



UNIVERSITAT POLITÈCNICA
DE CATALUNYA
BARCELONATECH

Departamento de Tecnología de la Arquitectura TA
DOCTORADO EN GESTIÓN Y VALORACION
URBANA Y ARQUITECTÓNICA
Centro de Política de Suelo y Valoraciones, CPSV



LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA EN BARCELONA.

Caracterización de claves operativas
y metodológicas.

Ángel L Uzqueda

Directora: M. Pilar García Almirall

Mayo, 2023

*Esta investigación fue realizada
en el marco del proyecto de I+D "Re-Inhabit"
RTI 2018-101342-BI00.*



MINISTERIO
DE CIENCIA
E INNOVACIÓN



UNIÓN EUROPEA
Fondo Europeo de Desarrollo Regional



AGENCIA
ESTATAL DE
INVESTIGACIÓN

“Homo sum, nihil humani a me alienum puto”

o quizás

“Homo sum, nullum hominem a me alienum puto”

A mis nietas, Ona y Abril.

A mi querida familia.

AGRADECIMIENTOS.

Por su atención en un largo proceso de investigación requiere un reconocimiento especial Pilar García Almirall, directora de la tesis, por sus inestimables consejos, dirección y paciencia.

Debo un especial agradecimiento a quienes me han prestado generosamente su tiempo en entrevistas que su ayuda han contribuido en gran medida a sustentar esta investigación: Oriol Nel·lo, Josep Maria Montaner, Carme trilla, Juan Rubio, Pere Serra, Aurora López, Jordi Martí, Carles Martí, Carles Blasco, Ana Terra, Victoria Tous, Josep Molina, Josep Lluís Canaleta, Josep Maria Domingo, Jordi Falcó y Daniel Jover. Gràcias.

A mis compañeros de investigación del grupo Re-inhabit, en los que he constatado el valor del esfuerzo y la dedicación. Especialmente a Cossima Cornadó, Sara Vima, Mireia de la Asunción Rius, Gonzalo Piasek, Pere Joan Ravellat y Zaida Muixi.

A todos mis compañeros del Ayuntamiento de Barcelona que desde 1988, en el proyecto Olímpico, en la Regeneración de Ciutat Vella, o en la intervención en Rehabilitación en Barcelona, una enorme lista de profesionales y amigos de los que he asimilado mucho más de lo que recuerdo.

A todos, mil gracias.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Índice de contenidos.....	p-3
---------------------------	-----

CAPITULO 1.

RAZONES, METODOLOGIA, ENFOQUE CONCEPTUAL E HIPOTESIS

1.1.	Encaje general de la investigación.....	p-9
1.2.	Situación que orienta el estudio.....	p-10
1.3.	Ámbito del estudio.	p-13
1.4.	Metodología general de la investigación.....	p-17
1.5.	Marco conceptual y enfoque de la investigación.	p-20
1.6.	Objetivos que se persiguen, finalidad e hipótesis.	p-24

CAPITULO 2.

EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA URBANA. INSTRUMENTOS LEGALES Y RECURSOS ECONOMICOS

2.1.	Introducción.	p-28
2.2.	Encaje conceptual.	p-28
2.3.	Instrumentos de la administración pública en la intervención urbana.....	p-30
2.3.1.	Legislación:.....	p-31
	2.3.1.1. Carta de Barcelona, Ley de Urbanismo, Ley del derecho a la vivienda.	p-32
	2.3.1.2. Legislación sectorial concurrente. Ley propiedad horizontal, alquiler.....	p-33
2.3.2.	Instrumentos derivados de la legislación:	p-36
	2.3.2.1. Instrumentos coercitivos.....	p-36
	2.3.2.2. Instrumentos de compromiso y acuerdo	p-42
	2.3.2.3. Instrumentos de fomento.....	p-45
	2.3.2.4. Instrumentos de diseño y gestión.....	p-51

2.3.2.5. Instrumentos de control y conocimiento administrativo.....	p-57
2.3.2.6. Otros instrumentos: Recaudatorios, de soporte de gestión.....	p-60
2.4. Financiación de la intervención pública.....	p-62
2.4.1. Fuentes de financiación de las entidades locales:	p-62
2.4.1.1. Limitaciones y dificultades.....	p-63
2.4.1.2. El modelo de la unión europea vs el modelo de los estados.....	p-64
2.4.2. Recursos económicos públicos en rehabilitación y regeneración urbana.....	p-66
2.4.3. Desequilibrio fiscal entre administraciones.....	p-68
2.4.4. Volumen de inversión en Barcelona en rehabilitación.....	p-71
2.5. Visión experta sobre la legislación e instrumentos aplicables, y los recursos públicos.....	p-74
2.6. Efectos legales y económicos de la intervención pública una visión crítica.....	p-81
2.6.1. En la aplicación de la aplicación de la Normativa e instrumentos derivados. Visión crítica en su aplicación en BCN.....	p-81
2.6.2. En los efectos colaterales de la inversión pública. Visión crítica en su aplicación en BCN.....	p-83

CAPITULO 3.

LA GOBERNANZA DE LOS PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN REHABILITACIÓN Y REGENERACION URBANA.

3.1. Introducción.....	p-86
3.2. Encaje conceptual.....	p-87
3.3. Participación ciudadana e institucional en el contexto de la gestión urbana.	p-90
3.3.1. Orientaciones y normas de participación Ciudadana.	p-91
3.3.2. Indicadores de gobernanza y corresponsabilidad.....	p-93
3.3.3. Desafección ciudadana.....	p-96

3.3.4.	Niveles de participación y de representatividad..	p-100
3.3.5.	Participación y colaboración institucional en los programas urbanos.	p-106
3.4.	Gestión pública de programas de rehabilitación y regeneración urbana.....	p-108
3.4.1.	Modelos de referencia organizativos en rehabilitación y regeneración urbana.....	p-110
3.4.1.1.	Estructuras organizativas orientadas a proyectos.....	p-112
3.4.1.2.	Estructuras de gestión incorporadas sobre organizaciones públicas existentes.....	p-115
3.4.1.3.	Resumen cualitativo de los modelos.....	p-118
3.4.2.	Las sociedades instrumentales en Barcelona.....	p-121
3.4.3.	Sociedades de economía mixta. Unión Europea.	p-124
3.4.4.	Equipos de gestión. El contexto humano.....	p-125
3.5.	Visión experta de la gestión pública en programas urbanos.....	p-127
3.6.	Efectos de la gobernanza en los programas urbanos:.....	p-136
3.6.1.	En cuanto a la participación ciudadana y la colaboración interadministrativa.....	p-137
3.6.2.	En cuanto a las estructuras y equipos de gestión.	p-139

CAPITULO 4.

LA EVALUACION EN LOS PROGRAMAS DE INTEVENCION PUBLICA.

4.1.	Introducción.....	p-141
4.2.	Encaje conceptual.....	p-141
4.3.	Los estudios urbanos.....	p-144
4.3.1.	Estudios para la elaboración de la intervención pública urbana.....	p-146
4.3.2.	Estudios para el seguimiento de la intervención.	p-154
4.3.3.	Estudios para la evaluación y análisis de las intervenciones urbanas.....	p-157
4.3.4.	Indicadores y conceptualización de datos.....	p-160
4.4.	Encaje de la evaluación en la estructura de la administración local.....	p-162
4.5.	Visión experta.....	p-165

4.6.	Efecto de los estudios elaborados sobre la intervención urbana.....	p-170
------	---	-------

CAPITULO 5.

ANALISIS COMPARADO DE LAS EXPERIENCIAS DE INTERVENCIÓN EN BARCELONA.

5.1.	Introducción.....	p-172
5.2.	Encaje conceptual.....	p-173
5.3	Intervenciones urbanas de referencia en Europa.	p-176
5.3.1	Experiencias de referencia en Europa en los años 80.....	p-177
5.3.2	Experiencias de referencia en Europa en los años 2000.....	p-182
5.4.	El concepto de: Rehabilitación edificatoria, Regeneración Urbana y Renovación Urbana.....	p-185
5.5.	Caracterización de las intervenciones 3R. Visión transversal.....	p-188
5.5.1	Contextualización de la intervención desde la Rehabilitación Arquitectónica, la Regeneración Urbana y la Renovación Urbana..	p-189
5.5.2	Los modelos de intervención.....	p-193
5.6.	Análisis comparado de los modelos de intervención pública en Barcelona.....	p-196
5.7.	Visión experta.....	p-211
5.8.	Visión crítica de los programas de Intervención.....	p-214
5.9	Recapitulación.....	p-217

CAPITULO 6.

CONCLUSIONES Y APORTACIONES A LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA EN BARCELONA.

6.1.	Introducción.....	p-220
6.2.	Reformulación de la hipótesis de trabajo.....	p-223
6.3	Objetivos por asimilar en rehabilitación y regeneración urbana.....	p-225
6.3.1	En relación al contexto.....	p-226

6.3.2	Sobre la gobernanza de la intervención urbana..	p-231
6.3.3	Sobre la evaluación.....	p-235
6.4.	Grandes retos a superar.....	p-238
6.4.1	Financiación de los programas.....	p-239
6.4.2	Modelos de gestión y gobernanza.....	p-241
6.4.3.	Evaluación y experiencias en Barcelona.....	p-247
6.5.	Hacia modelos de confianza en rehabilitación y regeneración urbana.....	p-250
6.6	Epílogo. Alcance y limitaciones de la investigación.	p-254

ANEXO

ENTREVISTAS

A.1.	El proceso de la entrevista.....	p-257
A.2.	La entrevista semiestructurada experta.....	p-257
A.3.	Balance del proceso de entrevistas.....	p-259
A.4.	Expertos entrevistados: Razones y características de las entrevistas.....	p-260
A.5.	Entrevista tipo.....	p-265
A.5.1.	Instrumentos legislativos y económicos para el desarrollo de las políticas urbanas.....	p-265
A.5.2.	Participación ciudadana, estructuras de gestión y gobernanza...	p-266
A.5.3.	Evaluación territorial. Vulnerabilidad residencial, estudios y monitoreo de la intervención urbana.	p-267
A.5.4.	Modelos de intervención urbanos. Luces y sombras.....	p-268
A.6.	Contenido del desarrollo de las entrevistas.....	p-269
-	Oriol Nel.lo	p-270
-	JM Montaner.....	p-282
-	Carme Trilla.....	p-288
-	Juan Rubio.....	p-294
-	Pere Serra.....	p-307
-	Aurora López.....	p-317
-	Jordi Martí.....	p-322
-	Carles Martí.....	p-329
-	Carles Blasco.....	p-334

- Ana Terra.....	p-339
- Victoria Tous.....	p-352
- Josep Molina.....	p-356
- Josep Lluís Canaleta.....	p-361
- Josep M. Domingo y Jordi Falcó.....	p-366
- Daniel Jover.....	p-373

<u>INDICE DE FIGURAS</u>	p-390
--	-------

<u>BIBLIOGRAFIA</u>	p-395
---	-------

CAPITULO 1.

SITUACIÓN, METODOLOGIA, ENFOQUE CONCEPTUAL E HIPOTESIS

1.1. Encaje general de la investigación.

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de impulsar políticas públicas de intervención urbana, con el propósito de promover ciudades inclusivas, sostenibles, equilibradas y diversas. La intervención urbana no es neutra, incide de manera significativa provocando cambios en el contexto urbano y a su vez, en la estructura social y económica. En esencia, concierne a la administración pública la misión correctora de los desequilibrios urbanos.

Se constata un amplio campo de mejora en la acción pública en rehabilitación y regeneración urbana, vislumbrándose modelos de intervención que reúnen nuevos instrumentos y metodologías.

El objetivo fundamental del estudio reside en examinar y orientarse en la mejora de la actuación pública en entornos urbanos, desde una visión crítica, empírica y operativa. Para ello, el análisis se centra en los criterios y las herramientas esenciales que se tienen en consideración en el diseño y posterior gestión de los programas públicos. Examinar con detalle el marco en que se sitúan los proyectos, desde el contexto de la intervención, la complejidad de gobernanza pública y sus déficits, las dificultades relativas a la evaluación de estas intervenciones, junto a un análisis de las experiencias relevantes en Barcelona.

La metodología empleada combina una triangulación teórica, empírica y una visión crítica de profesionales expertos. Se procura de esta manera, consolidar los aspectos emergentes en las políticas urbanas y fortalecer las conclusiones que derivan de la investigación.

Se observan disfunciones de carácter estructural y operativo que contradicen los principios de eficiencia y eficacia que deben exigirse en la actuación pública. En este sentido, en Rehabilitación y Regeneración Urbana, debería reconsiderarse: el desequilibrio en los procesos y cargas entre administraciones en cuanto a la financiación de las políticas públicas; el déficit de participación ciudadana y de colaboración institucional orientada hacia una

gestión sustentable y el olvido sistemático en el análisis y evaluación que obstaculiza la transparencia y el aprendizaje colectivo.

Fruto de esta reflexión, se proponen ajustes en los modelos centrados en cuestiones fundamentales de la operativa. Si el liderazgo de la intervención urbana es público, consecuentemente, también el empleo adecuado de los instrumentos legales y los modelos de gestión. Asimismo, liderar la conducción consensuada del diseño de la intervención urbana. No toda intervención pública proporciona los resultados esperados, cabe evaluar e identificar los efectos adversos que colateralmente produce.

El escenario en el que la capacidad de recursos públicos es limitada, una visión holística y transversal de las políticas públicas de rehabilitación y regeneración urbana, proporciona beneficios añadidos en su sustentabilidad. Incorporar este enfoque es esencial.

1.2. Situación que orienta el estudio.

En relación con la necesidad de impulsar políticas de vivienda, más allá de un amplio reconocimiento institucional, se constata una realidad diferente. La exclusión residencial en España afecta al 24% de la población (Cáritas, 2020)¹. El estado del bienestar no ha reconducido convenientemente el problema, en España y en general en el sur de Europa, se ha apostado por la compra. Contrariamente en los países del norte y centro de Europa, se han desarrollado modelos de vivienda asequible desde una concepción cooperativa. La media europea que vive en hogares en propiedad representa el 70%, en España del 76,2%, en Alemania el 51.1%. (Eurostat, 2017)².

Así mismo, se observa una desatención en la creación de vivienda pública de alquiler social que, en ciudades del sur de Europa como Barcelona, se sitúan en mínimos del 2%, en contraposición a un 48% en Ámsterdam o un 30.2% en Berlín. El reto de la política pública de vivienda de Barcelona está por el cambio de modelo, para converger con las buenas prácticas de la Unión Europea, si bien por el momento, el escaso parque de vivienda

¹ Caritas es una organización perteneciente a la Iglesia católica. Se dedica al combate contra la pobreza, la exclusión, la intolerancia y la discriminación. Se recoge el estudio sobre las Personas en Situación de sin Hogar Acompañadas por Cáritas".
<https://www.caritas.es/main-files/uploads/2020/10/C%C3%81RITASestudios-e-investigaciones-22-web-.pdf>.

² Estadísticas Sobre Vivienda en Europa.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing_statistics/es&oldid=349299

social no puede contrapesar los valores del mercado de alquiler (García-Almirall, 2016)³. El mercantilismo en la vivienda ha ganado terreno frente a la necesidad social. Las ciudades contienen grandes bolsas de pobreza y marginalidad, barrios susceptibles de procesos de transformación inmobiliaria en los que la población padece con especial énfasis la mercantilización de la vivienda (Rolnik, 2019) situación en la que Barcelona no ha sido una excepción.

Barcelona continúa hoy siendo proclive al crecimiento excesivo del coste de la vivienda. El esfuerzo de la renta familiar en vivienda se sitúa en el 53%, y un 15,4% de las familias están bajo el límite de pobreza (Estadística BCN, 2023)⁴.

Desde una visión evolutiva y sincrética de las políticas de intervención urbana en Barcelona, se observa un tránsito del llamado modelo Barcelona hacia planes asentados en la ciudadanía, la calidad de vida y la vulnerabilidad residencial.

Si la etapa democrática supone un salto cualitativo en la intervención sobre la ciudad, con apoyo de la calidad de los técnicos, en la etapa olímpica se impone un ritmo distinto promovido por los intereses inversores y por la búsqueda de hitos como los Juegos Olímpicos de 1992, que se pretendió reeditar con el Fórum 2004.

El modelo Barcelona, representó un estándar de intervención urbana sustentado en grandes proyectos, de coyuntura neoliberal y con la voluntad de ser exportado. Un urbanismo de globalización (Montaner, Alvarez, & Muixí, 2011).

El modelo favorece la actuación de grandes operadores inmobiliarios, obliga a una mayor implicación/dependencia, en la colaboración público-privada que reduce la capacidad de control y ha provocado un distanciamiento entre política, urbanismo y ciudadanía

Razonablemente, se origina una transformación de las políticas públicas pensadas desde la ciudad, como referente emergente a unas políticas que se centran en la atención a los déficits socio-residenciales, ambientales de los habitantes (Ajuntament de Barcelona, 2016)⁵. Si bien la vivienda focaliza la

³ Políticas comparadas de vivienda

https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/questions_dhabitatge_20.pdf

⁴ El departamento de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona constituye una excelente fuente de información estructurada sobre la ciudad.

<http://www.bcn.cat/estadistica/catala/index.htm>.

⁵ El Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016–2025, constituye un análisis de la ciudad de primer orden. Se estructura en cuatro capítulos y un resumen ejecutivo. Puede ser consultado en la totalidad de los documentos que lo componen. [tps://www.habitatge.barcelona/ca/estrategia/pla-dret-habitatge](https://www.habitatge.barcelona/ca/estrategia/pla-dret-habitatge)

intervención, por los efectos de la crisis de 2007, introduciendo criterios innovadores en la gestión de desahucios y creación de vivienda asequible (Hernandez D. , 2019)⁶, se desarrolla una estrategia de intervención holística en barrios periféricos y desfavorecidos de la ciudad “Pla de Barris” (Sergio Poncel, 2021)⁷. Con la voluntad de proporcionar un modelo de transformación del espacio público, en sectores centrales se desarrollan las “Superilles”, proyectos fundamentados en la reversión del espacio público a la ciudadanía (Rueda, 2017)⁸. Tres niveles de intervención que colocan al ciudadano en primera línea de las políticas públicas urbanas.

En este escenario, el mantenimiento de los edificios de viviendas es precario y por consiguiente las políticas de rehabilitación vienen a suplir déficits estructurales en el mantenimiento y estándares de calidad de vida que ofrecen edificios y viviendas. Los objetivos fundamentales de la intervención y los recursos públicos necesariamente se proyectan en mayor medida en entornos de vulnerabilidad residencial (Anton-Alonso, Poncel, Cruz, & Coll, 2020)⁹.

Las circunstancias actuales no tienen equivalencia respecto a situaciones anteriores, puesto que en Europa se consolida una línea de inversiones públicas sin precedentes, el programa Europeo “Next Generation EU”, prevé ayudas en Europa por valor de 1,8 billones de euros entre 2021 y 2027 (European Commission, 2022)¹⁰. En este contexto, cabe anotar algunos progresos y algunos errores en el diseño propuesto por el estado para la financiación de políticas de rehabilitación y regeneración urbana en el marco de los fondos europeos. La estructura del plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (MITMA., 2022)¹¹ incorpora nuevos instrumentos económicos y de gestión, sin embargo, mantiene una estructura centralizada en la concepción del modelo.

Por todo ello, es por lo que se hace necesario conocer los resultados de las políticas de rehabilitación y renovación llevadas

⁶ Innovation in Affordable Housing. Barcelona 2015–2018.
<https://ajuntament.barcelona.cat/barcelonallibres/>

⁷ Les polítiques de millora de barris: Una introducció.
https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2021/01/PAPERS_63_web_1.pdf

⁸ Les superilles per al disseny de noves ciutats i la renovació de les existents. El cas de Barcelona.
<https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2017/12/59-7.pdf>

⁹La vulnerabilitat urbana a Barcelona: Persistència, concentració i complexitat.
<https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/380967>

¹⁰ Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940

¹¹ Plan de recuperación transformación y resiliencia. Componente 2.
<https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/participacion-mitma/c2>

hasta la fecha para así poder orientar con respecto a la estructura administrativa de diseño e inversión e inducir posibles mejoras o alternativas que optimicen la intervención.

El centro histórico de Barcelona, después de un proceso continuado de degradación urbana y social, desarrolló una importante intervención de recuperación que se sitúa en el periodo 1988 a 2002. Actualmente, a pesar de un innegable y logrado nivel urbano, un estudio reciente elaborado por la Universidad Politécnica de Catalunya (García-Almirall, 2017)¹², muestra altos niveles de vulnerabilidad residencial que evidencian algunas carencias del programa.

La rehabilitación y la regeneración urbana requieren considerar que sus barrios conforman espacios diferenciados en la ciudad. En la centralidad, el patrimonio histórico arquitectónico, el interés turístico entre otros y esencialmente su tejido residencial, hacen de los centros de la ciudad lugares exclusivos. En la periferia, los déficits en equipamiento, espacio público y tejidos económicos deficitarios conforman lugares contrapuestos. En este sentido, la intervención urbana debe adecuarse a las especificidades físicas y sociales de los barrios, tanto en el centro como en la periferia.

Es notable la falta de estudios de investigación en los países del sur de Europa respecto a los países del norte¹³ que consideren en conjunto la praxis y la metodología de la intervención pública en rehabilitación y regeneración urbana. No obstante, existen cuantiosas investigaciones sectoriales sobre diferentes aspectos que conjuntamente engloban estas temáticas. Se impone pues una sistematización en la evaluación de la intervención urbana.

1.3. Ámbito del estudio.

La investigación está centrada, desde una visión empírica y operativa, en examinar la intervención pública en rehabilitación y regeneración urbana en la ciudad de Barcelona.

Se aborda desde el análisis, de los criterios y elementos fundamentales que se tienen en consideración en el diseño y posterior gestión de los programas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana, desde un enfoque administrativo en el diseño y en la ejecución. Serán de importancia,

¹² El Estudio realizado, Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial, entre otros proyectos, permitió el desarrollo del programa de Rehabilitación para Fincas de Alta Complejidad. https://vimag.upc.edu/es/shared/articles-sig/ambits_vulnerabilitat_residencial__resum-1.pdf

¹³ Josep M. Montaner en anexo de la tesis, evidencia la distancia que existe entre la evaluación de las políticas públicas entre los países del norte y del sur de Europa.

las cuestiones relativas a la eficiencia y eficacia de los programas, encaminadas a extraer y evaluar aquellos aspectos específicos y relevantes, una perspectiva de contraste entre políticas de intervención tradicionales e innovadoras, que inciden en una intervención sostenible.

Se considera el uso de instrumentos y marcos de compromiso, en atención a cómo debe situarse la administración en la intervención. Los recursos que le son útiles, sean de organización, de evaluación o financieros.

Todo ello, con el objeto de disponer de una visión completa y entrelazada de la intervención pública y con el objeto de identificar cuestiones fundamentales. Con la mirada puesta en la intervención en Barcelona y de manera complementaria en experiencias equivalentes en otros países y ciudades de nuestro entorno.

Si bien se plantea un análisis por capítulos, ciertamente diseño y gestión van intrínsecamente unidos y en esta interconexión radica en buena medida el éxito de los programas.

Se persigue evaluar con detalle el marco contextual de los programas públicos, desde el contexto de la intervención, la complejidad de gobernanza pública y sus déficits, las dificultades relativas a la evaluación, junto a un análisis de las experiencias. (Figura 1)

Figura 1: Esquema general de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

Este abordaje por áreas tiene el objetivo de proporcionar una visión global y entrelazada de la intervención pública urbana y

aportar algunas claves que son facilitadoras o que contrariamente entorpecen los objetivos fundamentales de las intervenciones.

El contexto de la intervención urbana.

Los programas de intervención públicos se sustentan y se ciñen en una amplia legislación que los condicionan y los sostienen. En relación con las herramientas legales, sean, órdenes de mantenimiento, expropiación, convenios o cualquier otra útil para el diseño y desarrollo de programas, deben establecerse según una estrategia con un orden de prioridades.

La prevalencia de unos u otros instrumentos caracteriza la intervención pública, en este sentido, es relevante conocer si una instrumentación coercitiva en la intervención debe de predominar sobre el acuerdo, o a contrario.

Así mismo, considerar estas herramientas en su interacción con los procesos administrativos y las estructuras operativas internas, es decir, las competencias de aquellos sectores públicos que estarán implicados.

Los recursos económicos disponibles para la elaboración y ejecución de los programas, la adecuación a su calendario y la rigurosidad administrativa y política en cuanto a que es esencial cumplir con las expectativas que genera el proyecto, todos ellos son factores para considerar. La disposición de recursos y su adecuación a la programación, sin interrupciones ni cambios, constituye uno de los ejes fundamentales del éxito de los programas.

Gobernanza de los programas.

En atención a los aspectos de la gobernanza, en cuanto a la relación del programa con las estructuras de gestión que lo van a desarrollar, junto a los aspectos de interacción y corresponsabilidad que se establecen tanto en el interior de la propia administración, como en su relación con la ciudadanía.

Reflexionar en qué medida debe de relacionarse con el programa, vecinos y entidades ciudadanas. Los niveles de información y corresponsabilidad que deben de incorporar a la gobernanza del programa, en el diseño y en la gestión. En qué medida este contexto participativo debe incorporarse en la toma de decisiones, todas ellas cuestiones de calado.

La evaluación de la intervención.

Se hace necesario abordar el contexto urbano en una evaluación inicial para diseñar correctamente la intervención, y a su vez, proponer el retorno de indicadores durante el proceso de gestión. Las evaluaciones posteriores, que deben establecer en qué medida los programas cumplen con sus objetivos y cuál ha sido su repercusión en los aspectos urbanos y sociales.

El esfuerzo que las diferentes administraciones han realizado en disponer de fuentes de datos con información estructurada y homologada, hoy en día nos permite abordar investigaciones congruentes con las necesidades para el diseño y evaluación de políticas urbanas. En la misma forma, permite emprender estudios de detalle que requieren los programas específicos de rehabilitación.

Cabe considerar el alcance y las características de estos tres niveles propuestos. Metodologías e indicadores junto a las implicaciones de los resultados obtenidos y a su vez, el prestigio y neutralidad de los equipos evaluadores.

Las experiencias.

El análisis de las líneas de mayor relevancia puestas en práctica en Barcelona. El contraste entre ellas, sus luces y sus sombras, en una síntesis sobre lecciones aprendidas.

