

LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN EN LA REGENERACIÓN URBANA

Casos de los barrios periféricos europeos de los años 1940 a 1970

The Evaluation in Urban Regeneration Management.

Macarena Fernández Perea*

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 10.09.2012

Tutora: Ester Higuera García

Resumen

En la actual situación socioeconómica, ambiental y coyuntural, la ciudad deja de crecer y dispersarse, para empezar a atender más intensamente a los tejidos internos consolidados. En esta tendencia, ya real, se hace necesaria la gestión eficaz, rápida y económica de las áreas a regenerar, pero debido a la inercia que posee nuestro sistema urbanístico, su base jurídica que desatiende lo espacial, así como la complejidad social que conllevan estas operaciones, hace necesario improvisar nuevas herramientas y reinterpretar normativas. Por ello para llegar a un buen sistema de gestión de estos procesos se hace necesario presentar un sistema de evaluación de la gestión, que ayude a responder las principales cuestiones y ayude de este modo a la rápida elección del sistema de gestión más apropiado basándose en parámetros cuantitativos, en referencia a casos ya realizados y exitosos.

Palabras clave

Gestión/ Regeneración Urbana/ Carácter Integrado/ Evaluación/ Propiedad/ Periferia/

Abstract

In the present situation, the city stops growing and be dispersed, to begin to serve more intensely to internal consolidated tissues that have serious problems of social and physical aging, technological obsolescence and lack of complexity, biodiversity and qualification of public space. In this real trend, it is necessary an effective management to regenerate areas, but due to the inertia that has the Spanish urban system, becomes necessary improvise and reinterpret new tools like a system of management evaluation, to the selection of most the appropriate management based on quantitative parameters, referring to cases already completed and successful.

Keywords

Management / Urban Regeneration / Integrated Nature / Evaluation / Property / Outskirts /

*Macarena Fernández Perea es alumna de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid, macarenafernandezperea@gmail.com.

1. Introducción

La gestión en la regeneración urbana es hoy día un punto importante de análisis e investigación, esto es debido a que la elección de una buena gestión es la base que caracterizará el resto del proceso. La cuestión es entonces establecer qué es la buena gestión, cuáles son sus elementos, agentes y procesos. Igualmente, el primer paso a la hora de explorar la gestión es entender el concepto en sí, para ello se utilizará la definición de buena gestión de Ángel Aparicio (Ángel Aparicio, 2010) que es bastante completa y se ciñe a la definición buscada en esta investigación: “Una gestión exitosa de la regeneración urbana consiste en conseguir hacer realidad en la práctica su pretendido carácter integrado: conseguir crear una red de cooperación óptima entre agentes, así como unas condiciones de ejecución de las actuaciones que permitan efectivamente que se produzcan sinergias entre ellas”

Otro término a definir es Regeneración urbana, ya que es muy amplio, y abarca muchas disciplinas y materias, por lo tanto su acotación permite un acercamiento más exacto a qué tipo de actuaciones urbanas se analizan en esta investigación, y hacia qué tipos de actuaciones se quiere llegar con una Buena Gestión. Tomando una definición legal del concepto de regeneración urbana:

“la recuperación física y funcional de los espacios urbanos vulnerables, entendiendo como tales aquellos que sufran procesos de abandono o degradación del tejido urbano o del patrimonio edificado, o donde un porcentaje significativo de la población residente se encuentre en situación de dificultad por razones de desempleo, insuficiencia de ingresos, edad, discapacidad u otros factores de fragilidad social”. (Art 2 Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León, 2012)

El carácter integral de las intervenciones, es otro punto a tener en cuenta con la inclusión en la intervención de más de un aspecto de la ciudad, tal y como se enuncia en la declaración de Toledo¹, en la que se habla de la ciudad como un todo, donde se actúe unitariamente pero en varios frentes, y con unos objetivos comunes. No se pueden dejar de mencionar los agentes que van inherentes a los procesos de intervención urbana, los habitantes de los barrios, que son ciudadanos y deben participar en el proceso como éstos y con pleno derecho, no como clientes².

Planteamiento de la Cuestión.

Para empezar, y acotar la investigación se enuncian los objetivos de la misma, así como las preguntas más importantes referentes sobre todo a la Buena Gestión. ¿Qué instrumentos, normativas califican la buena gestión en las operaciones de regeneración urbana? ¿Qué agentes intervienen y que competencias tienen en la buena gestión? ¿Es eficaz la participación mediante formación de partenariado? ¿Favorece la gestión el sistema de financiación actual?

En la búsqueda de las respuestas de estas cuestiones, la hipótesis que ofrece la investigación es que la actual gestión de los polígonos de bloque abierto en Madrid tiene un condicionante jurídico fundamentado en la propiedad privada, así como una dependencia de las competencias administrativas de los distintos estamentos políticos, lo que dificulta la gestión a la hora de someterse a la regeneración urbana.

¹ Declaración de Toledo, 2010. Es el documento resumen de la reunión informal de Ministros de rehabilitación y vivienda celebrada en Toledo en el año 2010.

² D.Jan Vranken, 2010. Cita de la Conferencia Urban Sustainability And Integrated Urban Regeneration In Europe, celebrada en Madrid en el año 2010.

Con esta investigación, se pretende medir y evaluar el alcance de la relación existente entre la propiedad del suelo y horizontal, las competencias administrativas y la buena gestión en las intervenciones. Para ello se realizará una introducción metodológica a los diferentes aspectos que cubren la regeneración urbana, centrándose en los aspectos referentes a los barrios periféricos característicos de la arquitectura social de los años 1040 a 1975 en España.

Objetivos pormenorizados:

Formular la definición de regeneración urbana integral.

Evaluar las herramientas, políticas de la gestión en las operaciones de regeneración urbana en España comparándola con la gestión Europea.

Reconocer los agentes involucrados en las operaciones de regeneración y sus competencias.

Reconocer los parámetros que caracterizan una buena gestión de los barrios de polígonos de bloque abierto, en cuanto a la determinación de la propiedad, de la intervención más indicada por sus características intrínsecas, y la colaboración de los agentes en la adecuación urbanística, económica y jurídica de los mismos.

Metodología

Aunque toda la investigación es la búsqueda de una metodología en sí, los aspectos a estudiar en ésta se establecerán siguiendo una serie de pasos, y a través de la exploración de casos exitosos que avalan las conclusiones hacia la Buena Gestión que se obtengan en el proceso.

Se pretende llegar a describir algo tan concreto como una metodología de evaluación de gestión, que es en sí algo muy objetivo y complejo, y debido a la concreción y a la complejidad es importante utilizar tanto métodos deductivos en los que los casos con sus resultados nos califiquen la gestión utilizada en ellos, e inductivos basados en resultados e indicadores estadísticos que nos confirman el éxito o fracaso de las determinaciones tomadas en las políticas, programas y agencias.

Dicho esto, se propone una metodología de investigación dividida en 4 partes:

1. El contexto disciplinar Europeo, se trata de una investigación descriptiva de lo actual en el entorno europeo en cuanto a operaciones de regeneración, teniendo como guía, el estudio hecho por Ángel Aparicio en su libro Modelos de gestión en la regeneración urbana, y las de otros autores que definen la buena gestión.

