



PONENCIA

## **Programas y modelos de gestión de la rehabilitación urbana en Estados Unidos, Francia y Reino Unido**

Autor: Angel Aparicio Mourelo

Cargo: Profesor Titular de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

Institución: Universidad Politécnica de Madrid

## **D. Félix Arias Goytre**

Director General de Suelo y Políticas Urbanas

Ministerio de Fomento

**-Moderador-**

Bueno, empezamos la segunda parte de esta mañana. Como habéis visto, tenemos tres intervenciones que van a ser intervenciones de unos veinte minutos cada una y luego un coloquio debate que estará abierto al público en el cual intervendrán Javier, Juan Rubio, Ramón García Bragado y Esteban de Manuel.

Ahora van a intervenir, en primer lugar, Ángel Aparicio y, según expresó el director general de SEPES en la presentación, SEPES está haciendo tres estudios de documentación y de reflexión sobre políticas de integración. Ángel Aparicio se ha ocupado de las políticas nacionales en varios países. Isabela Velázquez y Carlos Verdaguer se han centrado en analizar comparativamente algunos casos de rehabilitación también en distintos países, españoles y extranjeros, rehabilitación residencial de barrios y Francisco López Groch se ha ocupado de ver cómo está el arte y la práctica de la rehabilitación en polígonos industriales que es un tema que normalmente no se toca pero que, como luego veremos también, es fundamental para el funcionamiento y la sostenibilidad de la ciudad.

Entonces, ya sabéis, veinte minutos. Os avisaré cinco minutos antes y, adelante, Ángel.

## **D. Ángel Aparicio Mourelo**

Profesor Titular de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

Universidad Politécnica de Madrid

Muchas gracias. La presentación del trabajo sobre los modelos de gestión en regeneración y no en rehabilitación urbana, entendiéndolo por regeneración lo que hace referencia a intervenir en el barrio y rehabilitación quizás más a lo que hace referencia a intervenir en edificios, lo plateé estudiando tres políticas concretas: En Estados Unidos, donde quizás el ejemplo que voy a mostrar de lo que habla es de la importancia de una concepción de largo plazo y de una planificación estratégica; del Reino Unido, en el que realmente hay toda una evolución desde una perspectiva basada en el desarrollo económico a otra con un fuerte acento social; y de Francia donde tradicionalmente ha habido un fuerte protagonismo del sector público y del gobierno central. Tres planteamientos muy diferentes pero sobre los que espero poder extraer algún conjunto de elementos comunes que nos permitan imaginar cómo podríamos replantear el problema de la regeneración urbana en España.

En el caso de Estados Unidos, tomé como referencia el programa Empowerment Zones que se crea en el año 1993 y se convoca en el año 1994. Es un programa que inicialmente iba a tener una duración de diez años y que se extendió a quince años y que tuvo tres convocatorias: la de 1994, ocho ciudades se seleccionaron; la de 1998, quince ciudades; y la de 2001, dos ciudades más. El programa se refiere a zonas urbanas amplias con 50.000 a 200.000 habitantes como referencia, zonas muy extensas y con un índice de pobreza superior al 20%. El índice de pobreza se establece básicamente en función de la mediana de la renta.

Creo que uno de los elementos más interesantes de esta experiencia, de este programa es, primero, el proceso de selección. La selección se realiza a partir de un plan estratégico a diez años que la ciudad plantea al gobierno federal con el acuerdo, tanto del Estado como,

lógicamente, del ayuntamiento. Es una selección, entonces, que se hace por un principio de calidad; un plan estratégico en el que lo fundamental era que estuvieran contemplados los tres aspectos de la regeneración —el económico, el social y el físico o de calidad urbana—, tenían que estar los tres considerados. Tenía además, el plan estratégico, que haberse elaborado en concertación con los residentes, con las personas y con los negocios en la zona y había toda una serie de criterios para asegurar que había la fuerza, la energía capaz de llevar ese plan estratégico adelante.

Los beneficios federales no se referían a actuaciones de tipo físico, o no principalmente. La parte más importante era una subvención de algo más de 100 millones de dólares dirigido a programas sociales. En segundo lugar, un paquete importante de incentivos fiscales en la zona, a empresas implantadas o que se quisieran implantar en la zona y ligados a la actividad y al número de empleos que se creara. En tercer lugar —y esto ya sí podemos considerar que incide en la regeneración física— una serie de avales o, en definitiva, un sistema que abarataba los préstamos para los inversores que fueran a invertir en el sector inmobiliario. La regeneración física como tal sí que está en estas actuaciones pero no viene de fondos federales sino, normalmente, de fondos de carácter estatal, del Estado correspondiente, o locales.