El programa general de subvenciones a la rehabilitación de edificios de viviendas en la ciudad de Barcelona, en un periodo reciente 2010-2018. Un programa que se inició en 1988 con los primeros decretos estatales y que aún es vigente (IMHAB, 2022)¹⁴.

La intervención en el centro histórico " Ciutat Vella", que bajo la estructura de un master plan, se desarrolló un importante proyecto de regeneración urbana que fue desarrollado entre 1988-2002 (Cabrera P. , 2022)¹⁵ (Mireia Fiori, 2013)

El conjunto de programas de barrios, de intervención fundamentalmente urbana en sectores desfavorecidos, desarrollados en Barcelona entre 2004-2010. (Cremades, 2010)¹⁶

¹⁴ Ayudas para la rehabilitación de edificios para comunidades de propietarios.
<https://habitatge.barcelona/ca/serveis-ajuts/rehabilitacio/ajuts/edificis-comunitats>

¹⁵ El Proyecto de Ciutat Vella: Revitalización Del centro histórico de Barcelona.
<http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu98/bp443.en.html>

¹⁶ Planes de intervención Integral de Barcelona.
<https://ajuntament.barcelona.cat/dretsocials/sites/default/files/revista/revista-19-art0-plans-intervencio-integral-barcelona.pdf>

El actual plan de barrios, ideado como un programa de intervención de carácter marcadamente social, sustentado en la participación y el empoderamiento ciudadano, en ejecución desde 2016. (Foment-CV, 2022)¹⁷

1.4. Metodología general de la investigación.

La metodología empleada combina una triangulación, teórica, empírica y la visión crítica de expertos. Se procura de esta manera, consolidar los aspectos emergentes en las políticas urbanas y fortalecer las conclusiones que deriven de la investigación. El abordaje de este tipo de estudios exige integrar adecuadamente la metodología empírica basada en la práctica, experiencia y en la observación de los hechos, tal como se refieren los principales estudios en la materia.

El conocimiento empírico aflora del contacto directo con la realidad, con la experiencia, y la percepción que se hace de ella. Así mismo, el conocimiento empírico reside en todo lo que se sabe o se aprende sin poseer un conocimiento científico. De esta manera, el abordaje de características y objetivos de la intervención contextualizan y complementan su conocimiento. Contrastar de forma empírica las actuaciones, entrelazar el conjunto de los efectos que provoca en cada una de las áreas de estudio, con el fin de conseguir presentar un conjunto de conclusiones contrastadas.

El objetivo será integrar adecuadamente las metodologías (Luis-Hernaldo Barreto Nieto, 2010), de esta manera, el abordaje de características y objetivos de la intervención contextualizan y complementan su conocimiento. Finalmente, del entrelazado del conjunto de los efectos que provoca cada una de las áreas de estudio, conseguir presentar un conjunto de conclusiones contrastadas.

El método de investigación para cada una de las temáticas se inicia en un primer nivel, desde el marco teórico para cada una de las áreas de estudio, basado en la bibliografía de cada uno de los ejes de estudio de la investigación. En este sentido se aborda, un el análisis contextual de la intervención, fundamentada en la legislación vigente junto a una aproximación a la financiación de las políticas públicas. En el cuerpo teórico relacionado con la actuación

¹⁷ El Plan de Barrios de Barcelona
<https://pladebarris.barcelona/ca>

de la administración, sus estructuras y sobre la evaluación en el marco de los programas urbanos.

En un segundo nivel, se presenta un contraste empírico que tiene por objeto cuantificar y dimensionar los temas de análisis. Desde esta perspectiva resulta posible abordar la dimensión que tiene el tema analizado que en buena medida posicionará su relevancia.

La evaluación se apoya en una metodología empírica con la finalidad de obtener magnitudes que puedan ser extrapolables y, así mismo, proporcionar resultados objetivos que permitan un estudio crítico de los valores obtenidos. En el desarrollo de planes urbanos, cuantificar inversión su área de intervención, los tiempos de ejecución y resultados obtenidos, representan magnitudes homologables. En el diseño de nuevos programas, el conocimiento empírico de otras prácticas similares tiene un valor de referencia muy útil, al menos en el contexto de las ciudades de Europa.

El tercer nivel, un contraste mediante entrevistas a expertos especialistas en distintos ámbitos de conocimiento en la intervención urbana (Figura 2). Se han realizado un total de 15 entrevistas semiestructuradas guiadas a 16 expertos y agentes actuantes en la materia. Esto ha permitido apreciar visiones distintas de gran calado que prueban algunos de los enfoques limitantes en la materia. Especialistas que desde visiones complementarias y en ocasiones antagónicas, arrojan luz sobre aspectos críticos y fundamentales en la intervención pública urbana.

En este sentido, una visión académica es orientadora y encauza el discurso en su contexto. La visión evaluadora, identifica las luces y las sombras de la intervención, éxitos y errores. La responsabilidad técnica evidencia las dificultades de desarrollo y propone alternativas. Una visión política aborda las necesidades de la ciudadanía y la oportunidad. La responsabilidad en la gestión i la visión empresarial pública, establecen una rótula entre actores cuyo objetivo es el proyecto.

El contexto social es básico para una buena política urbana. El compromiso vecinal aporta una significativa visión crítica desde la proximidad. Las entidades solidarias, sin ánimo de lucro, disponen de una visión desinteresada. Finalmente, es esencial considerar la visión de la intervención urbana desde el conflicto social.

La suma de perspectivas arroja un enfoque completo sobre la complejidad de la intervención urbana¹⁸.

Una visión específica desde la empresa privada no se ha integrado, ya que su intervención en políticas públicas urbanas tiene un rol secundario. No obstante, se ha incluido una visión estratégica desde una concepción empresarial de economía mixta.

Figura 2. Relación contextual de expertos entrevistados

Visión académica y desde la responsabilidad en políticas públicas urbanas	Oriol Nel.lo
	Josep M. Montaner
Visión desde la gestión, la evaluación y el análisis de las políticas públicas	Carme Trilla
	Juan Rubio
Visión desde la responsabilidad técnica y el diseño urbano	Pere Serra
	Aurora Lopez
Visión desde la responsabilidad pública y conocimiento político	Jordi Martí
	Carles Martí
Visión desde la responsabilidad en la gestión de empresas públicas	Carles Blasco
	Ana Terra
Visión desde el trabajo solidario.	Victoria Tous
	Josep Molina
Visión en gestión empresarial pública	josep LL.Canaleta
Visión desde el compromiso vecinal.	Josep M. Domingo
	Jordi Falco
Visión desde el conflicto social	Daniel Jover

Fuente: Elaboración propia.

El doble objetivo, al recoger una evaluación cualitativa desde la experiencia acumulada en los ambientes político, académico, de gestión y social, y contrastarla con una evaluación cuantitativa, juntas, representan dimensiones de análisis complementarias y obligadas a entenderse. (González & Ruíz, 2011)¹⁹

¹⁸ Las características de las entrevistas, las razones que avalan la idoneidad de los expertos entrevistados, junto al cuestionario de referencia de la entrevista y el resumen de los temas tratados se pueden revisar con mayor detalle en el Anexo.

¹⁹ Encontramos una amplia bibliografía sobre entrevistas semiestructuradas a expertos, en el ámbito sanitario y de manera generalizada en las ciencias sociales. En estos espacios de conocimiento, trasladar el know-how desde la experiencia es fundamental. En relación con las políticas urbanas, este tipo de implementación no es de uso y contraste habitual. Del ámbito de la medicina se extrae:

Investigación cualitativa versus cuantitativa: ¿dicotomía metodológica o ideológica?
https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962011000200011

Se completa la investigación mediante un contraste con ejemplos relevantes desarrollados en Barcelona en rehabilitación y regeneración urbana. Se presenta cada uno de los programas mediante una breve explicación del modelo y sus características. El objetivo consiste en contextualizar una intervención que tiene grandes similitudes con otras ciudades.

Se proporcionan los datos de gestión obtenidos y los tiempos de ejecución del programa. De esta manera es posible equiparar el volumen de recursos empleados y los resultados obtenidos en los periodos de vigencia de cada programa y en su contexto temporal.

Se evalúan las consecuencias pasado un periodo de tiempo suficiente como para poder valorar los efectos que la intervención ha producido. En este punto, es posible realizar un análisis crítico y establecer conclusiones que puedan ser de utilidad para el diseño y la gobernanza de otros programas.

Las razones que sustentan el método empleado las encontramos en los alineamientos extraídos de la práctica, que permiten establecer conclusiones de la mayor solidez y utilidad, con el objetivo que puedan ser útiles y replicables en el diseño y ejecución de las políticas públicas urbanas.

1.5. Marco conceptual y enfoque de la investigación.

Como consecuencia de la evolución y el conocimiento colectivo, hoy disponemos de una estructura de referentes que orientan y fundamentan los criterios de intervención de las políticas públicas. La Agenda 2030 y la agenda Urbana Habitat III en referencia a ONU (Naciones-Unidas, 2017)²⁰, la Unión europea en base a las declaraciones de Toledo y posteriormente en Riga, entre muchas otras directrices estatales o municipales que apuntan en la misma dirección: El desarrollo de políticas urbanas centradas en un contexto integral y dirigidas hacia entornos vulnerables. Todas ellas contienen principios rectores equivalentes en el contexto de la rehabilitación y regeneración urbanas y constituyen una guía congruente y adecuada al actual contexto que debe ser considerada en el diseño de la intervención urbana.

En el marco de un desarrollo urbano sostenible, adquieren relevancia las cuestiones relacionadas con el clima. La eficiencia

²⁰ Nueva agenda urbana de Naciones Unidas
<https://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>

energética del tejido residencial en nuestras ciudades permanece en niveles muy bajos, consecuentemente las emisiones de gases de efecto invernadero continúan siendo altas. Según datos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (ERESEE, 2020)²¹, casi el 58% de los edificios en España están contruidos con anterioridad a la primera normativa que incluye criterios mínimos de eficiencia energética, así mismo, atribuye el 61% de las emisiones de gases a consumos en viviendas. Este escenario sitúa nuestras ciudades en una urgente necesidad de intervención.

Los modelos en rehabilitación y regeneración urbana han ido evolucionando a lo largo del tiempo, desde tesis iniciales de reconstrucción y esponjamiento, hacia el reconocimiento de la singularidad del conjunto de edificios que conforman la trama urbana en un contexto de conservación y rehabilitación, y en los últimos años hacia criterios de resiliencia y sostenibilidad. En este sentido, el modelo de regeneración urbana desarrollado en centro histórico de Barcelona, ha ido adecuándose en el tiempo y las circunstancias. (Cabrera P. , 2007) El modelo del plan integral que se inició en 1988, con aportaciones de las administraciones central, autonómica y local, junto a la cofinanciación de programas europeos, en especial un Urban. La posterior incorporación del programa de ley de barrios cofinanciada por las administraciones autonómica y local, y actualmente el plan de barrios financiado por el ayuntamiento. Experiencias equivalentes en cuanto a una actualización de los modelos de intervención, las podemos encontrar en intervenciones en otras ciudades europeas.

Una revisión de los modelos de intervención surge de la necesidad de dotar de eficiencia y eficacia (Recoder & Joly, 2010) la gestión pública. Proporcionar viabilidad a las intervenciones a partir de una gestión de recursos más rigurosa (Luhmann., 1997). En este contexto, la creación de instrumentos sostenibles ha de ser una prioridad.

Por otro lado, el modelo de nueva gestión pública ampliamente introducido en la gestión administrativa desde una visión empresarial (Osborne & Gaebler., 1994), responde inadecuadamente a la situación generada desde la crisis económica de 2007. En este contexto de crisis sistémica, se exploran nuevos modelos basados en la gobernanza (Aguilar., 2010)²².

²¹ La estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España.
https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/es_ltrs_2020.pdf

²² El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5460932>

En lo referente a la degradación urbana, se ha identificado el diagnóstico y existen una gran variedad de propuestas de indicadores consecuencia de diferentes estudios empíricos. A pesar de ello, no han sido suficientemente evaluadas las causas que motivan el proceso de decadencia y su valor catalizador (Serra P. , 2003)²³. En este sentido, considerar el porqué de la degradación urbana constituye un trabajo extraordinariamente difícil de precisar. Un conjunto de conceptos se entrelazan para potenciar procesos de degradación o recuperación urbana.

Janne Jacobs, desde una visión sobre la ciudad novedosa en los años sesenta, identifica alguno de los principios básicos con relación a las ciudades americanas que todavía continúan vigentes. Sea, el comercio y la vida cotidiana, o los ojos de la ciudad frente al control policial, o bien, desde la economía de las ciudades.

El enfoque en este contexto se sitúa la degradación del tejido urbano, con especial incidencia en los aspectos vinculados a la necesidad de una intervención de la administración pública y sus consecuencias. Es decir, aquellos contenidos que de alguna manera formarán parte de la intervención pública y aquellos que son o pueden ser consecuencia del diseño y la propia intervención. En esencia, disponer de una visión crítica para aprender de la experiencia.

En este sentido, la existencia de diferentes estudios relativos a la identificación y descripción sobre disfunciones y deterioro de los centros y las periferias de las ciudades proporcionan una base de trabajo con la que contrastar experiencias. Complementan esta visión sobre la degradación urbana, estudios sobre la seguridad, el poder y la forma urbana (Matesanz Parellada & Hernández Aja, 2018) ²⁴.

Una visión que actualmente se está considerando en modelos de intervención en entornos degradados. Una nueva visión que, desde la resiliencia de las ciudades, proponen enfoques más amplios y establece una relación más profunda entre las necesidades de la población, la morfología y situación de los tejidos urbanos y sus posibilidades de transformación y mejora.

Desde esta concepción sobre la degradación urbana y social, existe un posicionamiento unívoco sobre la necesidad de intervenir en entornos degradados. Se constata un amplio consenso, ONU,

²³ Ciutat Vella. Ciutat Construïda, plantea la necesidad en conocer las causas que inciden en la degradación de Ciutat Vella, en un contexto en que la diagnosis ya se ha realizado.

²⁴ Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6632975>

hábitat III, declaraciones de Toledo y Riga, Agendas urbanas..., sobre la necesidad de impulsar en las ciudades políticas públicas de intervención en entornos desfavorecidos. En esencia, se reclama la necesidad de promoción de planes integrales, la importancia de la Regeneración Urbana en un contexto de desarrollo urbano sostenible, prestando especial atención a los barrios desfavorecidos. En resumen, “la necesidad de apostar por ciudades inclusivas, seguras y resilientes”. En nuestro contexto, la ciudad de Barcelona gradualmente ha suscrito estos principios y los ha incorporado en su agenda.

Las estructuras y elementos clave en que se basan los programas públicos, centrados en este contexto urbano de rescate y redistribución de la riqueza, forman un conjunto de variables entrelazadas que en función de su aplicación en el territorio son potenciadoras de los procesos de degradación o de recuperación de los barrios. Un importante contexto que se resume bajo la premisa que los problemas urbanos no se solucionan inyectando recursos económicos, y a su vez, que la intervención urbana puede contener efectos adversos que deben prevenirse. La cuestión es antigua y nueva a la vez, un invariante de buena parte de los barrios de nuestras ciudades en un proceso cambiante de mayor protagonismo o de decadencia respecto a la ciudad.

La evolución de la ciudad deja de manifiesto en la configuración del tejido urbano, un criterio cambiante que refleja corrientes de pensamiento. De la misma manera que, de la realidad física, económica y social de la ciudad. Ciertamente no se ha consolidado un modelo único de intervención y coexisten diferentes iniciativas, sean de continuidad, de transición o nuevos modelos de gestión innovadores que están emergiendo (Vidal, 2016)²⁵ El diseño de la intervención pública, para su aplicación, se forja desde la disponibilidad de recursos, el modelo de intervención y gobernanza (Rodríguez, Moulaert, & Swyngedow., 2001)²⁶. En el desarrollo, en la participación institucional y ciudadana. En términos generales, cuantificar inversión, las características del área de intervención, los tiempos de ejecución y resultados obtenidos, representan magnitudes de importancia y homologables.

En el contexto de la participación, la gobernanza de los programas urbanos se consolida como uno de los aspectos fundamentales para el desarrollo de políticas de intervención en la ciudad, en la que adquiere relevancia la sociedad civil en un contexto de organización democrática. En este sentido, en el

²⁵ Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/issue/view/699/9>

²⁶ Nuevas políticas empresariales en las intervenciones para la regeneración urbana.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/download/3617/530#page=9>

desarrollo de políticas urbanas, es de especial importancia además de la transparencia y la participación, la corresponsabilidad de las organizaciones civiles (Sennet, 2019). La desafección social hacia la gestión pública propugna la necesidad de nuevas propuestas desde un enfoque democrático (Campos, 1998) propio de una administración imparcial, transparente y participativa que rinde cuentas.

El tratamiento de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana se está enfocando hacia la mejora de las condiciones habitacionales y los estándares de vida. En este sentido, en entornos degradados tiene una especial relevancia la consideración del espacio público. La sensación de seguridad que se percibe del espacio urbano es determinante en la degradación de la ciudad (Jacobs, 1961), ciertamente vinculado estrechamente al uso del tejido comercial que proporcionan las plantas bajas de los edificios. El esfuerzo que acometen las ciudades por mantener el control del espacio público, fundamentalmente en un contexto de carácter policial, indica el perjuicio que comporta el establecimiento de la delincuencia y la marginalidad.

El análisis se entiende desde un contexto holístico y transversal de la intervención urbana. Las intervenciones públicas, se dibujan en un futuro de crisis sistémica, en este marco una reflexión crítica de las políticas urbanas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana se sitúa en un escenario relevante.

1.6. Objetivos que se persiguen, finalidad e hipótesis

El objetivo fundamental del estudio consiste en orientarse en la mejora de la intervención pública desde una visión crítica de los programas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana y los instrumentos y procedimientos de gestión empleados.

La adecuación de los programas de intervención al territorio y a los objetivos que persiguen en buena medida no son coincidentes. En este sentido, el trabajo pretende enjuiciar, en cuestiones prácticas y metodológicas, la intervención pública en proyectos de rehabilitación y regeneración urbana y aspira a contribuir en la mejora de los instrumentos y de la gobernanza, desde la evaluación de los planes urbanos.

Con esta finalidad, se cuestionan los instrumentos legales y económicos con los que cuenta la administración. Los aspectos

relacionados con la eficiencia y eficacia: participación ciudadana, estructuras organizativas y equipos de gestión. El conocimiento del territorio, junto a una evaluación empírica y contrastada de los planes de intervención desarrollados en Barcelona.

Constatar que no por el hecho de intervenir y emplear recursos públicos, se obtienen resultados positivos. Descubrir las debilidades y fortalezas de los programas públicos y evidenciar los aspectos de mejora con el objetivo de valorar y contextualizar su utilidad y aplicabilidad.

Se persigue ahondar en cuestiones fundamentales relacionadas con el esquema general de la investigación:

- Considerar el nivel de liderazgo y posicionamiento que conviene adoptar en la intervención pública en la rehabilitación y regeneración urbana. El rol que debe asumir la ciudadanía, las entidades ciudadanas y la empresa privada.
- La legislación vigente, proporciona a la administración instrumentos para el desarrollo de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana. Así mismo, se utilizan recursos técnicos, y económicos, con el objeto de fomentar estas políticas urbanas. Se persigue proporcionar una visión crítica sobre el valor de los instrumentos, la necesidad de cambios normativos.
- Considerar el contexto económico de los ayuntamientos con el objeto de financiar políticas de rehabilitación en un contexto de desequilibrio entre administraciones. La fiscalidad de los programas de rehabilitación, junto a la exploración de otras alternativas, en atención a los beneficios colaterales que tiene la inversión.
- Reflexionar los niveles de participación, sus indicadores y niveles de corresponsabilidad, en un contexto de consenso internacional sobre la necesidad de fomentar la participación ciudadana en las políticas urbanas.
- Aproximarse al valor de uso de empresas instrumentales más adecuadas, sean sociedades municipales, o de carácter mixto, o mediante una internalización de los servicios como modelos diferenciados de gestión eficiente y su adecuación a los programas de intervención.
- Reflexionar sobre el valor de los estudios dirigidos al soporte de los programas de intervención en

rehabilitación y regeneración, su incidencia y sus características idóneas en la elaboración, el monitoreo y las evaluaciones finales.

En una primera introspección al contexto teórico y de experiencias sobre los aspectos fundamentales relacionados con la tesis, podemos contrastar algunas ideas clave relacionadas y vinculadas con la realidad de la intervención pública.

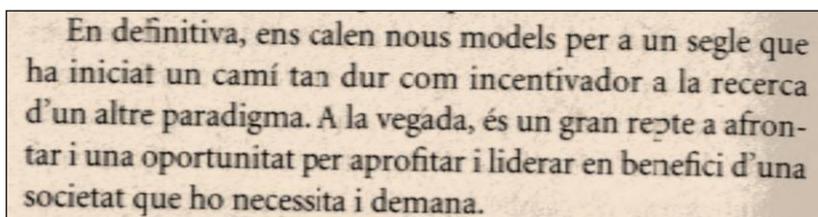
En este escenario se formula:

“Existe un amplio campo de mejora en la intervención pública en rehabilitación y regeneración urbana. Es posible identificar patrones para una intervención pública eficaz y eficiente. Se estima que la intervención urbana presenta diferencias sustanciales en función del entorno urbano en las que se apliquen”

Eficiencia y eficacia en un contexto de sostenibilidad, es decir la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera y los resultados deseados con el mínimo posible de recursos²⁷. La implementación de políticas generales en su aplicación en el territorio, tropiezan con las dificultades de actuar con eficiencia y eficacia. Algunos autores (Luhmann, 2011) han puesto de relieve una nueva estructura para orientar políticas públicas, según tres niveles: Político, Dirección ejecutiva y Gestión.

Hoy, un reto fundamental del actual estado de bienestar es “el hecho de ser capaces de posibilitar la viabilidad a partir de una gestión de los recursos extremadamente rigurosa...ha puesto en entredicho la sostenibilidad futura... ha de tener una responsabilidad global sobre la sociedad...” (Recoder & Joly, 2010)

Figura 3: Cita bibliográfica



En definitiva, ens calen nous models per a un segle que ha iniciat un camí tan dur com incentivador a la recerca d'un altre paradigma. A la vegada, és un gran repte a afrontar i una oportunitat per aprofitar i liderar en benefici d'una societat que ho necessita i demana.

Fuente: La política que vé. Lluís Recoder

²⁷ El diccionario de la Real Academia Española, fija los conceptos de: Eficiencia, como la capacidad de lograr los resultados deseados con el mínimo posible de recursos, y Eficacia, como la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera.

“En definitiva, son necesarios nuevos modelos para un siglo que ha iniciado un camino tan duro como incentivador en la búsqueda de otro paradigma. A la vez, es un gran reto para afrontar y una oportunidad para aprovechar y liderar en beneficio de una sociedad que la necesita y demanda”

Esta tesis pretende abordar y contrastar algunos modelos de intervención abriendo referentes contrastados a las nuevas e innovadoras políticas de futuro de intervención. Un primer paso para un avance hacia estos nuevos modelos de futuro que necesariamente exigen atención a nuevos actores y a instrumentos más desarrollados

Se divisan nuevos modelos de intervención integral, que reúnen nuevos instrumentos y metodologías en la intervención pública (Cerezo-Ibarrondo & Tejerina_González, 2022)²⁸. Modelos que comuniquen y establezcan prioridades para dar una respuesta adecuada a las necesidades de rehabilitación y mantenimiento del tejido residencial.

²⁸ La equidistribución de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada: el nuevo paradigma para la intervención urbana en la ciudad existente
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/91290>

CAPITULO 2.

EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA URBANA. INSTRUMENTOS LEGALES Y RECURSOS ECONÓMICOS

2.1. Introducción.

En este capítulo, se aborda el conjunto de herramientas que dispone la ciudad de Barcelona para la rehabilitación y regeneración urbana, bajo el marco de las tres leyes que son esenciales. Desde una visión operativa centrada en la eficiencia y eficacia. Herramientas que son equivalentes al resto de entidades locales, con la excepción de las singularidades que proporciona la carta de Barcelona.

Del conjunto de los instrumentos propios de la intervención urbana, se incide en aquellos que son utilizados en el campo de la rehabilitación y regeneración urbana, a su vez, se indican algunos de reciente creación, que pudieran ser de utilidad en un futuro tratamiento de políticas urbanas.

Así mismo, se aborda la financiación de la administración local y el contexto económico de la rehabilitación de edificios en cuanto a las posibilidades de inversión municipal, el volumen económico que la actividad genera y la fiscalidad inherente.

2.2. Encaje conceptual.

La administración pública, por mandato constitucional, debe servir con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.²⁹

De una manera generalizada se imputa a la administración un gran celo cuando el ciudadano es quien solicita de los servicios que ofrece, por otro lado, una falta de diligencia en situaciones en las que se le requiere la asistencia a la ciudadanía. La sobreocupación

²⁹ Artículo 103 de la Constitución Española.

de viviendas, el mobbing inmobiliario, narcopisos y delincuencia constituyen ejemplos de esta detracción³⁰.

La administración local, para el desarrollo de las políticas de intervención urbana considera especialmente el conjunto de procedimientos, herramientas y competencias con las que puede contar. Estas, están restringidas obviamente a los canales administrativos que deben garantizar la observancia estricta de la legislación vigente. En este aspecto, el marco legal y la claridad administrativa son básicos en la intervención urbana³¹, lo que constituye una garantía para la promoción de proyectos privados.

De la evaluación legislativa, se evidencia la coexistencia de instrumentos de intervención urbana de gran utilidad y aplicación, frente a otros de escasa utilidad y poco uso. Así mismo, se comprueba la necesidad de incorporar herramientas diferentes que son necesarias y que surgen de las dificultades en la gestión de los programas públicos. Todo ello plantea la necesidad de una evaluación sistematizada de instrumentos para la gestión de los programas de intervención pública. Instrumentos que se consideran ampliamente en las estrategias y en el análisis del diseño de los programas de intervención.

Los niveles de gestión en rehabilitación y regeneración urbana no son exclusivamente trabajo municipal, en buena medida este cometido recae sobre la sociedad civil en su interlocución y gestión documental con la administración. Se ha denunciado el alto nivel de normas a tener en cuenta sobre la intervención en rehabilitación arquitectónica, ello conlleva una excesiva burocratización en la interlocución con la administración que trata de atenuar la discrecionalidad del trabajador público.