2. Estudio de casos premiados. Se trata de una investigación descriptiva combinada con la exploratoria, ya que se trata de comprender que se entiende por buena práctica en el contexto internacional, sobre todo en lo referente a la regeneración urbana, y a los aspectos que cubren. Se realiza a través del estudio de las prácticas premiadas de la base de datos de Hábitat³.

3. Identificación de buena gestión. Esta parte de la investigación se realiza de modo deductivo, a partir de las conclusiones de los casos de buenas prácticas y la comparativa de las políticas urbanas. Con todo esto se pretende llegar a definir una serie de parámetros que identifiquen la Buena Gestión.

3 Base de Datos de Hábitat de los Premios de la municipalidad de Dubái. <http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.aspx>

4. Síntesis de los criterios de evaluación. Por último se indicará una metodología de evaluación de la gestión llevada a cabo en los casos estudiados, mediante la comparativa de las conclusiones extraídas en el punto anterior de la buena gestión. Con esto se pretende llegar a conclusiones concretas sobre las debilidades y fortalezas de los sistemas seguidos, y de este modo, proponer una matriz de compatibilidades donde sabiendo los condicionantes de partida y los objetivos, observamos los métodos más eficaces para conseguir una buena gestión y un carácter integral de la intervención.

2. CONTEXTO DISCIPLINAR EUROPEO

El contexto en el que se mueve esta investigación se corresponde con el planteamiento de la gestión y las herramientas de la regeneración urbana en España y en Europa. El cambio de modelo de un urbanismo que apuesta por el crecimiento y la dispersión, a un modelo de urbanismo como herramienta social y pública al servicio de los ciudadanos, se viene dando desde los 20 últimos años por iniciativa europea que desde 1990 propone líneas de actuaciones en pro de la actuación integral dentro de la ciudad, para alcanzar el bienestar de los ciudadanos y la cohesión territorial y social⁴, es decir, alcanzar el nuevo modelo de ciudad sostenible e intensa. Para ello existen numerosas líneas de financiación y los programas que apoyan esta iniciativa comunitaria, siempre gestionadas por el Estado central como mediadores, y con objetivos variables desde las llamadas a la unión de la inclusión social y desarrollo económico y del empleo (PNAIN), otros con objetivos programados, a través de los programas operativos, a nivel de país y siempre orientados a recursos humanos como los FSE, y por último las iniciativas URBAN dentro de los FEDER de índole más física y urbanística.

A nivel Nacional, el impulso de la rehabilitación en España viene dado por dos razones, la primera el estado del patrimonio inmobiliario y del parque residencial español, debido a los barrios periféricos y de promoción unitaria realizados en los años 1940 a 1970, que en su mayoría fueron viviendas públicas “baratas”. Y por otro lado el problema de escasez de vivienda. Esto hace que los ayuntamientos se centren en la mejora de los barrios vulnerables de las ciudades con la paradoja de que las leyes fomentan casi exclusivamente el crecimiento.

En cuanto a las competencias de Rehabilitación urbana, se crea una herramienta llamada Área de Rehabilitación Integral (ARI), como actuación en materia de vivienda y urbanismo, que en un principio era competencia del Ministerio de obras públicas, con un carácter centralizador y equilibrador territorial, y con un seguimiento local por parte de una Comisión Gestora en los Ayuntamientos; Posteriormente, esta competencia pasa a manos de las autonomías, quedando las iniciativas estatales principalmente en materias de empleo, formación y protección social. En el Plan Estatal de la Vivienda de 2002-2005, se consideran financiables tanto las ARI declaradas, ya por la Comunidad Autónoma, como las áreas degradadas o en proceso de degradación. Esto es un intento de concentrar las actuaciones protegidas sobre todo en los centros históricos, y rehabilitarlos así, transformando en muchos casos edificios con usos diferentes al residencial en viviendas. El Plan Estatal 2005-2008 se llama ya de Vivienda y Rehabilitación, y diferencia dos ámbitos de rehabilitación, el de los centros históricos y el de las ARI. Por último el Plan Estatal 2009-2012, que en su exposición de motivos incorpora los principios de la Carta de Leipzig, que apoya la integralidad de las actuaciones con desarrollo socioeconómico, y la participación

⁴ Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas, 2007. Documento Resumen de la Reunión de Ministros informal sobre desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig en 2007.

ciudadana en las decisiones de los objetivos y seguimiento. Por primera vez, en este Decreto, se habla de actuaciones en el espacio público referidas a la accesibilidad y confort, así como el uso de energías renovables.

2.1. Políticas Urbanas Europeas

La estrategia europea a 2020⁵, presenta la regeneración urbana integrada como herramienta clave para alcanzar el desarrollo sostenible de las ciudades europeas, con una integración desde la política urbana de renovación del parque de viviendas unido a una economía competitiva.

Para visualizar el estado de la regeneración en toda la Unión Europea, se hace uso de la encuesta realizada para la reunión de Toledo, donde se refleja el estado actual de las políticas de regeneración integral, el nivel de integralidad, las normativas y herramientas, así como las competencias de los distintos agentes y niveles de la administración.

Se analizan las políticas de regeneración y rehabilitación de 3 países europeos que son, Francia, Reino Unido y Alemania, estos se caracterizan por la gran variedad de programas, la intervención de las administraciones y la dilatada experiencia en estas intervenciones, consolidando unas políticas ejemplares y que se han ido completando y actualizando con el paso de los años, y con una serie de agentes específicos a cada nivel tanto para la implementación de los programas, como para la vigilancia del equilibrio territorial y para el seguimiento de las políticas. Se realizan una serie de fichas comparativas de cada caso donde se reflejan los aspectos más importantes de las políticas y la gestión de la regeneración. Tras esto para extraer conclusiones más sólidas y particulares sobre las políticas europeas se procede a comparar éstas con el estado de la gestión en España y en Europa, mediante este cuadro resumen, donde se reflejan los resultados de la exploración de los 3 casos, más los datos extraídos del informe de Toledo y las conclusiones de la exploración nacional. Se indican en un código de color el cumplimiento de estos indicadores deducidos de las conclusiones de exploración de las. Rojo representa incumplimiento (NC), amarillo cumplimiento indirecto (CI) y verde representa el cumplimiento (C).

	MEDIA EUROPEA	FRANCIA	U.K	ALEMANIA	ESPAÑA
PESO PIB REHABILITACIÓN	2,8%	2,3%		6,3%	0,2%
NORMATIVA					
Integral	60%	C	C	C	C
Rehabilitación	63%	C	C	C	CI
Energética y ambiental	92,6	C	C	C	CI
Regeneración urbana	60%	C	NC	C	C
ASPECTOS A CUBRIR POR LA REGENERACIÓN					
Físicos edificios	90%	C	C	C	C
Físicos espacio público y dotaciones	26%	C	NC	C	C
Sociales	70%	C	CI	NC	CI
Económicos	21%	C	C	NC	NC
Ambientales	32,5%	CI	CI	C	CI
OBJETIVOS					
Físicos edificios	-	C	C	C	C
Sociales	-	C	C	C	C
Económicos	-	NC	C	NC	NC
Ambientales	-	NC	NC	NC	C
PROGRAMAS					
Nacionales	C	C	C	C	C
Regionales	CI			CI	C
Locales	CI	C	C	CI	
Físicos		C	C	C	C
Sociales		C	C		

⁵ La Estrategia europea a 2020 es una de las conclusiones de la Reunión Informal ministerial celebrada en Toledo, 2010)

Económicos		C	C		
Ambientales		CI	C	C	
ÁREAS DE INTEVENCIÓN					
Específicas	84%	C	C		C
Planeamiento	16%			C	
AGENTES					
Nacional	37%	C	C	C	CI
Regional			C	C	CI
Local	63%	C	C	C	C
FINANCIACIÓN					
Beneficios fiscales	44%	C	NC	C	C
Subvenciones a fondo perdido	59%	C	C	C	C
Préstamos en condiciones privilegiadas	48%	C		C	C
Subsidios a préstamos	30%		C	C	C
BENEFICIARIOS					
Ciudades		C	C		
Agencias	57%	C	C	C	C
Propietarios	38%		C	C	C
Inquilinos	11%		C	C	CI
Privados	28%	C		C	NC
SEGUIMIENTO	63%	CI	C	C	CI
INDICADORES	20-30%	C	C	CI	NC

Fig.1. Comparativa de las políticas europeas y España.

