

Supervivencia y mejora de la calidad de vida: ejemplos notables de actuaciones españolas en materia de desarrollo territorial y urbano, vivienda, transporte y accesibilidad

José Fariña Tojo

Es ya la tercera vez que se publica un Catálogo español de Buenas Prácticas. Cuando se editó el primero en el año 1996 muchos se sorprendieron de que cosas como las que se mostraban en la publicación se estuvieran llevando a cabo en el territorio español. Actuaciones como las de Allariz, Girona o Vitoria-Gasteiz eran conocidas, en el mejor de los casos, por los especialistas, pero su ámbito de difusión resultaba bastante reducido.

Lo cierto es que el Catálogo supuso una llamada de atención en muchos sectores. Pero, sobre todo, vino a traer aire fresco y optimismo renovado. Parecía mentira que instituciones oficiales o empresas privadas intentaran caminos nuevos basados en valores de solidaridad, respeto al medio o lucha contra la discriminación. Y lo mejor era que esto se plasmaba en proyectos concretos que se llegaban a realizar, y en buena parte de los casos funcionaban de forma altamente satisfactoria.

Una vez pasada la sorpresa que produjo el catálogo de 1996, se esperaba la aparición del segundo con un cierto escepticismo: era difícil que en un plazo de tiempo tan corto se produjeran muchas más actuaciones de la entidad de las reflejadas en el primero. Pero en el año 1999 salió a la luz, después de haberse celebrado el concurso de Dubai de 1998, el nuevo Catálogo y el nivel seguía manteniéndose muy alto. Las Buenas Prácticas, siguiendo las bases del concurso, aparecían ya clasificadas en diferentes apartados: desarrollo territorial y urbano integrado, vivienda, lucha contra la exclusión social, ciclos de consumo y producción de recursos naturales, ciudad y entorno natural y transporte y accesibilidad.

Este sistema permitía una valoración más ajustada y resolvía el problema de comparar entre sí actuaciones sin casi ningún punto de contacto. Se empiezan, además, a diferenciar de forma palpable dos grandes objetivos que se corresponden con las preocupaciones sociales a escala mundial y que, frecuentemente, se mezclan entre sí no se sabe muy bien si de forma

intencionada. La primera es una cuestión que podríamos denominar de *supervivencia* y que afecta, en el ámbito mundial a los países más pobres y en el ámbito nacional a las áreas geográficas y a las capas sociales más desfavorecidas, directamente relacionado con los mínimos vitales dignos. Habría que decir claramente *que los ataques contra la sostenibilidad del planeta a escala global* no los producen, de forma general, ni estos países, ni estas áreas geográficas ni estas capas sociales.

El segundo problema es una cuestión de *calidad de vida*. Los países más ricos, las áreas geográficas o las clases sociales más favorecidas ya no tienen necesidad de plantear temas relacionados con los mínimos vitales, sino más bien de cómo mantener o aumentar el nivel de vida que ya tienen. La dificultad es que para lograrlo, deben conseguir que el planeta lo soporte.

Ambos temas deberían ser separados muy cuidadosamente con objeto de poder analizar el proceso que, en estos momentos, tiene lugar en las zonas intermedias. Es decir, en aquellos lugares, países o capas sociales, que sin llegar a ser los más ricos o favorecidos, tampoco están incluidos en el *área de supervivencia*. El terreno del conflicto es éste. Los que han alcanzado niveles más altos pretenden echar a las espaldas de los que no están tan altos la carga de la sostenibilidad global. Y los que están más abajo no la asumen, entendiéndolo que hasta que no lleguen a ser los de más nivel tienen todo el derecho al uso y al abuso.

Habría que dejar claro que las Buenas Prácticas que se refieren a los niveles de supervivencia (de mínimos de calidad de vida) no se deberían de medir con los mismos criterios que el resto. Y por eso, en general, parece que es una «buena práctica» el que se separen las Buenas Prácticas en áreas temáticas. El único problema que plantea el sistema es que entonces se tienda a una especialización excesiva y a que hagan compartimentos demasiado cerrados que impidan ver la globalidad de algunos temas.

Dicen que para conseguir continuidad en una revista, un Congreso, un Master, resulta imprescindible llegar al número tres. Si esto es cierto en lo que se refiere a la confección y publicación de un Catálogo, deberíamos de estar de enhorabuena porque estamos ya ante el Tercer catálogo español de Buenas Prácticas.

Siguiendo la convocatoria del *Tercer concurso de Buenas Prácticas 2000* se mantiene la separación en áreas temáticas, aunque estas han variado ligeramente. Permanecen exactamente iguales las de Vivienda, Ciudad y entorno natural y Transporte y accesibilidad. La de Desarrollo territorial y urbano integrado se convierte en Desarrollo territorial y urbano sostenible. La de Lucha contra la exclusión social se convierte en Género y lucha contra la exclusión social. Y la de Ciclos de consumo y producción de recursos naturales se convierte en Gestión sostenible de los recursos naturales.

Como puede observarse se introduce el término *sostenible* en dos de las áreas que se modifican: en la de Desarrollo territorial y urbano y en la de Recursos naturales. Ello podría ser indicativo de un cambio de tendencia. Induciría a pensar que se han decidido primar los objetivos de calidad de vida por encima de los de supervivencia en estas áreas. Sin embargo en los criterios para determinar las Buenas Prácticas el término *sostenibilidad* no parece relacionado con el mantenimiento del capital de recursos naturales, sino más bien con la permanencia y durabilidad de las actuaciones. Puede leerse textualmente en la convocatoria del concurso: «Sostenibilidad, manifestada en cambios duraderos en: marcos legislativos, normas, ordenanzas o estándares; políticas sociales y estrategias...». La situación no está nada clara ya que estos criterios son comunes para todas las áreas temáticas, y no tendría sentido incluir el término *sostenible* en dos títulos a menos que se quisiera indicar otra cosa. Esta cuestión se analizará con más detalle en los párrafos que siguen.

¿Qué es una Buena Práctica?