Se evidencia el alto volumen documental y la complejidad de datos que requiere esta interlocución, como ejemplo, acceder a las subvenciones para la rehabilitación de viviendas (Consorti Habitatge, Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 2022)³² o bien, la tramitación de retorno a órdenes de ejecución de obras. En este sentido, debe de considerarse que la formación del ciudadano no es homogénea y sitúa en desventaja a sectores de población menos instruidos. Frente a niveles bajos de analfabetismo absoluto, subyacen niveles de analfabetismo funcional que, en España, según

³⁰ Victoria Tous, en la entrevista del anexo, hace hincapié en esta dualidad en la actuación de la administración.

³¹ Aurora López, en la entrevista del anexo, constata la necesidad de no apartarse de una observancia estricta de la legalidad vigente.

³² Convocatoria para la concesión, en régimen de concurrencia pública no competitiva, de subvenciones. <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8696/1915983.pdf> (consulta 6 agosto 2022)

informe de la UNESCO (Velaz_Medrano, 2005)³³, se sitúan en el 2,9 %, 12,2% de la población respectivamente.

El coste económico y la dificultad de gestión que representa la incoación de algunos instrumentos, cuando es exclusivamente administrativa, conlleva que esta complejidad provoque su abandono con independencia de la eficacia que pueda representar.

Esta sistematización de los instrumentos agrupados según su conceptualización, es decir: coercitivos, de compromiso, de fomento, urbanos o de conocimiento del territorio, puestos en contraste con: el nivel de utilización, su eficiencia y condiciones de gestión, proporciona una visión clara sobre su aplicabilidad en las políticas urbanas.

La necesidad de rehabilitación del tejido residencial no se corresponde con los recursos empleados en desarrollar programas de rehabilitación, estos resultan insuficientes. Interiorizar en esta cuestión es fundamental con el objeto de entender las razones que causan este desfase. En este sentido, el análisis económico se sustenta contrastar las condiciones económicas de la administración local con el objeto de financiar programas de intervención urbana.

Los ayuntamientos ponen de manifiesto las dificultades económicas que encuentran para abordar programas de intervención y por otro lado la presión vecinal que lo solicita y que recae exclusivamente en el ámbito local. En este sentido, es conveniente abordar la cuestión económica desde los recursos de que se disponen en un contexto de volumen de inversión que se genera y la fiscalidad administrativa. El objetivo será establecer cuantitativamente la situación económica entre administraciones y su aportación a los programas de rehabilitación y regeneración locales.

2.3. Instrumentos de la administración pública en la intervención urbana

Las herramientas que proporcionan las leyes constituyen uno de los mecanismos de gestión de mayor fuerza con los que cuenta la administración. Si bien, la aprobación de leyes, en atención a la división de poderes, queda fuera de sus competencias.

³³ Informe sobre la alfabetización en España. 2005.
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146205> (consulta 6 agosto 2022)

En este sentido, se incorporan a los programas instrumentos legales, en función de las competencias atribuidas a cada uno de los parlamentos que, en nuestro caso, el de Catalunya y el del Estado español aprueban. O bien, de los gobiernos mediante decretos ley.

La legislación establece las reglas de observancia para todas las partes junto a los mecanismos de corrección en el supuesto que se produzcan desvíos.

2.3.1. Legislación.

En este marco de referencia legal, en programas de intervención pública y la ciudad de Barcelona, se considera la Carta de Barcelona, la ley de urbanismo, desde su texto refundido, y la ley del derecho a la vivienda.

La ley 3R (Jefatura del Estado, 2013)³⁴, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, de carácter estatal que se redactó bajo la especificidad en la intervención en rehabilitación, regeneración y renovación urbana, ha sufrido tal mengua de contenido que, al margen de una clara orientación respecto a los principios que deben regir la intervención pública, no tiene una aplicación efectiva. Una importante aportación de la norma se centra en eliminar los vacíos y los obstáculos legales que lastran la intervención en rehabilitación y regeneración urbana, y en este sentido ofrecer un marco normativo adecuado. Así mismo, en la delimitación de áreas de intervención o la intervención desde la eficiencia energética en un contexto amplio de sostenibilidad ambiental y cohesión social en las que aplicar políticas integrales.

Otras disposiciones estatales como los cíclicos decretos que regulan el plan estatal de rehabilitación y de acceso a la vivienda, tienen una escasa relevancia en nuestra investigación con la excepción del monto de las ayudas económicas que contienen, con el objeto de incentivar la rehabilitación de viviendas. Si bien, la nueva ley de vivienda que hoy está en trámite de aprobación incluye consideraciones normativas importantes, en cuanto a la regulación y el desarrollo de instrumentos que intervienen en derechos respecto a la vivienda y rehabilitación. Otras disposiciones, como la ley de ordenación de la edificación, tienen un marco de referencia diferente, centrado en las responsabilidades

³⁴ Texto consolidado de la ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938>

y procedimientos a incorporar en los proyectos de rehabilitación y en puesta en obra.

2.3.1.1. Carta de Barcelona, Ley de Urbanismo, Ley del derecho a la vivienda.

La Carta Municipal de Barcelona (Catalunya., 1998)³⁵, aprobada en diciembre de 1998, ofrece un régimen especial a la ciudad de Barcelona, que permite amplias atribuciones a los órganos municipales en lo relativo al planeamiento urbanístico, vivienda, gestión económica y potestad normativa.

Desde el reconocimiento de la capitalidad y la historia de la ciudad de Barcelona, la carta se posiciona en dar respuesta al incremento de la demanda de proximidad que experimentan las grandes ciudades de Europa. Sentar las bases que puedan proporcionar una administración cercana al ciudadano. En este sentido, bajo una estructura municipal definida, se pretende agilizar los procesos administrativos desde una ampliación de competencias.

La Carta de Barcelona posibilita, en cuestiones urbanísticas, aprobar de manera definitiva planes parciales, especiales y demás normativa urbanística. En cuestiones económicas, aprobar los Planes Generales de Acción Municipal, su Programa de Actuación, el Plan de Inversiones y el Programa Financiero. También ordenar e imponer tributos. Así mismo, una cuestión importante, aceptar por delegación todas aquellas competencias que otras administraciones le pudiesen trasladar. Ciertamente ha sido y es un instrumento clave en cuanto a las posibilidades del ayuntamiento para definir y desarrollar políticas públicas.

En agosto de 2010, se aprueba el texto refundido de La ley de urbanismo de Catalunya (Catalunya C. A., 2010)³⁶. Que proviene de la ley de ley de urbanismo 2005.

La legislación urbanística en España tiene una larga trayectoria de consolidación. En lo relativo a la intervención en el tejido residencial, se ponen de relieve dos contextos fundamentales, por un lado, la intervención en el tejido residencial consolidado

³⁵ Carta Municipal de Barcelona
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-2518-consolidado.pdf>

³⁶ Texto refundido de la ley de urbanismo.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883>

mediante la elaboración de planes especiales, por otro, la regulación sobre correcto mantenimiento de las edificaciones.

El desarrollo de planes especiales en una ciudad altamente consolidada requiere del uso de la expropiación como sistema de gestión. El coste total para la administración que actúa, según la experiencia de Barcelona, dependerá del equilibrio de la edificabilidad y sus condiciones antes y después del plan.

En lo referente a la regulación del mantenimiento de los edificios, existe todo un procedimiento administrativo sustentado en la legislación urbanística, cuya gestión viene regulada por la ley de procedimiento administrativo.

La ley catalana por el derecho a la vivienda, aprobada en diciembre de 2007 (Catalunya C. A., 2007)³⁷, en lo referente a la intervención en el tejido residencial introduce un conjunto de instrumentos entorno a las áreas de conservación y rehabilitación. Uno de los aspectos significativos a señalar de la ley, radica en la apuesta por el convenio entre la administración y los ciudadanos como primer procedimiento de gestión. En este sentido, los instrumentos coercitivos, que la ley contempla, quedan supeditados.

El pasado octubre de 2021, se ha elaborado un anteproyecto de ley de vivienda estatal (Consejo de Ministros, 2021)³⁸.

2.3.1.2. Legislación sectorial concurrente. Ley propiedad horizontal, alquiler.

La legislación sectorial, si bien no incide directamente sobre aspectos generales de la gestión de los programas, es necesario tenerla en cuenta en el diseño de la intervención. Aspectos normativos son susceptibles de paralizar programas enteros. En Zaragoza, fue necesario un cambio de la normativa de edificación municipal puesto que el incremento en el grueso de la fachada contravenía la ordenación por alineación³⁹. En este mismo sentido, la ley de propiedad horizontal establece el porcentaje de acuerdo

³⁷ La ley del derecho a la vivienda, altamente estudiada y consensuada, marcó un hito en las políticas de vivienda en Catalunya.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883>

³⁸ La ley estatal de vivienda, siendo uno de los ejes fundamentales del programa político del gobierno, no se ha desarrollado hasta hoy mas allá de un anteproyecto de ley.
https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/261021-enlace_vivienda.aspx

³⁹ Juan Rubio del Val, en la entrevista del anexo, advierte sobre el peso de la legislación sectorial y la necesidad de tenerla en consideración desde el diseño de los programas de intervención urbana.

para acordar obras, un problema para consensuar obras de reforma o de nuevos servicios que requieran mayoría absoluta.

Efectuamos un breve repaso a la legislación sectorial que incide en los programas de rehabilitación y regeneración. Algunos de los contenidos de la ley de propiedad horizontal, la ley de arrendamientos urbanos y fundamentalmente las normas de edificación que condicionan la licencia urbanística.

Ley de propiedad horizontal.

Recientemente se acaba de aprobar una modificación de la ley de propiedad horizontal (Jefatura del Estado, 1960)⁴⁰, ley que data de 1960 con antecedentes desde 1939, que ha experimentado modificaciones para adaptarse en buena medida a las problemáticas que genera el acuerdo para la ejecución de obras de mantenimiento y rehabilitación en la comunidad. Las obras de mejora en la eficiencia energética, la implantación de fuentes renovables o la instalación de ascensores, son objeto de una especial atención.

En este sentido la problemática en rehabilitación, y consecuentemente el arbitraje de la ley, considera tres supuestos:

- La tipología de las obras a ejecutar, sean de mantenimiento, reformas o nuevas instalaciones, como un ascensor.
- El porcentaje de acuerdo que requiere la comunidad para ejecutarlas.
- El coste de las obras, los criterios de pago y la morosidad.

En comunidades de propietarios con recursos suficientes, los acuerdos no suponen grandes inconvenientes, disponen de un administrador que habitualmente asume el conjunto de gestiones. En situaciones de vulnerabilidad residencial, la comunidad no está normalizada, y no dispone ni de gestor ni de recursos. En este sentido, el diseño de los programas, para ser eficaz, debe considerar estas situaciones. El suplemento de ayudas económicas hasta el 100% para viviendas en situación de vulnerabilidad evita procesos de reclamaciones de la comunidad y de exclusión residencial.

⁴⁰ En algunos países, fundamentalmente los de cultura anglosajona, se debe especificar el concepto de comunidad de propietarios y de división horizontal de edificios de vivienda. En este supuesto, cada vivienda tiene un propietario y constituyen una comunidad con sus estatutos y reglas en el marco de la Ley sobre la propiedad horizontal.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1960-10906>

Ley de arrendamientos urbanos

Los cambios legislativos sobre la primera ley de arrendamientos urbanos de 1964, con diversas modificaciones, actualizada en 2019, han evolucionado en dos direcciones: El tiempo de vigencia contractual, que inicialmente era indefinido, hacia a periodos definidos con limitaciones al propietario de 3 o 5 años según la modificación. En la práctica se establecían periodos contractuales prorrogables de 3, actualmente 5 años (Jefatura del Estado, Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos., 1995)⁴¹. Y en segundo término, la incidencia sobre obras de mantenimiento y rehabilitación de las viviendas. En este contexto legal, la repercusión de obras en la renta quedó obsoleta y solamente tiene incidencia en procesos de actualización de alquileres de contratos antiguos o prorrogados.

No se origina el enraizamiento del arrendatario en la vivienda y por otro lado está excluido, como inquilino, de las decisiones que se toman respecto del edificio, sea una comunidad de propietarios o una propiedad vertical.

En edificios de viviendas en los que el porcentaje de viviendas arrendadas es alto, el propietario ha cambiado de estatus, su vivienda no tiene un valor de uso sino económico. En estos supuestos la rehabilitación del edificio tiene una relación directa con las rentas que proporciona y viene siendo habitual condicionar las ayudas públicas en beneficio del inquilino.

En situaciones de rentas bajas, es difícil que se produzcan obras y la marginalidad se instala en el edificio. Una situación compleja y de difícil reconducción. En el diseño de programas de rehabilitación se debe ser sensible y considerar estas situaciones puesto que generan serios conflictos en el edificio y su entorno.

Normativa urbanística de edificación

Uno de los temas fundamentales motivo de quejas continuas hacia la administración, lo provoca la rigurosidad en la aplicación de la normativa de edificación⁴². Si bien estamos atendiendo a una cuestión clave, la norma es taxativa, no admite ámbitos de discusión y los técnicos municipales encargados de gestionar los permisos de obras no disponen de margen de maniobra.

⁴¹ Ley de Arrendamientos Urbanos
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-26003>

⁴² En el conjunto de las entrevistas, los expertos que no forman parte de la estructura administrativa, corroboran esta visión respecto a la aplicación rigurosa de la normativa.

Al idear los programas de intervención debe tenerse en cuenta en qué medida son aplicables. Consecuentemente se deben efectuar los cambios normativos necesarios para poder aplicar con rigor la normativa y a la vez, permitir ejecutar las obras que propone el programa de intervención.

En Barcelona, fue necesario constituir una comisión interdepartamental con el objeto de facilitar la instalación de ascensores, en Zaragoza se realizó un cambio normativo específico para cerrar galerías. Las modificaciones puntuales de la normativa urbanística de edificación son habituales en buena parte de las ciudades de España.

2.3.2. Instrumentos derivados de la legislación:

Se hace referencia al grupo de instrumentos habituales y en algunos supuestos necesarios para la gestión y desarrollo de planes y programas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana.

Con la finalidad de clarificar el análisis se estructuran bajo cinco criterios:

- Instrumentos coercitivos, cuya finalidad reside en la observancia del cumplimiento de la legalidad vigente.
- Instrumentos de compromiso y acuerdo entre la administración y la ciudadanía.
- Instrumentos de fomento y soporte para la rehabilitación de edificios de viviendas.
- Instrumentos de gestión urbanística.
- Instrumentos de control y conocimiento de la ciudad.

2.3.2.1. Instrumentos coercitivos

Se insiste particularmente en las órdenes de conservación de fincas, en la ejecución subsidiaria de obras que contempla la legislación de urbanismo y complementariamente en los

expedientes sancionadores que contemplan tanto la legislación de urbanismo como la ley del derecho a la vivienda.

Entre los instrumentos coercitivos, en lo que se refiere a la rehabilitación y regeneración urbana, se han desarrollado dos herramientas con diferente éxito. Las órdenes de conservación de finca y en menor medida, la ejecución subsidiaria de obras. Nos centraremos fundamentalmente en ellas. La instrucción de expedientes sancionadores tiene una escasa relevancia.

La orden de conservación de fincas

Las órdenes de conservación de edificios tienen una larga trayectoria vinculada a la legislación urbanística que se fundamenta en la función social de la propiedad. Un instrumento continuado en la legislación urbanística que, desde la primera ley del suelo aprobada en 1956, contempla la potestad de los ayuntamientos para ordenar la ejecución de las obras necesarias de conservación. El mismo concepto lo recoge la ley por el derecho a la vivienda.

El procedimiento desarrolla un protocolo de actuaciones que instruye la administración local y que tiene por objeto corregir situaciones de deficiencias objetivas de acuerdo con la normativa en cuanto a conservación de edificios.

Se inicia desde el conocimiento de los servicios municipales, por cualquier fuente, de una posible situación de incumplimiento del deber de mantenimiento. Seguidamente, se instituye una inspección técnica con el objeto de validar la situación. Para ello se notifica a la propiedad y se concierta la correspondiente inspección.

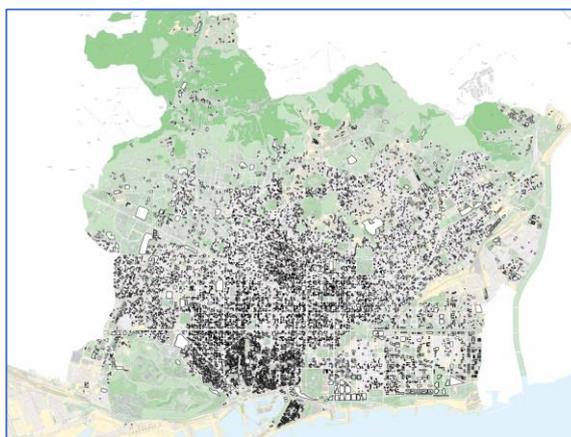
En el supuesto que existan deficiencias de conservación, se comunica a la propiedad que obras debe ejecutar, junto a la necesidad de solicitar en un plazo asumible, los permisos necesarios para ejecutarlas. Transcurrido el plazo estipulado, sin que la propiedad solicite licencia, se inicia un procedimiento coercitivo mediante multas administrativas. El ciclo de notificación de la orden y multa se puede ir repitiendo con las pausas necesarias en la espera de su cumplimiento. Así mismo, diferentes procedimientos de retorno del propietario pueden alterar los tiempos, sean recursos de alzada o contenciosos administrativos.

Al considerar las deficiencias fundamentales que atienden los servicios públicos municipales de Barcelona (Figura 4). Estas, habitualmente están relacionadas con la fachada del edificio, en atención al peligro que supone respecto a las personas que circulan por la calle y aquellas en interior de los edificios relacionadas con la estabilidad y condiciones de habitabilidad de las viviendas.

El inicio habitual del procedimiento tiene de una doble entrada respecto a la detección. Bien por la apreciación de técnicos municipales, o en mayor medida, por denuncias que presenta el ciudadano en las oficinas municipales. En cualquier caso, el número anual de deficiencias consideradas asciende a 1.913. De estas, 1.752 serán objeto de una orden de conservación tras la inspección de los técnicos municipales. Un 31% corresponden a obras necesarias en la fachada, un 59% corresponden a obras en el interior del edificio que pueden afectar a una vivienda, varias o a la totalidad. Del total de órdenes, 252, un 8.4%, han sido objeto de un posterior procedimiento sancionador por incumplimiento de la orden de conservación.

Figura 4: Inspecciones realizadas por los servicios técnicos municipales 2013-2018. Mapa de situación en la ciudad.

Concepto	Casos considerados	Detección deficiencias	Multas coercitivas	
Mantenimiento de fachada	4.481	4.198	448	10,7%
Mantenimiento Interior edificio	6.674	6.016	850	14,1%
Total	11.155	10.214	1.298	12,7%
Media anual	1.913	1.752	154	



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Servicio de Inspección del Ayuntamiento de Barcelona

Obviamente, la ubicación en el territorio de las órdenes de ejecución de obras se corresponde en mayor medida con el tejido residencial antiguo y con mayores necesidades de ser rehabilitado.

En atención al volumen de intervenciones anuales, es posible considerar este proceso de corrección como una política pública de intervención eficaz en la rehabilitación del tejido residencial. Los datos arrojan un 91,6% en la corrección voluntaria de las

deficiencias contrastadas, frente a un 8.8% en que se interviene mediante multas coercitivas.

Ejecución subsidiaria de obras.

Se trata de un proceso extraordinariamente garantista y complejo, instado por la administración, cuyo objetivo reside en la ejecución forzada de obras de conservación, en ausencia o por inacción de la propiedad.

En aquellos casos en los que, a pesar el uso de órdenes y multas coercitivas, no se produce la intervención correctora por parte de la propiedad, o por que ha sido imposible la interlocución, o por cualquier otra situación de ausencia de la propiedad, la administración dispone del recurso legal de ejecutar las obras a su cargo y trasladar el coste al propietario. En último extremo por apremio sobre su patrimonio.

Un procedimiento que requiere una tramitación escrupulosa para no lesionar y garantizar los derechos del propietario por parte de la administración que insta el proceso. Se inicia mediante una resolución administrativa y se debe contar con un detallado examen de las obras mínimas necesarias y el coste de estas. Es habitual trasladar a empresas externas el proyecto y ejecución de las obras, por lo que deben seguirse los procedimientos administrativos habituales de licitación. Se hace necesario ejercer un control sobre una escrupulosa corrección en todo el proceso, en lo que se refiere a los actos administrativos como en desarrollo del proyecto y obras.

El procedimiento, sustentado en la necesidad de proteger a los residentes del edificio o terceras personas, sean propietarios o no, se ha instado de manera efectiva en actuaciones de muy bajo coste. El objetivo radica en dar una solución ágil a situaciones de riesgo, con independencia de si finalmente el propietario abona el coste de la intervención. En estos casos se tiende a establecer mecanismos administrativos abreviados.

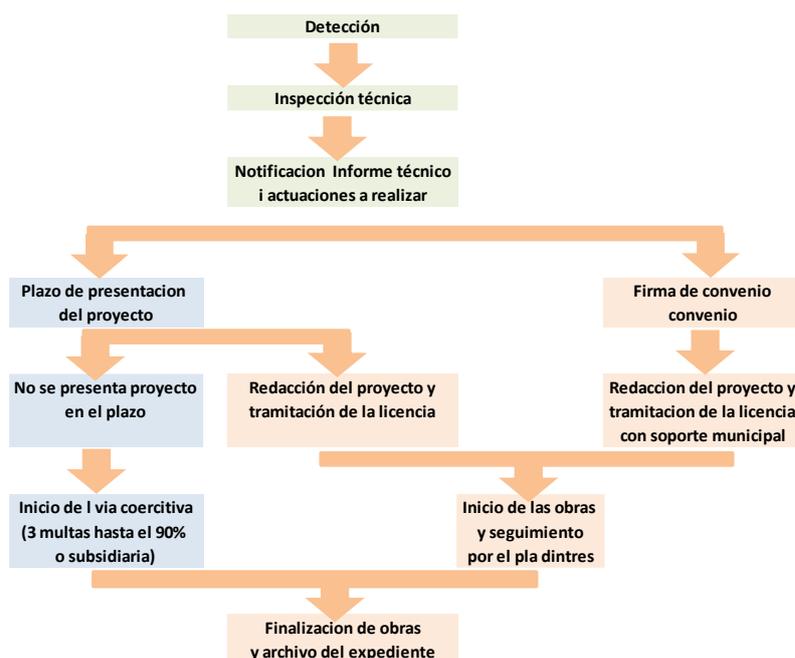
Esta tipología de intervenciones de bajo coste se viene empleando en la mayor parte de las ciudades del estado.

En situaciones en las que el nivel de deterioro del edificio es muy alto, la ejecución subsidiaria es inusual, si bien la necesidad resulta evidente. Debido a la complejidad administrativa que requiere el procedimiento, en los contados casos en los que se ha desarrollado, el propietario una vez ejecutadas las obras, insta un procedimiento contencioso administrativo. El resultado después de años de litigio en ocasiones no es favorable a la administración por cuestiones de errores en el procedimiento (Tribunal Contencioso

Administrativo, 2022-2023)⁴³. A pesar de ello, en los últimos años se están desarrollando con cierto éxito este tipo de iniciativas.

Una de las escasas experiencias en relación con la ejecución subsidiaria, se viene desarrollando en Ciutat Vella (Figura 5), Barcelona, el programa lleva el acrónimo de “Pla Dintres” (Ajuntament de Barcelona, 2016)⁴⁴.

Figura 5. Proceso de gestión del “Pla dintres”



Fuente: Foment de Ciutat Vella

El proceso se inicia mediante las correspondientes órdenes de ejecución de obras, seguidamente se instan multas coercitivas y finalmente, en su caso, el desarrollo de una ejecución subsidiaria. El objetivo del programa consistió en revertir las deficiencias físicas y de habitabilidad de 109 fincas que contienen 1.127 viviendas.

Se debe considerar que las necesidades de rehabilitación de estos edificios son altas y se debe contar previamente con los recursos económicos necesarios. En un contexto de recursos limitados de los municipios y la incerteza del retorno de la inversión

⁴³ Jurisprudencia sobre ejecución subsidiaria
<https://www.iberley.es/jurisprudencia/ejecucion-subsidiaria>

⁴⁴ El “Pla dintres”, ha constituido una respuesta del distrito de Ciutat Vella para la rehabilitación de edificios antiguos en situaciones de conservación alarmantes.
https://ajuntament.barcelona.cat/ciutatvella/sites/default/files/documentacio/folleto_ciutat_vella_pla_dintres_0.pdf

al final de un largo proceso, solamente situaciones de emergencia son las que proponen el empleo de este tipo de actuaciones.

Expediente sancionador

Así como la multa coercitiva tiene el objetivo de vencer la resistencia del propietario a ejecutar obras de mantenimiento, el expediente sancionador tiene por objeto la penalización de una conducta anterior, tipificada como falta administrativa.

La ley de urbanismo recoge el procedimiento sancionador en el contexto de la legalidad urbanística, es decir, en aquello que tiene que ver con la regulación de esta ley que en este análisis se centra en el contexto de la disciplina urbanística y en mayor medida en la rehabilitación de edificios de viviendas, ya se han considerado las multas coercitivas y la ejecución subsidiaria de obras.

De la misma manera, la ley por el derecho a la vivienda recoge el procedimiento sancionador junto a otras medidas cautelares y correctoras aplicables. Ambas, se sustenta en un sistema de multa cuyo importe varía en función de la gravedad de la infracción^{45 46}.

El procedimiento se inicia mediante la constatación, en nuestro caso por los servicios técnicos municipales, de la infracción. La búsqueda de las personas presuntamente responsables. Instruidas las diligencias, la administración que actúa puede resolver el archivo, la adopción de medidas cautelares o correctoras y en su caso, la incoación de un expediente sancionador.

Permite aplicar medidas cautelares, que, en el contexto de actuaciones en rehabilitación, con el objeto de asegurar la eficacia de la resolución final puede: suspender obras, impedir el alojamiento de personas, precintar locales y obras o interrumpir el suministro de servicios de agua, gas o electricidad en aquellos espacios que sean objeto de utilización ilegal⁴⁷.

El procedimiento sancionador, con relación a las obras de rehabilitación es un instrumento apenas utilizado, a pesar de que las sanciones son muy altas. Se ha usado excepcionalmente en

⁴⁵ Artículo 2019 del texto refundido de la ley 3/2012 de la ley de urbanismo
<https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=546114>

⁴⁶ Artículo 118 de la ley 18/2007 por el derecho a la vivienda.
<https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=473076>

⁴⁷ Artículos del 109-112 de la ley 18/2007 por el derecho a la vivienda.
<https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=473076>

cuanto al alquiler oneroso por propietarios de vivienda protegida (Rodríguez., 2021)⁴⁸ (Codolar., 2019)⁴⁹.