(Fuente: Elaboración Propia, 2012, La Rehabilitación del parque residencial existente y la Regeneración Urbana Integrada en Europa.)

2.2. Buenas Prácticas

El estudio de Buenas Prácticas, se llevará a cabo con la base de datos de Hábitat⁶, y con la guía de los criterios que las caracterizan como tales⁷. Para la selección de los casos estudiados como Buena Gestión, primero se han seleccionado con un criterio geográfico dentro de los países cuyas políticas se han estudiado, y luego un criterio temporal dentro de las posibilidades se han escogido aquellos pertenecientes a los certámenes más recientes.

La división dentro de la base de datos de los casos en categorías según los aspectos que abarcan, la dimensión física de la regeneración, la economía y la gestión y la dimensión social, el hecho de que una práctica pertenezca a varias categorías de los 3 grandes grupos habla en favor de su carácter integral, y por ello se hace la clasificación de los casos escogidos en función de esto.

⁶ UN-HABITAT Best Practices Database. <http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.aspx>

⁷ Los criterios seguidos son los presentados en la Guía de la presentación y formato del informe, por la Municipalidad de Dubái para la convocatoria de 2012



Fig. 2. Modelo de ficha de estudio.
(Fuente: Elaboración Propia, 2012.)

Tras haber hecho una selección inicial se establecen se establecen 4 categorías más importantes que son, *Urban Governance*, *Civic Engagement and Cultural Vitality*, *Housing and Human Rights* y *Urban and regional Planning*, y que engloban los principales objetivos que a cubrir en los casos de regeneración urbana y aquellos en los que la gestión juega un papel esencial. Finalmente se caracterizan 10 casos (4 Alemanes, 2 Ingleses y 4 Españoles) en fichas para su posterior comparativa.10 casos de estudio.

Una vez estudiados los casos, con especial atención a la gestión, se pasa a extraer las conclusiones más importantes, clasificadas en forma de herramientas, recursos y estrategias. Nos queda así una especie de catálogo de elementos deducidos, en muchos casos literalmente, del análisis de los casos de gestión exitosa que pueden ayudar a la evaluación de la gestión seguida en otros casos por comparativa, los grande epígrafes que contiene este catálogo son:

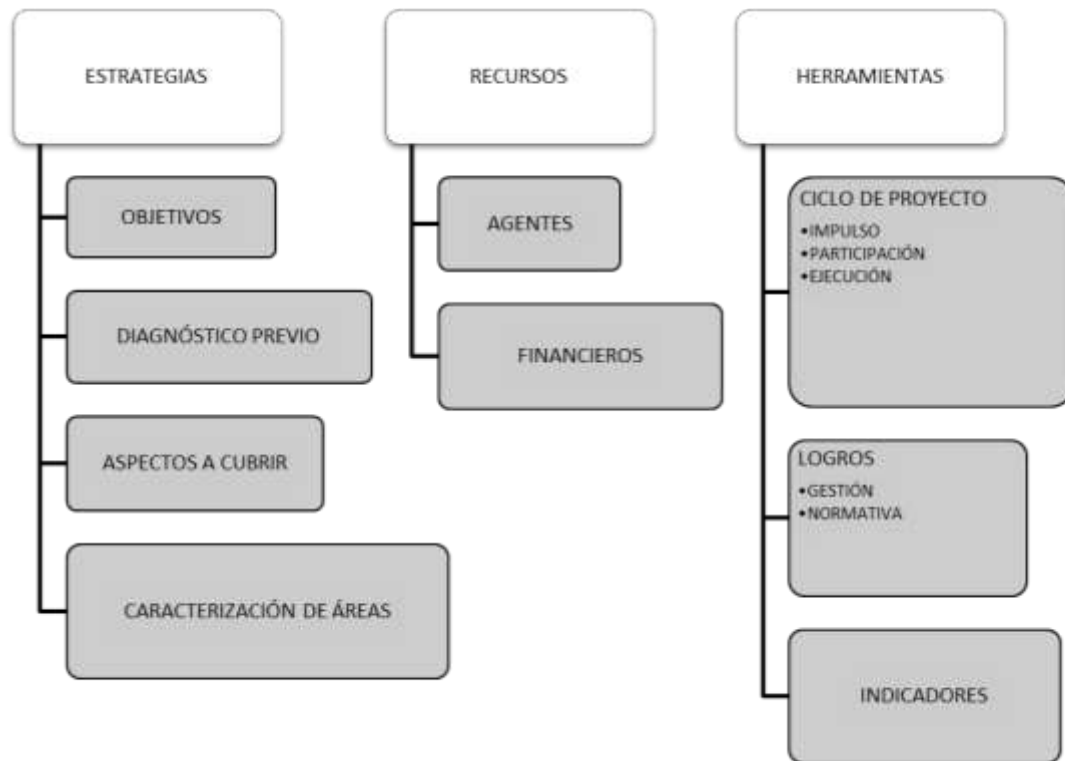


Fig. 3. Esquema de clasificación del catálogo de conclusiones.
(Fuente: Elaboración Propia, 2012)

3. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

3.1. Caracterización de la Buena Gestión

Para extraer las conclusiones de la buena gestión seguida en los casos y políticas estudiadas, y para facilitar la posterior labor de establecer un sistema de evaluación, se obtiene un listado bastante completo de aspectos, cuya eficacia está ya avalada, y que sirven de guía para crear un buen proceso de gestión urbana englobando las conclusiones extraídas. Según esta base, se pretende crear una serie de indicadores, para establecer unos mínimos en la gestión de las operaciones urbanas. Estos indicadores, además de servir para establecer el sistema de evaluación de los casos ya en marcha, pretenden ser la base para un estudio posterior a modo de tesis doctoral, donde mediante herramientas de caracterización, localización y compatibilidad, se pueda establecer qué herramientas, estrategias y agentes son los más apropiados según el caso que se vaya a gestionar.

3.2. Indicadores

Para la extracción de los indicadores, parece lógico seguir en su proceso de redacción y ejecución el orden establecido a la hora de enfrentarse a una intervención de regeneración urbana, y viendo paso a paso los mínimos que se deberían cumplir para llegar a un buen cumplimiento de objetivos.

