19, 20 y 21 de mayo de 1998 ; coordinación, Begoña Bernal Santa Olalla. – Burgos : Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos, 2000.

128 p. ; 23 cm. – (Congresos y cursos ; 12)

ISBN 84-95211-39-4

1. Centros históricos-Conservación y restauración-España-Congresos. 2. Ciudades-Renovación-España-Congresos. I. Bernal Santa Olalla, Begoña, coord. II. Universidad de Burgos, Servicio de Publicaciones de Burgos. III. Título. IV. Serie.

711.4-163(460)(063)

**LA REGENERACIÓN DE LOS CASCOS HISTÓRICOS
EN ESPAÑA
El Programa URBAN, dinero comunitario para una
estrategia global ***

MANUEL VALENZUELA RUBIO
Universidad Autónoma de Madrid

* El presente texto se incardina en el Proyecto de Investigación PB96/0074, patrocinado por la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación del Ministerio de Educación y Cultura. Han colaborado en la realización de cuadros, figuras y fotos M^a Cristina Blanco Robles y Antonio J. Palacios García, doctorandos en Geografía Humana del mismo departamento.

1. INTRODUCCIÓN

Las áreas centrales de las ciudades españolas, comúnmente muy marcadas por la Historia, han atravesado a lo largo del último tercio del siglo XX por situaciones fuertemente contrastadas y han sido objeto de valoraciones y formas de intervención dispares y hasta antagónicas. Durante décadas han estado lastradas por la pretensión del urbanismo racionalista empeñado en verlas desde el punto de vista de sus aptitudes (accesibilidad, imagen, prestigio, etc.) para alojar las actividades terciarias con mayor capacidad de pujar por el espacio (comercio especializado, finanzas, ocio lucrativo, etc.). Con lo cual adquiriría traducción espacial una lógica productiva necesitada de la división no sólo social sino también espacial de la actividad productiva y en virtud de la cual adquiriría justificación la concentración de actividades cada vez más avanzadas, recursos cada vez más intangibles y por ende mayor poder de decisión en las áreas urbanas (particularmente las de mayores dimensiones); dentro de ellas serían sus áreas centrales las que por razones de accesibilidad, pero también despreejio y simbólicas, mejor cuadraban a la lógica del sistema productivo, para ejercer el liderazgo en un sistema económico progresivamente globalizado. Sobre los procesos de renovación física, sustitución económica y expulsión social que de ellos se han ido derivando son tantos los ejemplos que podrían esgrimirse y tanta la bibliografía producida que renunciamos ni tan siquiera intentarlo, dadas las dimensiones de este texto.

Precisamente si algo define al urbanismo postmoderno es la revisión de los postulados racionalistas, que sustentan la pretendida monofuncionalidad del centro, para convertirse en paladín de un centro abigarrado social y económicamente, en el que las políticas públicas habrán de inspirarse en principios de justicia espacial y sostenibilidad en todas sus dimensiones; en coherencia con ellas habría que reutilizar el tejido social y económico implantado en los centros frente a su extirpación por el terciario superior (Castells, 1979). Parece obvio que, para descargar a los centros de su hipervaloración económica es imprescindible recurrir a un replanteamiento de la vigente organización monocentrista de nuestras grandes ciudades mediante fórmulas de difusión por el territorio de las funciones más proclives a una ubicación central; es evidente, por tanto, que una política eficiente de revitalización de los cascos debe ir en paralelo con operaciones de difusión de centralidad, multinucleación u otros, ya conocidas aunque con dudosos resultados (Valenzuela, 1988, 1989).

Semejante argumentación, de carácter más voluntarista que práctica, consiguió un peculiar aliado en la crisis económica de los 70 y primera mitad de los 80, la cual, al mismo tiempo que puso en cuestión la validez del modelo metropolitano, hizo volver los ojos de técnicos y políticos a las nuevas potencialidades, no carentes de dificultades, de las ciudades medianas y de las áreas centrales de las grandes ciudades. Los centros, pues, al menos en los 90 se van a convertir en el auténtico reto y piedra de toque del urbanismo y las políticas urbanas más avanzadas y progresistas (lo sean de hecho o lo quieran aparentar). Las campañas de distinto contenido y amplitud territorial desde la pionera del Consejo de Europa en los primeros 80 ("New life in old

cities”) hasta las declaraciones de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad, responden a este redescubrimiento de los centros históricos, que ha acabado convirtiéndose en una moda, de lo que no debe hurtarse ninguna administración (desde la europea hasta la local) si se quiere pasar por moderno y avanzado.

También se ha dado un salto de gigante en los instrumentos para intervenir en los cascos históricos, que de ser puramente protectores de elementos singulares sobre la base de su valor histórico-artístico y su condición monumental, se ha pasado a tratarlos con una perspectiva amplia espacialmente e integradora sectorialmente (desde lo arquitectónico a lo ambiental pasando por lo social, económico o cultural); al servicio de esta nueva práctica urbana se han ido poniendo instrumentos legales de tipo urbanístico primero (los PERI o PEPRI en el caso español), en los que el protagonismo de la planificación física seguía siendo evidente, pero donde se había superado el conservacionismo a ultranza para entender globalmente (población y actividades incluidas), al menos sobre el papel, esta importante pieza de nuestras ciudades por cuya revitalización en todos los frentes se apuesta con argumentos muy similares independiente de las circunstancias especiales de cada caso. Ahora bien, donde el nuevo discurso rehabilitador presenta sus debilidades más ostensibles en precisamente en el frente social (mantenimiento y recuperación de carga demográfica) y económico (diversificación y desterciarización) tras décadas de dismantelamiento de su pluralidad y riqueza en todos los aspectos considerados. Justamente, ahí estará la piedra de toque de una política urbana para los cascos históricos. El hacerlos económicamente viables para las empresas y atractivos para los hogares en igualdad de condiciones con cualquiera otra pieza urbana.

2. LA PRÁCTICA DE LA REHABILITACIÓN DE LOS CASCOS HISTÓRICOS ESPAÑOLES

En España la preocupación rehabilitadora por los cascos históricos se retrasó sustancialmente respecto a las experiencias inglesa¹ y, sobre todo, italiana; esta última, ejemplificada en el caso de Bolonia, nos llegará a finales de los 70 de la mano de determinados asesores de los urbanistas recién aterrizados en los nuevos ayuntamientos democráticos (Campos Venuti en Madrid, por ejemplo). Importante impulso significó en la misma dirección la campaña patrocinada por el Consejo de Europa a principios de los 80, a partir de la cual se generalizan las iniciativas rehabilitadoras, inspiradas a partes iguales en planteamientos integrados y socialmente comprometidos. Todo un muestrario de ejemplos podrían esgrimirse para documentar esta afirmación: Vitoria, Salamanca, Málaga, etc. (Martín Gómez, Pol y Sotos, 1989; ITUR, 1986).

A partir de tan ejemplares planteamientos podrían parecer definitivamente superadas anteriores opciones de carácter puntual y monumentalista como la contenida en el *Plan Especial Villa de Madrid (1977)*. En la práctica, empero, la recuperación de los cascos históricos a lo largo de los 80 se limitó a la protección y/o rehabilitación de edificios singulares o de conjuntos arquitectónicos de carácter monumental. Las propias administraciones públicas, desde el Estado a los ayuntamientos, han rivaliza-

¹ Seguramente, donde antes se diagnosticó la problemática de las áreas centrales y se pusieron en marcha iniciativas para remediarla (“city center challenge”) fue en el Reino Unido ya en los 70, cuando entre nosotros aún no había llegado a aflorar.

do como promotores de la rehabilitación de edificios singulares para fines administrativos; las más activas, sin duda, en la citada práctica han sido las jóvenes administraciones autonómicas, que, de esta manera, han querido dotar a sus incipientes instituciones (parlamentos, consejerías, presidencias) de un marco arquitectónico prestigioso. No les han ido a la zaga los agentes económicos, igualmente atraídos por la imagen pública que les podría proporcionar el patrimonio histórico-artístico. Particularmente generosas han sido, en tal sentido, las instituciones financieras a la hora de patrocinar programas de rehabilitación monumental (motivaciones fiscales no le faltan), sin olvidar la búsqueda de acomodo en edificios con carácter para sus sedes y sobre todo para sus fundaciones u obras culturales. Por último, los promotores inmobiliarios privados han sabido sacar partido al acondicionamiento total o parcial de viejos edificios residenciales con destino a un nuevo tipo de residente (profesional joven de cierto nivel cultural) que busca en los cascos históricos un ambiente atrayente dotado de oportunidades culturales, de encuentro, comerciales o gastronómicas; el resultado no es otro que la puesta en marcha de procesos de “*gentrificación*” (ampliamente estudiados en otros países europeos y en U.S.A.), que presentan perfiles contradictorios a la hora de hacer un balance de sus efectos positivos o negativos sobre la compleja y problemática realidad social y económica de los cascos históricos (Vázquez, 1996).

Sacar a los cascos de la espiral de dependencia de intereses e iniciativas ajenos a ellos involucrándoles en los procesos rehabilitadores de su propio espacio residencial ha sido el objetivo prioritario de los cuadros de ayudas públicas contenidos a partir de 1983 en los Planes de Vivienda puestos en vigor desde entonces². Hay que admitir la dificultad intrínseca que entraña la intervención en estas piezas de la ciudad tan sensibles y complejas; por ello no es de extrañar que los resultados, salvo excepciones (Vitoria sería sin duda la más notable), hayan sido bastante pocos, excepto cuando ha intervenido como motor de arranque la propia administración local; por parte de esta última es de advertir la tentación permanente, confesada o no, de limitar su acción, a la hora de mejorar los viejos caseríos interiores, a simples operaciones de “lavado de cara” en la mejor tradición fachadista.

En conclusión, puede afirmarse que la estrategia de recuperación social de la ciudad propiciada desde posiciones progresistas allá por finales de los 70 no ha llegado a plasmarse en los resultados urbanísticos, sociales y económicos deseados, si nos atenemos a la realidad actual ofrecida por los cascos históricos. Bien es verdad que en las primeras legislaturas, tras la constitución de los ayuntamientos democráticos, se pusieron en marcha experimentos tan ejemplares como costosos de rehabilitación integral de determinadas piezas urbanas de casco, arquetipo de deterioro y conflictividad; lamentablemente, quedaron reducidos en su mayor a experiencias ejemplares, pero que ni por costo ni por instrumentación práctica eran extrapolables a otras circunstancias y, por tanto, podrían crear escuela. La “manzana de Cascorro” en Madrid es un ejemplo elocuente de voluntarismo rehabilitador de la mejor escuela, pero agotado en sí mismo y, por tanto, irreplicable. Entre otras circunstancias irrepetibles cabría referirse al potente movimiento vecinal de aquellos años en el que este tipo de intervenciones encontró respaldo y aliciente.

Por su parte, las figuras de planeamiento especial referenciadas a las Leyes del Suelo han demostrado una notable incapacidad para resolver el lastre de los cascos

² En el vigente Plan de Vivienda (1998-2001) las subvenciones a la rehabilitación privada presentan un indudable atractivo, pues pueden llegar a suponer hasta el 35 % del presupuesto protegido.

históricos en términos de deterioro físico, social y económico, acumulado en ellos durante décadas de desidia y abandono; y es lógico que así sea pues el planeamiento físico por sí mismo carece de herramientas adecuadas para afrontar problemas tan enquistados en los cascos históricos como son el envejecimiento poblacional, el bajo nivel de vida, el paro o los problemas de hacinamiento residencial, que son justamente los que pretende solucionar si es que es digna de tal nombre la rehabilitación integrada. Dicho en términos más concisos: ni los PERI ni los PEPRI necesitan de otros muchos apoyos para afrontar la intervención en los cascos históricos, puesto que los solos instrumentos urbanísticos son incapaces de afrontar la solución de una trama tan compleja de problemas como los que aquejan a los cascos históricos (Campesino, 1991). Ni tan siquiera normativas específicas para la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano como el RD 2329/1983 de 28 de julio, creador de las A.R.I. (*Áreas de Rehabilitación Integrada*) consiguieron hacerse notar en los cascos históricos salvo en sus zonas menos problemáticas y dotadas de un patrimonio construido idóneo para integrarlo en los procesos de gentrificación.

Ahora bien, cuando hay voluntad política, potencial propagandístico y, sobre todo, fuerte respaldo financiero se ha conseguido sacar adelante en los cascos históricos operaciones de gran envergadura con resultados verdaderamente estimulantes, pero que han de ser interpretados con el enfoque propio de los “planes estrella” (apelativo válido para los propios proyectistas), vistosos por sí mismos pero irrepetibles. En tal apartado habría que ubicar el plan A.R.A. (*Arquitectura y Rehabilitación de Alcoy*), concebido como un proyecto global para la intervención en todos cuantos aspectos confluyen en el casco histórico de la industriosa ciudad alicantina, para lo que se contó con un respaldo institucional muy decidido (Ayuntamiento y Generalidad Valenciana) y fondos comunitarios para afrontar un millonario presupuesto (16.000 millones de pesetas). Sin embargo, a la hora de aplicarlo, sólo se ha intervenido en cinco planes-proyecto, cada uno de ellos centrados en una pieza urbana muy bien acotada y elaborado por un arquitecto de renombre al estilo de Solá-Morales o França; en fin, toda una contradicción (Dávila Linares, 1993:615-623).