En cuanto a la eficacia respecto a los objetivos perseguidos, los expedientes sancionadores no aportan otro valor añadido que el disuasorio en consideración a la difusión que realiza la prensa, precisamente por la novedad.

2.3.2.2. Instrumentos de compromiso y acuerdo

Conceptualmente consisten en establecer compromisos vinculantes. El convenio de colaboración entre administraciones responde a necesidades comunes en un contexto de eficiencia. En el ámbito de la rehabilitación urbana el centro de interés se sitúa en los convenios entre administración y ciudadanía.⁵⁰

Los convenios se formalizan por escrito y deben responder a criterios de transparencia, oportunidad y equidad. Puesto que son de acceso público, son consultables en las páginas web de transparencia en las diferentes administraciones (Ajuntament de Barcelona, 2022)⁵¹. Están regulados básicamente, además de por la ley que les dé cobertura y contenido, y por las metodologías de gestión que determina la ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

El marco de los programas europeos ha sido una fuente continua de propuestas y convenios suscritos básicamente entre administraciones y entidades privadas. Argumento que se evidencia en los informes que publica la unión europea (INFIDE., 2013)⁵².

En nuestra legislación urbanística, el convenio (Bértolo., 2012)⁵³ deviene en un instrumento regulado y utilizado frecuentemente, con el objetivo de facilitar la gestión del

⁴⁸ Artículo de prensa "el diario".

https://www.eldiario.es/catalunya/barcelona/primera-multa-propietario-barcelona-cobrar-inquilino-fija-ley_1_8434081.html

⁴⁹ Artículo de prensa "el periódico"

<https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20190109/sancion-alquiler-viviendas-proteccion-oficial-barcelona-7236551>

⁵⁰ De manera generalizada, las personas entrevistadas consideran el marco del acuerdo y convenio como la mejor vía de interacción entre administración y ciudadanía.

⁵¹ Portal de información urbanística del Ayuntamiento de Barcelona.

<https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/ca/>

⁵² Informe de la Comisión europea sobre la financiación del programa feder en España. 2014-2020.

<https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/galleries/contenido-edusi/3.-Informe-sobre-el-desarrollo-urbano-sostenible.pdf>

⁵³ Los convenios urbanísticos.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4453387>

planeamiento urbanístico. En el marco de la regeneración urbana resulta un instrumento utilizado prioritariamente en políticas recientes puesto que responde mejor a una gestión centrada en la participación ciudadana. En este sentido se sitúa el convenio con vecinos en lo que afecta a la rehabilitación y regeneración urbana en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia (Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 2: Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de Rehabilitación y Regeneración Urbana, 2021)⁵⁴.

La ley por el derecho a la vivienda apoya el convenio como una de las medidas eficaces de interacción entre la administración y el ciudadano. Se sustenta en el pacto de actuaciones de rehabilitación de edificios de viviendas en un contexto de garantizar ayudas económicas y una ejecución coherente de obras.

Existen diferentes ejemplos de rehabilitación residencial desde experiencias de gestión ciudadana en algunas ciudades del estado, como el caso de participación mediante el formato de sesiones de trabajo en el barrio del Picarral en Zaragoza (Lallana, 2009)⁵⁵, o en el consenso con los vecinos en la ciudad de los Ángeles en Madrid (Morcillo, 2014)⁵⁶, o el polvorín en Barcelona (Urbanismo., 2018)⁵⁷.

El programa de rehabilitación de la calle Pirineus, en 2016 en Santa Coloma de Gramenet, (González J. M., 2019)⁵⁸ desarrolló un proceso de intervención, que, si bien se sustenta en el acuerdo entre administración y ciudadanos, utiliza mecanismos propios de gestión urbanística.

Se desarrolla un proceso participado que responde al compromiso vecinos-ayuntamiento en el sector acotado de la intervención. En este caso el convenio se sustenta en el bien común, situando el nivel de acuerdo entre el conjunto de los vecinos del ámbito de intervención, en detrimento de la voluntariedad personal.

⁵⁴ Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente2.pdf>

⁵⁵ Plan de renovación y rehabilitación del barrio del Picarral.

<http://www.ebropolis.es/files/File/Documentos/Plan-barrio-picarral.pdf>

⁵⁶ Rehabilitación de ciudad de los Ángeles en Madrid.

<http://www.conama.org/conama/download/files/conama2014/CT%202014/1896711600.pdf>

⁵⁷ Memoria anual. El documento presenta un resumen de actuaciones de regeneración urbana en Barcelona

https://ajuntament.barcelona.cat/instituturbanisme/sites/default/files/Memoria_IMU_2018_ES_print.pdf

⁵⁸ El Pla de Rehabilitació Municipal. Santa Coloma renovem els barris.

https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/03/28131902/02-FHAR_20190321_Joan-M-Gonzalez_Santa-Coloma.pdf

La gestión de la intervención responde a un modelo de reparcelación económica. Se sustenta en ayudas económicas a fondo perdido y una financiación que retorna mediante el pago de cuotas. El resultado en la ejecución de las obras fue del 100%, no obstante, existe obviamente un grupo de comunidades insatisfechas y la morosidad se cifra en un 14.47%

En 2018, en Barcelona se pone en marcha un modelo de intervención en rehabilitación en entornos vulnerables mediante la firma de convenios de rehabilitación por edificios. De esta manera se orienta la rehabilitación hacia edificios con mayores tasas de vulnerabilidad y deficiencias constructiva. El programa finalmente contemplaba la actuación en 466 edificios, aquellos que reunían un mayor índice de vulnerabilidad residencial junto a los niveles más bajos de conservación.

Tras dos años de gestión, el compromiso de las comunidades con la administración era de un 43% sobre el total y 58% sobre los que disponían de una evaluación positiva. Un 74% de estos, en proceso de ejecutar obras de rehabilitación. Con un valor medio de obras de 200.000 € por edificio (Gil., 2020)⁵⁹. El programa si bien tiene un alto grado de efectividad y sustentabilidad, consume un alto nivel de esfuerzo y recursos públicos. En este sentido el carácter proactivo del programa quizás debiera redirigirse e incorporar el concepto de oportunidad.

La modalidad del convenio es versátil y permite adecuarse a diferentes situaciones en programas de regeneración urbana con sus ventajas e inconvenientes. Representa un excelente sistema de actuación que entronca directamente con criterios de participación ciudadana en la intervención urbana. Los dos ejemplos que se han sustentado en esta herramienta han sido más lentos en su desarrollo, pero contrariamente, mucho más sostenibles y efectivamente mejora notablemente la percepción ciudadana.

Por otro lado, se debe constatar la excepcionalidad de estas actuaciones que se han desarrollado en entornos vulnerables. Es decir, en situaciones de alto nivel de degradación física del edificio, y en un contexto de necesidad social y económica.

En estas circunstancias no se produce la iniciativa por parte de los ciudadanos, sino que son las políticas proactivas que deben incidir y actuar, pese a la complejidad de ciertas situaciones, en vías de ajustar una intervención pública con un porcentaje alto de aportación económica de los vecinos.

⁵⁹ Programa de finques d'alta complexitat
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/189353>

2.3.2.3. Instrumentos de fomento

La administración, con el objeto de fomentar la rehabilitación en edificios de viviendas y de esta manera facilitar el desarrollo de los programas, requiere y despliega un conjunto de recursos, fundamentalmente ayudas técnicas y económicas, en esencia, subvenciones a fondo perdido.

Las ciudades europeas por su lógica evolución en la construcción de edificios disponen de un parque inmobiliario que necesita ser mantenido y rehabilitado. Barcelona dispone de un parque inmobiliario antiguo y poco rehabilitado que requiere de incentivos de conservación y rehabilitación. En la ciudad de Barcelona el 85.7% de los edificios residenciales tiene más de 40 años y el 86% con niveles bajos de eficiencia energética, "E,F,G" (MITMA M. d., 2022)⁶⁰. Un 19.6% en el nivel mínimo de eficiencia energética "G"

Estudios del Instituto de Vivienda, estiman que se requiere una intervención rehabilitadora,⁶¹ en un 36% del parque inmobiliario situado en ámbitos de vulnerabilidad residencial y en un 14% en el resto de Barcelona. Estudios realizados por la Universidad Politécnica de Catalunya⁶², en relación con entornos vulnerables arrojan valores idénticos. En este contexto el volumen necesario de edificios a rehabilitar en Barcelona se estima en torno a los 20.000. Resulta evidente que las medidas de fomento para la rehabilitación de edificios de viviendas son insuficientes por lo que se hace necesario abordar políticas más amplias y eficientes de fomento.

Ayudas económicas a fondo perdido para la rehabilitación de edificios de viviendas.

Las ayudas económicas a la rehabilitación constituyen un instrumento de fomento habitual en los países de Europa (Observatorio, 2010)⁶³. En España, los planes cuatrienales estatales de vivienda, establecen ayudas económicas a fondo perdido, con el objeto de fomentar obras de rehabilitación en edificios de viviendas.

⁶⁰ Datos de elaboración propia a partir de fuentes de datos suministradas a Barcelona Gestión Urbanística, para la elaboración del estudio de ámbitos de vulnerabilidad. Eficiencia Energética según norma CB-HE del Código Técnico. Ministerio de Fomento <https://www.codigotecnico.org/pdf/Documentos/HE/DBHE.pdf>

⁶¹ Aproximación cuantitativa al proyecto 3Rs+Energía. Institut d'habitatge i rehabilitación de Barcelona. 2020. No publicado

⁶² Cossima Cornadó, Pilar Garcia Almirall Sara Vima. "Prediagnosi de l'estat de l'edificació residencial d'edificis en els àmbits de més acusada vulnerabilitat de la ciutat de Barcelona" 2018. No publicado.

⁶³ Políticas de Rehabilitación y Regeneración Urbana en Europa. https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_administracion129/es_ovv_admi/adjuntos/Politicass_rehab_reg_urbana_europa_es.pdf

La asignación del plan para el periodo 1998-2021, fue de 1.443 millones de euros, lo que representa, en una distribución homogénea por población, para una ciudad como Barcelona una cuantía anual de 12,6 millones de euros.

Las administraciones locales habitualmente tratan de completar estas ayudas con otras complementarias, incrementando el porcentaje de subvención e incorporando otras ayudas económicas, como desgravaciones en los impuestos del IBI y el ICIO. El nivel de ayudas puede llegar al 100% del coste total, en el supuesto que el propietario de la vivienda se encuentre en una situación económica de alta vulnerabilidad.

Los permisos de obras de rehabilitación se solicitan según diferentes niveles de intervención (Figura 6) las obras de poca entidad representan un 87% del total, sean enterados o comunicados de obra. El nivel de obras de rehabilitación subvencionadas representa un 8% del conjunto de las obras de media anual que se ejecutan en Barcelona, con exclusión de obras de bajo calado, es decir sobre el 13% del total de permisos solicitados. (Estadística BCN, 2023)

Figura 6: Licencias de obras por tipología en Barcelona



Fuente Ayuntamiento de Barcelona

Es habitual que el nivel de ayudas esté relacionado con los objetivos prioritarios que las ciudades han considerado. En este sentido, la ubicación de nuevos ascensores o la mejora en la eficiencia energética suelen disponer de ayudas que pueden superar el 60% del coste de implantación.

El plan estatal de vivienda, en lo referente al porcentaje de ayudas de conservación y accesibilidad, establece con carácter general una subvención máxima del 40% del coste de la rehabilitación⁶⁴.

El ayuntamiento de Barcelona para el programa 2022, establece las ayudas de la (Figura 7). El porcentaje base se incrementa en función de criterios y situaciones específicas del edificio. Un 5% en edificios catalogados o la utilización de materiales ecológicos, un 10% en la extracción de amianto entre otros o un 15% en la nueva instalación de ascensores en entornos específicos de la ciudad.

El volumen de edificios que se acogen a las ayudas se sitúa en una media de 814 edificios por año.

Figura 7. Márgenes en el porcentaje total de subvenciones en rehabilitación Barcelona

Obras de Eficiencia energética	35-60%
Obras sin incidencia energética.	
Ascensor	35-50%
Estructura del edificio	35-50%
Fachada	25-45%
Medianeras y patios	25-50%
Cubiertas	40-50%
Instalaciones eléctricas, agua y gas.	20-35%
Eliminación de amianto	35-50%
vestíbulos y escaleras	20-30%

Fuente: Elaboración sobre convocatoria de ayudas para 2022 (Consorci Habitatge, 2021)⁶⁵

El mayor inconveniente de las subvenciones a fondo perdido radica precisamente en el hecho que son genéricas. Cualquier edificio de viviendas puede optar a estas ayudas con independencia de la situación de la propiedad, sea, nivel de rentas, capacidad organizativa, situación legal o capacidad de gestión. Por otro lado, permiten fomentar actuaciones sectoriales mediante el incremento del porcentaje subvencionado.

⁶⁴ Artículo 44 del Plan estatal de vivienda 2018.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-3358-consolidado.pdf>

⁶⁵ Convocatoria de ayudas a la rehabilitación 2022 en Barcelona.
https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/ajuts_rehabilitacio_elements_comuns_a_la_ciutat_de_barcelona_2021.pdf

El condicionamiento de las subvenciones a las características de la propiedad resulta prácticamente imposible. En general estos programas de ayudas económicas son excluyentes en entornos vulnerables y solamente han funcionado con cierto éxito en programas en los que se ha dado un alto nivel de apoyo económico, de acompañamiento y de gestión por parte de la administración.

El procedimiento de ayudas por concurrencia competitiva que requiere la ley de subvenciones, no encaja adecuadamente con el criterio de fomento que sustenta las ayudas. El nivel de solicitudes disminuye considerablemente, puesto que se debe disponer previamente de la documentación de gran parte del proceso; proyecto de obras, acuerdos y presupuestos de empresas constructoras entre otros. En este sentido, la tramitación de ayudas de los fondos Next Generation, se tramitan por concurrencia no competitiva. (Estadística BCN, 2023)

Financiación de obras de rehabilitación mediante préstamos.

La financiación de obras mediante préstamos subsidiados, siendo un instrumento de importancia en el fomento de obras de rehabilitación, ha tenido una escasa relevancia.

Los programas de vivienda fueron incorporando acuerdos con entidades financieras con la finalidad de fomentar obras de rehabilitación. No obstante, las condiciones necesarias para la concesión del préstamo no se correspondían con las necesidades de los propietarios. El problema residía en las garantías de retorno.

A partir de 2021, se inicia una línea de crédito para comunidades de propietarios financiadas por el Instituto catalán de Finanzas (Generalitat de Catalunya, 2021)⁶⁶ cuyo objetivo se centra en permitir el acceso al crédito a comunidades con niveles bajos de morosidad. Se establecen retornos del crédito a 15 años, al interés del 2%. La novedad de la medida, en estos momentos no permite disponer de datos contrastados sobre su efectividad. Se ha avanzado en lo referente al retorno del crédito, no así, en cuanto a las garantías. En este sentido la administración, hoy por hoy, no cree estar en disposición de poder avalar estos créditos en todos los casos. El temor a la morosidad no siendo mayor en la administración pública que en entidades financieras, continúa necesitando de garantías.

Cabe constatar que la administración tiene recursos para el fomento de la rehabilitación de edificios y llegar a subvencionar el

⁶⁶ Bases Reguladoras de acceso a préstamos a comunidades de propietarios.
<https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=914650>

60% de su coste, incluso el 100% en situaciones de vulnerabilidad y contrariamente, no se encuentra el mecanismo para financiar explícitamente y de manera universal obras de rehabilitación con aval público. No obstante, con el objeto de ilustrar lo dicho y desde la experiencia en la rehabilitación, en el periodo 1988-2002 en Ciutat Vella, solamente en tres ocasiones se formalizó un crédito con una entidad financiera. A partir de 2021, el número de solicitudes aun siendo bajo, ya representa el 5% de solicitudes de ayudas a la rehabilitación⁶⁷.

Oficinas de rehabilitación.

La existencia de oficinas de rehabilitación es habitual en muchas de las ciudades del estado. La gestión administrativa necesaria para otorgar las ayudas económicas a fondo perdido para la rehabilitación necesariamente requiere de instrumentos que permitan su aplicación y fomento.

Con algunas variantes respecto a sus competencias están implantadas en ciudades por todo el territorio del estado. En general son oficinas formadas bajo el concepto de ventanilla única. En buena medida su misión consiste en facilitar información y asesoramiento al ciudadano. Incorporan programas de difusión y otras actividades de divulgación. Evalúan necesidades y diseñan planes de actuación.

La importancia de esta herramienta de fomento se evidencia en la relevancia que el nuevo decreto 853/2021 (Generalitat de Catalunya, 2021)⁶⁸ por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación. Se incluye un plan de apoyo económico con el objeto de impulsar la rehabilitación mediante la implantación nuevas oficinas de rehabilitación. Los planes cuatrienales de vivienda venían impulsando la creación de oficinas de gestión, pero sin un soporte específico, se centraban en el soporte económico vinculado a la subvención. Por este motivo, solamente algunas ciudades podían afrontar el coste de implantación de una oficina.

En Barcelona la información y asesoramiento al ciudadano, está integrado en el conjunto de servicios sobre vivienda que se ofrece al ciudadano. Una red de 10 oficinas repartidas por los distritos de la ciudad, acerca al ciudadano el conjunto de servicios también sobre rehabilitación.

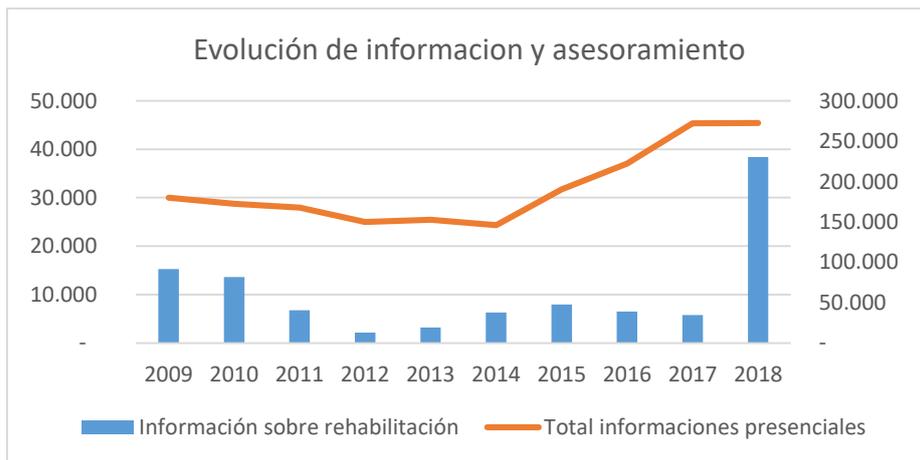
⁶⁷ Datos del informe de gestión del Instituto de Habitatge y Rehabilitació de Barcelona. 2021. No publicado.

⁶⁸ Real Decreto por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación u Resiliencia.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-16233

En las memorias del “ConSORCI de l’Habitatge de Barcelona” (ConSORCI Habitatge, Memorias de actividad, 2009-2021)⁶⁹, desde 2009 a 2021, se puede examinar el alcance, mediante los datos de gestión de la información y el asesoramiento facilitado al ciudadano en relación con los programas de rehabilitación, el proceso de gestión y el seguimiento técnico de las obras subvencionadas. (Figura 8)

Si se atiende a un volumen medio de 814 obras de rehabilitación con subvención y una media de 10.000 atenciones personalizadas el nivel medio de atención será de 12 por obra⁷⁰, representan el 4.2% del total de la atención presencial. Si a su vez se considera que el tiempo medio es de un año de tramitación más la ejecución de la obra y el cierre administrativo, de ello, se deriva un nivel alto de profesionalización en la gestión privada del proceso de rehabilitación.

Figura 8: Información y asesoramiento facilitado por la red de oficinas de vivienda de Barcelona.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de las memorias del ConSORCI de l’Habitatge.

La gestión de expedientes más sencillos tramitados por los beneficiarios de las ayudas, personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como las ayudas económicas al pago del alquiler, arroja valores sensiblemente más altos. En 2018, el número total de atenciones presenciales en el programa de ayudas para el pago del alquiler, ascendió a 62.117, para un total de 2.608 solicitudes

⁶⁹ La evolución de los programas de vivienda del ayuntamiento de Barcelona, cuyos datos se pueden obtener en las memorias que se publican anualmente, se aprueban en el marco del ConSORCI de l’Habitatge. <http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/es/memories-antiors.html>

⁷⁰ No se tienen en cuenta los datos de atención a la rehabilitación en 2018, por el diferente valor en la serie en condiciones equivalentes respecto al resto de atenciones presenciales. De tenerlo en cuenta, el valor sería de 15 atenciones/obra.

tramitadas, lo que representa un promedio de 23.8 atenciones por solicitud. La solicitud de información se inicia con anterioridad a la convocatoria de ayudas, durante el proceso de presentación de solicitudes, respuesta a alegaciones y finalmente con las adjudicaciones de las ayudas.

Resulta evidente que en situaciones en las que la gestión administrativa recae sobre el ciudadano, como la gestión de subvenciones para obras de rehabilitación, la profesionalización habitual de esta solicitud, entre administradores de fincas o técnicos que elaboran y dirigen el proyecto, facilita enormemente el proceso de gestión. Efectivamente, tanto a la administración como a los propietarios de los edificios.

El volumen de atención al ciudadano en las oficinas de rehabilitación constituye un eficaz instrumento de la administración para el soporte en políticas de regeneración urbana. Si bien, tiene el serio inconveniente de recurrencia puesto que la complejidad de la tramitación administrativa obliga a los solicitantes a un proceso de retorno continuo hasta su validación documental.

2.3.2.4. Instrumentos de diseño y gestión

Consideramos dos tipologías de intervención basadas en dos leyes y que requieren de una aproximación como herramientas de diseño y gestión de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana. El plan urbanístico que deriva de la ley de urbanismo y las Áreas de Conservación y Rehabilitación, incluidas en la ley catalana- por el derecho a la vivienda.

El plan urbanístico

El plan urbanístico representa posiblemente uno de los más eficaces instrumentos de intervención urbana con que cuenta la administración. Una competencia transferida a las comunidades autónomas que, por la singularidad de la Carta de Barcelona, la ciudad tiene la competencia de aprobar el planeamiento urbanístico con la excepción del plan general.

Como base de transformación de la ciudad construida, ha sido habitual el desarrollo de planes especiales. La larga trayectoria de consolidación tanto de las figuras de elaboración del planeamiento como de su gestión, han permitido desarrollar procesos de intervención urbana con eficacia.

En esta investigación resulta imposible abordar en profundidad las posibilidades y características que ofrece el planeamiento en la intervención en la ciudad consolidada. En este sentido, la evaluación se centra en considerar las posibilidades de desarrollo y las limitaciones que la legislación urbanística en cuanto a los instrumentos de gestión, y la ley por el derecho a la vivienda en cuanto a los instrumentos que dan soporte a las áreas de conservación y rehabilitación.

Se abordan aquellos instrumentos de gestión específicos en el contexto de la rehabilitación y regeneración urbana, como la expropiación o las posibilidades que ofrecen instrumentos derivados de la cooperación y sus potencialidades.

Planes especiales en la intervención en la ciudad consolidada.

La eficacia de la intervención del plan especial en el tratamiento de la ciudad consolidada se puso de manifiesto en la intervención en Ciutat Vella en el periodo 1988 a 2002. Si bien el plan especial considera los parámetros urbanísticos y el procedimiento de gestión, no tiene en cuenta los mecanismos de financiación de la intervención ni metodologías de gobernanza una vez se ha aprobado. En este sentido, fue importante dotarse de la creación de una comisión gestora y de una empresa de gestión.

La obligación legal de reserva en nueva vivienda de un 30% a vivienda protegida en la ciudad de Barcelona, no es aplicable en ámbitos de rehabilitación urbana consolidados. En esta situación no existe la posibilidad de incrementar el número de viviendas y en estos sectores la iniciativa privada no tiene posibilidades de negocio. Por ello, la intervención en entornos consolidados se ha derivado hacia el fomento público y las condiciones de desarrollo financiero y de gestión de los programas.

Las metodologías de equidistribución de cargas y beneficios que incluye la legislación urbanística, presentan una interesante herramienta por desarrollar. Se sitúan en un contexto en que prevalece el bien común sobre el individual, en entorno delimitado en el que se pueden atender circunstancias específicas sociales y de entorno urbano.

Las áreas de conservación y rehabilitación.

La ley por el derecho a la vivienda, en cuanto al fomento de la rehabilitación, presenta un modelo de actuación rehabilitadora sustentada en la delimitación de "áreas de conservación y rehabilitación". Un criterio de intervención orientado

exclusivamente a la rehabilitación de edificios de viviendas, y diferente al plan urbanístico. Sencillo en su formulación y aprobación, si bien, obviamente no permite ninguna modificación de aprovechamientos urbanísticos ni usos del suelo.

La delimitación requiere además de su definición, razonamiento y objetivos, una relación de propiedades afectadas. Su aprobación lleva implícita la declaración de utilidad pública, por lo que debe de establecer los derechos y deberes de propietarios y ocupantes legales del área de intervención.

Son pocas las áreas de rehabilitación que se han declarado, su problema fundamental radica en que se sustenta en programas de fomento de la rehabilitación insuficientemente dotados económicamente y a su vez, los instrumentos coercitivos están vinculados a la legislación urbanística y aquellos específicos, como la formulación de expedientes sancionadores de difícil aplicación por la complejidad administrativa que supone.

La delimitación de áreas, si bien obliga a una verificación documental precisa, constituye una oportunidad para aprovecharla y minimizar el volumen de documentación acreditativa para las subvenciones públicas. Asimismo, para el desarrollo de políticas sectoriales de rehabilitación en entornos deficitarios.