1. Diagnóstico previo: Para conseguir un buen planteamiento es básico el estudio exhaustivo del área a intervenir en todos los frentes, social, económico y físico. Y así calificar no solo las características del entorno, sino en el caso de la gestión es necesario también calificar el modus operandi en esta parte del proceso.

2. Planteamiento de la operación: Objetivos y prioridades. Es la parte más importante del proceso, y en la que la gestión tiene un papel predominante. Se debe calificar la calidad del proyecto, los aspectos que cubren, las herramientas utilizadas y la viabilidad real de lo propuesto.

3. Recursos Humanos y Financieros: Caracterizar los recursos de los que se disponen es básico para poder decidir qué tipo de gestión se ha de seguir, y la viabilidad del proyecto tanto económica como social.

4. Proceso de ejecución: Evaluar el procedimiento que se sigue mediante la identificación de estrategias y herramientas necesarias para la consecución de los objetivos propuestos es muy importante para lograr que la gestión sea realmente eficaz.

5. Seguimiento: Es fundamental dentro de las responsabilidades que abarca la gestión el seguimiento del proceso mientras se ejecuta y a posteriori, para poder corregir errores y cambiar estrategias en el caso de fracaso.

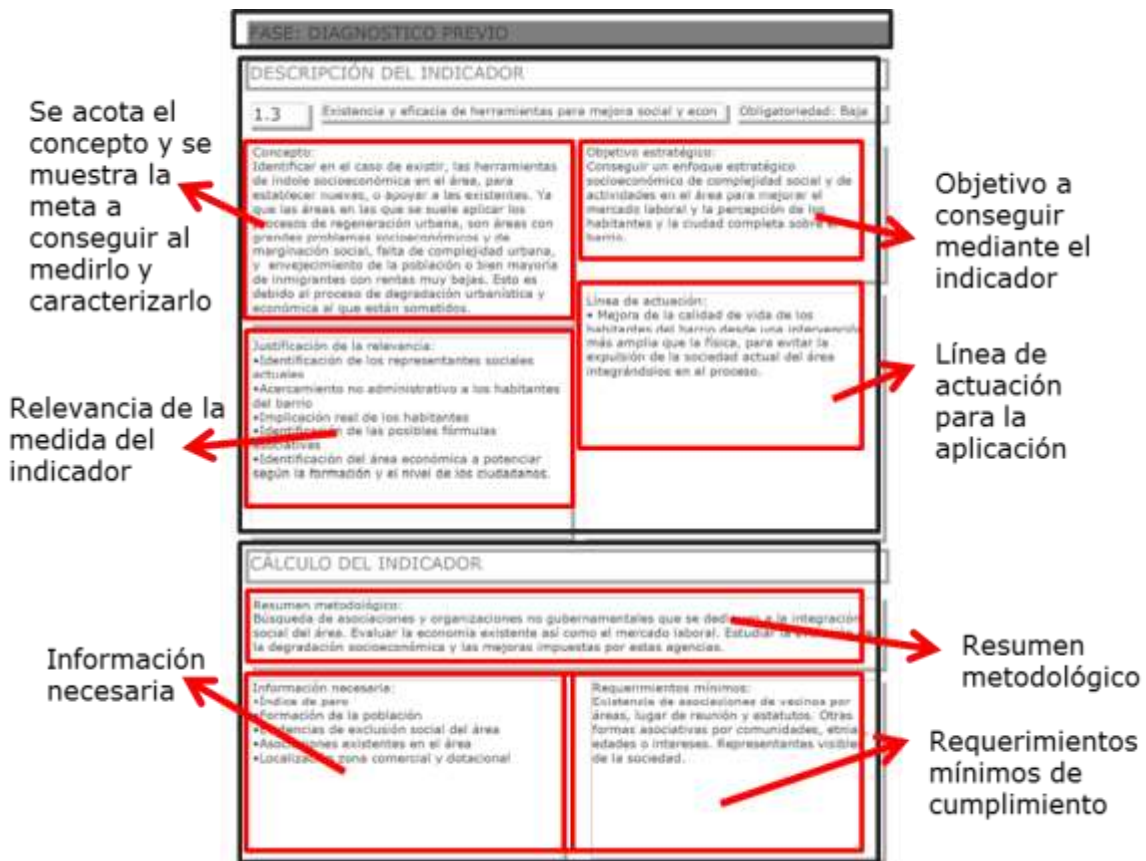


Fig. 4. Modelo de Ficha para indicador.
(Fuente: Elaboración Propia, 2012)

FASE	INDICADOR
DIAGNÓSTICO PREVI O	1.1. Implicación de la normativa específica de regeneración urbana.
	1.2. Eficacia de las herramientas urbanísticas previas en el área.
	1.3. Existencia y eficacia de herramientas para mejora social y económica en el área
	1.4. Nivel de participación ciudadana en el diagnóstico
PLANTEAMIENT O DE LA OPERACIÓN	2.1. Integralidad en los enfoques del proyecto
	2.2. Eficacia de la herramienta propuesta para marcar objetivos y prioridades
	2.3. Eficacia de los procesos
	2.4. Nivel de participación ciudadana en el planteamiento
RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS	3.1. Versatilidad de las ayudas económicas.
	3.2. Versatilidad de obtención de fondos e inversores
	3.3. Nivel de inserción de los ciudadanos en los Agentes participativos del proceso
	3.4. Nivel coordinación interadministrativa
PROCESO DE EJECUCIÓN	4.1. Eficacia del aseguramiento de la tenencia de la vivienda
	4.2. Correspondencia de las herramientas usadas con las estrategias decididas
	4.3. Nivel de permanencia en el área durante el proceso
	4.4. Nivel de participación ciudadana en los diferentes pasos del proceso
SEGUIMIENTO O	5.1. Nivel de permanencia en el área durante el seguimiento
	5.2. Eficacia y fiabilidad del proceso de seguimiento
	5.3. Nivel de participación ciudadana en el seguimiento
	5.4. Nivel de trascendencia y transferibilidad del proyecto

Fig. 5. Listado de Indicadores.
(Fuente: Elaboración Propia, 2012.)

5.2. Metodología de evaluación y ponderación según los indicadores

El siguiente paso tras definir los indicadores, es mostrar el sistema de evaluación. Para este paso, sería necesaria la colaboración de expertos que puntuasen y estimasen la importancia de cada indicador para poder establecer la valoración final con unos criterios respaldados. Para ello, se realizaría una encuesta a profesionales del urbanismo y arquitectura, que bajo su experiencia en los procesos avalasen la metodología. Al ser este trabajo, un primer acercamiento al sistema evaluador, se remitirá explícitamente a la descripción de la metodología a seguir, con las herramientas y el orden que se establecería en el caso de realizarse.

Se va a utilizar una ponderación basada en el sistema por factores y puntos, creado por el estadounidense Merrill R. Lott, (Merril R. Lott, 1926) en el que mediante una técnica analítica se comparan los casos con factores de evaluación (indicadores), y mediante una técnica cuantitativa

se asignan puntos a cada elemento obteniéndose al final un valor y un conteo de puntos que nos indica lo lejano o cercano que está de la buena gestión.