Probablemente, y después de tres Catálogos de Buenas Prácticas y otros tantos concursos, se podría intentar contestar a esta pregunta. Lo más fácil sería responder: una Buena Práctica es la que cumple los criterios que figuran en las bases del concurso. Los criterios correspondientes a esta convocatoria son cinco: impacto, asociación, sostenibilidad, liderazgo y fortalecimiento de la comunidad y género e inclusión social.

El término *impacto* se refiere a las mejoras tangibles en las condiciones de vida de las personas. No se hacen, por tanto, distinguos entre si estas mejoras atienden al nivel de supervivencia o al de calidad de vida de las mismas. Pero, y sobre todo, no existe ninguna referencia al coste (ecológico, social, económico) que con-

lleva la consecución de este impacto, ni al carácter ejemplarizante o no del mismo. Entonces, ¿en qué se diferencia la que debería ser práctica habitual de la Administración o de las empresas de una Buena Práctica? ¿Exclusivamente en si estas mejoras tangibles son muy importantes o no, si afectan a muchos o a pocos?.

El concepto de *asociación* parece referirse a la cantidad de instituciones implicadas. Dice textualmente la convocatoria: «Asociación para su desarrollo entre al menos dos de las siguientes entidades: gobierno nacional o regional; autoridades locales; ONG y OBC; sector privado y fundaciones; organismos internacionales; centros académicos y/o de investigación; asociaciones profesionales; medios de comunicación; líderes cívicos; voluntarios». Es decir, se supone que cuantas más instituciones mejor. Sorprende que no se haga mención a la creación de mecanismos de coordinación, ni a la participación ciudadana pura sin intermediación de representantes. La mera participación de diferentes entidades, que pueden hacerlo incluso dándose la espalda sin la más mínima intención de cooperación (como de hecho se ha producido en alguna actuación presentada a la actual convocatoria), no parece que entre tampoco en la definición de lo que pueda ser una Buena Práctica.

Sobre la *sostenibilidad* ya se ha hecho un comentario anteriormente y se analizará con más detalle al hablar de los criterios específicos. Sólo resta añadir que tal y como se planteó, este criterio fue uno de los que presentaron menos problemas a la hora de considerar si la propuesta era o no una buena práctica.

El cuarto criterio *Liderazgo y fortalecimiento de la comunidad* tampoco plantea especiales dificultades ya que aquí sí se atiende a cuestiones tales como el carácter ejemplar de la actuación o la novedad de la propuesta. Quizás el único inconveniente que podría plantearse es el de juntar los dos conceptos. Probablemente hubiera sido más adecuado separar: por un lado el liderazgo y por otro el fortalecimiento de la comunidad. Esto resolvería el problema del carácter ejemplar de la actuación asumiéndolo en el de liderazgo (aunque subsistiría el de novedad y originalidad de la propuesta). Más adelante se indicará la solución que se le ha dado a la cuestión en las áreas de vivienda, desarrollo territorial y urbano sostenible y transporte y accesibilidad.

Por último, respecto al *género e inclusión social*, dice la convocatoria que se refiere a «iniciativas que acepten y respondan a la diversidad social y cultural, promuevan la igualdad y la equidad social...». En este caso, incluso el título parece suficientemente claro de cuando estamos ante una Buena Práctica.

Aunque aparentemente las cosas parecen más claras después de repasar estos criterios, habría que resaltar algunas incongruencias. Al aplicar un baremo basado en los mismos a cualquiera de las actuaciones

se obtiene un número final sin ningún significado. Ese significado sólo se adquiere cuando aparece la posibilidad de compararla con otras. Ninguna práctica es buena o mala por sí misma sino con relación a otra u otras. Lo que sucede es que no se compara con relación a la *práctica habitual*. Se compara con relación a otras prácticas que ya de por sí les parecen interesantes a los que las presentan. Llegamos así a definir una Buena Práctica como aquella que, de alguna forma, se supone mejor que una práctica habitual (que, por cierto, nadie ha definido ni valorado).

La realidad es que algunas de las prácticas que se han presentado al concurso y que no han resultado seleccionadas son «buenas prácticas» en el sentido de que son mejores que las «prácticas habituales» de la administración o las empresas. Pero en realidad se trata simplemente de «prácticas correctas». Así es como deberían de funcionar siempre las instituciones públicas o privadas. Una Buena Práctica debería de implicar un *plus*, un algo más, sobre la práctica habitual y correcta. Es lo que Abel Enguita, uno de los expertos asesores del Segundo catálogo, manifestaba en su informe: «Y en segundo lugar quizá debiera animarse al concursante a resaltar lo que considera son sus méritos especiales. Sería como introducir una nueva casilla preguntando: ¿Por qué cree que su práctica debe ser seleccionada o premiada?». Así que, independientemente del baremo, la persona encargada de seleccionar las Buenas Prácticas debería de plantearse una cuestión previa: ¿Qué tiene esta actuación que la convierte en una Buena Práctica? ¿En qué se separa de la «práctica habitual correcta?».

Buenas Prácticas y prácticas habituales

Hasta hace poco tiempo las actuaciones habituales, tanto de la administración como de los particulares, en bastantes casos, no podían calificarse precisamente como buenas sino más bien como malas, desde el punto de vista del respeto al medio, de la solidaridad o de la lucha contra la discriminación. Hasta tal punto era así que, por inercia de los antiguos usos (o por lo menos eso queremos pensar), algunas de las prácticas presentadas en estos tres Catálogos son, simplemente, lo que debería ser la tónica habitual en el funcionamiento de sociedades, empresas o administración. Entendemos también que estos Catálogos han contribuido en buena medida a ir cambiando la perspectiva de lo que debería ser habitual en el funcionamiento de la sociedad.

Pensamos, por tanto, que ha llegado el momento en que estamos en condiciones de considerar algunos elementos que ayuden a diferenciar una Buena Práctica de una Práctica Habitualmente Correcta.