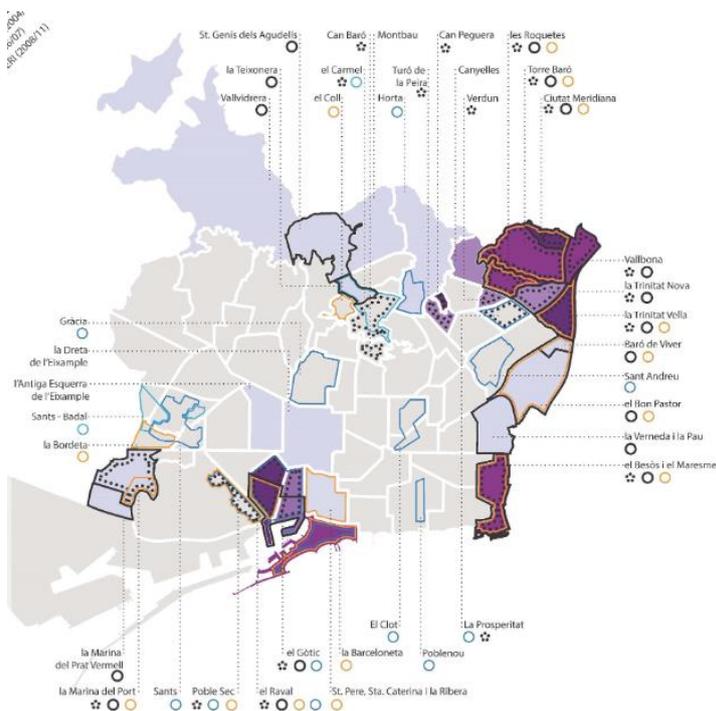
Se han observado experiencias previas en Ciutat Vella en el área de San Ramón, o el caso de la calle Pirineus en Santa Coloma de Gramenet que parte de esta definición si bien incorpora instrumentos de gestión de carácter urbanístico.

Es a partir de 2020 cuando el ayuntamiento de Barcelona inicia la puesta en marcha un conjunto de diez áreas de conservación y rehabilitación en entornos vulnerables de la ciudad, (Figura 9) sustentadas en las posibilidades de financiación que ofrecen los fondos europeos para el desarrollo del plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Urbanismo, 2020)⁷¹.

En este aspecto concreto de la investigación, nos centramos exclusivamente en lo referente a los instrumentos gestión, puesto que permiten desarrollar en detalle la intervención urbana de rehabilitación. Más allá de interiorizar las posibilidades de planes y políticas urbanas, se concentra en evaluar los instrumentos son los adecuados para su ejecución.

⁷¹ Programa de Regeneració Urbana de Barcelona.
<https://ajuntament.barcelona.cat/instituturbanisme/sites/default/files/prumemoria.pdf>

Figura 9 : Áreas de intervención en regeneración urbana



Fuente: Institut municipal d'Urbanisme. Ajuntament de Barcelona

En el contexto de gestión de los planes, la expropiación ha sido uno de los instrumentos empleados en el tejido consolidado cuando ha sido necesaria la creación de nuevos espacios y el derribo de edificios. Así mismo, un nuevo instrumento que se está desarrollando con eficacia, íntimamente relacionado con un sistema de cooperación entre administración y propietarios, se estructura en base a una reparcelación económica y en el marco de las áreas de conservación y rehabilitación.

Los instrumentos que permiten las áreas de conservación y rehabilitación son: expropiación, imposición de servidumbres, intervención del derecho a disponer del patrimonio, puesto que su aprobación conlleva la declaración de utilidad pública.

La expropiación.

La expropiación como instrumento de gestión del planeamiento urbanístico constituye una metodología empleada en situaciones concretas en procesos de regeneración urbana. Así mismo, como sistema alternativo de gestión urbanística, si otros sistemas de actuación no son adecuados o han fracasado.

El procedimiento de expropiación como instrumento tiene un serio inconveniente. No se puede disponer de aquello que se expropia hasta que no ha finalizado todo el proceso. El procedimiento más allá de la valoración administrativa, habitualmente se dirime en los tribunales. El jurado provincial de expropiación forzosa o en su caso, posteriormente, el tribunal contencioso administrativo. La declaración previa de utilidad pública, faculta a la administración a tomar la posesión con independencia de las resoluciones judiciales posteriores. Tanto la aprobación del plan urbanístico como la declaración de áreas de conservación y rehabilitación llevan implícitas la utilidad pública.

A pesar de contar con el mecanismo de la urgente ocupación, tanto en Ciutat Vella como en las rondas de Barcelona se priorizó el acuerdo como sistema expropiatorio. El cobro del valor indiscutido era usado como recurso para que la propiedad iniciara procesos contencioso-administrativos que no beneficiaban a ninguna de las partes. Los valores de acuerdo se situaban próximos a las resoluciones del tribunal contencioso-administrativo.

La expropiación como instrumento a incorporar en las políticas de regeneración urbana tiene inicialmente una mala acogida por la ciudadanía. No obstante, proporciona cierta ventaja para los afectados y constituye un buen sistema para encauzar procesos.

Como herramienta, es segura desde la perspectiva de la gestión de la administración. Permite ajustar plazos al programa temporal establecido en la ejecución del plan y programar las interrelaciones entre diferentes departamentos. La gestión de suelo para la construcción de las rondas de Barcelona con motivo de las Olimpiadas se instrumentalizó mediante procesos de expropiación, igualmente la regeneración urbana de Ciutat Vella.

Consolidación de parámetros urbanísticos. Edificabilidad.

La ciudad no está consolidada completamente si atendemos a los parámetros urbanísticos de edificación. La existencia de sectores funcionalmente obsoletos en el tejido urbano, como las colonias fabriles en Barcelona, o estaciones ferroviarias como en Londres o París, derivan en proyectos de renovación urbana. Un modelo de intervención universalmente utilizado que se sustenta en el plan urbanístico.

En el contexto de la rehabilitación nos centramos en el nivel del edificio y en la consolidación de la edificabilidad que el planeamiento urbanístico define. Los estudios sobre este potencial

edificatorio en nuestras ciudades llevan tiempo proponiéndose y evaluándose.

En esta línea se está planteando la edificación de este potencial en edificios del distrito de Sant Martí en Barcelona. El tratamiento de la edificabilidad no consolidada plantea una revisión de la concepción de la rehabilitación y renovación urbana. La implementación de la edificabilidad plantea algunos problemas técnicos en los edificios, sin embargo, permite aprovechar el tejido consolidado para la construcción de nueva vivienda.

Desde ATRI, Agrupaciones Técnicas de Rehabilitación Inclusiva, se está desarrollando esta estrategia (Drets Socials, 2017)⁷² (ATRI., 2017)⁷³.

Reparcelación económica.

Los instrumentos de ajuste de cargas que contempla la legislación urbanística no han sido empleados directamente en la rehabilitación y regeneración urbana en entornos sin nuevo potencial edificatorio. Se ha considerado que pertenecen al contexto de desarrollo de nuevas áreas y no son de utilidad en la ciudad consolidada.

Procesos de reparcelación, de distribución de cargas pueden instrumentalizarse con facilidad en procesos de regeneración urbana. No solamente que es posible el uso de estas técnicas, sino que abren una caja de herramientas que puede utilizarse con éxito (Roman, Gayoso, Cordoba, & Sánchez, 2021)⁷⁴. Bajo el instrumento de una reparcelación económica, es decir, en cada edificio a rehabilitar, se establecen previamente los costes de rehabilitación, estos se repercuten según los coeficientes de comunidad entre los propietarios incluyendo las ayudas públicas. La carga para cada propietario, con la finalidad que pueda ser absorbida en un contexto de vulnerabilidad, se puede repercutir en cuotas mediante un crédito a muy bajo interés con garantía de la administración. El sistema permite alternar diferentes modalidades de pago.

⁷² Descripción del proyecto.
<https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/innovacion-social/atri>

⁷³ Implementació del sistema ATRI en Poblenou.
<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/119911/1/Estudi%20viabilitat%20implantaci%C3%B3%20sistema%20ATRI.pdf>

⁷⁴ Áreas de Conservación y Rehabilitación 1. Carrer Pirineus, Santa Coloma de Gramenet
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj5pe7M-bv5AhWNgM4BHeOKBbUQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Frecyt.fecyt.es%2Findex.php%2FCyTET%2Farticle%2Fdownload%2F89256%2F64968%2F&usg=AOvVaw0GV3y_4qc35B1UygTMSjOI

El procedimiento requiere de un esfuerzo documental inicial considerable, del acuerdo administración-vecinos y de una ejecución acotada en un entorno y en el tiempo.

2.3.2.5. Instrumentos de conocimiento y control administrativo

El conocimiento del tejido urbano representa una fuente de información para la elaboración de políticas de regulación y de intervención. Hoy no es posible el alquiler o la venta de una vivienda sin el correspondiente certificado de habitabilidad o energético. Es un conocimiento útil tanto para la administración como para el usuario o nuevo adquirente de la vivienda.

Estos instrumentos se regulan mediante decretos que establecen los tiempos y las condiciones de aplicación. Si bien constituyen una fuente de información, su regulación no es competencia de la administración local, sino de la autonómica. No obstante, estas normas son equivalentes en todo el estado.

ITE. inspección técnica de edificios

La inspección técnica de edificios en Catalunya que se inicia en 2010 actualmente está regulada por el decreto 67/2015 (Territori, 2015)⁷⁵ que en su exposición de motivos inca como principal objetivo fomentar la cultura de mantenimiento, la rehabilitación y el conocimiento del estado del edificio. El decreto establece la obligación de presentar un documento estructurado de análisis técnico detallado que tiene el objeto evaluar el estado del edificio.

La obligación urbanística de mantenimiento del edificio requería un sistema de información estructurado que superara los niveles que proporcionaban los censos. Conocer la realidad del parque edificado y que la legislación obligue al mantenimiento, no es suficiente para garantizar que las obras se vayan a realizar⁷⁶.

⁷⁵ Decret per al foment del deure de conservació, manteniment i rehabilitació dels edificis d'habitatges, mitjançant les inspeccions tècniques i el llibre de l'edifici.
<https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6866/1423273.pdf>

⁷⁶ Carme Trilla, en la entrevista, considera que se debe ir más allá del conocimiento y la obligación legal, en un contexto de eficacia, con el fin de obtener los resultados que se persiguen.

Figura 10: ITE Barcelona periodo 2012-2016

Estado del edificio	%
Defectos graves o muy graves	36,5%
Defectos leves	44,3%
Denegado	2,6%
Muy Grave	0,2%

Fuente: Generalitat de Catalunya.

El nivel de edificios que han realizado la ITE, es bajo en comparación al volumen que deberían haberla presentado. Para el periodo de 2012 a 2016, en Barcelona el número de informes fue de 12.131, lo que arroja un valor medio anual de 758 edificios por año. De estos (Figura 10) el 36,5% presentaban defectos de importancia, siendo muy graves en el 0,2 %.

Las causas del bajo nivel de informes presentados debemos enfocarlas hacia tres factores. La obligación de realizar las obras que indique el informe técnico, la falta de soporte económico de la administración con el objeto de fomentar las obras y la falta de ejecución de sanciones por incumplimiento de presentar el informe de inspección.

La cédula de habitabilidad.

La regulación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas tiene una larga trayectoria. Tiempo atrás, correspondía a los médicos dictaminar si las condiciones de una vivienda eran las adecuadas para vivir. El énfasis se ponía en la salud.

Hoy las condiciones de habitabilidad están reguladas por el decreto 141/2012 (Generalitat de Catalunya, 2012)⁷⁷ que establece las condiciones técnicas objetivas necesarias para poder emitir el correspondiente certificado de habitabilidad. La cédula después del correspondiente control administrativo es otorgada, o se requieren al propietario actuaciones documentales o de acondicionamiento de la vivienda.

⁷⁷ Normativa vigente. Decreto por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad.
<https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=619728>

Figura 11: Cédulas de segunda ocupación solicitadas en Barcelona por anualidades

<i>Año</i>	<i>Cédulas solicitadas</i>	<i>No otorgadas Motivo</i>	<i>%</i>
2015	15.994		
2016	13.933	Archivadas	71%
2017	14.018	Denegadas	5%
2018	16.129	Requerimiento	23%
Media	15.019	No otorgadas	3%

Fuente: Insitut Municipal d'Habitatge de Barcelona.

El volumen de solicitudes de cédulas cada año (Figura 11), da una idea sobre la importancia de este sistema regulador. Representa un indicador sobre el movimiento inmobiliario, puesto que estas solicitudes están relacionadas directamente con nuevos contratos de alquiler y compraventa de viviendas.

En Barcelona se otorgan anualmente una media de 15.000 cédulas de habitabilidad. Si tenemos en consideración que el periodo de vigencia es de 15 años y que el parque de viviendas de la ciudad según el censo de 2011 es de 811.106. Anualmente se certifica la habitabilidad de un 1,85% del parque de viviendas. Un 27,7% en el periodo de vigencia, lo que representa, que al menos el 72,3% de los edificios no renuevan la cedula o no disponen de ella.

La Cedula de Habitabilidad, como instrumento de control ha permitido un conocimiento directo sobre de la estructura de las viviendas y la regulación de unas condiciones de vida del parque de viviendas en la ciudad.

Certificación energética.

La certificación energética de edificios y viviendas está regulada por el real decreto 390/2013 por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (Ministerio de la Presidencia, 2013)⁷⁸. Si bien la directiva de 2002 del parlamento europeo ya estableció las exigencias relativas a la eficiencia energética y posteriormente el real decreto 235/2013 estableció la obligación de poner a disposición de usuarios o compradores de los edificios y viviendas una certificación que incorporase información sobre su eficiencia.

⁷⁸ Real decreto de procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-9176>

Figura 12: Niveles de eficiencia energética según certificaciones en Barcelona.

Nivel de Eficiencia	Edificios	%	
A	73	0,1%	
B	532	0,8%	
C	3.243	4,6%	5,5%
D	8.110	11,6%	
E	37.519	53,7%	
F	6.668	9,5%	
G	13.685	19,6%	82,9%
Total edificios	69.830		

Fuente; Extracción de datos de ICAEN. Base 2010

El parque de viviendas de Barcelona, en relación con su eficiencia energética (Figura 12), es inadecuado y resulta evidente en algunas tipologías edificatorias, como núcleos históricos o polígonos de viviendas.

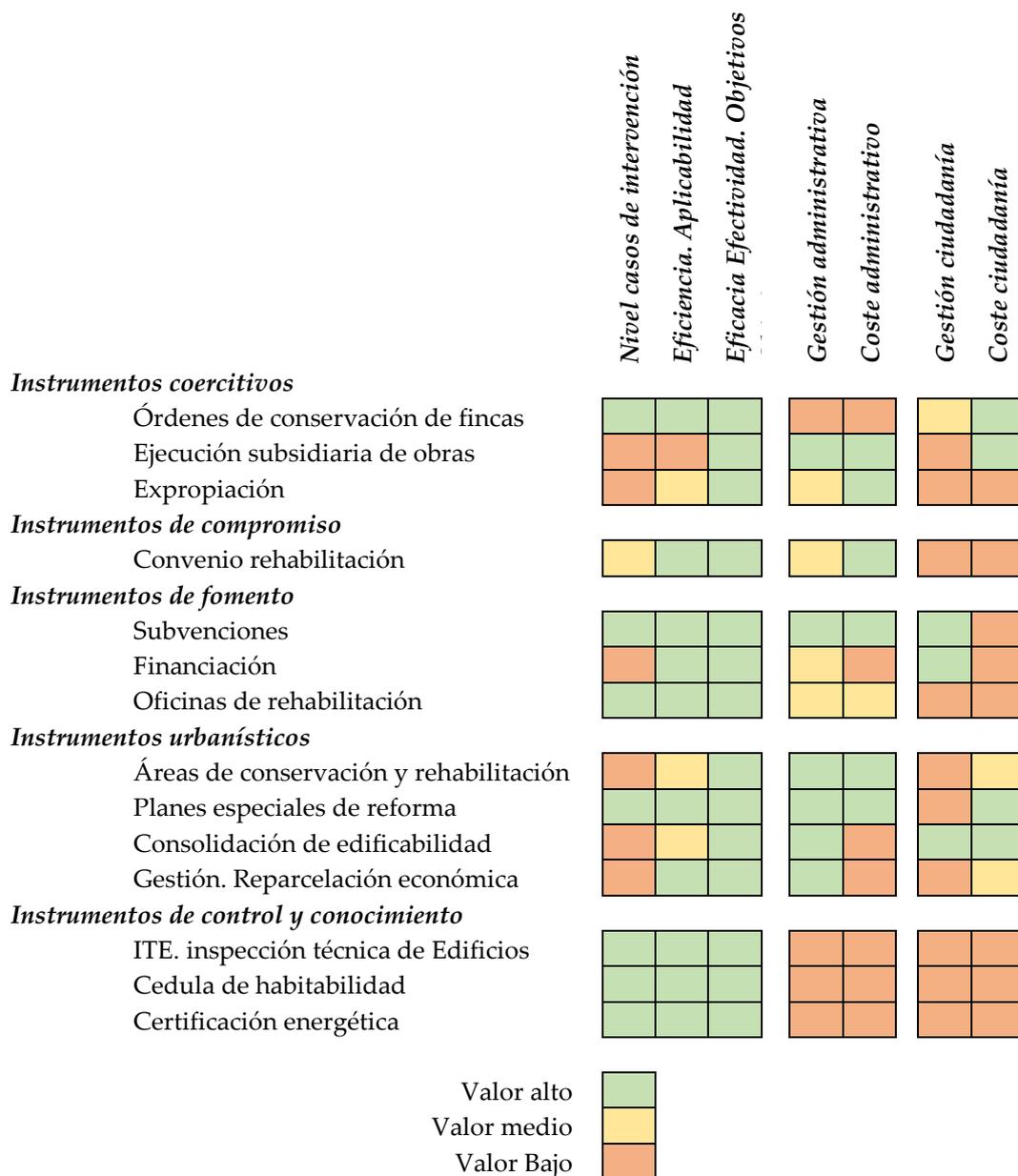
Extrapolando datos de un total de 69.830 certificaciones energéticas emitidas en Barcelona, según datos del ICAEN, el 83% está en los niveles más bajos de eficiencia, en su nivel más bajo “g” un 19,6% del total de edificios residenciales. En contraposición, solo un 6% se encuentra entre los tres más altos. En este escenario, por numerosas razones, se hace necesario enfocar las políticas públicas de rehabilitación en la mejora de los parámetros energéticos de los edificios.

2.3.2.6. Otros instrumentos: Recaudatorios, de soporte de gestión,

La ley del derecho a la vivienda incorpora la intervención en el mercado inmobiliario mediante la declaración de áreas sujetas a tanteo y retracto. El instrumento, se ha iniciado en Barcelona como una herramienta reguladora. Por una parte, evita los procesos de compraventa con valores extraordinariamente bajos que orientaban la sospecha de un alto porcentaje de la operación de compraventa en dinero negro, y por el otro permite a la administración, posicionarse en primer lugar con el objeto de disponer de vivienda con finalidades sociales.

Un instrumento de gestión difícil que requiere del nivel de agilidad necesario para atender los plazos que establecen las normas. Por otro, la aprobación de una partida presupuestaria en un contexto en el que se desconoce el volumen de compras que se realizaran. El procedimiento está regulado por el decreto ley 17/2019, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda⁷⁹. En Barcelona, todo el municipio forma un área de tanteo y retracto.

Figura 13: Síntesis del uso de instrumentos considerados desde la perspectiva de la administración



Fuente: Elaboración propia.

⁷⁹ Decreto-ley de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-2509

Un conjunto de herramientas con las que cuenta la administración municipal se relaciona con la recaudación de impuestos y su equiparación, que no exención, como ayudas a políticas de vivienda y rehabilitación. Básicamente son IBI (Impuesto de Bienes Inmuebles) e ICIO (Impuesto de Construcciones y Obras).

De todo lo expuesto en relación con los instrumentos principales que utiliza la administración en el contexto de los programas de rehabilitación y regeneración urbana, se construye un resumen sintético (Figura 13) con el objeto de agrupar los noveles de incidencia, eficacia, costes y dificultades de gestión, tanto por parte de la administración como del ciudadano.

2.4. Financiación de la intervención pública.

La intervención pública en rehabilitación y regeneración urbana en Barcelona es esencialmente de soporte local. Un estudio en de los servicios de rehabilitación estima que la aportación en subvenciones en 2017 representó el 80% del total.

En España la financiación local se ciñe al RD 2/2004 (Ministerio de Hacienda, 2004)⁸⁰, texto refundido de la ley de reguladora de las haciendas locales. En este sentido se analiza la relación entre la tipología de los ingresos y de los gastos de la corporación local. El volumen económico que representa de la rehabilitación de edificios, la fiscalidad y el reparto interadministrativo.

2.4.1. Fuentes de financiación de las entidades locales:

Existe un problema generalizado de financiación de la administración municipal. No es nueva una crisis estructural en el déficit municipal, las causas las encontraremos en el reparto de impuestos y por lo tanto de recursos entre administraciones. En estos momentos, la crisis financiera municipal está agravada por la paralización del desarrollo urbanístico. Estos procesos de

⁸⁰ Real Decreto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214> (Consulta 6 agosto 2022)

crecimiento urbano han constituido una buena parte de la financiación de las corporaciones locales.

2.4.1.1. Limitaciones y dificultades.

La proximidad de la administración local al ciudadano comporta que se deba de hacer frente a problemas que no son de su estricta competencia. El ciudadano exige, cada vez más, una solución con independencia de competencias y de recursos. Como consecuencia, los municipios deben hacer frente en mayor medida a la financiación de servicios que no le son propios. La expansión de gasto local se explica por la falta de precisión en la inclusión de competencias locales. El estudio realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, en el año 2007, concluye que el volumen de gastos impropios constituye el 30% del total del gasto municipal.

Así mismo, del contraste entre el nivel económico del conjunto de las diferentes administraciones (figura 14) se observa un bajo índice de potencial económico en las administraciones locales. Los ayuntamientos en su conjunto suman un 18% de la capacidad económica del estado, y en su conjunto el total de las administraciones autonómicas, un 65%. Así mismo, que el déficit público básicamente lo absorbe la administración central.

Los datos extraídos, si bien no incorporan las transferencias entre administraciones, corroboran la deficiente situación financiera de las entidades locales.

Figura 14. Ingresos y gastos de las administraciones públicas. Datos 2021

<i>Administración</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Gastos</i>
Administración central	323.996,7	521.175,2
Administración autonómica	209.438,0	209.225,7
Diputaciones provinciales	28.721,6	27.857,2
Administraciones locales	60.274,2	56.203,6

Datos en millones de Euros.

Fuente: Boletín Oficial del Estado⁸¹ Ministerio de Hacienda y Función Pública ⁸²

⁸¹ Presupuestos generales del estado para 2021.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17339>

⁸² Ministerio de hacienda y función pública.
<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/InformacionPresupuestaria/InformacionPresupuestaria.aspx>

2.4.1.2. El modelo de la unión europea vs el modelo de los estados.

Se observa una diferencia sustantiva entre los ingresos en las diferentes ciudades de Europa. En primer lugar, se debe considerar el contexto de la delimitación administrativa de la ciudad. Paris o Roma o Barcelona agrupan el núcleo de una conurbación urbana diferente al caso de Madrid o de Londres.

Las administraciones locales europeas disponen de mayores niveles de ingresos per cápita (Figura 15). En relación con Barcelona, Paris o Roma el doble o el triple respectivamente. En este sentido, un mayor nivel de ingresos repercute en un mayor margen de maniobra para atender las demandas ciudadanas.

Así mismo, los municipios de la conurbación urbana disponen de ingresos per cápita sensiblemente inferiores al de la ciudad nuclear. En el caso del área metropolitana de Barcelona, Santa Coloma de Gramenet dispone de 36% de recursos per cápita respecto de Barcelona.

Esta situación la plantea Oriol Nel·lo⁸³ al considerar que no solamente se trata de municipios con una menor capacidad, sino que, a su vez albergan la población más necesitada de servicios. Se considera la relación entre ingresos y población de la “ville de Paris” (Merie de Paris, 2022)⁸⁴, Roma (Comune di Roma, 2021)⁸⁵, Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2022)⁸⁶, Barcelona (Ajuntament de Barcelona, 2022)⁸⁷ y Santa Coloma de Gramenet (Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet, 2018)⁸⁸ un municipios de la conurbación urbana de Barcelona.

⁸³ Oriol Nel.lo, en la entrevista, apunta el desequilibrio territorial en la conurbación urbana de Barcelona. Asimismo, Josep Maria Montaner, incide en el hecho diferencial de la financiación de los municipios en Europa.

⁸⁴ Le Budget Primitif 2022. Informe Direction des finances et des achats
<https://cdn.paris.fr/paris/2022/07/18/91c13670573d55e6296cf13db8b5eb43.pdf>

⁸⁵ Totale generale delle entrate.
<http://openbilanci.comune.roma.it/?year=2021&type=preventivo>

⁸⁶ Presupuestos consolidados 2021 del ayuntamiento de Madrid
<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Estadistica/Areas-de-informacion-estadistica/Organizacion-y-recursos-municipales-/Presupuestos/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=f00b4a8ae1a59210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=ccf1826cdc73a210VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

⁸⁷ Ingresos y gastos 2021 del ayuntamiento de Barcelona
https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Administracio_municipal/Finances_municipals/Pressupost/T01.htm

⁸⁸ Aprobación del presupuesto de Santa Coloma de Gramenet.
https://www.gramenet.cat/fileadmin/Files/Ajuntament/pressupostos/2019/aprovaciofinal/BOPB_19-12-18_Aprovacio_definitiva_P.2019.pdf

Figura 15: Repercusión por habitante de algunas ciudades de Europa.

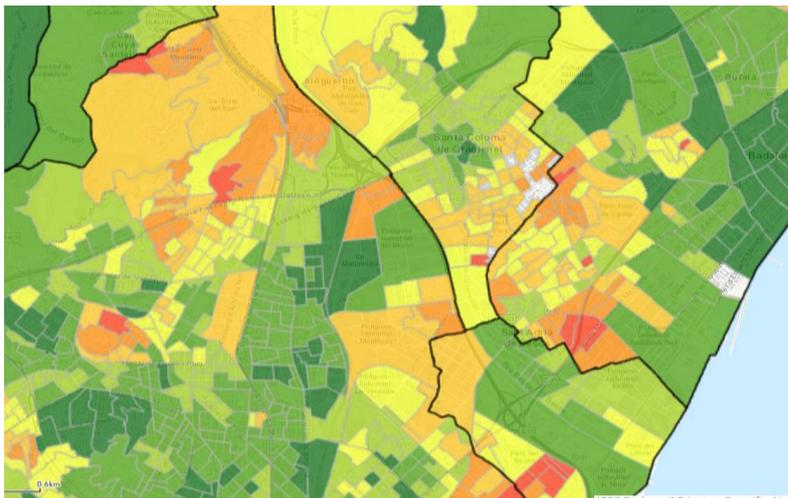
Ciudad	ingresos Millones €	población Millones	Repercusión €/persona
Ville de Paris	10.334	2,273	4.546
Roma	17.376	2,816	6.170
Madrid	5.662	3,310	1.711
Barcelona	4.381	1,639	2.673
Santa Coloma de Gramenet	114	0,119	958

Fuente: Elaboración propia sobre datos de cada ciudad

Se ha de considerar en este aspecto que el presupuesto de la administración del estado español para 2021 asciende a 0,55 billones de euros, una repercusión de 11.606 € por habitante. Este presupuesto equivale al 46% del PIB en términos de peso en la estructura productiva del país.