3. LA REGENERACIÓN DE LOS CASCOS HISTÓRICOS, A LA SOMBRA DE LA SUBSIDIACIÓN COMUNITARIA

Las propuestas para la rehabilitación integrada de los cascos históricos no pasaron, como queda dicho, más allá de las buenas intenciones; como mucho, limitaron su ámbito de aplicación a elementos singulares de las ciudades y a áreas de especial buena imagen, donde se acabaron ubicando ciertos grupos mesocráticos profesionales y encontraron acomodo algunas actividades comerciales selectas (boutiques, galerías de arte, etc.) y una nueva generación de oferta de restauración para una clientela solvente, mayoritariamente captada fuera del área en cuestión. Por contra, en los cascos sobreviven zonas muy marcadas por procesos de marginalización muy persistentes; y no puede ser por menos, ya que a lo largo de las últimas décadas se va a producir una confluencia en ellos de los endémicos problemas ligados a la decadencia económica de las áreas centrales con otros nuevos resultantes de la concentración de colectivos portadores de graves patologías sociales (droga, prostitución delincuencia, etc.) y, en general, de la densidad de grupos vulnerables de nuevo o viejo cuño (mayores, parados, inmigrantes, minorías étnicas, etc.).

Paradójicamente, tras dos décadas de urbanismo supuestamente remedial y compensatorio básicamente actuante en los cascos históricos, en los 90 y al filo ya del tercer milenio lo que se percibe con mayor o menor nitidez es el mantenimiento, cuando no el incremento, de la segregación e incluso de la marginalización de determinadas áreas urbanas tanto de centro como de periferia; es fácil ver en ello la secuela en las áreas consolidadas urbanas de las tendencias globalizadoras, tan queridas para políticos y financieros. Evidentemente, algo o mucho ha fallado en el optimismo de los que, en plena exaltación postmoderna, colocaban la solución mágica para todos los problemas de las ciudades en la aplicación del denominado “urbanismo urbano”, muy atento a los preciosismos morfológicos y esteticista de la microcirugía urbana pero escasamente preocupado por los contenidos sociales; mientras tanto, la ciudad en su conjunto sigue subordinada a los intereses de los grupos dominantes y a las ambiciones de los políticos, cualesquiera que sean los discursos tras los cuales se esconden, ora economicistas, ora teñidos de preocupación social o ambiental.

La incorporación de España en 1986 a la Unión Europea le abrió la puerta a las ayudas contenidas en los fondos estructurales; en la práctica, esto empezaría a concretarse a partir de 1989, fecha en que la todavía Comunidad Económica Europea (CEE) puso en marcha, siempre de acuerdo con el principio de subsidiariedad, sus primeras líneas de acción en política urbana. Tras continuos aplazamientos, las instituciones comunitarias aceptan que deben asumir un papel en la solución de los problemas económicos, sociales y ambientales de determinadas áreas urbanas mediante una combinación de medidas de carácter eminentemente indicativo: difusión de buenas prácticas para intervenir en áreas problemáticas, promoción de innovaciones, difusión de intercambios y experiencias entre ciudades, entre otras.

Con tales pretensiones y a partir de la experiencia francesa de los “barrios en crisis” (Banlieue '86 y 89) se puso en marcha en el marco del FEDER un plan de 32 proyectos-piloto para otras tantas ciudades europeas focalizados en cuatro grandes temas, para el que se libraron fondos por un valor de 100 millones de ecus.

- Desarrollo económico de áreas con problemas sociales
- Acciones ambientales con incidencia económica
- Revitalización de centros históricos
- Explotación del potencial tecnológico de las ciudades

La utilidad de aquella experiencia estriba más que nada en haber constituido un banco de pruebas para el rodaje de intervenciones más sistemáticas e intensivas sobre áreas urbanas en dificultades pertenecientes a ciudades medias y grandes, con la condición de que se ajusten a unos determinados criterios de intervención (cofinanciación, carácter integral de los proyectos, participación, etc.) (Valenzuela, 1996:32). En el caso concreto de los proyectos destinados a revitalizar los cascos históricos, se proponen combinar la conservación física de los edificios históricos con medidas destinadas a la generación de empleo en ciudades tan distintas y distantes como Dublin, Lisboa o Thesalonica. Las operaciones previstas en esta generación de proyectos (desde la peatonalización hasta la protección cultural o la promoción de la artesanía) no se diferencian en esencia de propuestas anteriores para la intervención en los cascos históricos ya desde finales de los 70. La diferencia estriba en la voluntad por poner a punto herramientas de intervención, aplicarlas, evaluarlas para su posterior difusión, de manera que se acaben convirtiendo en “buenas prácticas” trasferibles

a otras situaciones similares en otras ciudades de la Unión Europea. Además, al acogerse a fondos comunitarios, se hallaba de todo punto justificada, e incluso diríamos que se imponía una mayor implicación de las administraciones públicas y de los agentes económicos (European Commission, 1996).

Lógica continuación del programa enunciado estaría llamada a ser la *Iniciativa Comunitaria para Zonas Urbanas (URBAN)*, que echó a andar el 2 de mayo de 1994 con el importante impulso de una financiación multimillonaria (600 millones de ECUS), aportados en pie de igualdad por los Fondos FEDER y el Fondo Social Europeo (F.S.E.), de un lado, y la institución(es) peticionaria(s) de otro. Indefectiblemente, un proyecto URBAN tendría que asumir los planteamientos integrados y la preocupación por el desarrollo económico, de manera que se consiguieran avances sustanciosos en la mejora de las condiciones de vida de los residentes en la zona y su plena incorporación a la dinámica económica y social del conjunto de la ciudad. De aquí que, por definición, las áreas acogidas al programa URBAN habrían de reunir una serie de requisitos debidamente constatados: hallarse bien delimitados, contar con una población de 100.000 habitantes (requisito obviado en muchas ocasiones), presentar rasgos de problematicidad constatada en un elevado índice de desempleo, un tejido urbano deteriorado, mal estado del parque inmobiliario y un deficiente equipamiento social, entre otros indicadores.

Con sus luces y sombras el Programa URBAN se incardina en la modalidad de políticas "de área" atentas a la realidad tal como ésta aparece en áreas pequeñas pero que, en cambio, no contempla o ignora otras dimensiones imposibles de controlar o transformar desde ellas. La dimensión local adquiere, pues, un protagonismo razonable y justo por la inmediatez de las carencias y la habitual urgencia que de ellas se desprende, que, en ocasiones, puede llegar a ser empobrecedor y reduccionista de la realidad global en que lo local se incardina. En todo caso, no ha de ser bienvenida esta iniciativa, pues ha abierto un futuro de esperanza (confiemos en que no se limite a espejismo) para aquellas áreas urbanas más aquejadas por los efectos lacerantes de nuestro modelo socioeconómico en los cuatro frentes de más urgente solución: el ambiental, el laboral, el dotacional y el residencial.

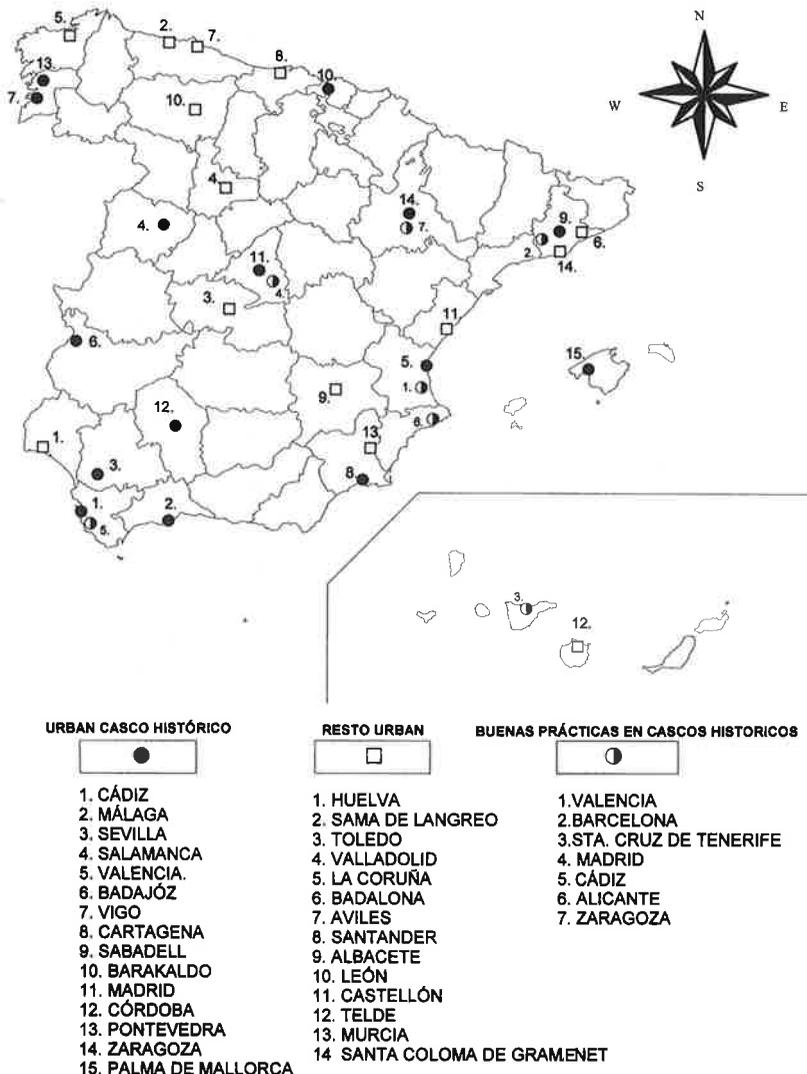
En términos prácticos, cuando está a punto de concluir el período de inicial vigencia del Programa URBAN (1994-1999), parece haber llegado la hora de poner sobre la mesa resultados y balances con todas las dificultades que entraña comparar situaciones y problemáticas tan dispares como las que se someten a intervención en el marco del programa³ (Valenzuela, 1996). No es ni puede ser empeño de este texto pretenderlo y, a la espera de que oficialmente se saquen las conclusiones pertinentes, nos proponemos abordar los URBAN ubicados en los cascos históricos españoles, prestando una particular atención el de Madrid. Precisamente, en ellos se cumplen todos los indicadores propuestos en su día para la selección de las áreas donde intervenir; lo cual quiere decir que es máxima la urgencia de sus problemas, por lo que no es atrevido afirmar que, con toda probabilidad, es ésta la última oportunidad que posiblemente vayan a tener para recuperar su pleno atractivo residencial y su condición de antiguos espacios de sociabilidad multifuncional. En ello estriba, a nuestro juicio la piedra de toque para dirimir lo acertado o no de todo el arsenal de instrumentos puestos en juego y las cuantiosas inversiones realizadas.

³ Sobre los proyectos acogidos al Programa URBAN en Andalucía ya se cuenta con un primer balance realizado por GARCÍA JAEN, P, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 26, 1998, pp. 191-206.

3.1. El Programa URBAN en los cascos históricos españoles, una realidad plural

En las dos convocatorias del Programa URBAN resueltas hasta ahora, los 29 proyectos aprobados y puestos en ejecución se reparten en partes iguales entre áreas centrales y periferias; en su mayoría los URBAN centrales responden al concepto, más o menos convencional, de cascos históricos fundamentado sobre la base de sus

FIGURA 1
PROGRAMA URBAN Y BUENAS PRÁCTICAS EN CASCOS HISTÓRICOS.



Fuente: Programa operativo URBAN y otros documentos.

valores morfológicos y patrimoniales. Salvo el de Madrid y, en menor medida, los de Sevilla, Valencia y Málaga, la mayoría se ubican en ciudades medias, en las que el peso del casco histórico puede llegar a ser relevante e incluso dominante para la imagen y la funcionalidad de la ciudad (casos de Cádiz y, sobre todo, de Salamanca). Su distribución por España se halla bastante equilibrada, pues, excepto cinco comunidades autónomas, todas las demás cuentan con algún proyecto URBAN en alguno de sus cascos históricos (Fig. 1).