El primero es la *originalidad* de la propuesta: cómo acometer la resolución de un problema de calidad de vida o de supervivencia considerando aspectos nuevos, elementos que hasta entonces no habían sido tenidos en cuenta o métodos aparentemente no relacionados con la cuestión. En definitiva, atendiendo a la novedad de la solución propuesta. No parece que tenga el mismo valor una actuación que abre un camino nuevo que aquella otra que repite casi miméticamente lo ya realizado (aunque la práctica sea muy loable en sí misma y obtenga los resultados buscados). Ambas serían «buenas prácticas» en el sentido de que consiguen mejoras tangibles, pero parece evidente que la primera se acercaría más a una Buena Práctica, mientras que la segunda lo haría a la «práctica habitual correcta».

Un segundo aspecto que ayudaría a definir una Buena Práctica sería el de las *posibilidades de generalización* que tuviera. Está muy relacionado con el carácter ejemplarizante de la propuesta al que se refiere el cuarto criterio de las bases de esta convocatoria (liderazgo y fortalecimiento de la comunidad), pero no es lo mismo. En el supuesto de que existan elementos de novedad en el planteamiento de la actuación, como los explicados en el párrafo anterior, podría suceder que fueran de aplicación a muchos otros casos (es decir, fueran generalizables), o constituyeran una solución singular y específica de imposible aplicación a otros. Por supuesto que ambas serían Buenas Prácticas pero el interés de una y otra no sería el mismo. De tal forma que cabría la posibilidad de una actuación con escasos elementos de novedad pero de aplicación casi universal que pudiera ser considerada Buena Práctica por las perspectivas que abría al conjunto de la sociedad.

El tercer elemento sería el de *eficacia*. Algunas de las prácticas presentadas en esta convocatoria resuelven los problemas detectados utilizando ingentes cantidades de recursos (monetarios o no). Por supuesto, cumplen estrictamente todos los criterios de la convocatoria, incluso con altas puntuaciones, e incluyen en algún caso elementos de originalidad y generalización. En cambio otras consiguen también resultados comprometiendo una cantidad de recursos ínfima, normalmente debido a una gestión más eficaz, pero también al impulso personal, al compromiso asumido por toda una comunidad, o a otros factores ajenos a la introducción de nuevas formas de emplear estos recursos (que entrarían de lleno en el campo de originalidad de la propuesta). Este criterio aparece relacionado muy directamente con el establecimiento de un *área temática para Pequeñas Actuaciones* donde se recojan todas aquellas de escaso presupuesto cuya competencia con las de inversiones multimillonarias es casi imposible. Más adelante plantearemos más detalladamente esta propuesta.

Estos tres aspectos, a los que probablemente habría que añadir otros o destacar algunos de los actualmen-

te considerados, ayudarían a diferenciar una Buena Práctica de una práctica correcta. En parte, tal y como se apunta más adelante, hemos intentado introducirlos en los criterios de selección de este Catálogo. Dado que tampoco parecía conveniente una separación radical con los de la convocatoria se ha procurado hacerlo dentro de las posibilidades y los límites impuestos por la misma. Sin embargo, pensamos que su inclusión sería enriquecedora para futuras convocatorias. O, por lo menos, se consideraran para su discusión por la Comisión de Selección y por los expertos que se encargasen de su asesoramiento.

Criterios específicos

Además de los criterios generales analizados anteriormente, en la convocatoria figuran otros, específicos de cada área temática. Dado que dan indicaciones muy significativas pueden ayudar bastante a justificar la selección.

En el área de *vivienda* sólo se explicitan tres criterios: accesibilidad física, económica y social para grupos desfavorecidos; vivienda ecológica, ahorro energético; y rehabilitación. El primer criterio tiene que ver directamente con lo que hemos llamado anteriormente *niveles de supervivencia*, mientras que los otros dos se refieren a la mejora o mantenimiento de la *calidad de vida* (para lo cual resulta imprescindible una mínima sostenibilidad que permita perpetuar el sistema). Desde nuestro punto de vista se trata de criterios claramente priorizados, pero que corresponden a objetivos diferentes. Hemos tratado de separarlos, en la medida de lo posible, al efectuar la selección. Además, los dos que se refieren a la calidad de vida se pueden ver como parte de la misma cosa, ya que la forma de entender la rehabilitación en estos momentos se centra en la rehabilitación urbano-ecológica, directamente relacionada con la vivienda ecológica y el ahorro energético.

Respecto al área temática de *desarrollo territorial y urbano sostenible* los criterios específicos de evaluación son más numerosos (y difusos):

- Planificación sostenible de los usos del suelo y de la estructura urbana.
- Mejoras del medio ambiente urbano (físico, económico y social) en barrios, ciudades medias, zonas turísticas.
- Rehabilitación urbana.
- Equilibrio funcional, mejora de las dotaciones.
- Gobernabilidad urbana.

Como se puede observar la práctica totalidad de los criterios se refieren a la mejora y mantenimiento de la calidad de vida. Ya se ha discutido anteriormente el

alcance del término sostenibilidad. Dado que, en relación con los criterios generales, la convocatoria del concurso hace sinónimos sostenibilidad y «durabilidad», «permanencia en el tiempo», parece obvio que, al aparecer otra vez el término en los criterios específicos se utiliza relacionado con el «mantenimiento del capital natural». También hemos dado por supuesto en este caso que el término sostenible (así entendido) debería impregnar los cinco criterios específicos. De otra forma, por ejemplo, se podría entender como una Buena Práctica la mejora del ambiente urbano de una zona turística, realizada a costa de llevarse la contaminación a otra población cercana «menos rentable» desde el punto de vista económico, o al medio natural (también se ha dado el caso en la presente convocatoria). Por supuesto este comentario es válido para nuestro país. Hay que recordar que la convocatoria del concurso es internacional y que en muchos lugares no se plantea la mejora y mantenimiento de la calidad de vida, sino alcanzar los umbrales mínimos. Por último, simplemente mencionar que el término de *gobernabilidad urbana* quizá no haya sido excesivamente afortunado («mejoras en la gestión urbana», o «políticas urbanas más participativas», etc., probablemente hubieran sido expresiones más indicativas).