En este sentido una consulta al visor de los niveles de renta medios por hogar del INE (Figura 16), completa el argumento del diferencial de rentas entre municipios y entre los diferentes sectores de estos que podemos analizar por secciones censales (INE, 2023)⁸⁹.

Figura 16: Niveles de renta media por sección censal y por hogar 2019 en Santa Coloma de Gramenet y su entorno



Fuente. Instituto nacional de estadística

⁸⁹ Atlas de distribución de la renta de los hogares.
https://www.ine.es/experimental/atlas/experimental_atlas.htm

2.4.2. Recursos económicos públicos en rehabilitación y regeneración urbana.

Las administraciones locales se financian a través de tres tipos de fuentes de ingresos, las transferencias de otras administraciones, los impuestos y tasas municipales, con los recursos derivados del aprovechamiento medio de la transformación urbanística. Si bien, aunque con limitaciones legales, a través de operaciones de crédito a corto o largo plazo.

En relación con los impuestos, las administraciones locales en buena medida se financian en base al impuesto de bienes inmuebles, que, a su vez tiene la ventaja de ser un impuesto estable.

Los impuestos de plusvalías, actividades y el de instalaciones y obras, de menor incidencia, se relaciona con el dinamismo del sector, por ello sujeto a fluctuaciones.

En relación con el cuadro de porcentajes medios de ingresos de los municipios por tipos de impuestos, (Figura 17), se observa que la mitad de los ingresos de los municipios provienen del Impuesto de Bienes Inmuebles.

Las transferencias corrientes que provienen de administraciones superiores, complementan la financiación municipal.

Figura 17: Porcentaje que representan los impuestos municipales respecto al total de impuestos.

Impuesto.	%
Bienes inmuebles	49%
Vehículos de tracción mecánica	15,7%
Incremento del valor de terrenos	9,6%
Actividades	10,1%
Instalaciones y Obras	15,3%

Fuente: Manuel Esteban y José Sánchez, sobre datos del Ministerio de economía y Hacienda

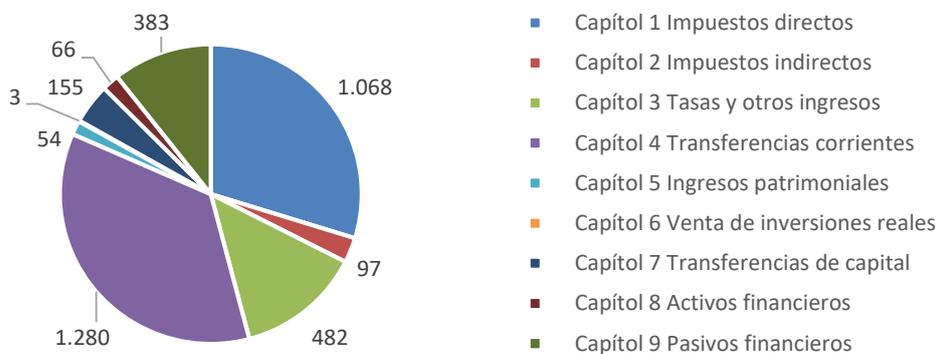
En el caso de Barcelona, los ingresos para la financiación municipal (Figura 18), proviene fundamentalmente de la recaudación mediante impuestos y tasas, en un 46%, y por

transferencias corrientes en un 36%, el resto de los capítulos suma el 18% del total de los ingresos.

Los ingresos que provienen de las transferencias corrientes, un 36%, capítulo 4, y los impuestos directos un 30%, capítulo 1, constituyen la base de la financiación municipal.

Si se considera la evolución, 2006 a 2021, se observa que el incremento total de ingresos según las estadísticas municipales ha sido del 39%. En estos 20 años, según los informes de la agencia tributaria, la variación de los ingresos del estado ha sido del 44%

Figura 18: Ingresos del ayuntamiento de Barcelona 2021

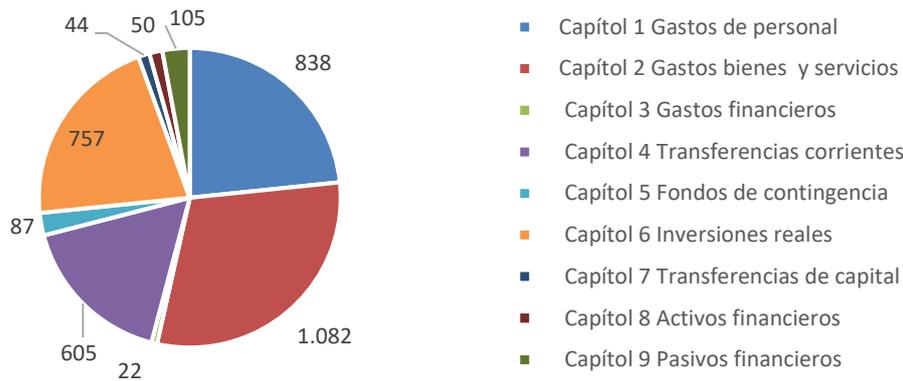


Fuente: Elaboración propia sobre datos del departamento de estadística. Datos en millones de euros.

El esfuerzo económico del ayuntamiento (Figura 19) se encuentra básicamente en los capítulos 1 y 2, sus gastos de funcionales que representan el 53% del total. Las inversiones reales son un 21%, y 17% en transferencias corrientes, un margen de maniobra del 38% del presupuesto. Si bien el gasto en transferencias corrientes suele estar comprometido. El presupuesto destinado a subvenciones acostumbra a trasladarse por anualidades sin apenas cambios.

En Santa Coloma de Gramenet, los capítulos 1 y 2, representan el 65,3% del total del gasto. Las inversiones reales un 8% y las transferencias de capital, un 18%. En este sentido, a la menor repercusión de ingresos indicada, se debe sumar una menor capacidad de inversión.

Figura 19: Gastos del ayuntamiento de Barcelona 2021



Fuente: Elaboración propia sobre datos del departamento de estadística. Datos en millones de euros.

Del conjunto de la intervención del ayuntamiento en el tejido urbano, no establece ningún procedimiento de retorno de la inversión. Las contribuciones especiales no se han establecido en Barcelona, como indica Pere Serra, por la dificultad en la delimitación de los beneficios de la operación⁹⁰, también indica que el retorno de la inversión tiene otros efectos, como el empleo, de beneficio general. No obstante, se hace necesario ejercer un control sobre el beneficio de la transformación con el objeto de evitar efectos adversos.

2.4.3. Desequilibrio fiscal entre administraciones.

Las obras de rehabilitación en lo referente a impuestos, según el informe de la feria de la construcción de Barcelona, (Construmat, 2013)⁹¹, se establece un efecto multiplicador de cada euro invertido en rehabilitación en 1,85 euros y cada puesto de trabajo directo genera 1,67. Efectivamente uno de los valores más altos con respecto a otros tipos de actividades.

La repercusión de la actividad por tipos de impuestos y por administraciones, según estudio de la diputación de Barcelona (Leonart & Farola, 2012)⁹² recopilando datos del Institut Cerdà del

⁹⁰ Pere Serra, en la entrevista, indica la imposibilidad de establecer límites a los beneficios que genera la intervención pública en el tejido construido.

⁹¹ Impacto económico y social de la rehabilitación de vivienda.
http://eraikal.blog.euskadi.eus/wp-content/uploads/2013/05/Informe_Rehabilitaci%C3%B3n.pdf

⁹² Governos locals i polítiques d'habitatge balanç i reptes
https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=f45d82b9-5bff-48f2-b938-b22fe7919700&groupId=479934

año 2008, el reparto en porcentajes de los impuestos que recauda cada administración se establece según tipos. (Figura 20):

Figura 20: Porcentaje que representa el impuesto en obras de construcción.

Impuesto.	%
Valor añadido	37%
Renta de personas físicas	10%
Sociedades	3%
Instalaciones y Obras	8%

Fuente: Institut Cerdà.

El mismo estudio concreta el reparto impositivo entre administraciones de la actividad en rehabilitación, (Figura 21). Por otro lado, según datos elaborados en 2014 por la CNA, Confederación Nacional de Constructores (Lazcano, 2014)⁹³, el retorno fiscal en obras de rehabilitación representa el 61% de la inversión, otros estudios establecen valores del 62%, como en informe de la CEOE antes mencionado. En ellos, no se incorpora la fiscalidad municipal relacionada con permisos de obras, un 8%. Se considera un 69% con el criterio de incluir a las tres administraciones.

Figura 21: Porcentaje que representa la recaudación por administraciones.

Administración.	%
Central	76%
Autonómica	16%
Local	8%

Fuente: Informe Construmat

Una obra de rehabilitación tipo de Barcelona, subvencionada en un 50% (Figura 22), obtiene una aportación municipal del 40% y de un 10% del resto de administraciones. En consideración al informe sobre financiación para el año 2017⁹⁴ que incluye los porcentajes de aportación a los programas.

⁹³ La rehabilitación de edificios como motor de crecimiento y empleo.
http://www.conama.org/conama/download/files/conama2014/SDs%202014/1998969462_ppt_JLazcano.pdf

⁹⁴ Informe de tancament de la rehabilitació a Barcelona. 2017. No publicado.

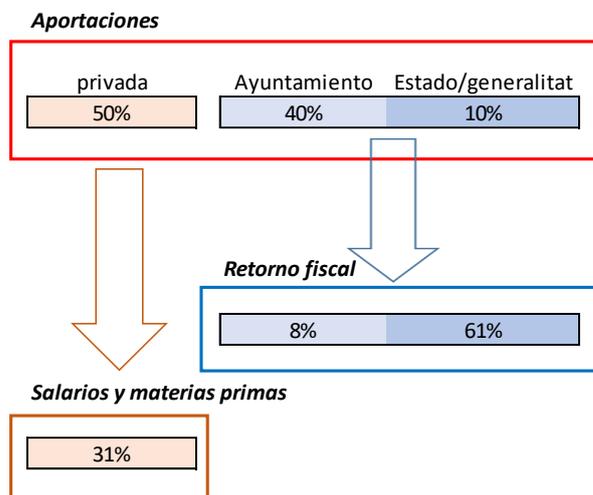
La aportación privada en consecuencia es del 50% restante. Si bien, en general, debe hacer frente inicialmente al coste total de la obra de rehabilitación.

En este escenario, el retorno fiscal municipal es del 8% frente a un 61% que corresponde al resto de administraciones, la Generalitat y el estado.

El Coste salarial y de materias primas que se emplean para la rehabilitación se calcula que representan el 31% del total.

Resulta evidente el desequilibrio entre las diferentes administraciones en el esfuerzo económico para el fomento de la rehabilitación privada de edificios.

Figura 22: Flujo de inversiones i fiscalidad en Barcelona en un supuesto de subvención del 50%.



Fuente: elaboración propia.

En los programas de rehabilitación arquitectónica, entre las subvenciones máximas usuales de un 50% del coste de las obras y las mínimas de un 20%, se ha establecido (figura 23) que en el supuesto de un 50% de subvención, la administración del estado recupera un 74,5% del diferencial entre aportación y recaudación y el ayuntamiento con un diferencial negativo aporta un 32%. En el supuesto de una subvención mínima del 20%, la administración del estado recupera un 75% frente a una aportación del 8% municipal.

Figura 23. Diferencial entre recaudación y aportaciones económicas en programas de rehabilitación arquitectónica.

	Impuestos Recaudados	Aportación 50% subvención	Diferencial	Aportación 20% subvención	Diferencial
Estado	76%	1,5%	74,5%	0,6%	75,4%
Generalitat	16%	8,5%	7,5%	3,4%	12,6%
Barcelona	8%	40,0%	-32,0%	16,0%	-8,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Insituto Cerdà y Consorcio de vivienda

Esta situación es posible mantenerla en grandes ciudades con una alta capacidad económica, ciudades que valoran la suma de los efectos beneficiosos de una intervención en rehabilitación, Madrid, Barcelona, Zaragoza... son un ejemplo.

Por otro lado, los pequeños y medianos municipios no disponen de esta capacidad inversora ni de los recursos de gestión necesarios, por lo tanto, están excluidos por cuestiones exclusivamente económicas. En mayor medida, municipios en los extrarradios de las conurbaciones urbanas, en los que las necesidades de intervención son apremiantes.

2.4.4. Volumen de inversión en Barcelona en rehabilitación.

A partir de los porcentajes que se han identificado en los estudios previos, en la ciudad de Barcelona se constata cierta desproporción en el retorno de la inversión en materia de rehabilitación. Una primera apreciación, a falta de un estudio en profundidad, respecto del volumen de negocio que mueve la rehabilitación.

Si se toma como referencia los últimos datos suministrados en la memoria del consorcio de vivienda (Consorci Habitatge, 2009-2021)⁹⁵ (Rubio del Val J. , 2019)⁹⁶ de Barcelona, y se atiende a que

⁹⁵ Memorias del Consorcio de vivienda de Barcelona 2015-2019.
<http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/es/memories-antiors.html> y
https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/memoria_chb_2019_es.pdf

⁹⁶ Avaluació dels resultats dels ajuts a la rehabilitació a Barcelona (2010-2018)
<http://www.observatoriociudad3r.com/wp-content/uploads/2021/03/Informe-avaluaci%C3%B3-rehabilitaci%C3%B3-red-V11.pdf>

representan una muestra del conjunto de obras de rehabilitación con valores reales del coste de las obras (Figura 24), se pueden obtener datos de base contrastados para trasladarlos al conjunto de obras de rehabilitación de la ciudad.

Figura 24: Rehabilitación subvencionada en Barcelona. Valores medios periodo 2015-2019

Rehabilitación subvencionada.

Solicitudes	814	Edificios
Presupuesto de obras	67,64	Millones de €
Subvención	23,70	Millones de €
Repercusión obras por edificio	83.041	€ por edificio

Fuente: Elaboración propia según datos aportados por memorias del consorcio y anuarios estadísticos para 2015-2019.

De la exploración de los datos se obtiene la proporción de la rehabilitación subvencionada respecto al conjunto de obras de rehabilitación de la ciudad, y para en el mismo periodo, se obtiene una aproximación al volumen de negocio que proporciona la ciudad de Barcelona.

El anuario estadístico de la ciudad de Barcelona, proporciona datos del conjunto de licencias de obras de rehabilitación concedidas en edificios de viviendas, que requieren el pago de impuestos municipales. Para el periodo 2015-2019 (BCN ROC, 2019)⁹⁷, asciende a 9.719 de media anual.

Figura 25: Licencias concedidas en rehabilitación. Valores medios periodo 2015-2019

Rehabilitación Licencias otorgadas

Total, licencias de obras	9.719	Edificios
Estimación del presupuesto	807,0	Millones de €
Estimación de impuestos	556,9	Millones de €

Fuente: Elaboración propia según datos aportados por memorias del consorcio y anuarios estadísticos para 2015-2019.

⁹⁷ Anuario estadístico de la Ciudad de Barcelona
<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/116046>

En base a los datos obtenidos se puede establecer una correspondencia con los impuestos anuales medios recaudados por las administraciones. (Figura 25)

Los datos arrojan un volumen de inversión medio anual en obras de rehabilitación de 807 millones de euros en el periodo. Con una fiscalidad relativa a la inversión del 69% como se ha indicado, el retorno estimado en impuestos es de 556,9 millones de euros por año.

El reparto por administraciones (figura 26), evidencia un mayor diferencial hacia la administración del estado mediante una aportación anual media anual de la ciudad de 423 millones de euros.

Ciertamente esta aproximación, no contempla el universo de obras de mantenimiento y reforma en viviendas, que no son subvencionables y solamente deben comunicarse al ayuntamiento, un 68% del total, como se aprecia en la gráfica de tipologías de obra (figura 6). Estas obras, si están sujetas a los impuestos estatales IRPF e IVA, no lo están a los impuestos municipales y autonómicos.

Figura 26: Estimación de recaudación en rehabilitación. Valores medios periodo 2015-2019

Estimación de la recaudación

Municipal 8%,	44,55	Millones de €
Autonómica 16%	89,10	Millones de €
Estatad 76%	423,23	Millones de €

Fuente: Elaboración propia según datos aportados por memorias del consorcio y anuarios estadísticos para 2015-2019.

Según informe del observatorio de la vivienda y suelo (Ministerio de Fomento, 2018)⁹⁸, en 2012 se produce en España en la construcción residencial, el sobrepaso de la obra de rehabilitación a la obra nueva. Para 2017, el porcentaje ya es de un 60% frente a un 40%. En términos de cifras de negocio 20.800 millones de euros en rehabilitación frente a 13.900 en obra nueva.

⁹⁸ Observatorio de la vivienda y suelo de 2017. Actividad España en Rehabilitación. <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW053>

2.5. **Visión experta sobre la legislación e instrumentos aplicables, y los recursos públicos.**

No se observan disonancias respecto a la contextualización en los instrumentos para la intervención urbana, más bien se constatan aspectos complementarios desde diferentes visiones cuyo objetivo común residen en colaborar en la mejora de la ciudad.

La primera cuestión que se plantea es el encaje sobre la exclusividad del liderazgo de la administración pública en los procesos de rehabilitación y regeneración urbana. La simbología de la raíz etimológica del alcalde, representante máximo, responsable de la administración local, “El que va por delante, se eleva un poco y ve más”⁹⁹ encaja en el contexto de una respuesta unánime, con algunos matices, en el sentido que es indudable que el liderazgo es responsabilidad de la administración pública.

Si bien, se ha de promocionar y potenciar el consenso como instrumento básico en las políticas urbanas y deben construirse nuevas herramientas de acuerdo, no se puede renunciar a ninguno de los instrumentos que se disponen, ni al soporte del cumplimiento de la ley. Es decir, si el acuerdo no surte efecto, deben emplearse los recursos correctores que la ley dispone.

El principio de priorizar el consenso presenta una cuestión de interés en la relación entre administración y ciudadanos, que consiste en proporcionar las oportunidades que brinda el pacto. Se considera desde el punto de vista del liderazgo que el mercado privado, el sector inmobiliario, ha de posicionarse en segunda fila y su función será de soporte financiero, en consideración a los recursos limitados de la administración.

Se observa en los entrevistados cuya experiencia está relacionada con el contexto social, se posicionan con lejanía respecto a las particularidades de la economía pública. Con dificultad incorporan en el discurso los aspectos relacionados con la economía de la administración local, ni con la financiación de las políticas públicas.

Una cuestión en la que existe consenso, en el contexto de la financiación de los programas urbanos, es ratificar que resulta clave proporcionar mayor autonomía económica a los ayuntamientos. En este sentido, una opción se orientaría hacia la corresponsabilidad entre administraciones, otra, sería favorable un cambio económico-legislativo. Se expone la precariedad de las administraciones locales para atender los programas de intervención urbana

⁹⁹ Cita de Juan Rubio sobre el posicionamiento del liderazgo público.

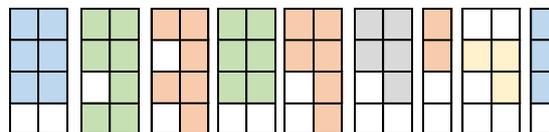
Se presenta un cuadro resumen (Figura 27) sobre el contenido de las aportaciones de cada experto entrevistado¹⁰⁰.

Figura 27: Resumen de temas tratados en cada entrevista

Instrumentos legislativos y económicos

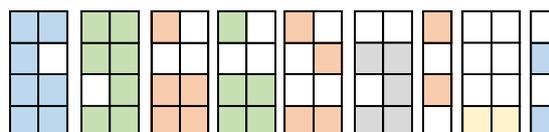
Legislativos

- Nivel de liderazgo
- Instrumentos coercitivos vs convenio
- Necesidad de cambios normativos
- Visión ACR, rehab vs Plan, expropiación



Economicos

- Financiación de la administración
- Nivel de subvenciones.
- Cambio normativos fiscales
- Soporte al ciudadano.



Fuente: Elaboración propia sobre entrevistas realizadas

En este sentido, se responde con mayor énfasis a aquellas cuestiones que se relacionan directamente con su conocimiento y experiencia, y en buena medida, las ausencias se deben atribuir al devenir de la entrevista.

Visión académica y desde la responsabilidad en políticas públicas urbanas.

Desde una visión académica, se evidencia la complejidad de la cuestión si bien, es indiscutible que las políticas urbanas se deben de impulsar desde un liderazgo público. Se aprecia que no debe ser exclusivamente local, que requiere de una colaboración y cooperación interadministrativa que facilite la financiación en un contexto de redistribución de la renta puesto que se aprecian grandes diferencias en los tejidos urbanos que requieren de esta visión.

Así mismo, se observa que debe ser constante en sus niveles de competencias y atención a la ciudadanía. “Con la mayor suma de escalas de gobernanza”¹⁰¹. Se presenta un concepto que va más allá de la colaboración interadministrativa, englobando todo el conjunto de actores implicados. Un aspecto de la participación que redunda en la sostenibilidad y en la eficacia en la intervención urbana.

¹⁰⁰ El detalle de cada entrevista, la relación de expertos y las condiciones en las que se produjo la entrevista se encuentran detalladas en el Anexo

¹⁰¹ Josep M. Montaner, en la entrevista, incide en la colaboración administrativa como eje básico de atención a la ciudadanía. Esta atención debe ser continuada por lo tanto la colaboración debe ser estructural.

En relación con la dualidad en el empleo de instrumentos bien coercitivos o bien de acuerdo, se indica que deben priorizarse aquellos instrumentos de acuerdo y consenso, sin olvidar que la administración dispone de amplias medidas y no se puede renunciar a ninguna de ellas. La prioridad en su empleo, en políticas de rehabilitación y regeneración, dependerá de tres factores, el régimen de tenencia de la vivienda, la distribución de la renta y los recursos de las administraciones¹⁰².

La financiación de las políticas urbanas tiene una gran implicación con la legislación estatal, sin embargo, la proximidad de los entes locales los hace mucho más operativos en la resolución de problemas de carácter habitacional y urbanístico.

Debe considerarse esta cuestión de escala y de corresponsabilidad económica entre administraciones, en relación con las dificultades de la administración local para abordar la financiación pública de la intervención. Así mismo, abordar la cuestión de fondo que se deriva de que el sector público no cuenta con toda la capacidad económica para incidir en la intervención.

Visión desde la gestión, la evaluación y el análisis de las políticas públicas

Desde la perspectiva experta en evaluación y análisis, se considera que el deber del liderazgo en entornos desfavorecidos ha de poseer un doble sentido “liderar en los objetivos y en el acompañamiento ciudadano”¹⁰³. El ayuntamiento está en el centro de la intervención urbana ya que dispone de mejor información y recursos, si bien existe un balanceo constante entre administración y sociedad.

La obligación del mantenimiento de edificios está contemplada en la legislación, instrumentos como la ITE permiten una mayor comprensión del tejido residencial, sin embargo, bajo este conocimiento subyace la necesidad de altos recursos públicos que permitan fomentar la rehabilitación de edificios. Está claro que la administración tiene mayor facilidad de inversión en espacio público o equipamiento, las ayudas a la rehabilitación han de mejorarse y enfocarse hacia la intervención en temas habitacionales, energéticos y socioeconómicos de la población.

¹⁰² En sectores vulnerables de bajas rentas los instrumentos coercitivos no resultan adecuados. Así mismo es diferente un predominio de la propiedad vertical o de comunidades.

¹⁰³ Carne Trilla, en la entrevista, aborda la cuestión del liderazgo público en entornos vulnerables.

Los recursos empleados en fomentar la rehabilitación son insuficientes. Es importante conocer los recursos económicos que se tienen y de los que se puede disponer, con el objeto de no generar falsas expectativas.¹⁰⁴ La aportación en una línea de crédito en ocasiones es más eficaz. Es de esperar que el acceso a créditos blandos permita impulsar la rehabilitación de edificios y contribuir en reducir uno de los problemas básicos de las comunidades de propietarios.

Visión desde la responsabilidad técnica y el diseño urbano.

La visión **técnica** apunta hacia el establecimiento de las políticas en la que debe prevalecer la visión pública, si bien la ejecución concreta pudiera ser privada o compartida.

Desde un punto de vista administrativo, se considera que la legislación existente no requiere de cambios legales, que la legislación existente permite proponer nuevos instrumentos. No obstante, desde una visión más operativa, se considera que se debería flexibilizar la normativa que tiene que ver con la transformación del tejido construido. Un posicionamiento acorde con los perfiles expertos de la sociedad civil.

Se ha de considerar la limitada eficiencia de algunos instrumentos, como la expropiación, que finalmente en términos económicos puede resultar inadecuada.

“Son aspectos diferentes el gasto público y los beneficios de la intervención urbana”¹⁰⁵. La administración local debería recuperar lo que ha invertido, el estado aporta menos de lo que recupera, no obstante, el ayuntamiento continúa invirtiendo a pesar de un mínimo retorno económico por un conjunto de beneficios añadidos que lo justifican, en educación, empleo, salud...

Visión desde la responsabilidad pública y conocimiento político.

La visión política considera que el liderazgo debe ser claramente público ya que requiere de un enfoque estratégico. “Es necesaria una visión clara, en profundidad y multisectorial”¹⁰⁶, por lo tanto, solo puede ser público, Así mismo en su relación interadministrativa, claramente municipal y su misión será hacer que los programas funcionen.

¹⁰⁴ Las ayudas a la rehabilitación arquitectónica disponen de una cantidad asignada definida en la convocatoria. Una vez agotada, no pueden admitirse más solicitudes de subvención.

¹⁰⁵ Pere Serra, en la entrevista, considera aspectos positivos en la intervención urbana que no son cuantificables.

¹⁰⁶ Carles Martí, en la entrevista, incide en la necesidad de intervenir desde una óptica holística y transversal.

Así mismo, en una vía de reflexión y actuación esencial cara el futuro, se aporta la necesidad de hacer políticas públicas fuertes y sostenidas en el tiempo, y en este sentido se hace necesaria una colaboración público-privada. Para avanzar se hace necesario este concierto.