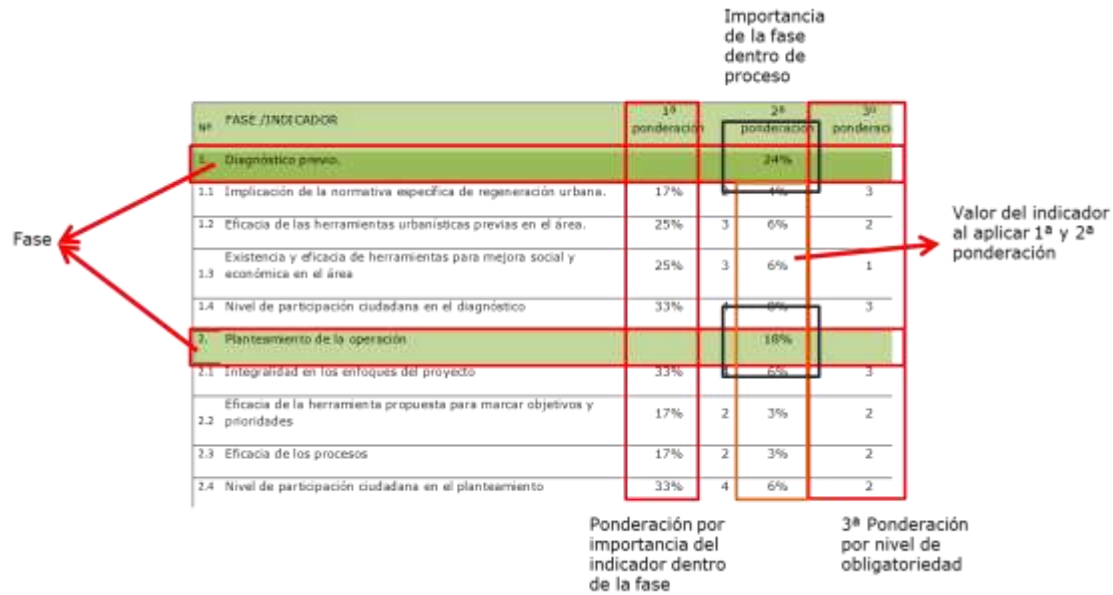


Fig. 6. Método de Ponderación de los indicadores.
(Fuente: Elaboración Propia, 2012.)

El valor final de cada factor se basa en su importancia relativa dentro del proceso, y en la importancia relativa de cada fase del proceso en sí. Se atribuye el peso relativo porcentual tanto al indicador dentro de cada fase en comparativa con los demás, como a cada fase dentro del proceso, mediante la encuesta a expertos en la materia. Debido al carácter integral que se quiere demostrar en la gestión, y la importancia de su idoneidad en todas las fases, se añade un factor más de ponderación a cada indicador según sea de alta obligatoriedad (puntuía como 3), media (puntuía como 2) o baja (puntuía como 1).

Una vez tenemos ponderados los indicadores según importancia relativa, se establecen los niveles de cumplimiento según cada indicador. Para facilitar la labor de puntuación, se divide en el mismo número de niveles en todos y se define el cumplimiento en cada uno de ellos.

Por último, se armaría la escala de puntos asignando valores numéricos a cada nivel de cada factor. Para ello se establece como puntuación para el nivel de cumplimiento mínimo, el valor del porcentaje final de ponderación de cada factor, y se multiplica por el número de nivel en el resto de los casos.

Fase	Indicador	Peso de factor	Nivel de cumplimiento		Puntos
Planteamiento de la operación	Integralidad en los enfoques del proyecto	18%	Vinculación de las medidas de rehabilitación edificatoria y de urbanización a las medidas de asesoramiento social, inclusión y despegue de la economía.	ALTO CUMPLIMIENTO (3)	54%
			Enfoque desde 2 de las 4 áreas propuestas	MEDIO CUMPLIMIENTO (2)	36%
			Enfoque unilateral	BAJO CUMPLIMIENTO (1)	18%

Fig. 7. Ejemplo de niveles de cumplimiento en indicadores de proceso de ejecución. (Fuente: Elaboración Propia, 2012.)

5.3. Matriz de la Buena Gestión

Como instrumento final para la evaluación de la gestión en los procesos de regeneración urbana, se elabora una matriz resumen del proceso de evaluación, donde siguiendo las fases del proceso, se establece una comparativa a través del análisis de los casos a estudiar con los indicadores, y su nivel de cumplimiento. Al final se observa la puntuación total sumada, y se califica la gestión seguida, así como también se observa los puntos donde se debe mejorar la gestión en momentos futuros o procesos próximos.

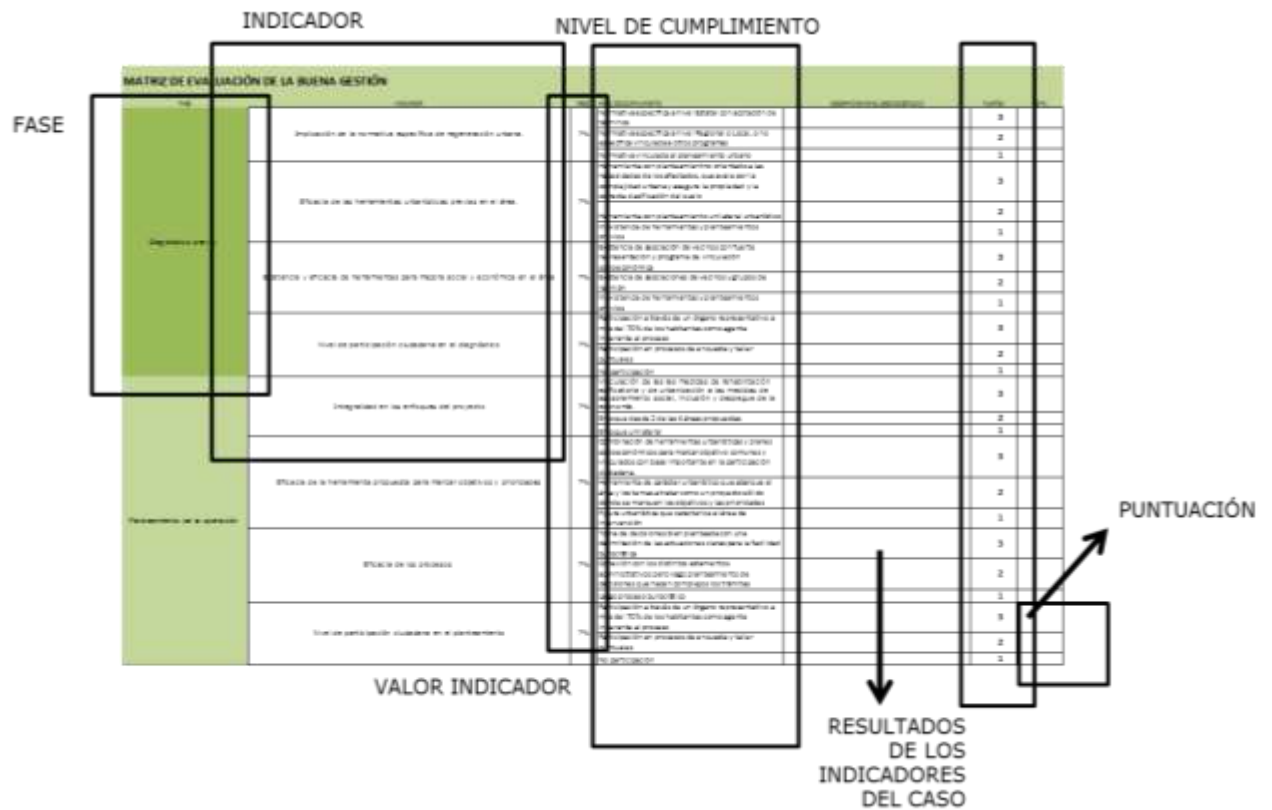


Fig. 8. Esquema de explicación de la Matriz de la Buena Gestión. (Fuente: Elaboración Propia, 2012.)