La última de las áreas temáticas que se comentan en el presente informe lleva el título de *transporte y accesibilidad*. Los criterios que se incluyen en la convocatoria son bastante claros y contundentes:

- Reducción de emisiones contaminantes. Potenciación de modos de transporte no contaminantes.
- Mejora y fomento del transporte colectivo.
- Integración de infraestructuras de transporte y reducción del impacto ambiental.
- Favorecer la accesibilidad general a los servicios.

No parece necesario, por tanto, que el término sostenible aparezca en el título del área: todos los criterios (menos el último) van encaminados precisamente hacia el aumento de la sostenibilidad del sistema. Sorprende que se pueda entender como una buena práctica el «favorecer la accesibilidad general a los servicios» sin ninguna mención al transporte público, ahorro energético, etc. Pero, tal y como se indicó al comentar los criterios específicos del área de desarrollo territorial y urbano sostenible, la convocatoria va destinada también a países que están todavía luchando por los niveles de supervivencia. En estos casos la contribución al deterioro del planeta es despreciable al lado de la contribución que hacen los países que tienen por objetivo la mejora o el mantenimiento de la calidad de vida. «Favorecer la accesibilidad general a los servicios» no quiere decir lo mismo aquí que en Uganda o Afganistán. Por supuesto que, en general, para seleccionar en

España una actuación como Buena Práctica no es suficiente que se favorezca la accesibilidad general a los servicios: además han de cumplirse otros requisitos directamente relacionados con la sostenibilidad.

Estos son los criterios, tanto generales como específicos, que regían la convocatoria del *Tercer concurso Buenas Prácticas 2000*. Hemos considerado imprescindible realizar los comentarios anteriores para que se pueda entender el baremo utilizado que se explica más adelante.

El procedimiento utilizado

Se partió de un baremo confeccionado atendiendo a las consideraciones expuestas, a las experiencias de los expertos que en convocatorias anteriores asesoraron al Grupo de Trabajo, y a las opiniones de los asesores de otras áreas temáticas.

Este baremo se basaba en los criterios generales para determinar las Buenas Prácticas incluidos en la convocatoria, ponderados en función de los criterios específicos e interpretados tal y como se ha explicado anteriormente. Se puntuaban seis grandes apartados, cada uno de los cuales abarcaba entre quince a veinticinco subdivisiones. No merece la pena reproducir los cerca de ciento veinte criterios de valoración utilizados y su ponderación, pero probablemente sí comentar los grandes apartados y su importancia relativa.

El primero, que denominamos *impacto*, igual que en la convocatoria, aportaba el 30% de la valoración total de la actuación. Se estimó el hecho de que las mejoras tangibles fueran muy importantes, importantes o medias. Que produjeran beneficios sociales o ambientales adicionales. Y de si se trataba de una práctica ejemplar en el sentido de que pudiera ser tomada como referencia o modelo para otros casos.

La *asociación* constituía el segundo grupo de valores que totalizaban el 20% de la puntuación. Hacía referencia al número de organismos implicados (Unión Europea u Organismos Internacionales, Gobierno Nacional, Comunidad Autónoma, Ayuntamientos, ONG y voluntariado, sector privado, instituciones docentes y de investigación, asociaciones profesionales y sindicatos, medios de comunicación). Hay que destacar que también se valoraban en este apartado: la creación de organismos de coordinación; el grado de coordinación y entendimiento; y la participación ciudadana.

La *sostenibilidad* se entendía como permanencia en el tiempo de la propia actuación, de las estructuras u organismos creados, o de la repercusión en el entramado social. Su valoración correspondía también al 20% del total. Se consideraban, entre otras cuestiones, los cambios legislativos producidos, la creación de organismos administrativos o sociales, las prácticas

políticas o sociales permanentes o la irreversibilidad de los impactos producidos.

El *fortalecimiento comunitario* se valoró con un 10% del total y se separó del liderazgo que, como ya se ha indicado, se incluyó en el apartado de impacto. No sólo se tuvo en cuenta el refuerzo de los mecanismos existentes tal y como se indicaba explícitamente en la convocatoria, sino también la creación de nuevos mecanismos comunitarios, su grado de aceptación y su efectividad.

Respecto al apartado de *género e inclusión social* también se valoró con un 10% del total, considerando que existía un área temática específica que le concedía carácter prioritario. Se trató de atender, tanto a aquellas iniciativas que promovieran la integración como a aquellas que procuraran la igualdad.

Por último, un apartado nuevo que en parte atendía al criterio de liderazgo, y además a los valores de innovación, era el de *novedad y originalidad de la propuesta*, al que también se le daba un máximo de un 10% del valor total. Entre sus apartados incluía uno que no tenía que ver con el título pero que tampoco era fácilmente asimilable a ninguno de los otros: la relación entre los resultados obtenidos y la inversión realizada. Se trataba de equilibrar en la medida de lo posible aquellas actuaciones multimillonarias (como los URBAN) con las de pequeñas entidades locales que con un escasísimo presupuesto pero altas dosis de imaginación y trabajo conseguían resultados altamente rentables.

Una vez baremadas todas las actuaciones correspondientes a cada una de las tres áreas temáticas surgieron de forma natural tres grupos: prácticas de puntuación muy alta, de puntuación media y de puntuación baja. Del primer grupo y del último había muy pocas. Casi todas se situaban en una franja intermedia, además con un margen muy estrecho.

Como esto sucedía en las siete áreas temáticas y utilizando baremos diferentes por cada uno de los expertos, se pensó que la única solución era la de volver a revisar una por una todas las propuestas introduciendo criterios cualitativos consensuados por todos y que implicaran perspectivas distintas. En el caso de las áreas que nos ocupan en este informe la corrección vendría dada por la introducción de una perspectiva más social por una parte, y más medioambiental por otra, que proporcionarían los otros dos expertos.

Lo cierto, sin embargo, fue que se produjeron pocas variaciones sobre la primera valoración cuantitativa. Las que habían obtenido mejor puntuación seguían siendo las más apreciadas, aunque el estrecho margen de valoración de las intermedias se había ampliado. Lo que sí se hizo fue ya tomar la decisión de no proponer la selección de aquellas que tenían las más bajas puntuaciones y además no eran excesivamente apreciadas desde el punto de vista cualitativo.