Los instrumentos legales deben ser mecanismos que propicien la concertación. Si son operaciones de envergadura, como filosofía, es imprescindible una estrategia de comunicación clara y solvente, que facilite alinear y convencer a los implicados en la operación. Después la propia ejecución se verá beneficiada. No obstante, está claro que necesitamos de todos los instrumentos para poder alcanzar objetivos, propiciando el acuerdo, pero no se puede renunciar al soporte y cumplimiento de la ley. Deben construirse incentivos positivos, más allá de sancionar, multar, expropiar, “a mayores estímulos positivos mayor consenso”¹⁰⁷.

Los fondos económicos para el desarrollo de programas urbanos deben provenir de un concierto entre administraciones. Un aspecto es el desarrollo de los programas, ya que los barrios regenerados están plenamente justificados, y otro, que el equilibrio de aportaciones económicas entre las administraciones sea justo

Se estima que en cuestiones fiscales, ciertamente existe una situación poco efectiva desde el punto de vista de las imposiciones y los beneficios. Se pueden realizar inversiones, pero es necesaria desde la sustentabilidad, una estructura fiscal que permita que se obtenga algún beneficio.

Visión desde la responsabilidad en la gestión de empresas públicas.

Desde la perspectiva de los responsables en la gestión de empresas públicas, el liderazgo público adquiere una visión interrelacionada con una gestión eficaz, en este sentido se hace relevante de una manera clara la relación con la sociedad civil. Así pues, liderar, radica en “la capacidad de configurar un consenso entre desde distintas visiones de un proyecto”¹⁰⁸. Los objetivos, “no tendrían sentido sin la voluntad de trabajarlos de forma conjunta y compartida con todo el tejido asociativo del barrio”¹⁰⁹.

Respecto a las herramientas de intervención, se ensalzan abiertamente el acuerdo y se minimiza el uso de instrumentos

¹⁰⁷ Jordi Martí, en la entrevista, considera que se llega al consenso desde el dialogo y estímulos positivos.

¹⁰⁸ Josep Lluís Canaleta, en la entrevista, introduce una de las claves del liderazgo público desde la capacidad de interlocución entre los diferentes actores.

¹⁰⁹ Anna Terra, en la entrevista, considera que los objetivos de la intervención urbana han de ser compartidos con la ciudadanía.

coercitivos. Es mejor el convenio y el acuerdo, es la posición que menos desgasta y garantiza que después en el proceso de gestión no se originen problemas de importancia. Si bien, la administración, al final, tiene la responsabilidad de instruir vías coercitivas en situaciones de incumpliendo de la ley.

Así mismo, la gestión urbana se trabaja desde la lógica de un presupuesto asignado y unos objetivos a cumplir y consecuentemente no se tiene una visión sobre cómo se deberían implicar en otros niveles con la administración o con el sector privado. No obstante, se valoran las condiciones que soporta la administración local y se plantean la propuesta de algunos cambios legislativos fiscales que serían interesantes. Un IVA reducido para intervenciones, catalogadas en un sentido amplio quizás sería adecuado

Visión desde el trabajo solidario.

Se valora el poder de la administración, en tanto que poco se puede hacer sin la intervención de la administración. Así mismo se piensa que debe iniciarse por la administración, pero a su vez, si se persiguen políticas públicas que sean duraderas todos los actores implicados deben sentirse representados.

En relación con los instrumentos de la administración, si bien se considera que la prioridad radica en el acuerdo, manifiestan una visión favorable al empleo de medidas coercitivas desde el respeto a legalidad. “El punto de partida para la administración debe ser la legalidad, solo puede respetar la ley, no hay margen”¹¹⁰

Así mismo se pide flexibilidad y cierto nivel de sensibilidad en la aplicación de la normativa. “Ser menos punitivo en cuestiones de normativa de edificación y paisaje urbano que, en definitiva, afectan mayoritariamente a colectivos vulnerables y apostar por estrategias de mediación y acompañamiento. Realmente estos colectivos no entienden el porqué de la multa”¹¹¹ En definitiva, los programas de intervención no deben desplegarse por la vía del decreto

Los aspectos relacionados con la economía de la intervención y cuestiones fiscales no se incorporan en el discurso.

¹¹⁰ Josep Molina, en la entrevista, considera que la administración no puede separarse de la legalidad, por lo que no puede renunciar al empleo de medidas coercitivas.

¹¹¹ Victoria Tous, en la entrevista, aborda la cuestión de las sanciones sobre cuestiones, como el mantenimiento de edificios, difícilmente comprensibles por la ciudadanía.

Visión desde el compromiso vecinal.

La visión desde el trabajo vecinal se fragua desde las experiencias concretas de relación con la administración. En este sentido se advierte una posición de colaboración y de dependencia económica con respecto al distrito de pertenencia. Situación que no impide una visión crítica y constructiva.

En este sentido, sobre las herramientas de la administración en las políticas urbanas, la visión se centra en la lentitud en el empleo de instrumentos positivos, como la política de subvenciones y la complejidad y rigurosidad respecto a instrumentos coercitivos. Se pide flexibilidad, no todo ha de estar regulado y utilizar la sanción como recurso. “judicializar la vida del día a día no es el camino”¹¹². No obstante, se comprende el uso de herramientas correctoras.

Tampoco incorporan en su discurso los aspectos relacionados con la economía de la intervención y cuestiones fiscales.

Visión desde el conflicto social

Desde el enfoque experto en conflictos sociales, se entiende el liderazgo desde una perspectiva sensiblemente diferente. Se entiende en atención al éxito de las políticas de intervención y desde el respeto a una autoridad administrativa desde la democracia, la visión de un co liderazgo, una codirección y una corresponsabilidad compartida con la pluralidad de agentes sociales.

“Trabajamos para la regeneración y la transformación urbana porque hay conflicto”¹¹³

En relación con las herramientas de intervención, se considera que la situación ideal estaría en el equilibrio entre la norma de obligado cumplimiento y la persuasión democrática, el acuerdo. En este sentido, la igualdad de oportunidades se tiene que complementar buscando la igualdad de resultados, y desde ese punto de vista, la administración pública puede imponer los aspectos más coercitivos que tiene la norma legal. “Básicamente es preferible que las normas sean pocas y claras que muchas y tan exhaustivas que alejan la ciudadanía de su cumplimiento”¹¹⁴

Las subvenciones son medidas necesarias, pero no suficientes, que requieren complementarse con otro tipo de apoyos. Es decir,

¹¹² Jordi Falcó, en la entrevista, va más allá insistiendo en el peligro que supone el poder de la administración en un contexto coercitivo y ciertamente amparado por las leyes.

¹¹³ Referencia a Amartya Sen, premio Nobel de economía.

¹¹⁴ Entrevista a Daniel Jover

una perspectiva en la que la transformación urbana supone considerar a los sujetos, no como menos destinatario de las ayudas, sino como ciudadanos con derechos y con deberes

No se incorporan en el discurso los aspectos relacionados con la economía de la intervención y cuestiones fiscales.

2.6. Efectos legales y económicos de la intervención pública, una visión crítica.

En buena medida el enfoque experto constituye una guía para abordar una visión crítica sobre el contexto de la intervención urbana en lo referente a las herramientas y la financiación de la administración local.

En un primer orden en el contexto de la intervención, debe entenderse que la administración es la entidad competente para el diseño y desarrollo de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana. Obviamente, también la responsable directa de una orientación eficaz y de una gestión eficiente.

En la intervención de barrios vulnerables el abordaje desde una posición holística y transversal será el adecuado. “Observas errores que se han cometido, la cuestión no consiste en rehabilitar un edificio, es el barrio, un sistema de vida”.¹¹⁵ Si esta es la orientación, consecuentemente los instrumentos a desarrollar en su diseño estarán centrados en el consenso.

2.6.1. En la aplicación de la aplicación de la normativa e instrumentos derivados. Visión crítica en su aplicación en BCN.

La normativa y el reglamento no pueden constituir una vía principal en la intervención urbana, se estaría deshabilitando o inhabilitando la ciudadanía y los agentes económicos y sociales de su responsabilidad¹¹⁶

Los datos están indicando que Barcelona está tomando otra dirección a la que de manera generalizada aconsejan los expertos entrevistados. Las órdenes de ejecución de obras tienen un gran impacto comparadas con las que provienen del fomento de la

¹¹⁵ Entrevista a Joep Maria Montaner

¹¹⁶ Entrevista a Daniel Jover

rehabilitación. El número de edificios que emprenden la rehabilitación con subvenciones públicas representan una media de 814 edificios por año, entre tanto, la rehabilitación procedente de las órdenes de conservación se cifra en 1.752 de media anuales. De estas, al menos en un 31% 543, corresponden a obras que afectan al conjunto del edificio.

La intervención sancionadora, por su alto contenido distorsionador y por su alto impacto ejemplificador y bajo número de casos desarrollados, entraría dentro de los parámetros de un empleo acertado de la legislación vigente. No tanto los procedimientos expropiatorios para los que se ha constatado que no son eficientes.

Se reitera la necesidad de construir nuevos instrumentos de acuerdo y consenso. Un tema complejo desde una visión estricta de la dificultad de los procesos administrativos, si bien, la legislación vigente permite crearlos¹¹⁷. Los ejemplos de intervención en entornos vulnerables así lo están demostrando, en Pamplona, Santa Coloma o Barcelona. Experiencias que requieren de una atención especial de acompañamiento, y por ello, susceptibles a la proximidad y el acuerdo.

El nivel de subvenciones a la rehabilitación se ha manifestado necesario pero insuficiente para las necesidades de amplios sectores del tejido urbano, entornos de alta vulnerabilidad residencial. El fomento de la rehabilitación arquitectónica mediante subvenciones, constituye una herramienta que está íntimamente vinculada a una deficiente financiación pública, una tramitación administrativa excesiva y a un diseño preestablecido por decreto. El desarrollo de instrumentos de soporte de esta línea de fomento de la rehabilitación, como la financiación o las oficinas de rehabilitación, adolecen de las mismas ventajas e inconvenientes.

En un contexto facilitador de la ejecución de la intervención, desde la perspectiva de la gestión administrativa los instrumentos de carácter urbanístico son de gran utilidad, si bien, apenas han sido considerados en las entrevistas. En este sentido la interrelación entre las áreas de conservación y rehabilitación junto a instrumentos de gestión urbanística abre una vía de amplias posibilidades. El planeamiento especial no se ha utilizado en el contexto exclusivo de la rehabilitación de edificios de viviendas, no obstante, se pueden conjeturar algunas potencialidades a las que da acceso, como la intervención sobre edificabilidad no consolidada, sea esta en solares o edificios. Se plantea la cuestión sobre la idoneidad de desarrollar

¹¹⁷ Entrevista a Aurora López

un planeamiento especial cuyo objeto fundamental sea la rehabilitación de edificios de vivienda.

Las herramientas de conocimiento y control del tejido edificado facilitan la tarea de la administración en cuanto a formalizar un diseño adecuado de las políticas urbanas, no obstante, ponen de relieve una debilidad subyacente que ponen en evidencia las dificultades de una intervención de carácter coercitivo en el supuesto de incumplimiento de la norma, consideremos el supuesto de las ITE, y la falta de recursos para encauzar en su corrección sistemas de ayudas¹¹⁸.

Así mismo, se evidencia el alto nivel burocrático que la administración demanda al ciudadano en sus solicitudes, en permisos de obras o ayudas para rehabilitar, frente la debilidad y lentitud de soporte público en situaciones de un alto nivel de conflicto, como ocupaciones delictivas de viviendas¹¹⁹.

2.6.2. En los efectos colaterales de la inversión pública. Visión crítica en su aplicación en BCN.

Se ha considerado la situación de desventaja de la administración local respecto a sus ingresos y en consecuencia, en la financiación de programas de intervención urbana y la necesidad de aportación excepcional de recursos como en Barcelona. Así mismo, los efectos beneficiosos que comporta para la ciudad la intervención y los efectos en degradación en el supuesto de no emprenderla.

Se apunta una aportación en la estrategia, en el sentido de considerar que las necesidades de la población son inagotables y las políticas se deben orientar en desarrollar las capacidades de la población con la finalidad que puedan gestionarlas. Se alerta contra el clientelismo en la intervención urbana.

Se ha puesto en evidencia un desequilibrio fiscal y la necesidad de una corresponsabilidad administrativa. Los programas europeos de financiación de políticas públicas orientan respecto a déficits estructurales en nuestra jerarquía pública, en este contexto de colaboración interadministrativa la idea de cofinanciar la intervención urbana resulta atrayente. La administración

¹¹⁸ Entrevista a Carme trilla, en relación con las Inspecciones Técnicas de los Edificios

¹¹⁹ Entrevista a Victoria Tous.

superior cofinancia el programa y la administración local completa la financiación y desarrolla el programa.¹²⁰

La rehabilitación generadora de empleo.

La construcción es una de las actividades más diversificadas y que genera más empleo. El informe presentado en 2014 por la CEOE Confederación Española de Organizaciones empresariales, en cuanto a la relación de la inversión en rehabilitación y la creación de empleo directo, mantiene que se crea o mantiene un puesto de trabajo por cada 37.037 euros invertidos en obras de rehabilitación. Se estima que una ayuda pública entre 13.500 a 15.500 euros, según el escenario, genera un puesto de trabajo. En contraste con 19.991 euros el coste anual medio por persona en subsidios de paro.

Un estudio elaborado por el GTR, presentado por la confederación española de organizaciones empresariales CEOE en 2014, "La rehabilitación de edificios como motor de crecimiento y empleo", establece la repercusión en el empleo en obras de rehabilitación en función de la inversión económica efectuada. En este sentido, concluye que resulta conveniente la inversión en ayudas en rehabilitación que el coste del subsidio de paro. "... Se estima que la ayuda pública para crear un puesto de trabajo es del orden de 13.500 a 14.500 euros, lo que contrasta con los 19.991 euros que supone el coste anual del subsidio de paro...".

La relación que se ha establecido relaciona 18 puestos de trabajo por cada millón de euros de inversión.

Efectos fiscales de la subvención.

La ley de subvenciones, en lo que respecta a las ayudas a la rehabilitación, establece como subvención cualquier disposición económica de las administraciones.

Las subvenciones otorgadas computan como ingresos en la declaración de IRPF de cada propietario en el ejercicio fiscal en que se notifica la percepción, en cada caso de manera diferente. En este sentido debe tenerse muy en cuenta el efecto contraproducente y disuasorio que supone la obligación de presentar la declaración, y el correspondiente retorno económico, en el supuesto que los beneficiarios sean unidades familiares de muy bajos ingresos. (un cálculo básico. 10.000€, ingresos familiares 1.5 IPREM)

¹²⁰ Entrevista a Oriol Nel.lo.

En este supuesto, las actuales subvenciones en programas de rehabilitación en entornos de vulnerabilidad residencial deberían otorgarse en un contexto de carácter social.

Una posible vía pudiera proceder de considerar la modificación introducida en 2015 en la ley del IRPF respecto a las necesidades habitacionales de personas sin recursos.

Efectos de la inversión como motor económico

Un estudio reciente de la Asociación de Empresas Constructoras (SEOPAN), establece que el PIB generado por 1 Euro en obras, incrementa el PIB en 1,92 Euros. Tomando este dato como referencia, el PIB generado en una obra de rehabilitación con un coste medio de 74.454 euros¹²¹, 142.950€. En un contexto de 9.719 rehabilitaciones que anualmente de media se ejecutan en Barcelona, la aportación al PIB en rehabilitación sería de 1.394 millones de euros anuales.

La rehabilitación como motor económico se ha considerado en atención a las necesidades del tejido residencial, inversión y retorno fiscal. Se ha calculado que 1 euro de inversión pública en subvenciones a la rehabilitación genera 6 euros de inversión global. En este sentido, cabe preguntarse por las razones por las cuales desde la administración no se realiza un mayor esfuerzo en el fomento de la rehabilitación de edificios.

La intervención en eficiencia energética proporciona ahorro.

En consideración a las mejoras relacionadas con la cualificación energética de las viviendas, el instituto catalán de la energía ICAEN estima que el ahorro familiar en energía para una vivienda que por mejoras en la eficiencia pase de un nivel “g” a uno “e”, supone un ahorro familiar anual medio de 240€.

Atendiendo al ahorro energético, y a la repercusión de las obras de rehabilitación por vivienda, la equivalencia de costos es evidente y el retorno se produciría entre cinco y seis años.

¹²¹ En Barcelona el valor medio de las obras de rehabilitación que se subvencionan se sitúa en 74.454 euros.

CAPITULO 3.

LA GOBERNANZA DE LOS PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN REHABILITACIÓN Y REGENERACION URBANA.

3.1. Introducción

La administración pública ha experimentado una lógica y profunda transformación en lo referente a su gestión. Desde mediados del siglo XX, quizás con mayor impulso a partir de la década de los 90, en que se han ido incorporando nuevos conceptos y técnicas en la gestión a partir del análisis de experiencias en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia (Leon & Gomez, 2013)¹²² de las políticas públicas en la intervención urbana.

La gobernanza tiene un contexto muy amplio, en este capítulo se considera una noción restrictiva, atendiendo a la relación entre administraciones y de estas con la sociedad civil, junto a las estructuras con las que se dota la administración para el desarrollo de programas urbanos.

En este sentido un sistema de gobernanza adecuado debería de dar respuesta al menos a dos concepciones claves: En un primer nivel, el grado de implicación ha de tener la sociedad civil en el diseño y gestión de programas de intervención urbana. Efectivamente esta competencia corresponde a la administración, no obstante, tanto propietarios implicados como organizaciones civiles tienen un gran interés en participar. El rol que se les asigne es fundamental. Así mismo, una definición clara, en cuanto a competencias y recursos, en la coordinación y corresponsabilidad entre administraciones. El sistema de recursos y competencial no debería ser estanco en sus necesidades programáticas, en la que cada organización cuenta con sus recursos y sus programas. En este sentido, en aras a una eficaz coherencia administrativa la transversalidad entre departamentos y administraciones debería de ser habitual.

En un segundo nivel, las estructuras organizativas que se crean para el desarrollo y seguimiento de la intervención urbana. Es decir, la tipología de organización para el desarrollo de los

¹²² Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación.
[http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8\(1\)177-194.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8(1)177-194.pdf)

programas públicos debe ser la adecuada a la finalidad que se persigue. Existen experiencias en las que contradicen esta norma¹²³.

El concepto de gobernanza es muy amplio y abarca conceptos que no se consideran en esta investigación, como pudiera ser la corrupción política y administrativa, entre muchos otros, que son objeto de grandes debates y socaban la confianza ciudadana.

3.2. Encaje conceptual.

El nivel de confianza de la ciudadanía en sus instituciones es desigual según el país y la institución. Si bien se observa en los informes de Naciones Unidas (United Nations, 2019)¹²⁴, una desafección mundial generalizada por las instituciones públicas, junto a una mala valoración de líderes e instituciones que incluye los países de Europa.

La administración pública no deja de estar conectada a la realidad social y en este sentido su buen funcionamiento no debe depender de un conjunto de burócratas, por el contrario, debería estar estrechamente vinculado a la ciudadanía (Gomá & Brugué, 1994)¹²⁵. Existe una evolución en la administración paralela a cambios sociales y políticos que en la actualidad continúa tensionada con las cada vez más fuertes organizaciones civiles.

La seguridad jurídica y presupuestaria resulta fundamental y no deberían producirse cambios en los términos de las políticas públicas bajo pretextos de una falta de recursos o de interés partidario¹²⁶. Los principios de buena administración, buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima están establecidos en el derecho administrativo y en la jurisprudencia. Se debe tener presente que en buena medida la racionalidad política domina la racionalidad jurídica y normativa (Rodríguez Arana, 2013)¹²⁷.

¹²³ Juan Rubio del Val, en la entrevista, hace referencia a empresas públicas que incorporan gestiones que no tienen relación con los contenidos que avalaron su creación.

¹²⁴ Focus on public institutions . World Public Sector Report 2019.
<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2019.pdf>

¹²⁵ Nuevos modelos de gestión y organización pública.
<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/1879/n18-gom%C3%A0-brugu%C3%A9-es.pdf>

¹²⁶ Jordi Martí, en la entrevista, aborda el grave problema que supone el abandono de proyectos por falta de recursos.

¹²⁷ El principio general del derecho de confianza legítima.
<http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/39>

La agenda 2030 da un especial protagonismo a la administración local en lo que se refiere a la gobernanza, en la defensa de crear las condiciones adecuadas que sustenten la fortaleza de las instituciones (López-Pagán, 2020)¹²⁸. Así mismo, el grupo de expertos reunidos en el contexto de Habitat III (ONU, New Urban Agenda, 2017)¹²⁹ propone incluir también en los procesos de intervención urbana en las grandes ciudades, a los territorios contiguos en un contexto de cooperación en asuntos comunes. Un concepto que sobrepone a la población sobre las delimitaciones administrativas. En nuestro caso el área metropolitana de Barcelona, en que esta interrelación ya se viene concretando en algunas cuestiones creando estructuras conjuntas en diferentes ámbitos, como el transporte público y en planeamiento general entre otros.

Las estructuras de la administración pública están establecidas en un contexto jerárquico, y estas estructuras, supeditadas a los responsables electos. No obstante, es habitual que las relaciones estén tensionadas y ocasionalmente sean los representantes políticos quienes estén sujetos a los métodos de gestión.

La gestión pública en España todavía presenta un alto grado de centralización, como consecuencia de una estructura basada en principios de jerarquía competencial y económica, frente a otros modelos de organización transversal centrados en un mayor equilibrio entre objetivos, recursos y estructura organizativa. En este sentido, el beneficio de los procesos centralizados se sustenta en una alta capacidad técnica, argumento básico en defensa de su eficiencia y eficacia. La optimización de recursos representa uno de sus activos, si bien, se adolece en realidad de una limitada eficiencia. La gestión pública se centra pues en el cumplimiento de protocolos y objetivos que son continuamente evaluados.

Por otro lado, los modelos descentralizados, más eficaces, padecen de cierto grado de arbitrariedad, puesto que se responde inmediatamente a la especificidad de cada situación y en este sentido se establecen una disparidad de criterios con respecto a otros entornos semejantes, lo que generan desigualdad y confusión.

Posiblemente los enfoques mixtos permitan un mayor nivel de eficiencia y eficacia en los procesos de gestión pública,

¹²⁸ Gobernanza abierta para un desarrollo sostenible inclusivo.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7515919>. (no disponible en abierto)

¹²⁹ New Urban Agenda. United nations 2017.
<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English-With-Index-1.pdf>

acomodándose mejor a las tensiones entre administraciones y estas con las organizaciones civiles.

Desde la “Nueva gestión pública” se pretende una actualización de las estructuras, de tomas de decisión y control de los recursos, con el objeto de crear administraciones más eficaces y eficientes. En esencia consiste en un movimiento de reforma del sector público sustentado en criterios de mercado.

“Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy-management” (Guerrero, 2001)¹³⁰.

Los debates actuales en cuanto a la teoría de la participación ciudadana establecen una polaridad entre quienes desatacan la participación como imprescindible en el entramado institucional y político y aquellos que consideran que la participación no representa un indicador de calidad de una sociedad democrática. La teoría participativa pone al ciudadano en el centro en el sentido de control y orientación de gestores públicos y gobernantes. Contrariamente, la teoría realista o elitista que enfatiza las limitaciones de la propia participación (Anduiza, 1997)¹³¹.

La gobernanza participativa (Hernandez, Camacho, & silván)¹³² se va consolidando poco a poco como una de las herramientas necesarias para el establecimiento de ciudades inclusivas. Poner a las personas, con las limitaciones que existen, en un lugar de equilibrio en la interacción entre ciudadanía y administración. Todo ello, en un contexto que desarrolle una secuencia básica: Informar, consultar, involucrar, colaborar, empoderar.

Los movimientos sociales se hacen en la convergencia entre necesidad y oportunidad como apunta Oriol Nel.lo, la convergencia de ambas es indispensable. Los movimientos vecinales han ido perdiendo protagonismo en Barcelona que finalmente han quedado vacíos de contenido¹³³.

¹³⁰ Nuevos modelos de gestión pública.
<http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>

¹³¹ Individual and Systemic Determinants of Electoral Abstention in Western Europe.
<https://cadmus.eui.eu/handle/1814/5211>

¹³² Gobernanza participativa local.
<http://femp.femp.es/files/3580-1936-fichero/GOBERNANZA%20PARTICIPATIVA%20LOCAL.pdf>

Las políticas públicas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana no constituyen un caso aislado respecto a la necesidad de evaluar los modelos de organización y participación es una cuestión de calado universal. Se debe insistir y poner de relieve la importancia de generar confianza, y para ello existen unos protocolos y cautelas¹³⁴ que es necesario considerar.

Las políticas locales se encuentran en el último estadio de la administración y en contacto directo con la ciudadanía. En este sentido son las más proclives a innovar en cuanto a intervenciones urbanas implementando políticas transversales en el tejido urbano con nuevos criterios de gobernanza¹³⁵.

Abordar esta cuestión, en un contexto de recursos municipales limitados donde la ciudadanía no es consciente, resulta fundamental para avanzar en las propuestas de organización de la gestión pública local. Este entramado público es complejo, mucho más si incorporamos en el análisis sus relaciones con la sociedad civil y más también, aunque resulta imposible evaluar, en lo que se refiere a las afinidades y sinergias humanas.

3.3. Participación ciudadana e institucional en el contexto de la gestión urbana.

Existe una uniformidad de criterio sobre la necesidad de incorporar y fomentar procesos de participación ciudadana en la actividad política y de la administración pública. Es decir, la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público, en un contexto de transparencia y fortalecimiento de la democracia.

La administración es reacia a incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones, siendo muy pocas las experiencias que se pueden evaluar con un alto nivel de participación, con la excepción de los procesos electorales. Se ha avanzado en establecer técnicas de información y en considerar el retorno que desde la ciudadanía se traslada de la gestión administrativa. No obstante, últimamente el sector público, fundamentalmente en lo que respecta al gobierno local, se ha orientado hacia la colaboración ciudadana en un contexto de apoyo e innovación.

¹³³ Oriol Nel.lo, en la entrevista, introduce dos conceptos clave: la pérdida paulatina de protagonismo de las entidades vecinales, junto a la necesidad de rehacer este tejido. El Pla de Barris de Barcelona se ha apoyado en este principio.

¹³⁴ M. Montaner, en la entrevista, aborda la cuestión de la participación ciudadana desde una visión experimentada. La realidad de las reuniones vecinales deja entrever posicionamientos particulares. Esta misma apreciación también desarrolla Juan Rubio del Val

¹³⁵ Daniel Jover, en la entrevista, apuesta por innovar en la gobernanza de los programas urbanos.