Todas las ciudades que cuentan con algún programa URBAN en su casco histórico rebasan ampliamente los 100.000 habitantes, excepción hecha de Pontevedra (74.484 habitantes en 1991), aunque Barakaldo sólo supera ligeramente aquella cifra; en cambio, el casco histórico de Madrid cuenta con un censo demográfico de cierta entidad (137.000 habitantes en 1991). Ahora bien, lo que no por conocido deja de ser llamativo es el reducido peso demográfico de las zonas URBAN en el conjunto de sus municipios e incluso respecto al propio casco histórico en que se hallan ubicadas. Son de destacar, por excepcionales respecto a esta norma, los casos de Barakaldo, en cuyo barrio URBAN vive el 37,2% de la población del casco, y el de Pontevedra, en donde reside el 100%. Es verdaderamente patético comprobar, si se observa el Cuadro 1 cómo en la mitad de las zonas URBAN vive menos del 1% de la población de los respectivos municipios; de aquí que sea un síntoma elocuente del incremento de la

CUADRO 1
PESO DEMOGRÁFICO DE LAS ÁREAS URBAN EN CASCOS HISTÓRICOS

Actuaciones Urban	Población Total Municipal	Población Casco Histórico	Población Zona Urban	Superficie Zona Urban (Ha.)	% Población zona Urban respecto total municipal	% Población zona Urban respecto a Población casco histórico
Badajoz	138.677	12.973	1.103		0,8	8,5
Barakaldo (Vizcaya)	102.300	41.610	15.498		15,1	37,2
Cádiz	155.438		6.345	35,2	4,5	
Cartagena (Murcia)	170.000		17.002	60	10	
Córdoba	319.195	38.159	1.897	12,5	0,6	5
Madrid	3.010.492	140.000	24.002	87,59	0,8	17
Málaga	529.221	22.532	6.251		1,2	27,8
Palma de Mallorca	325.601		3.005		0,9	
Pontevedra	74.484	7.688	7.688	20	10,3	100
Sabadell (Barcelona)	188.670		24.701		13,1	
Salamanca	164.963		8.059		4,8	
Sevilla	697.487		7.106	35	1	
Valencia	752.909		4.430		0,6	
Vigo (La Coruña)	286.061		2.689	24,84	0,9	
Zaragoza	594.394		9.807	32,62	1,5	

Fuente: Dirección Gral. de Análisis Presupuestaria. Programa Operativo Urban España 1994-1999. Elaboración propia.

sensibilidad social respecto a los colectivos y áreas menos favorecidas el que se hallan movilizado tan cuantiosos recursos para acudir en salvamento de tan exiguos censos; aún más sorprendente es que, contraviniendo las teorías liberales atentas al equilibrio presupuestario, se concentren tan grandes inversiones en zonas que tan poco aportan a las arcas municipales vía impuestos y cuya población, por composición y cualificación, generan más demandas que rentas.

Una simple mirada al Cuadro 2 viene a demostrar cómo todos los casos seleccionados cumplen los criterios de elegibilidad fijados por la UE para acogerse al programa URBAN, no obstante la existencia de matices entre ellas. Lo cual quiere decir que todos los cascos históricos seleccionados presentan una radiografía marcada por la multiprivación, a pesar de que la información utilizada no siempre permite una comparación plenamente fiable. Ahora bien, observando los indicadores utilizados, se advierten rasgos diferenciales entre los cascos históricos de distintas ciudades consideradas, puestos de manifiesto por la mayor incidencia en ellos de uno o varios problemas específicos. Así, Córdoba destaca por el desempleo (40%), por los bajos niveles de renta (54%) o por las deficiencias de sus viviendas que pueden llegar a afectar al 332 % de su parque inmobiliario; en Palma de Mallorca, por su parte, también destaca el desempleo (40%) junto a las viviendas desocupadas (32%); pero es Málaga el casco con mayor concentración de valores altos en los indicadores seleccionados, ya que destaca respecto a los restantes por envejecimiento, por bajo nivel de instrucción, por desempleo juvenil (el más elevado de todas las zonas URBAN en cascos históricos) y los bajos niveles de renta. Sevilla con tres indicadores en niveles destacados (se lleva la palma en viviendas desocupadas: ¡52%! y Vigo, también con tres, conforman el pelotón de cabeza por la gravedad de los problemas de partida justificadores de su inclusión en el Programa URBAN⁴.

En otro lugar de este texto señalábamos como los instrumentos urbanísticos (PERIs) o de mejora arquitectónica (ARIs) en muy escasa medida han colaborado a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de las áreas afectadas y, en mucha menor medida, ni tan siquiera han pretendido afrontar las causas profundas (lógicamente no alojadas en las zonas de actuación) que originan la marginalidad social. Por ende, prácticamente todo quedaba por hacer en las áreas urbanas desfavorecidas (salvo operaciones puntuales de terciarización o finalidad esteticista) a la hora de la puesta en vigor de los programas europeos (1989). Precisamente, a subsanar el fracaso en ellas de las distintas modalidades de planificación física, el programa URBAN asume como un fin prioritario “la recuperación social y económica de las zonas afectadas con el fin de conseguir su incorporación a la dinámica social y económica de su entorno”. Tan ambicioso objetivo inicial se materializa en objetivos parciales, entre los que destacamos:

- Mejorar el aspecto de las zonas urbanas seleccionadas a través de actuaciones encaminadas a mejorar las infraestructuras y el medio ambiente.
- Promover el lanzamiento de nuevas actividades económicas.
- Conseguir la integración social de la población afectada.
- Mejorar los servicios sociales, sanitarios y de seguridad⁵.

⁴ Para facilitar la comparación entre ciudades y a falta de un indicador integrado, se han elegido los tres valores más altos de cada problemática seleccionada.

⁵ FEDER-FONDO SOCIAL EUROPEO (1998) *Programa Operativo URBAN II (Ampliación, 1997-1999)*. Madrid, pag. 20.

CUADRO 2
PROBLEMÁTICAS DETECTADAS EN LAS ACTUACIONES URBAN EN CASCOS HISTÓRICOS

	Actuaciones Urban														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Problemas (% sobre el total)															
Envejecimiento (%)	17%	18%	40%	23%	20%	34%	20%	23%	23%	19%	29%	17%	19%	NO	24%
Drogadicción	X ⁽¹⁾	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	NO	NO	X
Prostitución	X	NO	X	X	NO	X	X	X	X	X	X	X	NO	NO	X
Nivel instrucción bajo ⁽⁵⁾ (%)	41%	16%	32%	50%	33%	53%	33%	20%	30%	22%	59%	62%	44%	18%	20%
Desigualdad por sexo	X	NO	NO	X	X	X	X	NO	X	X	NO	X	NO	X	X
Minorías étnicas	X	NO	X	X	NO	X	NO	X	NO	X	X	X	X	NO	X
Desempleo elevado (%)	40%	X	X	40%	37%	NO	40%	NO	60%	NO	50%	35%	NO	32%	22%
Desempleo juvenil (%)	45%	X	NO	X	35%	63%	57%	NO	NO	NO	35%	X	NO	52%	56%
Parados larga duración (%)	53%	X	NO	X	NO	NO	65%	NO	NO	NO	22%	NO	NO	NO	X
Bajos niveles de renta ⁽⁴⁾ (%)	54%	3,2%	X	17%	X	43%	X	X	X	X	X	X	X	NO	X
Escasa actividad económica	NO ⁽²⁾	NO	X	NO	NO	X	X	NO	X	NO	X	X	X	X	NO
Deficiencias en viviendas ⁽³⁾ (%)	32%	X	16%	X	32%	3%	52%	11%	11%	X	X	X	10%	NO	24%
Viviendas en estado ruinoso (nº)	357	3026	1330	750	260	150	367	X	X	X	NO	192	X	NO	X
Viviendas desocupadas (%)	20%	35%	X	32%	NO	X	X	NO	X	X	NO	X	23%	NO	19%
Mala situación ambiental	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Déficit de aparcamiento						X							X		

(1) X: Presente pero no cuantificado o cuantificable

(2) NO: No presente o no destacable

(3) Viviendas con acumulación de déficits (más de tres carencias graves) o Infravivienda

(4) Población perceptora de subsidios o por debajo del S.M.I.

(5) Sin estudios y analfabetos

Actuaciones Urban

- | | | | |
|---------------------|-------------|--------------|--------------|
| 1 Córdoba | 5 Cádiz | 9 Valencia | 13 Sabadell |
| 2 Pontevedra | 6 Málaga | 10 Badajoz | 14 Barakaldo |
| 3 Zaragoza | 7 Sevilla | 11 Vigo | 15 Madrid |
| 4 Palma de Mallorca | 8 Salamanca | 12 Cartagena | |

Fuente: Dirección Gral. de Análisis Presupuestaria. Programa Operativo Urban España 1994-1999. Elaboración propia.

A alcanzar tales objetivos se orientan los subprogramas o líneas de actuación, tal como aparecen enumerados en el Cuadro 3, referidos a los cascos históricos españoles acogidos al programa URBAN. Parece evidente que el reparto por subprogramas de los recursos asignados a cada ciudad debería ser concomitante con el diagnóstico previamente establecido por la entidad solicitante (normalmente los ayuntamientos

CUADRO 3
MEDIDAS SUBVENCIONADAS EN CASCOS HISTÓRICOS ACOGIDOS AL PROGRAMA URBAN

	Medidas subvencionadas por el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional)						Idem por el FSE ¹	Financiación total ⁴	% ³
	Porcentajes de las subvenciones concedidas a cada proyecto								
Actuaciones Urban	Medida 1	Medida 2	Medida 3	Medida 4	Medida 5	Medida 6	Medida 7	(mill. de ECUS) ²	
Badajoz	27	14,7	11,6	7	4,7	11	24	14,285	6,4
Barakaldo (Vizcaya)	32	39	11	2,3	1,1	9	5,5	20,000	9
Cádiz	34,3	22,5	11,5	0	1,5	0	30,1	14,491	6,5
Cartagena (Murcia)	26	21,3	22,2	7,4	2,5	10,1	10,2	14,477	6,5
Córdoba	38,4	16,3	13,3	10	4,3	4,6	13	10,000	4,5
Madrid	53,8	11,9	18,8	0	0,5	15	0	23,804	10,7
Málaga	81,3	6,3	3	0	2,6	6,4	0,3	14,476	6,5
Palma de Mallorca	20,1	15	30,6	11	2,8	10	10,5	15,260	6,9
Pontevedra	12	39,3	28,2	1,2	3,7	5,9	9,5	10,000	4,5
Sabadell (Barcelona)	46,4	32,3	14,2	0	0	0	7	13,418	6
Salamanca	47	20,5	4	0	1,6	26	0,8	14,477	6,5
Sevilla	28,5	6	30	0	4,1	22,4	8,8	14,480	6,5
Valencia	23,9	12	25,1	35,1	3,8	0	0	14,477	6,5
Vigo (La Coruña)	47	13	14	0	3	2	21	14,477	6,5
Zaragoza	32,3	2,6	24,3	1,2	1,7	19,3	18,6	14,020	6,3
Total (mill. de ECUS)	83,669	40,002	38,352	10,606	5,305	21,914	22,294	222,142	
%	37,7	18	17,2	4,7	2,4	9,9	10		

¹ F.S.E. (Fondo Social Europeo)

² Valor del ECU= Asimilado al del EURO

³ Respecto al total presupuestario para las Actuaciones Urban en cascos históricos

⁴ Se incluyen todas las aportaciones, tanto de la U.E. como de las instituciones locales

Medida 1. Mejora del medio ambiente urbano

Medida 2. Desarrollo del tejido económico

Medida 3. Dotación de equipamientos sociales y culturales

Medida 4. Dotación de centros de formación

Medida 5. Evaluación y gestión del proyecto

Medida 6. Programas sociales

Medida 7. Programas de formación profesional

Fuente: Dirección Gral. de Análisis Presupuestaria. Programa Operativo Urban España 1994-1999. Elaboración propia.

respectivos), si bien es el Estado quien, como interlocutor único ante la UE, los tramita ante ella y posteriormente distribuye las subvenciones. Es precisamente aquí donde se halla una de las disfunciones congénitas al programa: las enormes deficiencias en el diagnóstico de la situación de partida y en la definición rigurosa de las medidas adecuadas para abordarla y resolverla. Incluso, dejando de lado este pecado original de muchos proyectos amparados por el programa URBAN, los criterios para la distribución de los presupuestos en las distintas ciudades tampoco han sido homogéneos; puede darse el caso de que, una vez asignado el presupuesto, éste haya sido alterado hasta tal punto de que los planteamientos originales sustentadores de las políticas de actuación integral acaben siendo irreconocibles⁶. De lo dicho se desprende que el desglose presupuestario contenido en el Cuadro 3 ha de ser considerado con cierta prevención, habida cuenta de que las deficiencias de los diagnósticos previos y de las posteriores desviaciones respecto al presupuesto original. No obstante, merece la pena destacar algunas prioridades explícitas y ciertos olvidos clamorosos.

Contrastamos, en primer lugar, la elevada ponderación que obtiene el subprograma 1 (mejora del medio ambiente urbano), el cual, salvo alguna excepción, absorbe holgadamente el 25 % del presupuesto, llegando a acercarse al 50% (Salamanca y Vigo) e incluso a rebasarlo (Madrid: 53,8%); hay que considerar como totalmente excepcional el caso de Málaga, donde la citada partida presupuestaria alcanza la cifra record del 81,3%. Lejos de nuestro criterio minusvalorar la importancia de intervenir sobre los elementos físicos de las áreas URBAN, pues con ello se está contribuyendo a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y a la reactivación económica de la pieza urbana en cuestión; sin embargo, no podemos por menor que señalar que determinados municipios han encontrado en este programa y, en general, en los fondos europeos, una cómoda e inesperada manera de financiar proyectos de mejora puramente fisonómica y con un fuerte contenido propagandístico.