Después de los intercambios de opiniones entre los expertos se hizo una segunda baremación de aquellas que se encontraban en la franja intermedia y volvió a aparecer un grupo que se descolgaba bastante de la media. Se requirió información adicional de algunas de ellas, y tras otro turno de intercambio de opiniones se hizo una propuesta al grupo de trabajo de aquellas que entendíamos debían de ser seleccionadas.

Algunas enseñanzas extraídas del proceso

Hemos sido deliberadamente minuciosos en la descripción, tanto de las bases de la baremación como del proceso de selección porque ello nos va a permitir argumentar algunas de las deficiencias encontradas y proponer algunos cambios.

En primer lugar habría que destacar, en algunos casos, la insuficiencia de la información suministrada. En general, las grandes actuaciones son conocidas por los expertos (o por lo menos debieran de serlo) pero las pequeñas no. Y son precisamente las pequeñas las que presentan informes que a veces se centran en la anécdota y no en lo esencial (en algún caso escritos a mano y prácticamente ilegibles) y que no permiten ofrecer al evaluador una idea cierta de lo que se está evaluando. Se mezcla lo que se desea hacer con el proyecto y con lo efectivamente realizado. No concuerda lo que dice que se ha hecho con las inversiones realizadas. Se presentan en áreas temáticas en las que la aportación es irrelevante, mientras que en las que tendrían algo que decir no lo hacen. Se trocean las actuaciones en áreas separadas de forma que el impacto en cada una es irrelevante, mientras que si se hubiera presentado de forma conjunta probablemente se hubiera seleccionado.

Se trata de un problema de difícil solución. Por una parte resulta imprescindible que la información esté condensada y por eso es bueno poner límites a la extensión de lo que se presenta. Pero también resulta necesario contar con información suficiente y, en algunas ocasiones, la entidad que presenta la actuación no acierta totalmente a la hora de realizar el extracto. Probablemente la situación mejoraría, por lo menos en parte, si a la propuesta resumida tal y como se entrega ahora se acompañara otra más amplia aclarando determinadas cuestiones o completando la información. De cualquier forma en la descripción condensada deberían de aparecer claramente separados: los objetivos, el proyecto concreto, y las actuaciones efectivamente llevadas a cabo.

Respecto al procedimiento de selección es importante que se haga una doble valoración: cuantitativa y cualitativa. La primera servirá de base para efectuar la selección y la segunda para corregir las desviaciones y

sesgos que todo baremo introduce. También nos pareció acertado que en un momento determinado del proceso los expertos, de forma conjunta, realizaran una revisión de la totalidad de las propuestas presentadas ya que algunas áreas temáticas tienden a ser generales frente a otras más específicas. Pero aún en el caso de estas últimas el contraste de opiniones resulta, muchas veces, esclarecedor.

Resulta muy difícil, desde el punto de vista de la selección, comparar prácticas de una gran entidad (por ejemplo, los URBAN) cuyo impacto, implicaciones, consecuencias, etc., todavía están sin analizar, con otras de mucha menor cuantía. La simple baremación cuantitativa no deja lugar a dudas: importancia del impacto, número de organismos implicados, valor de ejemplaridad, etc... la gran actuación se coloca siempre por delante. Y sin embargo, una apreciación más cualitativa podría sacar a la luz, en el segundo caso, valores de mucho interés. Probablemente debería de existir algún tipo de apartado para las pequeñas actuaciones de forma que pudieran ser seleccionadas y competir entre ellas, al margen de las basadas en inversiones multimillonarias. Pensamos, por tanto, que sería interesante la creación de un área que englobara las pequeñas actuaciones.

En cualquier caso, y como se puede deducir de lo expuesto hasta el momento, la labor de selección es muy complicada y, probablemente, imposible de realizar si se pretende alcanzar la perfección.

El área temática de vivienda

Una gran parte de las prácticas presentadas en este área lo hacían a la vez en la de *género y lucha contra la exclusión social*. Y algunas de las que no lo hacían podían haberlo hecho. Por ejemplo: programa de apoyo a la vivienda en alquiler para población chabolista inmigrante en Madrid; o grupo de viviendas de autoconstrucción en Huelva; o la promoción de viviendas y gestión de suelo en Tenerife. Cada vez más la construcción de viviendas sólo se concibe como una Buena Práctica si, de alguna manera, cuenta con una componente social importante. El resto de propuestas basaban su excelencia en consideraciones medioambientales, de ahorro energético o sostenibilidad.

Se polarizaban así las actuaciones presentadas en torno a los dos problemas que enunciábamos al comienzo de este informe: el de la supervivencia y el de la mejora y mantenimiento de la calidad de vida. El primero hace énfasis en conseguir los mínimos vitales dignos. Y para ello deja en un segundo plano cualquier otra consideración, aunque probablemente (planteándolo o sin plantearlo) se encuentre dentro de los límites de lo sostenible. Por el contrario el segundo, consciente de que

ha sobrepasado dichos límites, intenta mantener o mejorar los niveles de calidad ya alcanzados intentando minimizar el impacto sobre el entorno. Es en este momento cuando adquiere verdadera importancia el mantenimiento de lo conseguido y la Buena Práctica consiste en hacer sostenible el nivel alcanzado.

Entre las Buenas Prácticas seleccionadas y que responden al patrón del primer grupo (nivel de supervivencia) pueden mencionarse como ilustración de lo dicho los programas de apoyo a la vivienda en alquiler para población chabolista inmigrante en Madrid o el PERI del barrio de La Chanca en Almería.