6. EVALUACIÓN DE CASOS MADRILEÑOS

Por último, como demostración de la metodología concebida, se ha aplicado ésta a dos casos madrileños que por sus características son susceptibles de evaluación. Para esto, se ha utilizado del sistema mostrado en la primera parte. Primero se han estudiado los indicadores en cada caso, recopilando la información necesaria y haciendo una evaluación de cada uno. Y posteriormente, se ha calificado la gestión en la matriz de la buena gestión. Los casos escogidos tras un sistema de selección por las características, tanto físicas como de gestión de las áreas de regeneración en Madrid, son San Cristóbal de los Ángeles y Ciudad de los Ángeles, ambos situados en el distrito de Villaverde.

Se presenta a continuación una matriz reducida con los resultados de San Cristóbal de los Ángeles que obtiene como puntuación un 83%, esto es debido principalmente, a la implicación de organismos públicos y privado con objetivos paralelos a la rehabilitación física, también debido por el cariz de los acontecimientos del barrio tras una larga reivindicación vecinal, un tejido social muy cohesionado, y unos motivos gubernamentales inherentes al proceso de realojo.

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA BUENA GESTIÓN CASO:SAN CRISTÓBAL DE LOS ÁNGELES					
FASE	INDICADOR	NIVEL DE CUMPLIMIENTO	DESCRIPCIÓN EN EL CASO DE ESTUDIO	PUNTOS	TOTAL
Diagnóstico previo.	Eficacia de las herramientas urbanísticas previas en el área.	Herramienta con planteamiento orientado a las necesidades de los afectados, que avale por la complejidad urbana y asegure la propiedad y la correcta clasificación del suelo	Herramientas participativas y reivindicativas en cuanto al estado del barrio. Proyectos orientados a la mejora de las edificaciones y la calidad de vida de los usuarios.	3	3
	Nivel de participación ciudadana en el diagnóstico	Participación a través de un órgano representativo a más del 70 % de los habitantes como agente inherente al proceso	Diagnóstico participativo a través del PDC. Conclusiones acertadas y claras.	3	3
Planteamiento de la operación	Integralidad en los enfoques del proyecto	Vinculación de las medidas de rehabilitación edificatoria y de urbanización a las medidas de asesoramiento social, inclusión y despegue de la economía.	El proyecto es muy integral ya que los 4 aspectos posibles dentro de la regeneración urbana. Los enfoques son objetivos pero bien estructurados debido al diagnóstico participativo.	3	3
	Eficacia de la herramienta propuesta para marcar objetivos y prioridades	Combinación de herramientas urbanísticas y planes socioeconómicos para marcar objetivo comunes y vinculados con base importante en la participación ciudadana.	La herramienta de definición del proyecto es unitaria total bajo el consenso de toda la comunidad. A parte se redactan los proyectos de cada edificio con la formación de mancomunidades.	3	3
Recursos Humanos y Financieros.	Versatilidad de las ayudas económicas.	Ayudas pensadas para los diferentes tipos de beneficiarios, desde el tipo de tenencia de la vivienda, hasta el papel que cumplen en el proceso.	En este caso los beneficiarios y las ayudas son bastante versátiles como excepción en Madrid, y los beneficiarios son de distinto tipo independientemente de la renta, y se basan las ayudas en la tenencia de la vivienda.	2	2
	Nivel de inserción de los ciudadanos en los Agentes participativos del proceso	Asociaciones de vecinos con alta representatividad dentro de los procesos de decisión	Nivel de inserción en los agentes es muy alto, con la formación de las mesas y la participación desde la asociación y la junta de distrito.	2	2
Proceso de ejecución.	Eficacia del aseguramiento de la tenencia de la vivienda	Agencia local de alquiler	Aunque en este caso la propiedad horizontal estaba bastante clara, el mayor problema que se presenta es la oposición a la demolición de los vecinos que retrasan todo el proceso. Por ello se establece un sistema de compra de la vivienda y sustitución por otra de VPPL, VPPA gracias al servicio municipal de alquiler	2	2
	Nivel de permanencia en el área durante el proceso	Creación de oficina permanente de la gestión del proceso de regeneración	La oficina de información de la EMV está en el barrio durante todo el proceso, además con el Plan de Barrio se forman Comisiones de Concertación para el seguimiento y la decisión de prioridades.	3	3
Seguimiento.	Nivel de permanencia en el área durante el seguimiento	Creación de oficina permanente de la gestión del proceso de regeneración que dure tras el proceso con un agente específico que se dedique al seguimiento	Se crea un sistema de seguimiento por comparación con el resto de la ciudad, a través del análisis de los resultados de los dos planes más versátiles que se han puesto en marcha en el barrio. Es un seguimiento temporal a través de indicadores, pero apoyado por un seguimiento continuo e informativo en el mismo barrio.	3	3
	Eficacia y fiabilidad del proceso de seguimiento	Seguimiento dual interno por parte de los agentes implicados y externo a través de agencias que midan la eficacia según las implicaciones finales de los procesos	Alta fiabilidad al tener dos mediciones diferenciadas por dos agentes uno externo y otro interno.	3	3
				50	83%

Fig. 9. Matriz de Buena Gestión San Cristóbal de los Ángeles. (Fuente: Elaboración Propia, 2012.)

8. CONCLUSIONES

El proceso ha sido extenso, y como se ha visto anteriormente es un proceso inacabado, un inicio que pretende dar unas pautas para continuar en una investigación más profunda sobre el tema de la gestión.

Como se ha ido viendo, la gestión forma parte inherente de los procesos urbanos debido a lo complejo de su naturaleza, y una buena gestión planteada desde el principio facilita los procedimientos y la consecución de los objetivos.

Para ello es primordial contar con una base legislativa fuerte, que acote los términos y especifique las funciones y alcances de las herramientas, agentes y estrategias a utilizar. Esta normativa tiene que cubrir todos los estratos administrativos, desde la administración comunitaria (Europa) hasta la administración local, y ser una vez más específica de la regeneración urbana.

En cuanto a los instrumentos, es imprescindible contar con una participación y una estructura social y ciudadana fuerte, a la que acudir como agente y como evaluador de los procesos. Mediante esta estructura social se establecen las que se han marcado como fases en el documento, empezando por el diagnóstico, y terminando por el seguimiento.

El diagnóstico previo, mediante la participación ciudadana es un instrumento base para establecer una buena gestión, ya que la visión subjetiva de los ciudadanos ayudan a establecer los enfoques y los objetivos correctamente.

Dentro de las herramientas, un planteamiento integral de estrategias que cubran todos los aspectos que engloban la vida de un barrio mediante la creación de un partenariado mixto de agentes internos, agentes de las administración y un partenariado privado.

El instrumento, o compendio de instrumentos que delimitan las acciones y estrategias a llevar a cabo debe ser un instrumento que defina el área como una unidad, y la acción como unitaria en pro de la calidad de vida de los habitantes y la complejidad urbana de la que tanto carecen las periferias.