En el terreno económico, el programa URBAN apuesta decididamente por crear las condiciones idóneas para la instalación de nuevas y más dinámicas actividades económicas en las áreas seleccionadas; a tal fin se utilizan dos baterías de medidas: por una parte, crear espacios idóneos para acoger las nuevas empresas; por otra, propiciar la aparición o el reforzamiento del espíritu empresarial mediante la protección a las pequeñas y medianas empresas. Pues bien, en la experiencia española la dotación para este subprograma rara vez supera la quinta parte del presupuesto, si bien no hemos podido advertir ninguna relación explícita entre estos valores y los indicadores contenidos en el Cuadro 2, más directamente relacionados con las actividades económicas locales (empleo, niveles de renta o parados de largo duración, sobre todo), si se exceptúan los casos de Sabadell y Barakaldo, ciudades ambas duramente afectadas por los efectos de la reconversión industrial de los 70 y 80.

Aún más modestas (casi siempre por debajo del 20%) son las partidas previstas para mejorar la dotación de equipamientos sociales y culturales, teniendo en cuenta que la ausencia o escasez de instalaciones adecuadas es uno de los principales déficits de los barrios desfavorecidos de las ciudades. A ello viene a unirse la creciente demanda de servicios asistenciales precisamente por parte de los grupos sociales más vulnerables, como se hallan, como se sabe, sobrerrepresentadas en los cascos históricos. Pues bien, sólo en escasos ejemplos dicho capítulo representa más de un 25% del

⁶ Así ha quedado de manifiesto en la rigurosa investigación realizada sobre los proyectos URBAN andaluces; cf. GARCÍA JAÉN, P. *op. cit.*, pp. 200-201.

presupuesto (Pontevedra, Sevilla), siendo el caso de Valencia absolutamente excepcional pues llega al alcanzar un 30,8%. Claro que a este capítulo hay que sumar la medida 6 (Programas Sociales), especialmente concebida para favorecer la integración social de la población marginada con una doble finalidad: por supuesto, acortar las distancias que separan a esas poblaciones de los sectores normalizados de la Sociedad, pero también incrementar con ello la seguridad ciudadana. Sevilla con un 22%, Salamanca con un 26%, Zaragoza (19,3%) y Madrid con un 15% han sido los proyectos mejor dotados para atender este tipo de medidas.

Las restantes medidas subvencionadas, reflejadas en la el Cuadro 3, reciben partidas mucho más modestas, quizá con una aunque notable excepción: la creación de centros de formación, medida para la cual Valencia (35,1%) y Palma de Mallorca han contado con importante respaldo económico. Abundando en el campo de la formación, la específicamente profesional será no sin razón objeto de particular atención en seis proyectos, en los que será beneficiada con más del 10% del presupuesto, porcentaje que se multiplica por dos en Badajoz y Vigo y por tres en Cádiz.

En el conjunto del Programa URBAN, de entre las medidas subvencionadas por la UE, la más favorecida ha sido la mejora del medio ambiente urbano con el 37,7% del presupuesto; las medidas de mejora social (incluyendo las partidas 2, 4, 6 y 7) absorben el 42,7% del presupuesto con especial atención a las dotaciones para la vida cotidiana (17,2%). Muy detrás quedaría, por tanto, representada la faceta del desarrollo económico (18%), posiblemente también la que mayores dificultades cuenta para cosechar resultados a corto plazo (que son precisamente las que más interesan a los políticos) frente a las más rápidamente visibles mejoras de viario o la construcción de dotaciones sociales. No por ello deben minusvalorarse las medidas para la dinamización económica puestas en marcha en el marco de las dos etapas URBAN, recogidas en el Cuadro 4. Éstas van, como puede apreciarse, desde el asesoramiento y la formación a las ayudas directas pasando por la creación de redes informáticas y la adecuación ambiental de las zonas. En los respectivos proyectos, empero, las medidas previstas no encuentran el mismo respaldo; así, la rehabilitación o creación de edificios con destino a las actividades económicas que se pretenden dinamizar es la medida más popular, sólo condicionada por la disponibilidad de presupuesto, en pie de igualdad con los servicios de formación o información, adopte o no la forma de agencia de desarrollo local. Reducida presencia, en cambio, se le ha asignado en los programas URBAN a la creación de redes informáticas (sólo la propone Palma de Mallorca) o la organización de un programa de incentivación de la actividad, al que únicamente se alude en Palma, Valencia, Cartagena y Sabadell, todas ellas situadas en regiones expansivas.

4. EL PROYECTO URBAN MADRID, UN HITO EN LA LARGA MARCHA HACIA LA REGENERACIÓN DEL CASCO HISTÓRICO DE MADRID

Salvo por su extensión (350 ha.) y población (137.000 habitantes en 1991) el casco histórico de Madrid no se aparta sustancialmente de los procesos observados en estas piezas centrales de las ciudades españolas:

- Pérdida de población con el consiguiente envejecimiento de quienes se mantienen en él y paralela sustitución por colectivos inmigratorios recientes en situación precaria.

CUADRO 4
INVENTARIO DE MEDIDAS ECONÓMICAS EN LAS ACTUACIONES URBAN EN CASOS HISTÓRICOS

	Proyectos Urban														%	
	Zaragoza	Vigo (La Coruña)	Valencia	Sevilla	Salamanca	Sabadell (Barcelona)	Pontevedra	Palma de Mallorca	Malaga	Madrid	Córdoba	Cartagena (Murcia)	Cádiz	Barakaldo (Vizcaya)		Badajoz
Medidas de desarrollo del tejido económico																
Estudios de la actividad comercial y productiva existente				X		X		X			X					6
Creación de talleres y actividades y empresas de servicios	X			X			X		X		X				X	7
Ayudas directas a la creación y modernización de empresas	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X	X	X	13
Ayudas directas al establecimiento de empresas de procedencia externa	X	X	X	X	X			X			X	X	X	X	X	11
Servicio de asesoramiento, formación y búsqueda de cofinanciación	X	X		X		X		X	X		X	X	X	X	X	12
Promoción turística					X			X		X	X	X	X	X		8
Promoción de la zona para la atracción de inversión privada	X			X				X		X	X	X	X			8
Rehabilitación/Creación de edificios con destino a la actividad económica		X	X		X			X	X	X		X	X	X	X	12
Creación y promoción de eventos culturales y artísticos		X	X			X		X		X		X				6
Creación de un programa de incentivos de la actividad			X			X		X				X				4
Creación de una red informática adecuada a las necesidades																1
Medidas de apoyo a la artesanía o actividades tradicionales	X	X	X	X	X			X				X			X	8
Armeblamiento y adecuación ambiental de la zona					X				X					X	X	6

Fuente: Dirección Gral. de Análisis Presupuestaria. Programa Operativo Urban España 1994-1999. Elaboración propia.

- Declive o desaparición de la industria y la artesanía.
- Sustitución del comercio tradicional por lugares de encuentro y ocio (bares de copas, discotecas, etc.) generadores de incomodidades para los residentes.
- Deterioro de las calles y espacios públicos por colectivos agresivos o marginales.
- Deterioro de la edificación residencial con la consiguiente expulsión del mercado de buena parte del mercado inmobiliario.
- Terciarización para uso público o privado de buena parte del patrimonio arquitectónico con el paralelo incremento de los desplazamientos hacia el centro, que no acaban de ser absorbidos plenamente por el transporte público.
- De todo lo cual se deriva deterioro ambiental y, en general, pérdida de calidad de vida para sus residentes.

En el Cuadro 4 se perfila mediante algunos indicadores sociales el cuadro profundamente problemático, al que una política de auténtica regeneración tendrá que dar respuesta; en esencia, tal tipo de áreas se hallan marcadas por un profundo declive económico, social y urbano concomitante con un importante patrimonio arquitectónico, elevado valor ambiental y de imagen e histórico al mismo tiempo que cuentan con una elevada accesibilidad por transporte colectivo. La problemática esquemáticamente esbozada aún se acusa más en la zona URBAN, ya que su despoblación es mayor y cuenta también con una más elevada población inmigrante no censada; Si la cifra de desempleo es relativamente baja, esto es debido a la elevada proporción de población no activa y, muy especialmente, a la ausencia de jóvenes; respecto a la vivienda, su vejez y deficiencias constructivas han propiciado que en ella se ubique la mayor concentración de chabolismo vertical de todo el caso histórico, quizá con la excepción de Lavapiés; en cuanto al nivel de ocupación del parque inmobiliario, han proliferado las pensiones ilegales y el subarriendo hasta unos niveles sólo equiparables a la postguerra. Todo lo cual ha proporcionado el caldo de cultivo idóneo para que la marginalidad y la exclusión hayan prendido con fuerza, acompañadas de las inevitables secuelas de la prostitución, la delincuencia, el tráfico de drogas o la mendicidad. Paradójicamente, en el interior de la zona URBAN se hallan ubicadas algunas de las funciones esenciales para el funcionamiento de la metrópoli madrileña (finanzas, administración pública, comercio de calidad, etc.) al mismo tiempo que cuenta con enormes potencialidades económicas, entre las que no es la menor su rico patrimonio urbano y su inmensa oferta cultural y de ocio.

4.1. El casco histórico de Madrid, un reto permanente para las políticas urbanas

Partimos de que no merece el nombre de política urbana la que durante los 60 y 70 permitió por acción u omisión el sistemático saqueo urbanístico del casco histórico de Madrid y que fue compañera de viaje de los más feroces episodios de terciarización (Álvarez Mora, 1978). Paralelamente al proceso de democratización de la vida política municipal emprendida a finales de los 70 va tomando cuerpo el denominado “urbanismo urbano” (Solá Morales y Parcerisa, 1987), que, concebido como “recuperación de la ciudad” dejó su huella en el Plan General de 1985, a cuyo socaire se desarrollan hacia mediados de los 80 importantes programas de recuperación y grandes transformaciones urbanas en las que se integran arquitectura, obra civil y espacios

públicos, concebidos como motores de transformación urbana. Tales planteamientos, profundamente superadores del *Plan Especial "Villa de Madrid" (1977)*, todavía inspirados en la idea de "catalogación puntual de edificios" suponen para el casco histórico de Madrid la puesta en acción de la rehabilitación integrada aplicada ya para entonces en muchas ciudades europeas, de las que Bolonia sería el paradigma⁷. El Plan Especial de San Francisco el Grande o los Programas de Adecuación Arquitectónica, como el emprendido por la Empresa Municipal de la Vivienda en la Plaza Mayor de Madrid y su entorno (118 edificios afectados en su casi totalidad por el grado de protección integral del Plan General) (Martín Gómez, Pol y Sotos, 1986:106-120). Para llegar a programas de esta envergadura a nivel de pieza urbana completa se habían desarrollado experiencias previas puntuales de rehabilitación pública en el casco antiguo de Madrid tanto en tipologías de las denominadas "burguesas" como "populares" (las conocidas "corralas"), destacando entre todas experiencias el "Proyecto Piloto de Rehabilitación de la Manzana de Cascorro"⁸.

Ya en los 90 avanzan (a veces de forma más retórica que real) los planteamientos rehabilitadores de signo integrado, superadores de las acciones puntuales de contenido básicamente arquitectónico y, como mucho, urbanístico; por el contrario, desde la óptica integradora se les asigna idéntico protagonismo a la dimensión social y económica de las áreas objeto de intervención. En coherencia con tales planteamientos, ya no basta con la sola acción municipal para llevar a buen puerto los procesos de rehabilitación entendidos como estrategia de desarrollo integrado; se impone, pues, la actuación por áreas, implicando a todas las administraciones públicas en el empeño. Así se ha llegado a la firma en 1994 del *Convenio de Protocolo Residencial y Urbano del Casco Histórico de Madrid* suscrito por el Ministerio de Fomento, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento, prorrogado desde entonces por períodos anuales hasta 1999. Sin duda tal convenio supone un importante avance en la capacidad de actuar integradamente sobre el casco histórico pues va a permitir intervenir sobre piezas más amplias del tejido urbano bautizadas como *Áreas de Rehabilitación Preferente (A.R.P.)* (Fig. 2). Las tres primeras se articularon en torno a sendas plazas (Mayor, Dos de Mayo y De la Paja) en tanto que espacios de mayor significación urbana en un contexto de ciudad consolidada. En cuanto a los tipos de intervención que en el ámbito de las ARP han sido puestos en marcha por obra de los citados convenios, son de destacar:

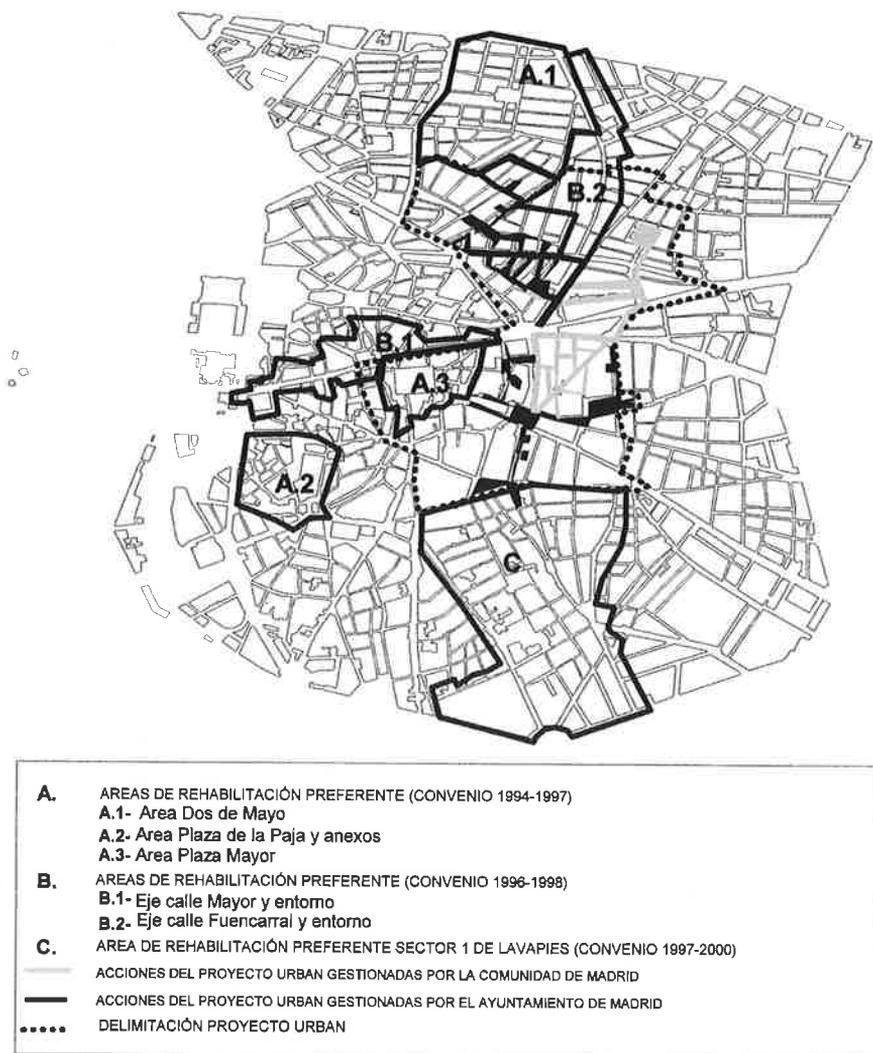
- a. Renovación de las infraestructuras y de la urbanización en general afectando a todas las redes, pavimentación de aceras y calzadas, tráfico, espacios verdes, amueblamiento, etc. y, en general, mejorando la relación del ciudadano con el espacio público; se trata de acciones de exclusiva competencia pública pero que, por lógica, han de emprenderse en íntima colaboración con las compañías responsables de la prestación de los servicios públicos básicos (agua, gas, electricidad, etc.). Hay que admitir que este grupo de acciones

⁷ La voluntad de regeneración económica a través de la intervención pública queda explícita en este P.E.R.I., concretada en la reutilización del antiguo Mercado de Pescadores en Puerta de Toledo, obra de Javier Ferrero, para destinarlo a Centro de Artesanía y Anticuário. Es pena que aquella valiente iniciativa haya tenido un final que no se merecía.

⁸ Pieza importante de este proyecto son las 25 viviendas del nº 11 de la Plaza de Cascoro, objeto de un imaginativo proyecto de rehabilitación que incluía partes nuevas y un espacio libre en su interior, lo que les valió una Mención de Honor en los Premios Europa Nostra de 1987. Mayor envergadura tuvo, si cabe, la operación rehabilitadora de las corralas de Miguel Servet, que convirtió las iniciales 112 viviendas de 28 m² en 67 de 47 más los correspondientes servicios.

FIGURA 2

ÁREAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL CASCO HISTÓRICO DE MADRID. (1994-2000).



Fuente: Documentos varios (elaboración propia).

suponen un sustancial avance respecto a operaciones anteriores desbordando los aspectos puramente visibles y puesto que de ellas se benefician cuantos agentes e instancias comparten el uso de la ciudad: residentes en todas sus variantes (permanentes o visitantes), sus vehículos en circulación o aparcados, actividades económicas, particularmente el comercio, etc.⁽⁹⁾

⁹De hecho, las obras de urbanismo e infraestructura del Barrio de Maravillas (ARP de Dos de Mayo) merecieron el Premio de Urbanismo, Arquitectura y Obra Pública del Ayuntamiento de Madrid en 1995.

- b. Programas de adecuación arquitectónica, consistentes en la intervención integral (fachadas e interior) de edificios significativos del patrimonio edificatorio del casco histórico por su propio valor intrínseco y por su aportación a la mejora de la calidad ambiental y paisajística de las calles en que se ubican. Respecto a la modalidad anterior de intervención, en este caso la iniciativa ha de ser privado-pública, pues, mientras la Administración ejecuta a sus expensas el arreglo y restauración de las fachadas, son los particulares los responsables de los arreglos a realizar en el interior del edificio, previa firma de un convenio con el propietario o comunidad de propietarios afectados; en cualquier caso, no se trata de una simple operación de fachadismo, si bien los efectos más ostensibles son de imagen.
- c. Programa de rehabilitación privada con subvenciones a fondo perdido, que pueden llegar a un 60% del presupuesto, además del paralelo apoyo técnico y jurídico para la formalización del proyecto; las ayudas, en todo caso, se gradúan en función de las propuestas, si bien el apoyo más generoso lo reciben las mejoras en los elementos comunes y estructurales del edificio (cimientos, saneamiento, cubiertas, etc.). Para las restantes mejoras les son de aplicación las mismas condiciones que regulan en toda España las ayudas a la rehabilitación y a la mejora de la habitabilidad de las viviendas en cocinas, baños, distribución interior, etc.; la subvención recibida en estos casos variará en función de criterios económicos del demandante, composición familiar, edad, etc., todo lo cual se integra mediante la aplicación de un baremo de carácter globalizador.

A lo largo del quinquenio en que este programa de ayudas ha estado vigente, se han producido incorporaciones de nuevos espacios con el fin de que las acciones cuenten con un máximo de coherencia espacial y, de esta manera, se logran resultados beneficiosos más amplios y completos. Así, para que el ARP de la Plaza Dos de Mayo alcanzara una mayor incidencia en el frente de la dinamización económica de toda el área, pareció aconsejable intervenir en el eje viario de mayor tradición comercial de toda la zona, aunque profundamente deteriorado: la calle de Fuencarral. Motivos en este caso institucionales y patrimoniales justificaron la incorporación a la ARP de la Plaza Mayor todo el eje de la calle homónima así como el caserío que la enlaza con el eje Arrenal-Plaza de la Ópera. Ambas ampliaciones han sido objeto de convenios similares a los firmados para las APR iniciales (noviembre de 1996).

Parecidos objetivos, con ciertas peculiaridades, presenta el sector del histórico barrio de Lavapiés acotado para una intensa operación regeneradora, de todo punto urgente si se tiene en cuenta que, de un parque inmobiliario de 11.878 viviendas en 1996, un 20% respondía a los rasgos propios de las infraviviendas; de aquí que el objetivo prioritario en este caso sea eliminar esta lacra residencial, a cuyo fin ha sido asimilado a la condición de ARP y, se ha puesto en pie el mismo instrumento aplicado a las restantes desde 1994: la firma de un convenio de colaboración en esta ocasión sólo entre Ayuntamiento y Comunidad (junio de 1997). Capítulo esencial del citado convenio será la rehabilitación de 4.000 viviendas mediante un cuadro generoso de subvenciones que pueden alcanzar hasta el 60% del presupuesto; se acompañan, como en las anteriores ARP otras medidas de contenido infraestructural (redes, pavimentación, etc.), ambiental (espacio público) y dotacional, este último aspecto ha de ser entendido como un rasgo diferenciador de la operación de Lavapiés. Otra diferencia

nada despreciable es el sistema de gestión previsto, que ha adoptado la forma de entidad gestora diferenciada de los organismos originarios, encargada de administrar las ayudas públicas, controlar las obras, asesorar a los propietarios en cuestiones jurídicas y financieras acerca de la rehabilitación de sus viviendas, etc.

Recapitulando, el conjunto de las operaciones citadas recubre alrededor de un 20% del caso histórico de Madrid y entre todos los programas que las amparan han recibido un importante flujo financiero evaluado en 52.359 millones de pesetas¹⁰.

4.2. La zona URBAN, epicentro de la marginalidad en el casco histórico de Madrid y rótula de las intervenciones en curso

Con los antecedentes comentados no resultaría difícil a los responsables madrileño del área de vivienda delimitar un área en la que las medidas subvencionables encontrarán acomodo en las convocatorias URBAN por tratarse de “un conjunto equilibrado de medidas de desarrollo económico, integración social y mejora medioambiental sobre la base de la cooperación local”. Con criterio pragmático se optó por proponer como área URBAN la que se ha venido en llamar “el corazón del problema” en todos los documentos elaborados para acogerse al programa por parte de las instituciones municipal y autonómica, socias también en este caso. No en vano en la zona delimitada se hallan los niveles más altos de la ciudad en degradación y marginación social, por lo que muy atinadamente ha sido denominada como auténtico “eje de la marginación” del casco urbano. Sin regatear la objetividad de esta realidad de fondo, es evidente el pragmatismo utilizado a la hora de elevar la propuesta, pues no por causalidad la pieza elegida va a actuar de “rótula” para conectar las ARP ya en ejecución más o menos avanzada es sus facetas infraestructural y de viario (¿las más fáciles o las más deseables?), lo que suponía para las instituciones involucradas una sustancial rebaja en su carga financiera por esos capítulos. Existía, por otra parte, una conexión argumental entre las APR y la zona URBAN ya que las dos más extensas (Plaza Mayor y Dos de Mayo) eran presentadas como proyectos-piloto donde ya se estaban aplicando planteamientos análogos a los exigidos por la DG XVI, gestionándose de forma colegiada y participativa¹¹.

En principio, la concesión a Madrid de una Proyecto URBAN ha de ser considerado como excepcional, toda vez que no pertenece a regiones Objetivo 1 o 2. Sea no debida a tal circunstancia, el hecho es que el Proyecto URBAN Madrid arrastró con retraso, lo que explica que las libraciones se pospusieran hasta 1997 y que sólo en el primer semestre de 1999 se haya llegado a comprometer la asignación de la UE, estimada en 2.240 millones de pesetas, más idéntica cantidad aportada por las instituciones solicitantes. La agilidad con que en tan corto lapso de tiempo (1997-1999) se han materializado las inversiones se debe a que, tanto el Ayuntamiento como la Comunidad, venían realizando en la zona operaciones muy similares a las que ahora se cofinancian, más que nada de mejora de las infraestructuras urbanas y de recuperación de su imagen arquitectónica. Es en tal capítulo donde los fondos URBAN han dado sus frutos más granados.

¹⁰ *Negocio Inmobiliario*, 24 de mayo de 1999, pag. VII.

¹¹ AYUNTAMIENTO DE MADRID (s.f.) *Renovando Madrid (Renewing Madrid, Urban Pilot Project)*, 45 pags.

CUADRO 5
CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS

Datos socioeconómicos	Zona Urban II	Distrito Centro	Comunidad Madrid
Habitantes censados	31.425	137.222	4.948.555
Inmigración legal(1)	6.100	7.015	61.139
Estimación inmigrantes no censados	4.500	8.000	50.000
Edades			
0-14 años	8%	10%	20%
+ 65 años	26%	25%	12%
Analfabetos funcionales	18%	12%	7%
Población activa	50%	57%	63%
Desempleo sobre población activa	18%	20%	22%
Desempleados de larga duración	75%	65%	50%
Mujeres	65%	60%	53%

¹ Datos procedentes del Padrón de Habitantes del año 1996.

Datos del Censo de Población y Vivienda de 1991. INE.

Fuente: Ayuntamiento de Madrid, Iniciativa comunitaria, "El corazón del problema". 1997.

Grande es el reto se le planteaba al Proyecto URBAN Madrid, dado que la zona seleccionada podría considerarse como el arquetipo de todas las lacras que aquejan a las áreas más deterioradas del casco histórico: deterioro urbano, mal estado de la edificación aquejada de falta de servicios adecuados con su consiguiente pérdida de valor, altos niveles de problematicidad socioeconómica, que se concreta en unos indicadores sociales muy elocuentes sobre el grado de degradación social existente:

- Prostitución: extendida sobre un 50% del área URBAN con la consiguiente exclusión de toda actividad comercial.
- Inmigración: 10% de inmigrantes de otras etnias en la zona URBAN frente al 5,7% del conjunto del casco histórico.
- Tráfico de drogas: Parte importante de los residentes o de los que se prostituyen en la zona son consumidores.
- Envejecimiento: El 27% de la población supera los 65 años, con los consiguientes problemas de soledad y necesidad de atención externa¹².

En el Cuadro 5 se recogen algunos datos socioeconómicos particularmente elocuentes sobre el grado de deterioro comparativo entre los tres ámbitos territoriales de referencia (municipio, distrito centro y zona URBAN), del que es fácil colegir el grado de dualización que la zona presenta respecto al municipio en su conjunto e incluso, aunque en menor medida, respecto al casco histórico. Si aplicamos un análisis más detenido a la calidad residencial de la pieza urbana seleccionada, la valoración resultante no puede ser más negativa. Los datos porcentuales que aporta el Cuadro 6

¹² Los citados indicadores no reúnen los suficientes requisitos de seriedad y fiabilidad, aunque sí tengan valor demostrativo y elocuencia. Cfr. AYUNTAMIENTO DE MADRID. Departamento de Iniciativas Europeas. *Programa Urban Madrid 1999* (Documento interno policopiado).