Programas de apoyo a la vivienda en alquiler para población chabolista inmigrante

La organización Provivienda presenta esta actuación (en el municipio de Madrid) que consiguió el alojamiento de 645 personas del poblado chabolista de Peñagrande y 232 del de Boadilla del Monte, en viviendas de alquiler de propietarios particulares. La totalidad de las familias, que procedían de Marruecos, vivían agrupadas en infraviviendas en las que se habían producido ya varios incendios e inundaciones. La Asociación se encargó de conseguir las viviendas haciéndose cargo del contrato de alquiler como arrendadores, luego cedía la vivienda a los inquilinos por un período de dos años hasta que pasaban a ostentar la titularidad del contrato. Durante este tiempo se subvencionó parte del alquiler. Quizás lo fundamental es que se hizo un seguimiento social de los alojados familiarizándolos con su nuevo entorno para conseguir su integración. Se atendió a la escolarización de menores, reagrupación familiar, uso de servicios sociales institucionales y servicios de salud de la zona.

Hasta aquí la descripción de la actuación. Esta práctica presenta aspectos positivos indudables que, en ciertos aspectos, la hacen especial: vence la resistencia de los particulares a alquilar sus viviendas a la población inmigrante interponiéndose entre ambos como un colchón que ofrece una cierta confianza a los propietarios; realiza un seguimiento social de los alojados hasta que consiguen su plena integración en la zona; potencia la escolarización de menores y el uso de los recursos sociales y sanitarios; se incide en el mantenimiento de las instalaciones de las viviendas para que su uso sea el correcto; se consigue un éxito bastante importante ya que, hasta el momento, no hay constancia de que ninguno de los alojados haya vuelto a vivir en chabolas. Asimismo aparecen implicadas hasta cuatro instituciones públicas colaborando de forma bastante efectiva. También hay puntos más discutibles: la dispersión del grupo original de inmigrantes por toda la geografía madrileña o la escasa importancia que se

le dio al apartado de la formación y del empleo, básico para una continuidad en condiciones dignas.

PERI de La Chanca

El barrio de La Chanca, situado en el municipio de Almería, presentaba graves deficiencias. Parte de sus habitantes residían en infraviviendas, algunas de las cuales eran simples cuevas. Inexistencia casi total de infraestructuras y equipamientos. Cerca del 25% de la población era gitana y existían, además, varios colectivos con riesgo de exclusión social. No se trata de un barrio de reciente creación, por el contrario, su origen se sitúa en el siglo X.

Con estas condiciones de partida se decide actuar mediante un Plan Especial de Reforma Interior que se aprueba en el año 1990. El plan es efectivamente «especial» ya que, a diferencia de otros casos en los que también se ha recurrido a este instrumento de planeamiento, las consideraciones sociales ocupan un lugar prioritario. Hay una participación activa de los vecinos a través de su propia asociación. Además se ha posibilitado la implantación de una empresa de inserción social (Maromeros, S.L.) que ha conseguido llegar a acuerdos, entre otros, con el Instituto Andaluz de la Mujer para atender a aspectos de género. Pero, sobre todo, ha permitido mejoras notables en las condiciones de vivienda de los grupos más desfavorecidos del barrio, intentando mantener la población residente en la propia comunidad. Con todos sus defectos y problemas se trata de un ejemplo real de cómo, con un instrumento aparentemente aséptico como es un plan de urbanismo pueden plantearse, de forma prioritaria, objetivos sociales.

Respecto a las del segundo grupo (mejora de la calidad de vida) puede servir como ejemplo la de calefacción centralizada alimentada por biomasa, presentada por el Ayuntamiento de Cuéllar (Segovia).

Calefacción centralizada alimentada por biomasa

Un municipio como el de Cuéllar, con 14.000 hectáreas de monte comunitario, decide sustituir el sistema de calefacción y agua caliente sanitaria por gasóleo de un distrito de viviendas, un centro escolar público y un Pabellón polideportivo, por otro alimentado por biomasa.

Se consigue así mantener la calidad de vida de los vecinos evitando el consumo de combustibles fósiles y contribuyendo a la sostenibilidad del sistema. Pero, además, logra un segundo objetivo como es la más adecuada utilización de los recursos forestales contribuyendo a mantener limpio el monte y evitando así los incendios.

El sistema ha redundado en una mayor seguridad (no son necesarios los depósitos de gasóleo en cada vivienda) y comodidad para los usuarios, con una reducción en el coste de un 10% respecto a lo pagado en años anteriores. El Ayuntamiento de Cuéllar ha asumido la responsabilidad de la gestión. Han colaborado: la Administración Central a través del MINER (IDAE), la Autónoma mediante el EREN, la Universidad de Valladolid en el asesoramiento técnico y el Ayuntamiento de Cuéllar.

Desarrollo territorial y urbano sostenible

Constituye sin lugar a dudas el área de más importancia desde el punto de vista cuantitativo si atendemos al número de actuaciones presentadas. Aproximadamente una de cada tres lo hizo en este apartado, aunque también se presentaran, en su caso, en otras áreas a la vez. Además su temática era bastante variada: desde directrices de ordenación del territorio hasta inventarios de elementos de interés paisajístico, pasando por los URBAN o la creación de anillos verdes. Como tendencia se podría apuntar que el énfasis sobre la regeneración de los centros históricos, tan presente en anteriores convocatorias recae en buena parte de los casos sobre programas con importantes inversiones, como los URBAN y similares: plan Hércules de A Coruña, plan Riva de Valencia, proyecto San Luis en Sevilla, o Castelló, entre otros. Tan sólo algunas actuaciones esporádicas, relativas a las infraestructuras y a intentos de dinamización de áreas basados en revulsivos puntuales, acompañan a estos programas. Probablemente tanto las Comunidades como las Corporaciones Locales entiendan que objetivos tan ambiciosos como la revitalización de los centros urbanos necesitan inversiones multimillonarias sólo accesibles desde una ayuda exterior. A falta de un análisis con detalle de los resultados obtenidos, parece como si la sociedad hubiera tirado la toalla en su intento de cambiar el destino de las áreas centrales mediante pequeñas actuaciones que dinamicen las áreas más degradadas.