Por otro lado, este instrumento debe concordar con la legislación vigente en los 3 niveles administrativos, y con el planeamiento existente, o bien como en algunos casos europeos de los estudiados, presentar una alternativa a los mismos.

Dentro de esta concordancia, está la cuestión de la propiedad en el caso español, ya no solo de las vivienda a intervenir, que en la mayoría de los casos tiene un solo propietario o están sujetos a una forma de pago diferido pero claro. El problema, está a la hora de decidir cual es la unidad mínima de intervención, y la delimitación de las áreas de regeneración.

“La determinación de la superficie y la forma de las unidades de suelo es básica para la gestión del crecimiento urbano, y debe ordenarse de manera coherente con los objetivos y estrategias del plan, y en relación tanto con la estructura y morfología de la propiedad del

suelo, como con las características locales del sistema inmobiliario y empresarial de la construcción”.⁸

Esta unidad mínima debe tener en cuenta los problemas que inciden, la normativa, la propiedad y las intervenciones a realizar. Así pues se debe dividir en unidades lógicas y diferentes según el aspecto del que se trate y de la acción a realizar.

En ninguno de los casos estudiados, la unidad mínima es la misma, así pues en el caso de Ciudad de los Ángeles se decide por la comunidad de propietarios e incluso por el propietario en sí. Mientras que en el caso de San Cristóbal, se unen las comunidades en mancomunidades y en cooperativas para apoyarse económicamente y conseguir financiación para la restructuración de los edificios a demoler.

Esto es si nos basamos para la selección de la unidad mínima en la propiedad, pero en los casos europeos, donde la propiedad es pública, las unidades mínimas son en algunos casos los barrios completos y llegan incluso a las comunidades como en España.

La correcta elección de este parámetro, facilita la gestión sobre todo para las ayudas y para la elección de objetivos.

Otra parte elemental de la gestión que se ha visto es la coordinación de los agentes para conseguir una eficacia de los procesos. Esta coordinación se puede conseguir de manera inmediata mediante la formación de un consorcio, agencia o elemento con personalidad jurídica que represente todos los recursos humanos inherentes al proceso.

Es usual, que este elemento lo formen las administraciones para simplificar los procesos burocráticos, y sobre todo para conseguir mediante un agente más cercano en el caso de las administraciones centrales y regionales, el contacto directo con el terreno.

Pero es importante para la gestión, y sobre todo en pro de una Buena Gestión, integrar agentes sociales y sobre todo inversores y agentes económicos en el proceso, y para ello se han visto varias estrategias de índole inmobiliaria, comercial y administrativa. Estas herramientas son poco usadas en los casos madrileños, en parte por un miedo a la gentrificación, ya que esta posibilidad está siempre inserta en este tipo de acciones, y también por el tema bancario y de tasación, que puede llegar a crear una repercusión del suelo excesiva incluso para la administración, y con ello llevar a pique la intervención al completo.

Este es otro de los frenos que se encuentran en la gestión de estos procesos, la Ley Hipotecaria, y más en estos tiempos actuales. El gravamen del suelo, y los inmuebles son muy frecuentes en estos barrios periféricos, junto a los alquileres desorbitados, en como en el caso de Villaverde, el gravamen de los suelos del resto del municipio, crea una concentración de población de bajos recursos y otros problemas en las zonas periféricas.

Pasamos así a otro elemento de la gestión que se ha visto como primordial que son los recursos financieros, sobre todo la dificultad de interpretación de los decretos donde se indican los parámetros a cumplir por los posibles beneficiarios, y las posibles intervenciones.

⁸ (Luis Moya, 2010)

Entra en juego otro agente específico de la buena gestión, y es el asesor del barrio. Bien sea un asesor público, o privado contratado por los ciudadanos, es importante este papel debido a la trascendencia jurídica de estos puntos de las operaciones de Regeneración.

Se ha visto en varios casos la creación de diferentes conceptos a los que acogerse para beneficiarse de los subsidios, sobre todo aquellos ajenos a las rentas y ganancias familiares, que provocan una discordancia y enfrentamiento vecinal, así como una diversidad sociológica baja, al unir gente de la misma horquilla de renta en las mismas zonas, sobre todo en las viviendas de alquiler.

La tenencia de la vivienda y sobre todo en régimen de alquiler, tal y como está la legislación actual sobre todo en España, dificulta gravemente todos los procesos de gestión de la Regeneración urbana de un barrio, y de un edificio aislado incluso.

Estos barrios en su mayoría realizados con urgencia y un régimen de acceso facilitado para la absorción de población trabajadora e inmigrante que se instalaba en las periferias de las ciudades en el éxodo del campo a la ciudad, carecen en su mayoría de un control sobre las propiedades, sobretodo de los espacios públicos, y de los alquileres.

Por ello, contar con un servicio de atención al alquiler, y administración de fincas facilita la inserción y complejidad social dentro de los barrios, así como el acceso a la vivienda y la seguridad del arrendador.

Más agentes y agencias que cooperan con la buena gestión, es la inclusión de agentes institucionales ajenos a las administraciones. Las universidades por ejemplo, que en sucesivas investigaciones crean nuevas herramientas y son un perfecto árbitro para los seguimientos de las operaciones. Además los agentes institucionales establecidos en el barrio en inicio como informadores, luego como asesores, y posteriormente como controladores del seguimiento, son la clave de la gestión y de la post gestión. La permanencia en el barrio, el contacto con el terreno y la población facilita los procesos, y sobre todo facilita y ataja la solución problemas de herramientas y procesos.

Para terminar de repasar los pasos en los que se ha dividido el proceso en la respuesta a las preguntas inicialmente planteadas, se pasa al seguimiento.

Este paso, cada vez más frecuente en los casos de Regeneración, son la auténtica clave de la gestión, así como la responsabilidad primordial de los gestores de cada intervención.

Mientras que en las otras fases organiza y asesora, en esta es el protagonista. La Buena gestión está basada en el seguimiento del proceso, ya que la herramienta propuesta sirve exactamente para eso, para la evaluación continua y eficaz de la gestión seguida.

Del seguimiento, para que sea fiable se debe tener en cuenta, varios frentes evaluadores, así como un buen sistema de indicadores fiable que permita una reacción a tiempo a la hora de encontrar un fallo en el proceso.

Esta fase, en teoría no tiene un tiempo estimativo de duración, sino que se establece al inicio de la gestión del proceso y permanece en el barrio y en funcionamiento como una parte más de la intervención realizada.