CUADRO 6
CARACTERIZACIÓN DE LA VIVIENDA EN LA ZONA URBAN DE MADRID

Caracterización de la vivienda						
Régimen de tenencia	Viviendas en propiedad 50%	Viviendas en alquiler 41%	Otros regímenes 4%	No consta 5%		
Ocupación de viviendas	Viviendas ocupadas 68%	Viviendas desocupadas 29%	No consta 2%			
Superficie útil	Menos de 31 m ² 17%	De 31 a 60 m ² 39%	De 61 a 90 m ² 26%	De 91 a 150 m ² 16%	Más de 150 m ² 2%	
Año de construcción	Antes de 1901 69%	De 1901 a 1930 13%	De 1931 a 1960 7%	Posteriores a 1960 11%		
Equipamiento	Sin agua caliente 28%	Con retrete colectivo 4,6%	Sin calefacción 29,2%	Sin teléfono 32,6%	Sin baño o ducha 17%	
Nivel de ocupación	Con un miembro 27,1%	Con dos miembros 32,3%	Con tres miembros 19,5%	Con cuatro miembros 12%	Cinco y más 9,1%	
Número de habitaciones	Con una habitación 26,3%	Con dos habitaciones 38%	Con tres habitaciones 19,5%	Con cuatro y más 15%		
Infravivienda	Por superficie 11%	Por habitabilidad 24%				

Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Iniciativa comunitaria, "El corazón del problema". 1997.

son tan elocuentes que ahorramos al lector una exégesis de los mismos que juzgamos innecesaria: pequeñez, antigüedad, bajo nivel de equipamiento, alto abandono... Ocurre, sin embargo, que el Proyecto URBAN no prevé partidas específicas para rehabilitación de vivienda, que, por tanto, habrá de acogerse a los planes de vivienda, o en su caso, a las generosas ayudas de los ARP.

4.3. Unas medidas necesarias pero manifiestamente insuficientes para resolver la magnitud de los problemas observados

El Proyecto URBAN se incardina plenamente en una metodología integrada para la intervención en áreas problemáticas, que consiste en la trabazón de diversos instrumentos y actuaciones aplicados a espacios concretos (en este caso a la zona URBAN) con la finalidad de mejorar el marco de vida de la población, propiciar la cohesión social y dinamizar económicamente la zona elegida; de tal forma se pretende alcanzar la regeneración integral del espacio físico, de la población y de la economía de la pieza urbana en cuestión. Se opta, por tanto, por una fórmula de regeneración urbana consistente en concentrar una batería de actuaciones sobre una zona bien identificada por su morfología, su base social y vivencial, evitando con ello los riesgos de la dispersión y el distanciamiento de los residentes hacia lo que no les afecta directamente. En definitiva, se trata de políticas "de área" con sus aportaciones y sus insuficiencias. Nada realmente nuevo, salvo el patrocinio de la Unión Europea, que no se había caracterizado hasta finales de los 80 por una auténtica política urbana.

La actuación por barrios como forma de aplicar estrategias globales también es cosa de los 90 en la experiencia madrileña, aunque tenga antecedentes tan venerables como frustrados en los P.A.I. (Programas de Actuación Inmediata) de finales de los 70 en pleno período predemocrático. La idea de configurar áreas de regeneración coincidentes con piezas concretas bien identificadas como problemáticas puede merecer opiniones contradictorias; todo depende de cómo se seleccionen y, sobre todo, cómo se trasladen los resultados al conjunto de la ciudad, eludiendo los riesgos del localismo reduccionista. Pues bien, en el caso de Madrid se viene optando por esta fórmula regeneradora ya desde los ARP y continuando por el Proyecto URBAN. Dicha estrategia, desglosada en fases y líneas de actuación, forma la parte sustancial de los documentos elaborados por encargo del Ayuntamiento de Madrid para su presentación ante las instancias comunitarias¹³:

- a. En la fase 1, centrada en el Escenario Urbano, se incluyen aquellas medidas destinadas a mejorar los elementos del entorno construido, ese que garantiza la calidad de vida básica de los ciudadanos: vivienda, infraestructuras, dotaciones y equipamientos básicos.
- b. La fase 2, rotulada como Los Actores, aspira a dinamizar a los vecinos, sobre todo a su fracción estructurada en organizaciones vecinales; se trata de ayudar, pues, mediante una batería de medidas a los residentes para que se conviertan en los protagonistas de su entorno, favoreciendo para tal fin su autoorganización y su capacidad de enfocar creativa y responsablemen-

¹³ AYUNTAMIENTO DE MADRID (s.f.) *Urban II. Iniciativa Comunitaria*, pp. 15-17.

te sus problemas. Son de destacar en esta fase la promoción de las potencialidades específicas del barrio (comercio especializado, artesanía, etc.), de manera que sobre ellas grave en buena medida la generación de empleo, evitando que se destruya el existente. En línea con las sugerencias comunitarias, se apuesta por promocionar nuevos yacimientos de empleo vinculados a la mejora ambiental, a la integración de colectivos en dificultades y a los servicios de proximidad, entre otros.

- c. A la fase 3 (la Escena Urbana) correspondería, una vez completadas las etapas previas, mejorar la imagen del área respecto al exterior, de manera que recupere su atractivo con la consiguiente puesta en valor de oportunidades deterioradas o minusvaloradas como el comercio. El tratamiento de las vías de acceso a las travessías del barrio así como de los elementos más visibles de los edificios (fachadas, medianeras) formarán el núcleo central de esta fase.

Se trata, en total, de nueve líneas de acción, que sólo sobre el papel y en abstracto pueden colocarse en pie de igualdad y cuyo simple enunciado se nos antoja artificial y poco realista, en particular las que se refieren a la organización de los vecinos, verdaderamente inalcanzable habida cuenta de la estructura social de las áreas problemáticas. Siendo esta incoherencia estructural ya una grave deficiencia congénita, el mayor inconveniente para llevar a cabo tan ambicioso plan de acción es de carácter instrumental y, a la postre, financiero. Y eso que cuando llega el Proyecto URBAN ya se había invertido sólo en las ARP 4100 millones de pesetas y en las zonas contiguas ya estaban gastados o en vías de serlo otros 10.800, todo ello con unos resultados considerados insuficientes por los propios redactores del Proyecto URBAN. Por ello, ante la imposibilidad de poner en aplicación sistemáticamente la estrategia global enunciada en esquema, a la hora de articular el plan de inversiones del Proyecto URBAN, se optó por “actuar simultáneamente en todos los frentes con el fin de crear expectativas de las posibilidades de renovación de un área sistemáticamente soslayada” (se supone que en anteriores intervenciones). Visto desde tal perspectiva, tiene coherencia que, aún en la fase de proyecto, se proponga actuar simultáneamente en cuestiones tan dispares como atender al colectivo de prostitutas, promover actividades de dinamización de los grupos de población, crear un centro de estímulo y apoyo a jóvenes empresarios o bien crear una ludoteca para mejorar la integración interétnica¹⁴.

Si de la faceta social pasamos a las medidas programadas para estimular la promoción económica de la zona, las propuestas son no menos abigarradas, del turismo al comercio pasando por el teatro. Ello no obsta para que, a la hora de la verdad presupuestaria, la parte del león se va a asignar a las medidas del medio ambiente urbano, término tras el que se esconde desde el arreglo de las fachadas, al viario (pavimentación, ornato, iluminación), los espacios públicos o las redes de servicios. Pero es que, incluso cuando se pretende estimular la actividad económica (sea este el comercio o la actividad teatral), las acciones más socorridas y más caras volverán a ser la remodelación de calles y plazas en sus aspectos más tangibles y de pura imagen (señalización, rotulación, iluminación, etc.). Frente a estas medidas de mejora de la

¹⁴ Urban II, *ibidem.*, pp. 15-17.

CUADRO 7
DISTRIBUCIÓN SEGÚN ENTES GESTORES Y PARTIDAS DEL PRESUPUESTO DEL PROYECTO URBAN MADRID

Medidas	Ayto. de Madrid	%	Comunidad de Madrid	%	Total	%
Medida 1. Mejora del medio ambiente urbano	960.997.503	76,5	1.247.444.105	46,1	2.208.441.608	55,7
Medida 2. Desarrollo del tejido económico	221.594.225	17,6	303.254.292	11,2	524.848.517	13,2
Medida 3. Dotación de equipamientos sociales y culturales	23.500.000	1,9	606.574.960	22,4	630.074.960	15,9
Medida 5. Evaluación y gestión del proyecto	0	0	20.491.767	0,7	20.491.767	0,5
Medida 6. Programas sociales	49.940.214	3,9	526.874.081	19,5	576.814.295	14,5
Total	1.256.031.942	31,7	2.704.639.205	68,3	3.960.671.147	

Fuente: Departamento de Iniciativas Europeas. Programa Urban Madrid, 1999.

“faz urbana”, exclusivamente dependientes del presupuesto, iniciativas como el centro de atención a microempresas de jóvenes empresarios o el programa de promoción de actividades teatrales (Centro de Tecnología del Espectáculo) se perciben como puro voluntarismo a la vista de la realidad de la zona URBAN o coartada para convencer a los burócratas de Bruselas de que se cumplen los requisitos para aspirar a las ayudas. Los números cantan (Cuadro 7).

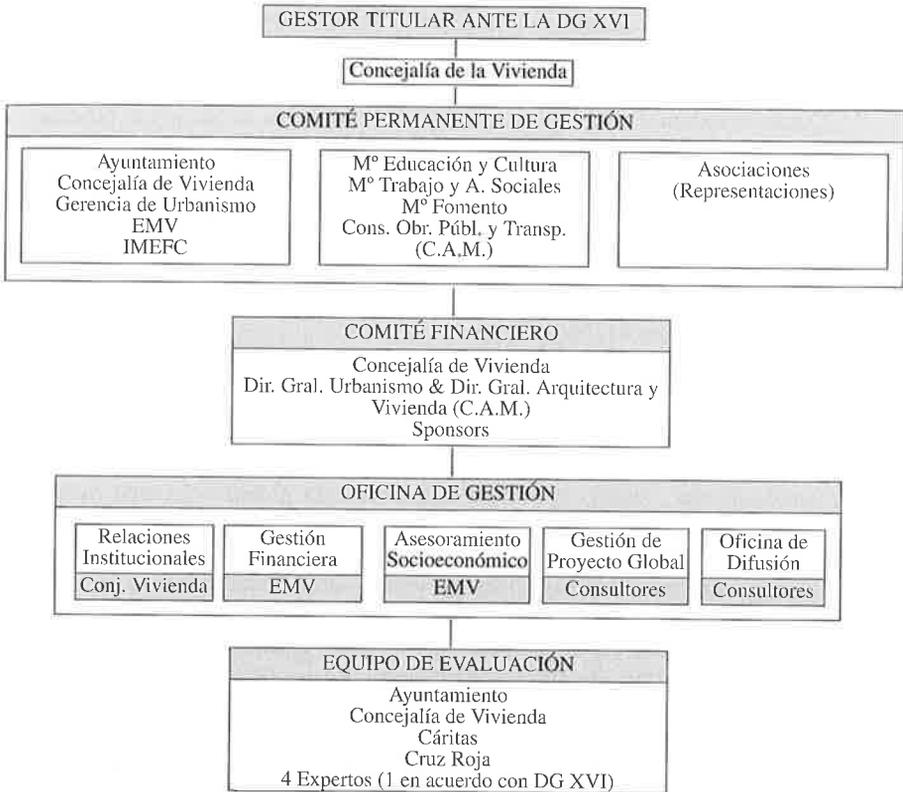
Como es habitual en los programas comunitarios, la financiación procede, a partes iguales, de la UE y del organismo beneficiario. En el caso de URBAN Madrid el 50% que asume la parte española se reparte, a su vez, entre la Comunidad de Madrid (51,5%), el Ayuntamientos (27,3%), el Ministerio de Fomento(11,8%), otros organismos de la administración central (Asuntos Sociales, Educación y Cultura) con el 2,4% y otras organizaciones sociales (ONCE y sponsors), que totalizan el 5,1% de la inversión española. A la hora del gasto, la Comunidad gestionará el 68,3% y el Ayuntamiento el restante 31,7%.

4.3. Un marco institucional para la regeneración urbana

Las ARP habían servido de banco de pruebas para la puesta en vigor de un *modus operandi*, que, siendo válido para la estrategia global del casco histórico, también habría de serlo para el Proyecto URBAN. Ello valdría, de entrada, para la cooperación entre las tres administraciones con competencias sobre Madrid (Estado, Comunidad y Ayuntamiento), las cuales ya tenían suscrito un convenio marco para actuar sobre el casco histórico, ampliable a convenios específicos de carácter sectorial o temático (fomento del empleo o presencia policial entre los extremos) y dando entrada, según el tema lo aconsejara, a dependencias especializadas de todas o varias de las administraciones referenciadas. Más allá del ámbito público, también estaba previsto incorporar al sector privado en forma de operaciones de patrocinio. En la misma línea de cooperación se veía como altamente aconsejable promover con entidades (Cámara de Comercio) o asociaciones el desarrollo de programas. El caso de la modernización del comercio tradicional podría ser, en tal sentido, ejemplar. En general, una estrategia de participación, que implique a vecinos y asociaciones en la solución de los problemas del área, habrá de ser, sin duda, una eficaz palanca para la obtención de los recursos financieros procedentes de los fondos estructurales (FEDER, FSE) o de cohesión.