Otro elemento significativo es quién gestiona el programa. Realmente hay, tanto en el caso de Estados Unidos como en los otros que voy a mostrar después, en general, una desconfianza a que la gestión de la regeneración urbana se realice desde los servicios municipales convencionales, la administración municipal existente. En el razonamiento de que normalmente esos servicios municipales tienen una política ya en marcha y los fondos que se dedican a regeneración urbana acaban, de hecho, integrándose de alguna manera a políticas ya existentes pero no genera procesos nuevos. En definitiva, se estaba estimulando aquí que apareciera algún tipo de organización que gestionara con cierta independencia el programa. Si bien en algún caso han sido los servicios municipales quienes han ejecutado el programa, en la mayor parte de los casos lo que se ha producido es una especie de lo que aquí llamaríamos una fundación o un consorcio en el que se integran las propias asociaciones de residentes, las asociaciones empresariales, el tercer sector, las distintas administraciones y, de alguna manera, todos aquellos elementos que se piensa que pueden después generar, facilitar, el poder actuar en la zona. Creo que este elemento de creación de un sistema de gestión específico es un elemento interesante también para nuestro caso. Había después un sistema de seguimiento por objetivos que anualmente tenía que presentar la ciudad al gobierno federal los avances realizados.

En el caso del Reino Unido, tenemos realmente una estrategia de gobierno que se define a través del grupo de trabajo urbano del año 1999 —creo que muy conocido entre los que nos dedicamos al urbanismo y que se revisa en el año 2008. Esa estrategia se va desarrollando con unos ciertos cambios en el organigrama de la administración británica y se acaba creando una agencia, Homes and Communities, la HCA, que está gestionando tanto los programas con contenido social como los de regeneración física o vivienda social. Después toda la parte de desarrollo económico que se había desarrollado de una manera muy potente durante los años 1980 y 1990; toda esa parte de desarrollo económico está gestionada por unas agencias de desarrollo regional que dependen del gobierno central, una para cada una de las nueve regiones en que se divide Inglaterra y es en estas agencias donde se establecen todos los sistemas de estímulo al empleo y a la implantación de actividades.

La selección de zonas de actuación en el caso británico está establecida principalmente a través de un índice estadístico. El índice de vulnerabilidad múltiple que llamaríamos, el DIMD, donde se integra toda una serie de elementos sociales y económicos, de educación, etcétera.

La política de regeneración urbana en el Reino Unido hay que decir que está fuertemente centralizada, que realmente la concesión de objetivos, la concesión de las grandes estrategias, ha estado muy en manos del gobierno central y se concebía más el papel de los ayuntamientos, de las autoridades locales, como de puesta en marcha de esas estrategias. Pero, si esa ha sido la tradición, de hecho se podría decir que en los años noventa hay incluso todo un movimiento para, dentro de la regeneración, eximir del control del planeamiento local, eximir en las zonas de regeneración urbana como los toplands por ejemplo, que de hecho lo que hace es quitarles esa atribución a los ayuntamientos.

Hay una reflexión sobre esto que lleva, en el año 2008, a intentar una progresiva descentralización y a devolver la capacidad de decisión más estratégica a los ayuntamientos. Detrás está todo ese razonamiento de que los servicios municipales tradicionales no son adecuados para poner en marcha prácticas de actuación integrada. Digo que a partir de 2008 y esto queda patente en los acuerdos locales de área que son, en definitiva, lo que aquí llamaríamos convenios entre la administración local y la nacional en la que hay una serie de actuaciones y un sistema de financiación para tres años, pero donde se integran también los agentes sociales, el tercer sector, las asociaciones de la zona, etcétera, a esos LA, a esos acuerdos locales. Hay que decir que estos acuerdos locales suponen entonces hacer una devolución de poder desde el punto de vista de la estrategia de a regeneración al mundo local, pero con el condicionante de que se integran también todos estos agentes sociales y que lo que se produce es un acuerdo, no un simple liderazgo único por parte del gobierno local. Los instrumentos de concertación y participación que hay en marcha en torno a esos acuerdos locales se van desarrollando durante todos estos años.