Otro conjunto de actuaciones interesantes se refiere a la necesidad de conseguir áreas verdes en las ciudades: el plan verde de Girona, el anillo verde de Vitoria-Gasteiz o la Villa Olímpica y parque en Baynole son ejemplos de esta tendencia. También habría que hacer una mención a los intentos de introducir consideraciones medioambientales en el diseño de áreas urbanas como el Eco-campus de la Universidad Autónoma de Madrid, la ciudad bioclimática de Zolina o, aunque en otra dimensión, el caso de Alaior. Las preocupaciones por las mejoras sociales aparecen en bastantes de las propuestas presentadas: Ciudad del Acero en Corvera, mejoras urbanas a raíz de la riada de 1997 en Badajoz, PERI de la Chan-

ca en Almería (que también aparece, como otras muchas propuestas, en esta área temática), barrio de La Corea y viviendas en el centro de La Habana, o las estrategias de Recitrave en la comarca del Maresme.

No todas las propuestas que se mencionan en el párrafo anterior llegaron a ser seleccionadas pero dan una idea bastante clara de la heterogeneidad de las actuaciones presentadas en este apartado. Se incluye el comentario de tres ejemplos de muy distinto alcance económico, pero con objetivos parecidos: el multimillonario Plan Hércules de A Coruña (40.000 millones de pesetas), el simplemente millonario proyecto URBAN de Sevilla (3.200 millones de pesetas) y el más modesto Huelva en Acción (500 millones de pesetas).

Proyecto URBAN Sevilla, San Luis y Alameda de Hércules

Estamos ante una de esas actuaciones millonarias: 3.214 millones de pesetas, aproximadamente el 60% de los cuales los aporta la Unión Europea. Como ya se ha comentado en un párrafo anterior, todavía no se han analizado con detalle los resultados de estas inversiones (o por lo menos no se han publicado) y, por tanto, no sabemos el rendimiento obtenido. Sin embargo, el impacto que se ha producido en la ciudad y en su población parece evidente.

Los barrios de San Luis y San Julián y el área de la Alameda de Hércules constituyen una de las zonas históricamente más interesantes de la ciudad. Sin embargo, desde el punto de vista social la situación era bastante mala (lo mismo que sucede, por otro lado, en buena parte de las áreas históricas de las ciudades españolas). Población envejecida, viario y espacios libres mal conservados, edificios ruinosos (20% con fuerte deterioro estructural y 58% de infraviviendas), presencia de colectivos marginales, alto desempleo.

La estrategia de rehabilitación que diseña el plan ataca prácticamente todos los frentes posibles: reurbanización y recuperación de espacios públicos, creación de equipamientos, creación de un Servicio de Atención al Desempleo, fortalecimiento de la actividad comercial, programas de formación laboral y reinserción de colectivos marginales, fomento de la participación ciudadana, creación de un consejo social Urban. El único que se queda al margen es, sin embargo, muy importante: el que corresponde a las viviendas, ya que no existe financiación para ello.

La actuación alcanza altas puntuaciones en todos los apartados, desde el de impacto hasta el de fortalecimiento de la comunidad. Simplemente como referencia: colaboran 33 ONGs, el Ayuntamiento de Sevilla, la Junta de Andalucía, la Administración Central, empresas privadas como Lipasam o Emasesa y, por supues-

to, la Unión Europea; puesta en funcionamiento del Consejo Social Urban del que forma parte 64 asociaciones; participación directa de más de 1.200 vecinos; inclusión social de mujeres que ejercen la prostitución, de drogodependientes o de desempleados con programas concretos.

Sin embargo, ¿cómo comparar esta actuación con la propuesta, por ejemplo, por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo que consistía en sustituir los contenedores de basura por otros soterrados con lo que se evitaría un impacto visual importante sobre su casco histórico, y cuyo presupuesto era de 18.000.000 de pesetas?. Probablemente deberían de utilizarse baremos distintos en uno y otro caso. Para ello, y como ya hemos manifestado en párrafos anteriores, resultaría imprescindible que existiera un área temática correspondiente a las pequeñas actuaciones, que podría llegar a tener incluso un valor de referencia importante y en la cual la relación inversión/rendimiento obtenido sería clave.

El Plan Hércules de la ciudad de La Coruña

El importe total de las inversiones que figuraba en la propuesta todavía mayor que en el caso anterior: 40.000 millones de pesetas a repartir entre la Unión Europea (FEDER y URBAN), la Administración Central, la Xunta y el Ayuntamiento de A Coruña.

Se trata, como puede comprenderse, de un ambicioso proyecto urbanístico que pretende la recuperación del litoral: construyendo 8 kilómetros de paseo marítimo; regenerando las playas, las calas y las franjas costeras; creando un Parque Litoral en el entorno de la Torre de Hércules. Además se crea la Universidad de A Coruña y se pretende una regeneración de los barrios del sureste de la ciudad mediante un plan URBAN. Para ello se plantea un desarrollo urbanístico sostenible basado en la adopción de la Carta de Aalborg y en la implantación de la Agenda Local 21. Sin embargo, y por la presentación que se ha hecho del Plan, aunque figuren como objetivos el incremento de la participación ciudadana y la generación de nuevas actividades económicas, empleo y ocio, aparentemente el énfasis no se ha puesto en los planteamientos sociales, sino más bien en los puramente constructivos.

Huelva en acción

Con un presupuesto de alrededor de 500 millones de pesetas, y también con la ayuda de la Unión Europea, el Ayuntamiento de Huelva presenta una actuación consistente en la renovación de un área urbana con la inclusión de la población afectada en el proceso.

Se trata de una zona adyacente al parque natural de

las Marismas del Odiel de gran valor medioambiental. El área urbana se encontraba ante un importante proceso de deterioro con infraviviendas, grupos de población marginal, carencias dotacionales, altos índices de desempleo y, además, sometida a frecuentes inundaciones.

Se parte de otro instrumento de planeamiento frecuentemente vilipendiado como es el Plan Parcial. Así como en el caso de La Chanca ya parecía difícil de conseguir una orientación social a través de un PERI, en este caso todavía lo parece más a partir de un Plan Parcial. Y sin embargo se consigue la creación de una Mesa Sectorial de Participación y se elabora un documento conjunto de actuación. Se trabaja con minorías étnicas (gitanos), con asociaciones de mujeres, de vecinos, ONGs y con los jóvenes. Todo ello conduce a mejoras del diseño y puesta en valor del entorno; a la ejecución de dotaciones con nuevos espacios públicos: dos parques, plazas, áreas deportivas; se realizan conexiones viarias con el resto de la ciudad y se regeneran las calles; se acometen obras de saneamiento; se crea un centro social multifuncional; se incorporan diversos grupos al proceso de transformación con cursos de formación y prácticas en empresas.