La voluntad de integrar la diversidad institucional que respalda al Proyecto URBAN y el compromiso de la sociedad con su espacio toma cuerpo, al menos formalmente, en su estructura de gestión (Fig. 3). Ahora bien, la representación global del proyecto ante la UE la ostenta el Ayuntamiento de Madrid a través de la Concejalía de la Vivienda, auxiliada por un comité de gestión permanente, que toma las grandes decisiones respecto a modificar los límites del proyecto en el marco del contrato con la UE o está facultado para modular (variar, suprimir o dar por terminadas) las acciones contempladas en el proyecto. Un comité financiero y un equipo de evaluación completan los niveles de corresponsabilidad. Ahora bien, la oficina de gestión vuelve a ser territorio de la concejalía de vivienda y de su apéndice la EMV (Empresa Municipal de la Vivienda). Lo cual no está reñido con que haya dos estructuras de gestión para la ejecución de las respectivas acciones, que reproduce la general, lo que

FIGURA 3
ESTRUCTURA DE GESTIÓN DEL URBAN MADRID



Fuente: Ayuntamiento de Madrid. Iniciativa Comunitaria, "El corazón del problema". 1997.

tiene una lógica político-administrativa incuestionable, explicable además por el mayor compromiso presupuestario que asume la Comunidad de Madrid. Los particularismos y reticencias que suelen ser moneda corriente en el funcionamiento de la administración española no parecen navegar en el sentido de una auténtica gestión integrada de una programa integral.

4.4. La incidencia del Proyecto URBAN en el caso histórico de Madrid

Entre las virtudes de los programas europeos son de destacar la publicidad y el sometimiento a unos plazos de ejecución previamente aceptados; en el caso del Programa URBAN todos los proyectos a él acogidos tienen como fecha de cierre el 31 de diciembre de 1999, lo cual, unido al retraso de Madrid en incorporarse al programa, ha influido sobre el ritmo de los trabajos. Esta circunstancia, en el caso de las mejoras físicas de la ciudad, puede ser obviada sin grandes problemas al margen de las molestias a la ciudadanía o las deficiencias en la ejecución, cuando se trata de incidir

sobre procesos sociales o resolver agudas situaciones de multiprivación, los ‘tempos’ han de ser más reposados y las medidas mucho más meditadas. No es nuestra intención en este texto entrar a valorar y, mucho menos, a juzgar la ejecución del URBAN Madrid, cualquier observador imparcial advertiría un claro desfase entre el montante de inversión que debía hallarse comprometido a principios de 1999 y los resultados alcanzados. Y no podía ser por menos, ya que tres años (1997-1999), por muchos medios financieros que se pongan en juego, son manifiestamente insuficientes para afrontar con un mínimo de éxito los retos del “eje de exclusión”, como ha sido calificada el área URBAN Madrid. De la intensidad inversora en el Proyecto URBAN Madrid es buena prueba los casi 4.000 millones de inversión, cuyo desglose por tipos de medidas queda reflejado en el Cuadro 7.

A la medida 1 (mejora del medio ambiente urbano) se han acogido las “mejoras de las condiciones medioambientales y urbanas de la zona”, básicamente centradas en conseguir la convivencia entre el tráfico rodado y el peatonal, reducir la contaminación ambiental y recuperar zonas degradadas u obsoletas para el disfrute de la población residente. Un buen racimo de calles y plazas del casco histórico (Fig. 4) han experimentado una manifiesta mejora en su imagen formal, consistente en la sustitución de pavimentos de aceras y calzadas, adecuación de todas las redes de servicios, instalación de nuevo mobiliario urbano y plantío de arbolado. Todas estas medidas se han reforzado en la Plaza de Vázquez de Mella, inutilizada para uso público durante décadas por un aparcamiento; su “enterramiento” va a ir acompañado por la remodelación completa de la plaza, calles adyacentes y adecuación arquitectónica de las fachadas.

La medida 2 (mejora del tejido económico), a pesar de lo que su enunciado pudiera traslucir, en la práctica se acabará concretando en actuaciones también sobre la edificación y los espacios públicos, es decir, sobre el espacio físico de la ciudad. Dos son los proyectos amparados en esta medida destinados a revitalizar otras tantas actividades muy genuinas de la zona URBAN: el pequeño comercio y la actividad teatral, en la que se viene observando una acusada crisis necesitada de urgente atención. A ello se orientan las dos actuaciones previstas, ambas gestionadas por la Comunidad: rehabilitación del mercado de San Miguel y medidas para la promoción y el desarrollo del sector teatral; por su parte el ayuntamiento impulsa un programa de adecuación arquitectónica de fachadas (221 millones previstos) en el entorno de la calle de Montera¹⁵, que también se extenderá a las viviendas y locales de la zona, afectados por la decadencia general de la función comercial tradicional. De igual manera, se ha llegado a la conclusión de que la rehabilitación del Mercado de San Miguel “es fundamental para mejorar la competitividad del comercio de la zona y para el mantenimiento de la identidad de la zona donde se ubica”, según reza la *Memoria de Ejecución del Proyecto Urban de Madrid al 31.12.1998*. En cuanto a las ayudas al sector teatral, se han concretado en subvenciones a fondo perdido para mediada docena de teatros (Fig. 4), que ascienden, entre aprobadas y concedidas para los ejercicios 98-99 a 175 millones. En el mismo bloque de medidas habría que contemplar la concesión de apoyos a las

¹⁵ Semejante propósito de recuperación comercial y residencial pretende la acción prevista para 1999 en la Gran Vía, que, siguiendo la lógica de operaciones anteriores, se habrá de alcanzar mediante mejoras del espacio público (pavimentación, señalización) y de la edificación (tratamiento de fachadas, rehabilitación de teatros). Trascurrido todo el año 1999, esta difícil operación aún no se ha iniciado.

PYMEs comerciales de la zona URBAN (81 millones pendientes de reformulación presupuestaria), complementando, de esta forma, la actuación realizada en el mercado de San Miguel.



El proyecto URBAN Madrid ha devuelto a la Plaza de Vázquez de Mella su primitiva imagen de amplitud y regularidad mediante el enterramiento del antiestético aparcamiento construido en los años 60.

Como una medida más del plan de dinamización de la actividad teatral en el área URBAN hay que entender la parte de la medida 1 (mejora del medio ambiente urbano) asumida por el Ayuntamiento de Madrid. Se trata en este caso de crear un “árbol” de itinerarios que unan los principales cines y teatros incluidos en el interior de la zona URBAN¹⁶. Es de destacar la alta densidad de cines y teatros en el centro de Madrid (en 0,7 km² se ubican 18 teatros y 19 cines); el Proyecto URBAN pretende reforzar la “imagen de marca” que cines y teatros proporcionan a la zona mediante una serie de medidas que refuercen su personalidad y su más fácil reconocimiento como oferta lúdico-cultural integrada. Conseguir una imagen global de calidad para tan potente equipamiento de ocio será, también en este caso, el resultado de mejoras en la pavimentación, la señalización, la iluminación y la publicidad. En los seis itinerarios previstos (Fig. 5) se realizará una inversión de 967 millones de los 1.250 para este proyecto concreto, una cifra ciertamente elevada (24,4 % de todo el Proyecto URBAN Madrid), pero que está proporcionando una importante rentabilidad en términos de imagen al ayuntamiento, que aporta el 50% del costo de la operación¹⁷. Además, gracias a esta red de itinerarios se conseguirá conectar la ARP I y II con el sector Lavapiés.

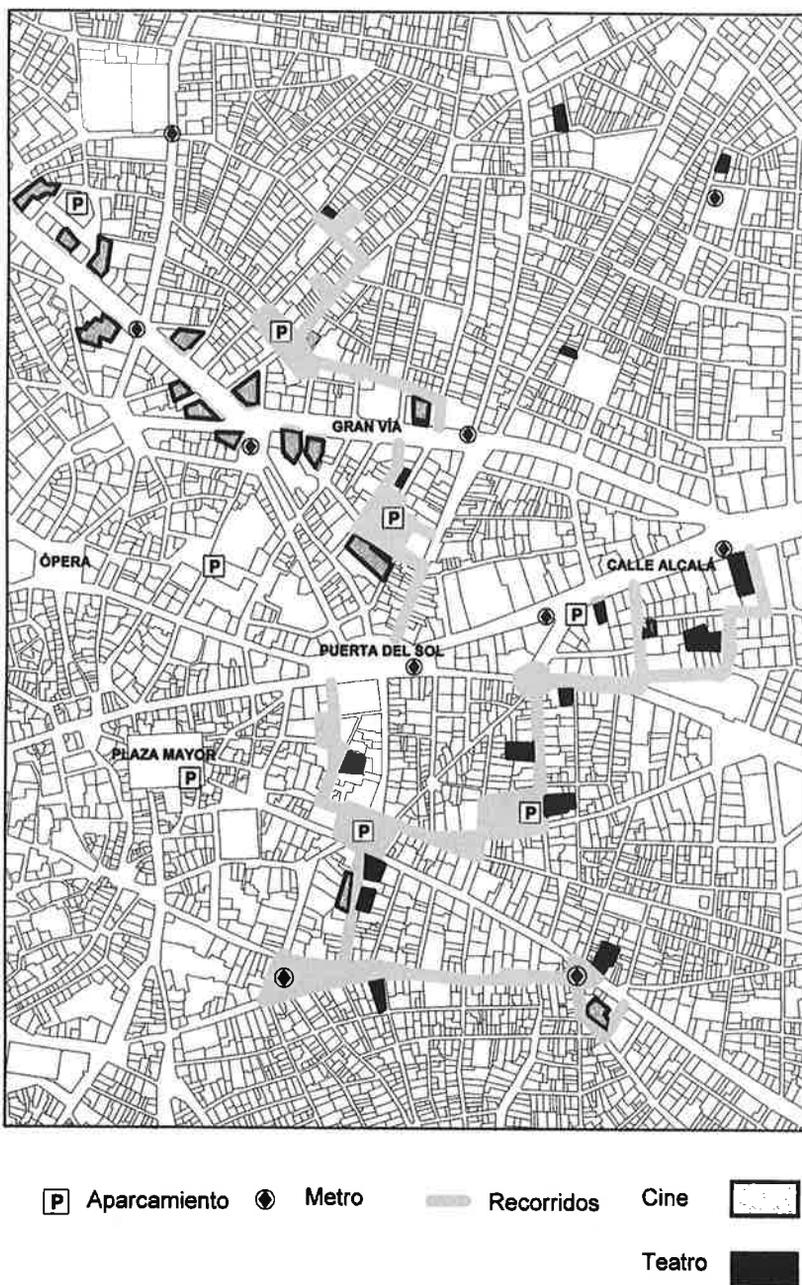
La medida 3 (dotación de equipamientos sociales y culturales) y la medida 6 (programas sociales) han de ser comprendidas de forma conjunta, ya que son rigurosamente complementarias; no en vano la primera tiene como finalidad la adquisición, rehabilitación y equipamiento de inmuebles o locales para ser destinados al desarrollo de los distintos programas sociales comprendidos en la medida 6, cuyos beneficiarios serán básicamente colectivos en situación de grave dificultad (prostitutas, magrebíes, mayores enfermos, etc.). Estas son las medidas que, en conjunto se hallan más rezagadas, pues sólo en 1997 la Comunidad, responsable de esta línea de acción, no había comenzado los estudios de mercado previos para identificar los edificios y locales más aptos para el desarrollo de tales programas, previa rehabilitación y adaptación, y en 1998 se realizaron las compras por un total de 540 millones (Fig. 4). Cuando se escribe este texto sólo uno de tales equipamientos sociales había sido inaugurado para el fin previsto.

Es de la máxima coherencia con los principios inspiradores del Programa URBAN que, también en el Proyecto URBAN Madrid, se preste una atención preferente a los efectos de la fuerte degradación social que la los barrios desfavorecidos padecen. Es tristemente real la condición de “eje de la exclusión” de la zona URBAN Madrid, lo que supone la presencia en ella de manera muy ostensible de determinadas lacras sociales tales como la prostitución, la mendicidad, la delincuencia o el tráfico de drogas. De aquí que los programas destinados a atender a los colectivos afectados reciban una destacada atención en el Programa Operativo, reflejados en la parte del presupuesto que se les asigna (33,8 %, incluyendo instalaciones y programas sociales). En síntesis, se trata de acciones dirigidas a prevenir, paliar o

¹⁶ Esta actuación ha sido favorecida con el Premio Churriguera de Diseño Urbano en su edición de 1999, concedido por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid. Más detalles sobre ella pueden encontrarse en el artículo de Beatriz Blanco, autora del proyecto: “El hilo de Ariadna nos guía por el laberinto de la ciudad. Estrategia para la rehabilitación del entro histórico de Madrid” (en) P. CAPUTO, coord., *Madrid-Milano. Forma dellacittá e progetto urbano*. Milano, Electa, 1998, pp. 101-114.

¹⁷ “El ministro de Economía y el alcalde de Madrid inauguran el primer itinerario de cines y teatros de Madrid”, Nota de prensa de los Servicios de Prensa del Ayuntamiento de Madrid, noviembre de 1998.