En Francia, puesto que se trata de una política de Estado que evoluciona desde los contratos de ciudad del año 1989 a la definición de las distintas zonas de actuación: zonas urbanas sensibles, zonas de regeneración urbana o zonas francas. Se produce en el año 2000 un intento por ley de hacer una perspectiva integrada y de carácter supramunicipal que separe el problema que tiene Francia de pequeños ayuntamientos con una capacidad limitada de actuación. Sin embargo, en el año 2003 con la famosa Ley Borloo, se opta por una aproximación de una manera separada. Por una parte, la Agencia Nacional de Renovación Urbana va a desarrollar todo lo que es regeneración física y, por otra parte, una ley de programación para la cohesión social va a crear una agencia distinta, la \_\_\_\_\_, que realizará todos los programas de tipo social.

Tenemos tres ámbitos de intervención que están definidos perfectamente por ley, están delimitados con todo detalle y es donde se actúa, las zonas urbanas sensibles, que son 751 barrios en Francia; las zonas de revitalización y las zonas francas urbanas que son las zonas que pueden beneficiarse de una serie de beneficios fiscales, las empresas y los empleos que se creen.

La Agencia Nacional de Regeneración Urbana gestiona un Plan Nacional de Regeneración Urbana con una perspectiva de reinserción en la ciudad, con un contenido muy físico —demolición, rehabilitación, reconstrucción de viviendas, de equipamientos públicos o de los espacios urbanos— y ese plan nacional se materializa a través de convenios entre la administración local y la administración nacional con carácter plurianual en la que la

administración central aporta como media el 30% de la actuación. Estamos hablando de unos 6000 millones de euros en el periodo 2004-2013, o sea, una cantidad significativa y hay que decir que, así como en el Reino Unido ha actuado una evolución hacia la participación, aquí en este caso, aunque hay un concepto que se llama de gestión urbana de proximidad que intenta estimular la participación de los residentes y de los agentes sociales, hay que decir que esto no ha llegado a desarrollarse demasiado. Por el lado social tenemos los convenios también que se firma a través de esa otra agencia, la llamada ACSE, en la que se establecen las actuaciones que se van a realizar también con carácter plurianual.

Esto nos lleva de alguna manera —y quiero concluir con esto— a constatar que, desde luego, las aproximaciones son muy diferentes en los países y, desde luego, en cada país va evolucionando con el tiempo pero hay algunos elementos que creo que podemos constatar como permanentes: Por una parte, quién va a gestionar ese proyecto. Ese problema que tenemos en conseguir establecer organismos específicamente dedicados a impulsar un proyecto de regeneración urbana. En segundo lugar, cuál puede ser la aportación de la administración central, si realmente tiene un papel que desempeñar y si ese papel va ligado a intentar integrar en el proyecto sus propias políticas sectoriales que son las que tienen más fondos. En segundo lugar, intentar estimular la innovación, precisamente el crear nuevos sistemas de gestión o crear nuevos programas va muy ligado a la presencia de la administración que es, de alguna manera, la impulsora de la innovación. En tercer lugar, cómo la propia administración central revisa sus políticas con impacto en las ciudades, las políticas sectoriales convencionales e intenta ajustarlas a las necesidades que puedan tener estas zonas concretas.

Las cuatro dimensiones de la regeneración urbana —la de ámbito económico, la de ámbito social, la de intervención física y la más reciente de sostenibilidad—, hay que constatar que son difíciles de integrar y aquello es tejer y destejer intentando establecer sinergias pero sinergias que son difíciles de conseguir y que son las que justifican que haya ese gestor especializado que intenta aunar estas cuatro políticas. Por otro lugar —y termino con esto— cómo la regeneración urbana necesita de profesionales de la regeneración. De alguna manera lo que se constata en todos estos países es que hay una tradición de intervención en la ciudad, de regeneración que dura muchas décadas, que se origina en los años sesenta, en los años setenta, y que ha ido consolidando todas unas prácticas especializadas en los ámbitos social, económico y urbanístico y que esos profesionales son los que hacen después posibles esos planes estratégicos, esos intentos de actuación integrada, toda esa capacidad de aportar una visión de conjunto, una visión de integración, en las prácticas.

Estas son las cuestiones que quería plantear y que pienso que pueden ser las que realmente nos pueden servir para nuestro país. Muchas gracias.