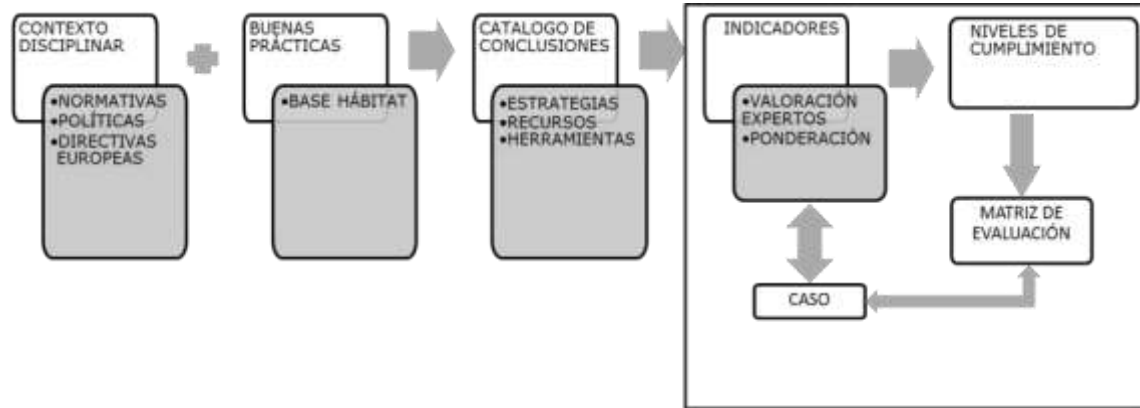


Fig. 10. Esquema de seguimiento de sistema de Evaluación.
(Fuente: Elaboración Propia, 2012.)

Así pues, una vez recorridos las fases del proceso de gestión de la Regeneración urbana, se ha dado un repaso a los elementos necesarios para conseguir la buena gestión, que son los mismos elementos que permiten su evaluación por comparativa tal y como se ha realizado en este trabajo.

Para concluir el documento, aunque no la investigación, se deja una cita de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul del programa Hábitat, del que se han sacado las buenas prácticas que han ayudado a dilucidar los elementos de la buena gestión, y que argumenta en pro de la rehabilitación y la regeneración urbana, que es el inicio de toda esta investigación, la búsqueda de la eficacia en estos procesos que son el futuro del urbanismo y de las ciudades.

“De las buenas prácticas presentadas deducimos que la lógica urbanística de futuro es la rehabilitación, entendida en sentido amplio como estrategia integradora. La rehabilitación no sólo aplicable en un centro histórico o en un conjunto residencial obsoleto, sino en todo el territorio urbanizado. Incluso en las nuevas periferias emergentes, donde las carencias de lo público y las disfunciones de lo inmobiliario generan no pocos intersticios irresueltos. La rehabilitación establece el marco para una relectura compleja de la ciudad y de sus sistemas, de la movilidad urbana, de la gestión de todos sus servicios, de las estrategias de localización de actividades y de gestión de los usos”⁹

⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Estambul, Turquía 2006

Referencias

- ALVAREZ MORA, A. R. (2010) *Regeneración urbana integrada en Europa*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid.
- APARICIO, Á. (2010) Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa. Urban Sustainability and Integrated Urban Regeneration in Europe. Madrid: Ministerio de la Vivienda.
- APARICIO, Á. D. (2011) *Modelos de gestión en la regeneración urbana*. Madrid: Sepes, Entidad Estatal del Suelo.
- ARDURA, A. G. (s.f.). *Nuevos Procesos De Rehabilitación Urbana Integral De Barrios De Bloque Abierto En Madrid Y Barcelona Como Ecosistema De Regeneración Urbana*. Recuperado el Marzo de 2012, de City Futures 09: <http://www.cityfutures2009.com/>
- Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo. (2008) *Revitalización Urbana*. Buenas Prácticas. (A. E. Suelo, Ed.) Recuperado el Mayo de 2012, de AVS. Promotores públicos: <http://www.promotorespublicos.org>
- BAÑON I MARTÍNEZ, R. (2004) *La Evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Edición de Díaz Santos S.A
- BLOS, D. (1999) Los polígonos de vivienda social: Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil. (A. FERRER I AIXALA, Ed.) Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya. ETS. D'Arquitectura de Barcelona.
- BRUQUETAS CALLEJO, M. M. (2005) *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Comité de las Regiones. (2010) Dictamen del Comité de las Regiones sobre el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.
- COMITÉ HÁBITAT ESPAÑOL. (2010) Metodología de Selección de Buenas Prácticas para el Premio Internacional de Dubai. Obtenido de Portal de Suelo y Políticas Urbanas: http://siu.vivienda.es/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=100&lang=es
- Conserjería de Fomento y Medio Ambiente. Junta de Castilla y León. (2012) *Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León*. Anteproyecto 5/05/2012. Valladolid.
- EZQUIAGA DOMINGUEZ, J. (2001). *Transformaciones urbanas sostenibles*. Vigo: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- FARIÑA TOJO, J. N. (2010). *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Madrid: Ministerio de Vivienda.
- Federación Regional de Asociaciones de vecinos de Madrid. (2008). *Las asociaciones vecinales Madrileñas en la Rehabilitación urbana*. Ponencia rehabilitación urbana. Seminario 31 de mayo Plataforma Vivienda Digna. Madrid.
- GRASSO, A. (2010) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema La necesidad de aplicar un planteamiento integrado a la rehabilitación urbana. (C. E. Europeo, Ed.) Obtenido de <http://www.eesc.europa.eu>
- JAN VRAKEN, D. (2010) El enfoque integrado en la regeneración urbana. *URBAN SUSTAINABILITY AND INTEGRATED URBAN REGENERATION IN EUROPE*. Madrid: Ministerio de la vivienda.
- LASHERAS MERINO, C. M. (1984) *La reurbanización de la periferia*. Intervención en la Ciudad de los Ángeles. Madrid. Madrid: Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio. Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid.
- LÓPEZ DE LUCIO, R. T. (2004) *Guía del Urbanismo de Madrid, Siglo XX*. Madrid: GMU Ayuntamiento de Madrid.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, L. R. (1998) "La Rehabilitación Integral en Madrid. Ejemplos: Áreas de Rehabilitación Preferente de Lavapiés y Cañoroto." *Revista de Ministerio de Obras públicas*, Junio 1998(3.377).
- MOYA, L. (2011) *La práctica del Urbanismo*. Madrid: Síntesis S.A.

Municipalidad de Dubai, E.A.U. (2011) *Guía de la Presentación y Formato del Informe Novena Edición 2012 del Premio Internacional de Dubai a las Buenas Prácticas para mejorar las condiciones de vida.*

Observatorio Vasco de la vivienda. (2010) *Políticas de Rehabilitación y Regeneración Urbana en Europa.* Donosti: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos Azterlan, Plangintza eta Aurrekontuen Zerbitzua.

PEDRO BUENO, A. (2000) *Espacio urbano y política de vivienda: perspectiva histórica y análisis comparado.* Barcelona: Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports.

Presidencia Española. (2010) Declaración de Toledo. Reunión Informal de ministros de desarrollo urbano. Toledo: Ministerio de la Vivienda.

Presidencia Española. (2010) “La Rehabilitación del Parque Residencial Existente en la Unión Europea y otros Países Europeos.” XVIII REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS RESPONSABLES DE VIVIENDA DE LA UNIÓN EUROPEA. Toledo.

ROCES, M. (2004) “Áreas y Zonas de Rehabilitación, experiencias de las asociaciones de vecinos de Madrid en 2004.” Jornadas estatales sobre vivienda social celebradas en. Valencia.

RUEDA, S. (2006) Plan especial de indicadores de sostenibilidad ambiental de la actividad urbanística de Sevilla. Barcelona: Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

TAMAYO PALACIOS, A. H. (2010) “Experiencia de diez años de un Área de Rehabilitación Integral de la periferia de Madrid. El caso de San Cristóbal de los Ángeles.” *Rehabilitación y Sostenibilidad. El Futuro es Posible.* Barcelona.