FIGURA 5
 PROPUESTA DE ITINERARIOS PARA LA CONEXIÓN DE LOS PRINCIPALES CINES Y
 TEATROS DEL ÁREA URBAN



Fuente: Programa URBAN Madrid.

corregir la situación particularmente grave que padecen los colectivos más marginalizados. Los programas que para intentar avanzar por este escabroso camino se hallan en el telar todavía a finales de 1999. Los equipamientos previstos para este línea de acción serán:

- Centro de día de apoyo a menores y jóvenes en dificultad social (hijos de madres solas, inmigrantes, etc.), objeto ya de acciones específicas. El centro en cuestión, en que colaboran el Ayuntamiento y la Comunidad, tiene asignado un local municipal en la calle Infantas con capacidad para 12 niños y será gestionado por la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAM).
- Centro de día para enfermos mentales crónicos, justificado por existir en la zona URBAN Madrid un importante número de personas con enfermedades mentales graves y crónicas que tienen dificultades de distinto grado en su funcionamiento psicosocial y en su integración comunitaria. Para su ubicación se ha adquirido un inmueble en la Plaza Vázquez de Mella y será gestionado por la empresa de servicios sociales Gabinete de Trabajo Social Grupo 5, S.L., siendo su capacidad para 90 personas.
- Escuela de mediadores sociales para la inmigración, que, por iniciativa de la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, aspira a contribuir a la integración en la sociedad madrileña de personas y colectivos de origen extranjero mediante la formación en mediación e interculturalidad. Su gestión se halla asegurada mediante un convenio de colaboración con la Oficina Regional de la Cruz Roja de Madrid. Ya en funcionamiento, se halla pendiente de su ubicación definitiva en la calle Jardines (Fig. 4).
- Centro de días para enfermos de Alzheimer con capacidad de autonomía limitada en grado moderado o severo residentes en la zona URBAN, donde se prevé atender 40 personas, una vez se realice el estudio previo sobre la población potencialmente demandante.
- El Centro de información y recepción para mujeres magrebíes es también otro de los que ha logrado ser puesto en funcionamiento en el período de vigencia del Programa, iniciando su andadura en diciembre de 1998 con el nombre de Baity, gracias a la aportación de 200 millones por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid. Ubicado en la calle de la Aduana (Fig. 4), sus 600 m² se destinan a talleres para orientación laboral, biblioteca, despachos para asistencia social e incluso cocina y una sala para atender a los hijos de las inmigrantes; su labor informativa se considera esencial para prevenir la exclusión social y las situaciones de riesgo que acechan a muchas mujeres magrebíes residentes en la Comunidad de Madrid¹⁸.

Otros programas sociales comprendidos en el Proyecto URBAN Madrid también han demorado su puesta en ejecución hasta 1999, los cuales, cuenten o no con un centro específico, están destinados a atender o prevenir los efectos de la exclusión en grupos más expuestos o vulnerables: niños residentes en la zona procedentes de familias monoparentales o inmigrantes, familias con escasos recursos económicos y por ende necesitadas de apoyo para superar sus carencias en educación

¹⁸ "Baity, casa de día de las mujeres magrebíes". *Revista 8 de mayo*, nº 32, 1998, pp. 10-11.



La Plaza del Carmen (arriba), en la que se ubican los cines Madrid y el teatro Muñoz Seca, y la Corredera Baja de San Pablo con el teatro Lara forman parte de la red de itinerarios de cines y teatros, auténtico proyecto-estrella del URBAN Madrid.

y cuidado; mujeres vinculadas al mundo de la prostitución, preferentemente con hijos a cargo y que desean abandonar su actual actividad. Como medida transversal a todos ellos una amplia campaña de prevención antidroga está prevista para ser también iniciada en 1999. No dudamos de que las previsiones de inversión para todas estas líneas de puro contenido social se habrán alcanzado, al menos a nivel de compromiso, cuando se cierre el programa a finales de 1999. Lo que no impide que sea razonable un cierto escepticismo sobre lo presuntuoso del empeño de resolver a plazos preestablecidos por políticos y presupuestos los graves problemas sociales de las zonas desfavorecidas.

5. BALANCE Y CONCLUSIONES DESDE EL ESCEPTICISMO SOBRE LA SOLUCIÓN LOCAL A PROBLEMAS ESTRUCTURALES

Las instituciones local y autonómica de Madrid han creído ver en los fondos comunitarios una apetitosa forma de subsanar sus carencias financieras para abordar políticas de regeneración en áreas urbanas problemáticas. En este texto se ha prestado atención preferente al Programa URBAN, presupuestariamente conectado al mejor dotado en recursos financieros de todos los fondos estructurales, el FEDER. Fuera del área URBAN pero también ubicado en el casco histórico, el barrio de Lavapiés es el más favorecido por los Fondos de Cohesión a través de inversiones en mejoras ambientales (abastecimiento, espacios verdes, accesibilidad). Con estos y otros proyectos Madrid en su conjunto ha conseguido de los fondos comunitarios cantidades estimadas en los 25.000 millones de pesetas.

Limitándonos al casco histórico, gracias a las subvenciones de la UE su proceso de regeneración ha experimentado un considerable impulso al menos en sus aspectos más visibles (espacio público) o más urgentes (grupos excluidos). Es, si embargo, dudoso que con o sin ayudas comunitarias se haya aplicado un programa auténticamente integral de carácter global. Esto no significa que las invocaciones al carácter integral de las actuaciones propuestas en el marco del Proyecto URBAN formaran parte de una argumentación oportunista destinada a captar los sustanciosos fondos comunitarios, cuyos gestores exigen como condición previa que las medidas subvencionables se incardinan en una planificación urbana integrada. Que tal premisa se cumple es remitido de forma permanente en los documentos al nuevo Plan General de Ordenación Urbana, aprobado de forma definitiva precisamente en la primavera de 1997, como en su derivado Plan Especial del Casco Histórico de Madrid. Asimismo, es impecable el discurso integrador que constantemente se explicita en los documentos elaborados para solicitar la incorporación de Madrid al Programa URBAN: se trata de atajar el proceso de desintegración urbana del casco histórico en sus múltiples dimensiones (social, económica, urbanística) mediante una terapia alejada de las preocupaciones excesivamente morfológicas y arquitectónicas de otras épocas. Tampoco sería, en principio, objetable la actuación por barrios fundamentada en un mejor aprovechamiento de las potencialidades ligadas al "sentido del lugar" con toda su carga motivadora para los actores urbanos.

El armazón argumental de la estrategia global, tan confesadamente multiobjetivo, y su articulación local (por piezas urbanas) era sin duda impecable. Abrigamos muy serias dudas, empero, sobre el rigor de la delimitación del área de actuación, cuya

justificación nunca ha sido explicitada en la documentación manejada, y esto es válido tanto para la zona URBAN como a sus predecesoras ARP. Tenemos, en todo caso, indicios de que lo que preocupó a los responsables de delimitar el área URBAN fue ensamblar las ARP con la zona de Lavapiés y, de paso, aprovechar con finalidad claramente utilitarista la “percha” cultural de los teatros y cines. Sería por más elocuente constatar si los planes de cambio de uso de sus locales que abrigan no pocos empresarios de salas de cine y de teatro han sido abandonados ante tan ardiente interés por el arte de la Talía que está demostrando el Ayuntamiento de Madrid. Pero es, sin duda, la denominada estrategia global la que más resistencias presenta para ser admitida como el sólido armazón que un proyecto de la complejidad del Proyecto URBAN necesitaría para poder soportar con seguridad la travesía hacia su realización. Como muestrario de buenas intenciones podría ser válida pero no como un auténtico plan de acción o, al menos, como proyecto de un más amplio plan estratégico específicamente diseñado para el casco histórico, cuyo embrión ya existía desde el Plan Estratégico de Madrid de 1993¹⁹. Por lo demás, el supuesto plan global presenta una estructura arbitraria y confusa y unos epígrafes tan caprichosos como la analogía teatral que los inspira (escena, escenario y actores).

Con todo, son los hechos los que más duramente cuestionan la presunta globalidad de la estrategia permanentemente invocada en el URBAN Madrid y, más en concreto, la distribución de las inversiones por tipos de medidas. Esta simple constatación permite deducir el absoluto protagonismo que se asigna en el programa a la fábrica física de la ciudad. En última instancia, con argumentos diferentes pero a la postre confluyentes, todas las medidas acaban privilegiando la materialidad de la ciudad, bien en forma de mejoras y embellecimiento de viario y de fachadas, bien adaptando funcionalmente espacios productivos, prácticamente reducido en este caso a la rehabilitación del mercado de San Miguel y de un puñado de teatros. Pero incluso, cuando se trata de equipamientos de contenido social, a punto ya de concluir el Proyecto URBAN Madrid, apenas se ha pasado de la fase de adecuación arquitectónica. Ni los medios destinados a apoyar iniciativas vecinales, ni la dinamización de actividades (artesanía, turismo, oficios escénicos) se han concretado en acciones realizadas o en curso de serlo. Ya desde la redacción del Proyecto la idea de crear viviendas para jóvenes y mayores fue eludida remitiéndola a las políticas sectoriales en materia de vivienda, donde sigue latente. En suma, hay que admitir que el Proyecto URBAN Madrid ha dignificado el área del casco histórico sobre la que ha actuado, pero la solución de los graves problemas que en él sobreviven no van a desaparecer con el recurso a la simple mejora del escenario formal de la ciudad o con medidas de corte benefactor para los estratos ínfimos de la exclusión. El tan siquiera plantearlo demuestra, o bien que se sigue aferrado a imposibles tesis deterministas de ingeniería social, o bien que los programas comunitarios dan cobertura a políticas urbanas aún ancladas en la forma pero convenientemente adobadas con la argumentación integradora.

¹⁹ “Programa de Desarrollo Endógeno para el Distrito Centro de Madrid”, incluido en el *Plan Estratégico de Madrid*, Fase IV (Programas de Actuación), 1993, pp. 154-185.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MORA, A. (1978) *La remodelación del centro de Madrid*. Madrid, Ayuso, 239 pags.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1996) *Urban-2, El Corazón del Problema*, 58 pags.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (1997) *Regeneración y futuro de los centros metropolitanos*. Madrid, Concejalía de la Vivienda, 229 pags.
- CAMPESINO, A.J. (1989) "Política urbanística en centros históricos españoles" (in *XII Congreso Nacional de Geografía(Sociedad y Territorio)*. Valencia, A.G.E.-Universidad, pp. 411-417.
- CASTELLS, M. (1979) "La intervención administrativa en los centros urbanos de las grandes ciudades". *Papers*, pp. 227-251.
- DÁVILA LINARES, J.M.(1993) "La recuperación integrada de los centros históricos..." *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº 98, pp.
- EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Regional Policies (1996) *Urban Pilot Projects (Annual Report)*.
- EUROPEAN COMMISSION. (1997) *La Europa de las Ciudades. Actuaciones comunitarias en medio urbano*.
- EUROPEAN COMMISSION. (1998) *Second Report on Local Development and Employment Initiatives* (Documento en Internet).
- FEDER-FSE (1997) *Programa Operativo Urban-España 1994-1999*. Cfr. "Madrid. Casco Histórico de Madrid", pp. 625-673.
- ITUR-FEMP (1986) *Planeamiento especial y rehabilitación urbana*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Secretaría General Técnica, 165 págs.
- FOREMAN-PECK & GRIPAIOS, P.A. (1977) "Inner city problems and inner city policies" *Regional Studies*, pp. 401-412.
- MARTÍN GÓMEZ, J.L., POL, F. Y SOTOS, C.(1986) "Madrid: el programa de adecuación arquitectónica de la Plaza Mayor y su entorno..(in) POL, F., coord. *Arquitectura y Urbanismo en las ciudades históricas*. Cuenca, UIMP, pp. 106-122.
- PROMADRID (1993) *Plan Estratégico de Madrid. Fase IV: Programa de Actuación*. Madrid, 551 pags.
- SCOTT, C.M. (1995) "El desafío 'city challenge'. Un plan innovador para regenerar las zonas más deprimidas de Gran Bretaña". *Urbanismo COAM*, nº 24, pp. 52-61.
- SOLA-MORALES, M.de & PARCERISA, J. (1987) "El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en siete capitales españolas". *Estudios territoriales*, nº 24, pp. 35-51.
- VALENZUELA, M. (1988) "Cascos históricos y dinámicas territoriales. El caso de las ciudades medias de la Meseta" (in) *Toledo, ciudad viva?; Toledo, ciudad muerta?*. Toledo, Colegio Universitario, pp. 537-553.
- VALENZUELA, M. (1989) "Áreas centrales y periferias urbanas en la Europa Comunitaria". *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Vol. CXXIV-CXXV, pp. 103-138.

- VALENZUELA, M. (1996) "Bienestar-malestar en las periferias urbanas" (in) LÓPEZ TRIGAL, L., edit. *Ciudad y Alfoz*, León, Universidad, pp. 25-43.
- VÁZQUEZ, C. (1996) "Aproximación teórica al concepto de gentrificación" (in) *Documentos de Investigación en Geografía Humana*. Madrid, Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid, 25 pags.

ISBN 84-95211-39-4



9 788495 211392



UNIVERSIDAD DE BURGOS
SERVICIO DE PUBLICACIONES



Caja de Burgos