Transporte y accesibilidad

Tan solo cinco actuaciones se presentaron en este apartado y no todas fueron seleccionadas, lo que da una idea bastante clara de la dificultad del tema. Esto propició que las que quedaron fueran absorbidas por el resto de áreas. De las cuatro, dos se referían a la revalorización del patrimonio ferroviario en desuso: la del Ayuntamiento de Lena (Asturias) de carácter más local y que formaba un conjunto con otros cuatro proyectos, y el programa de Vías Verdes de la Fundación de Ferrocarriles Españoles que también se presentaba en el apartado de Ciudad y entorno natural. Otras dos se presentaban en casi todas las áreas temáticas, lo que es un índice de su escasa especificidad: el proyecto Eco-campus de la Universidad Autónoma de Madrid y el proyecto URBAN Castelló. Por último, se presentaba también un Centro Integral de Mercancía Actividades Logísticas en Barcelona.

De todas ellas la que alcanzó una más alta valoración tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo fue el Programa de Vías Verdes.

El Programa de Vías Verdes: reutilización de vías ferroviarias en desuso

En el año 1993 la Fundación de los Ferrocarriles Españoles elabora un Inventario de Líneas Ferroviarias

en Desuso. Como resultado del mismo se supo que 5.764 kilómetros de líneas de ferrocarril no se utilizaban, además de 954 estaciones con sus locales, 501 túneles y 1070 puentes y viaductos. Además se podían contabilizar otros 1.920 kilómetros correspondientes a ferrocarriles que pertenecían o habían pertenecido a empresas privadas susceptibles en muchos casos de ser adscritos como bienes de dominio público. Se pensó entonces en «acondicionar una Vía Verde sobre un ferrocarril abandonado, preservando el dominio público sobre él y creando un recurso de transporte ligero y recreativo que actúa como instrumento dinamizador de la comarca afectada».

Hasta diciembre de 1999 se han realizado 35 actuaciones sobre trazados de este tipo, con una longitud total de 804 kilómetros, reutilizando las vías ferroviarias en desuso como itinerarios para transporte motorizado y ecoturismo. Estas actuaciones se han completado con un trabajo de divulgación, probablemente menos intenso de lo que sería deseable (a pesar de la publicación de una Guía de Vías Verdes, la creación de una página web y la celebración del Día Nacional de las Vías Verdes).

Se trata de una idea con un gran interés y potencialidad que trata de favorecer un turismo «sostenible», ejemplo paradigmático de un intento de mejora de la calidad de vida respetuoso con la conservación del capital natural. Probablemente sea una forma adecuada de huir de la que en otro lugar hemos llamado la «paradoja ecológica», producida por las necesidades de consumo medio-ambiental. Por ejemplo, ahora ya nadie se conforma con vivir en los centros históricos de las ciudades, donde en los reducidos pisos el urbanita tenía una relación muy lejana con la naturaleza. Una maceta de geranios en la ventana y una jaula con un jilguero en el patio de luces eran suficientes. Ahora, como mínimo, necesita un adosado con mini-parcela a 20 ó 30 kilómetros del centro, un 4x4 con el cual llega a los más remotos lugares, y una colección en 20 tomos (¡cuánto papel desperdiciado!) sobre especies protegidas. De esta forma, su gran simpatía por el medio ambiente le convierte en el máximo consumidor de ese medio. Probablemente una de las formas menos dañinas de contacto con la naturaleza sea esta de pasear por las antiguas vías de tren abandonadas. Por eso uno de los más graves problemas que se denuncian en la propuesta es la necesidad de emplear medidas coercitivas y puniti-

vas para impedir el tránsito de vehículos a motor por las Vías Verdes.

Con una cierta esperanza

Hace pocos meses, en el artículo de presentación del número tres de la revista *Urban* dedicado a la sostenibilidad, escrito en colaboración con Agustín Hernández, decíamos que resultaba frustrante acercarse a las realizaciones más distinguidas en esta materia, y comprobar los escasos resultados prácticos producidos. Además de la ausencia de una metodología fuerte y coherente que respaldara las actuaciones concretas, y un cierto cansancio que se detectaba en los profesionales más cercanos a estas cuestiones. Pues bien, en este conjunto de Buenas Prácticas seleccionadas podrán encontrarse algunos ejemplos de resultados reales altamente satisfactorios en este campo y otros afines. Y podrá encontrarse también algo más: la idea de la necesidad de un nuevo paradigma, probablemente más comprensivo que el de la sostenibilidad. Que no atiende en exclusiva al mantenimiento y mejora de la calidad de vida conservando el capital natural, sino también a todo aquello que se refiera a lo que al principio de este informe denominamos supervivencia.

Es decir, parece que por fin en nuestra sociedad empieza a abrirse camino la necesidad de considerar de forma conjunta los problemas de los pueblos, países o colectivos que no gozan de los mínimos que les permitan vivir dignamente, con los de aquellos otros cuya máxima preocupación consiste en mantener o incrementar su calidad de vida. Cada vez parece más evidente que ambas cuestiones hay que abordarlas a la vez pero teniendo muy claras las prioridades, tal y como de forma inequívoca se desprende de algunas de las actuaciones que se describen en esta publicación.

En definitiva, el panorama presentado por este Tercer Catálogo parece que nos permite empezar a mirar el futuro con una cierta esperanza de encontrarnos prácticas cada vez más solidarias, más respetuosas con el medio, más atentas a superar cualquier tipo de discriminación o exclusión. Con prácticas que no sea necesario seleccionar como Buenas Prácticas, sino que sean simplemente las prácticas habituales de una sociedad menos injusta que la actual.