La normativa establecida ahonda en la necesidad de favorecer y establecer canales de comunicación y participación. No obstante, a pesar de los esfuerzos fundamentalmente de la administración local, la desafección ciudadana es cada vez mayor.

Los niveles de participación son mínimos en relación con la población implicada, si bien, las plataformas digitales los están incrementando. Sin embargo, los programas de regeneración urbana evolucionan hacia mayores niveles de participación e implicación de los vecinos. En este sentido el retorno sobre la sustentabilidad de estos programas es positivo.

Se hace necesario presentar y desarrollar herramientas y metodologías de participación en lo concerniente a la rehabilitación y regeneración urbana (Hugony & Espada, 2009)¹³⁶. Las motivaciones que afectan a la intensidad en la participación, junto a las plataformas que deben constituirse para propiciarla, constituyen las bases fundamentales de futuro.

3.3.1. Orientaciones y normas de participación ciudadana.

El dialogo entre la administración y la ciudadanía es de diferente nivel en función del país i dentro de este, de sus administraciones sean estatales, regionales o locales. Existe un amplio consenso en lo referente a la necesidad de incorporar procesos participativos en espacios de decisión de políticas públicas.

En un contexto de ciudades sostenibles, la ONU resalta la importancia de la participación de todos los agentes. En la resolución aprobada por la asamblea general, en el marco de la agenda 2030 (ONU, 2015)¹³⁷ para el desarrollo sostenible, el concepto de participación es reiterado refiriéndose a todos los ámbitos posibles, entre otros: entre estados, entre instituciones, entre instituciones y ciudadanía, también en lo referente a vulnerabilidad y equidad de género.

En el ámbito europeo, en el documento clave de compromiso de los países miembros, del Tratado de la Unión Europea, (Unión Europea, Versión consolidada del tratado de la Unión Europa,

¹³⁶ Herramientas innovadoras para la gestión participativa de la Ciudad històrica.
<https://upcommons.upc.edu/handle/2099/11967>

¹³⁷ Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

2010)¹³⁸ en el artículo 11, se declara un deber de las instituciones, proporcionar los cauces apropiados, mantener un diálogo abierto y en un contexto de transparencia consultar a las partes interesadas. Un conjunto de reglamentos, normas y resoluciones complementan y detallan esta participación.

La constitución española, en la misma medida que muchas otras constituciones, establece el derecho del ciudadano a participar en los asuntos públicos directamente o mediante representantes y que así mismo corresponde a los poderes públicos promover y facilitar la participación (Cortes Generales, 1978)¹³⁹. Legislaciones complementarias, más allá del referéndum, apuntan al derecho de acceso a la información y participación (Jefatura del Estado, 2006)¹⁴⁰

Así mismo, en el ámbito autonómico en Catalunya, con independencia de los procesos de participación que regulan la aprobación del planeamiento urbanístico, han sido aprobadas leyes y específicamente respecto a la participación ciudadana (Catalunya C. A., 2015)¹⁴¹ la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En otras autonomías también podemos encontrar una legislación equivalente, Andalucía en 2017, o Castilla-La Mancha en 2019 o Murcia en 2014.

Las entidades locales desarrollan en el marco de la legislación superior, la concreción de los procesos y niveles de participación en base a reglamentos.

En el caso de la ciudad de Barcelona, en el contexto de la carta de Barcelona, se ha desarrollado el reglamento de participación ciudadana (Ajuntament de Barcelona, 2017)¹⁴². Este reglamento concreta los canales de iniciativa ciudadana, los procesos participativos, los órganos de participación. Asimismo, se publican guías prácticas (Ajuntament e Barcelona., 2022)¹⁴³ con la finalidad de motivar y orientar al ciudadano.

Encontramos pues un conjunto de leyes, reglamentos y orientaciones desde el ámbito internacional al local en los que se

¹³⁸ Tratado de la Unión Europea
<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

¹³⁹ Artículos 9.2 y 23.1 de la constitución española
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

¹⁴⁰ Ley de participación pública y de acceso a la justicia
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>

¹⁴¹ Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
<https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2014/12/29/19>

¹⁴² Reglament de participació Ciutadana de l'Ajuntament de Barcelona.
https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/reglament_participacio_catala.pdf

¹⁴³ Guies pràctiques de participació ciutadana a Barcelona.
https://www.barcelona.cat/casalsdebarri/lapau/sites/default/files/fitxers_pagines/guia_iniciatives_ciutadanes_0.pdf

proponen los mismos principios respecto a la necesidad de establecer relaciones entre la administración y la ciudadanía. En esencia todo ello se asienta en un principio rector de transparencia, exigiendo a la administración facilitar y fomentar el dialogo con el ciudadano estableciendo los canales y estructuras de comunicación.

No obstante, es notorio que no se obtienen los resultados deseados. Se requiere una reflexión sobre las razones del desapego del ciudadano por las cuestiones públicas.

3.3.2. Indicadores de gobernanza y corresponsabilidad

Los niveles de participación de la ciudadanía han constituido estudios con el objetivo de analizar las causas y orientar sobre posibles soluciones. Estos, sostienen que los niveles de participación son insuficientes, y que por su escasa relevancia generan malestar en los ciudadanos y las organizaciones que involucran en lo referente a la toma de decisiones. Consecuentemente, esta situación indica que se están proponiendo modelos de participación excluyentes que evitan la recurrencia participativa (Morán, 2018)¹⁴⁴.

Figura 28: Modelo de Niveles de participación ciudadana. Sherry R. Armestein

8	Control Ciudadano	Niveles de
7	Poder delegado	Poder ciudadano
6	Asociación	
5	Apaciguamiento	Participación
4	Consulta	Simbólica
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

Fuente: Journal of the American Institute of Planners

Con el fin de evaluar los niveles de participación, se han desarrollado diferentes clasificaciones (Guillem, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009)¹⁴⁵. La escalera de participación (Figura 28) propuesta por de Sherry R. Armestein en 1969 (Sherry R. Anstein., 2007)¹⁴⁶,

¹⁴⁴ Participación y exclusión política.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=705306> (No disponible en abierto).

¹⁴⁵ Origen, espacio y niveles de participación ciudadana.
[http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

¹⁴⁶ Ladder or Citizen Participation
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>

sostiene que la participación cuando no es pura cosmética deviene en poder ciudadano y en este sentido, aumentar la participación significa reducir el poder. Bajo tres ámbitos o niveles de participación, propone una escalera en ocho estadios consecutivos que, desde el más bajo la no participación y manipulación, se llega al más alto en el que se establece el poder ciudadano.

Otros autores hacen referencia al continuum de la (ATRI, 2017) participación (Figura 29) publicado en 1973 de Brager y Spencht, en que se explica el papel que juega el estado y la sociedad civil en un continuo de desarrollo en seis etapas. Establece diferentes niveles de contribución ciudadana, entre la ausencia de participación en el que la administración elabora un plan y lo presenta a una comunidad convocada por razones informativas en el nivel más bajo, hasta un alto nivel en que las decisiones serán tomadas por la comunidad con la ayuda y tutela de la organización.

Figura 29: Continuum de participación ciudadana. Brager y Specht

Grado Nivel	Rol/actividad participante	Descripción
Elevado	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos
	Ejerce control por delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción aceptable para todos)
	Planificación conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican
	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican
Bajo	Objeto de consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo
Nulo	Receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento-

Fuente: *International Journal of Good Conscience* (Guillem, Sáenz, Badii, & Castillo, 2009)¹⁴⁷

¹⁴⁷ Origen, espacio y niveles de participación ciudadana
<http://www.spentamexico.org/v4-n1/4%281%29%20179-193.pdf>

Si bien la participación ciudadana tiene significados diferentes desde diferentes posicionamientos, se confirma que la toma de decisiones representa el punto clave.

Los programas de regeneración urbana están proporcionando los niveles mayores de participación, si bien, apenas sobrepasan los estadios más bajos definidos en el *continuuus* de participación ciudadana.

En un nivel de gobierno local, desde el uso de la e-participación, se ha establecido que el disfrute y la diversión impulsan la generación de aportaciones y conocimiento de los individuos en proyectos colaborativos. Así mismo, que la regulación sea identificada o introyectada, es decir cuando se identifica el valor que se da a nuestra aportación, se relaciona negativamente con el número de aportaciones.

La participación personal en reuniones o asambleas, no se debería considerar un voluntariado, ni que la participación debe ser altruista. Las motivaciones para la participación son en su esencia interesadas. En este sentido, debemos considerar que los miembros que participan como expertos, deben estar de alguna manera remunerados, y también, que los grupos de ciudadanos y asociaciones tienen un derecho legítimo a solicitar aquello que le es beneficioso (Cornwal, 2002)¹⁴⁸.

En este sentido las políticas públicas, en un contexto de tejido asociativo débil, deberían fomentar la incorporación de la sociedad civil en la gestión pública¹⁴⁹, en establecer los parámetros de fomento de participación hacia una corresponsabilidad. En este sentido, sin la implicación de un tejido social y asociativo las políticas urbanas no se mantienen. Esto indica deben potenciarse ciudades sostenibles y a su vez, ciudades convivenciales¹⁵⁰.

Se plantea el dilema de hasta qué punto debería trasladar la administración su responsabilidad, y hasta qué punto es asumible por la ciudadanía.

Desde la perspectiva que el objetivo de la actuación de la administración pública consiste en la mejora de las condiciones de vida del ciudadano, debemos considerar que se debe avanzar hacia una corresponsabilidad en la toma de decisiones mediante procesos participativos

¹⁴⁸ Locating Citizen Participation
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1759-5436.2002.tb00016.x>

¹⁴⁹ Oriol Nel.lo, en la entrevista, apuesta por una mayor implicación civil en las cuestiones públicas.

¹⁵⁰ Daniel Jover, en la entrevista, aporta el valor de la convivencia como cemento social.

Actualmente en la administración local, se ha asumido un ambiente de transparencia facilitando información a través de canales de fácil acceso en base a la informatización de los datos y acceso mediante internet. El contexto de corresponsabilidad en la toma de decisiones, en lo que respecta a la administración local y de manera general, se ha concentrado en la anécdota de los presupuestos municipales participativos. En ellos, el ciudadano a través de diferentes canales vota alguna entre varias propuestas que se le presentan.

No obstante, existen numerosas formaciones en la esfera internacional, con directrices innovadoras (Berigüete, Rodríguez, & Mayorga, 2019)¹⁵¹ en el ámbito de estudios y laboratorios urbanos, “urban center”. Surgen como proyectos colectivos de colaboración y transferencia de conocimiento en temas urbanos. No constituyen organismos integrados en los programas de participación, pero constituyen una guía a considerar.

En buena medida la sociedad civil percibe una administración opaca, que pudiera beneficiar determinados intereses¹⁵², o bien, como un cliente del que poder obtener beneficios independientemente de los resultados.

A su vez, en buena medida desde la administración se percibe la implicación civil en su gestión desde la perspectiva de un populismo no responsable y con exigencias ilimitadas. En este sentido se ve a sí misma en franca desventaja, puesto que no se le puede exigir el cumplimiento de contenidos que van más allá de la observancia de la legislación y de su capacidad presupuestaria.

3.3.3. Desafección ciudadana.

El departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, publica periódicamente informes mundiales sobre el sector público (ONU, 2019)¹⁵³ en el contexto del objetivo de desarrollo sostenible 16, “promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”.

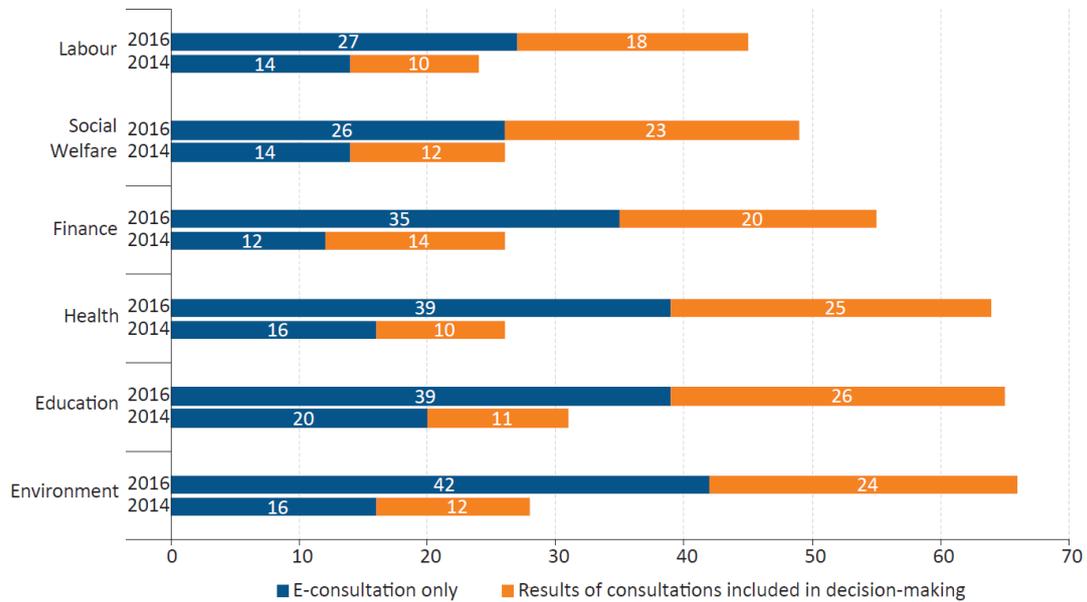
¹⁵¹ Estrategias de participación ciudadana y nuevas tecnologías. Aproximación actual a los urban centers y centros de innovación urbana.
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/185553>

¹⁵² Josep Domingo y Jordi Falcó, en la entrevista, valoran negativamente la opacidad de la administración, y falta de transparencia.

¹⁵³ Focus on public institutions.
<https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2019.pdf>

En ellos se pone de manifiesto, entre 2014 y 2016, un notable incremento de países que incluyen tanto la consulta como su inclusión en la toma de decisiones (Figura 30). No obstante, el número resulta escaso para un grupo considerado de 115 países.

Figura 30. Número de países que incorporan e-consulta en políticas de diferentes áreas 2014 y 2016



Fuente: Departamento de economía y asuntos sociales. Naciones Unidas.

Los informes del equipo Edelman (Ries, 2021)¹⁵⁴ en relación con 27 países del mundo arrojan los peores valores de credibilidad de los responsables públicos, únicamente superada por periodistas. En el otro extremo, la valoración más alta corresponde a académicos y expertos. Presenta valores dispares de confianza según el país, y así mismo, establece una valoración ciudadana de las instituciones gubernamentales con niveles muy bajos de competencia y de ética.

En el contexto europeo, un informe de la fundación BBVA (BBVA, 2009)¹⁵⁵ posiciona a periodistas y políticos en los últimos niveles de confianza, contra médicos, maestros y científicos en los primeros lugares. En relación con España, el informe del barómetro que proporciona el equipo Edelman (Edelman, 2021)¹⁵⁶, pone en

¹⁵⁴ Global report Edelman Trust Barometer <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-03/2021%20Edelman%20Trust%20Barometer.pdf>

¹⁵⁵ Nota de prensa de la fundación BBVA https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/hp_european_mindset_3082010.pdf

¹⁵⁶ La bancarrota de la información. Edelman trust barometer spain https://www.edelman.com.es/sites/g/files/aatuss396/files/2021-05/TRUST_SPAIN_2021.%20PRESENTACION.pdf

evidencia que ninguna institución es considerada ni competente, ni ética.

Se observa que la desafección ciudadana por las instituciones públicas, con diferencias entre países, es una cuestión universal, y en un contexto sostenible como se apunta desde Naciones Unidas, con un recorrido necesario de reconversión.

Esta desafección en lo referente a la política y la gestión de las administraciones públicas resulta notoria. Las causas fundamentales que, si bien son opinables, podemos atribuirles a un uso indebido o interesado del lenguaje político, a una percepción de lejanía de la clase política que se identifica como una casta, o la percepción del valor casi inexistente del voto que apunta hacia un escaso valor de las formas de participación política (Cebrián, 2011)¹⁵⁷.

Efectivamente, existen leyes y normas que establecen espacios de interlocución de la administración con la ciudadanía, si bien, no cabe duda de que la organización municipal se presenta como un estímulo para mejorar el gobierno democrático, sin pretender ser una alternativa al sistema representativo político (Expósito, 2013)¹⁵⁸.

Figura 31: Valoración del ciudadano de Barcelona de las administraciones públicas

Administración	Año 2001		Año 2021		Incremento	
	Mala o muy mala	Buena o muy buena	Mala o muy mala	Buena o muy buena	Mala o muy mala	Buena o muy buena
Estado español	27%	30%	57%	26%	30%	-4%
Generalitat de Catalunya	14%	46%	44%	35%	30%	-11%
Ayuntamiento de Barcelona	13%	37%	39%	44%	26%	7%

Fuente Elaboración propia sobre datos del Ayuntamiento de Barcelona.

El Barómetro de junio de 2021, una publicación semestral de la ciudad de Barcelona presenta una evolución de percepción de los

¹⁵⁷ Desafección, Apatía y participación. La desafección activa como forma de participación política. <https://docs.google.com/file/d/0B1FNRX3Pc5OsZjF6dW10NE1ad1E/edit?resourcekey=0-NqaXVFBsFD99lYoxEMRr9w>

¹⁵⁸ Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXvdnE7vHyAhUfEWMBHdhsDKkQFnoEC\)AUQAQ&url=https%3A%2F%2Fdiagonalnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5527798.pdf&usq=A0vVaw1K4H_eU8Y4zSlgTgOLME0d](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjXvdnE7vHyAhUfEWMBHdhsDKkQFnoEC)AUQAQ&url=https%3A%2F%2Fdiagonalnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5527798.pdf&usq=A0vVaw1K4H_eU8Y4zSlgTgOLME0d)

ciudadanos de Barcelona respecto a las administraciones públicas desde 2001 (Ajuntament de Barcelona, 2021)¹⁵⁹. (Figura 31)

De esta encuesta ciudadana, se desprende que actualmente la administración local es la mejor valorada. Así mismo, se observa un incremento importante entre 2001 y 2021 en el porcentaje de ciudadanos con una valoración negativa, Un incremento entre un 26% en Barcelona y el 30% para la Generalitat y el Estado.

En cuanto a la valoración positiva, se observa una mayor caída en la Generalitat 11%, menor en el Estado 4% y contrariamente, un incremento en el Ayuntamiento 7%, aspecto que se relaciona con el esfuerzo del ayuntamiento en incrementar los niveles de participación.

El informe anual 2021 del Síndic de Greuges (Generalitat de Catalunya, 2021)¹⁶⁰ en relación a la confianza de la ciudadanía en las instituciones, constata una evolución de 60.5% en 2010 a 67% en 2020.

En la misma medida, el último informe del Ministerio de Política Territorial (Figura 32) sobre percepción ciudadana de los servicios públicos de 2019 (MPTFP, 2017)¹⁶¹, se evalúa la confianza de la ciudadanía en las instituciones, si bien no ofrece datos evolutivos. En este estudio, también se constata una mejor valoración del ciudadano en relación a la proximidad de la administración.

Figura 32: Resumen de respuestas ciudadanas respecto a la confianza en la administración

Administración	Nivel de confianza			
	Mucha	Alguna	Poca	Ninguna
Estado español	5,8%	30,3%	38,1%	25,9%
Generalitat de Catalunya	6,0%	33,8%	37,9%	22,3%
Ayuntamiento de Barcelona	11,6%	40,1%	29,2%	19,1%

Fuente. Informe sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos. Ministerio de Política Territorial y Función Pública

¹⁵⁹ Baròmetre semestral de Barcelona. Juny 2021. Consultable online <https://w10.bcn.cat/APPS/riswestudis/documentacio.do?reqCode=mostrarImatge&idDoc=13088>

¹⁶⁰ Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública. https://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/09_Estrategia_integritat/docs/Informe_Anual_Estrategia_Gener_2021.pdf

¹⁶¹ Informe sobre la percepción ciudadana de los Servicios público. http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/calidad/informes/percepcion/Informe_sobre_la_Percepcion_Ciudadana_de_los_Servicios_Públicos_2017.pdf.

La evolución de la percepción ciudadana no solamente resulta negativa, sino que va empeorando, con la excepción de la administración local que proporciona una mejora. Bajo estas circunstancias, en el contexto de las políticas de regeneración urbana, resultará cada vez más útil intervenir en la mejora participativa en la administración local, interiorizar en el análisis y desarrollar estructuras de gestión mejoren los procesos participativos. En esta línea, se hace necesario revisar el impacto de los procesos participativos en la resolución de problemas en programas urbanos. De esta manera, la participación puede entenderse desde una medida de consulta y de cauce a las cuestiones que plantea la ciudadanía y sobre la que es esencial una actuación consensuada con la administración (García D. , 2020)¹⁶².

En las ciudades del norte de Europa, las políticas públicas tienen procedimientos de control regulados que permiten aprehender los aspectos positivos de la experiencia y reorientar las actuaciones contenidas en los programas.

3.3.4. Niveles de participación y de representatividad.

Se han establecido metodologías, espacios de participación y legislación al efecto. Si bien los niveles de participación se facilitan mediante datos numéricos: número de reuniones, número de asistentes, número de registros y votaciones online, el éxito del proceso participativo debe centrarse en los resultados obtenidos¹⁶³. Es decir, en el nivel de consenso en las decisiones tomadas, en los niveles de aportaciones ciudadanas, en la resolución adecuada de los conflictos... en todo aquellos que consolide la intervención. Por lo tanto, la evaluación debe tener un alto contenido cualitativo, y en este sentido adquiere un valor de importancia el nivel decisorio de la participación.

Existe una relación directa entre los niveles y la calidad de la participación ciudadana, con el nivel que adquiere en la toma de decisiones. En las escalas que proponen Armestein o Brager y Spencht, los procesos participativos en rehabilitación y regeneración urbana se sitúan en los niveles más bajos.

¹⁶² Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana. Retos para la innovación social.
<http://hdl.handle.net/10810/36892>

¹⁶³ Aurora López, en la entrevista, defiende una valoración cualitativa de la participación ciudadana.

La representatividad política y administrativa se ha puesto en cuestión. La legislación y reglamentos de participación establecen criterios y procedimientos que se han quedado en la apariencia sin tener un contenido real.

Participación clásica reglamentada y presencial.

La participación institucional en los órganos de gobierno locales, vienen reguladas por sus respectivos reglamentos en los que se disponen diferentes entornos de participación.

En Barcelona los órganos de participación territorial lo forman el consejo de la ciudad, un concejo por cada distrito y uno por cada barrio, junto a una audiencia pública por cada distrito (Ajuntament de Barcelona, 2022)¹⁶⁴. En cuanto a órganos de participación sectoriales, uno por cada una de las áreas ejecutivas. (Ajuntament de Barcelona, 2022)¹⁶⁵

Los ayuntamientos de las grandes ciudades del estado, Madrid, Zaragoza o Sevilla, también establecen un esquema equivalente: un nivel de consejos de ciudad y de proximidad, consejos sectoriales y foros locales.

Esta tipología de participación reglada adolece de algunas deficiencias. Los consejos territoriales tienen un contenido específicamente informativo, se presentan los proyectos y actuaciones bien del ayuntamiento, del distrito o barrio y la interlocución está reservada a los responsables políticos. En este contexto, el nivel de información responde a interacción de grupos políticos en los que el ciudadano es un mero observador.

Las audiencias públicas o foros, se asientan en dar una respuesta a preguntas ciudadanas formuladas previamente. En este caso, el nivel de interlocución es bajo ya que la respuesta puede ser o no la adecuada. En este contexto la ciudadanía pierde el interés por la cuestión pública, se proporcionan bajos niveles de participación y continuamente participan las mismas personas¹⁶⁶. En este escenario la ciudadanía reorienta sus demandas hacia organizaciones civiles que no tienen poder decisorio.

¹⁶⁴ Órganos de participación del ayuntamiento de Barcelona.
<https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/es/organos-de-participacion-territoriales>

¹⁶⁵ Órganos de participación sectoriales del ayuntamiento de Barcelona
<https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/ca/organs-de-participacio-sectorials>

¹⁶⁶ Jordi Martí, en la entrevista, evidencia las limitaciones de la participación institucional.

En este contexto el nivel de participación en consejos ciudadanos es bajo, y en las audiencias públicas las preguntas acostumbran a ser sobre temas puntuales y reiterativas.

Plataformas digitales.

La participación mediante plataformas digitales proporciona sobre todo una facilidad de comunicación. En situaciones en las que el asunto a tratar aborda un gran número de ciudadanos, resulta un sistema que mejora sustancialmente los programas habituales basados en comunicaciones y reuniones. Esta metodología permite mayores niveles de participación y de carácter individual. Es habitual que las organizaciones sociales animen a sus asociados a la participación y en un sentido de opinión. Un aspecto de interés que pone de manifiesto su nivel de representatividad.

Se ha puesto pues de relieve las limitaciones y carencias de las organizaciones democráticas que deben ser objeto de revisión (Treré, 2016)¹⁶⁷. En un contexto crítico, se considera que esta tecnología proporciona retratos de emancipación como un medio para renovar la democracia.

En lo que concierne a la administración local, a pesar del esfuerzo en promocionar avanzadas metodologías, los datos sobre los niveles logrados son extraordinariamente bajos, a pesar de su soporte, interés e inversión.

Figura 33: Ciudadanos registrados en plataformas digitales

Ciudad	Periodo evaluado	Número de Registros	Población en millones	Repercusión
Barcelona	2016-2019	44.380	1,62	36,5
Madrid	2015-2017	329.610	3,31	10,0
Zaragoza	2016-2022	54.499	0,7	12,8

Elaboración propia sobre datos municipales

El ayuntamiento de Barcelona mediante la plataforma digital “decidim.barcelona”, presenta datos sobre participación ciudadana. En su informe de participación de 2020 (Ajuntament de Barcelona,

¹⁶⁷ Discursos sobre participación ciudadana y tic.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/comso/n26/0188-252X-comso-26-00255.pdf>

2020)¹⁶⁸. La evolución de usuarios en la plataforma ha sido excepcional, multiplicándose por cuatro respecto a años anteriores, aun así, el conjunto de usuarios registrados alcanza los 44.380. La población de Barcelona es de 1,62 millones de personas lo que representa un usuario por cada 36.5 personas. (Figura 33). Un 2.7% de la población.

En Madrid (Ayuntamiento de Madrid, 2017)¹⁶⁹, la plataforma de participación ha sido muy activa recogiendo 329.610 usuarios, en el contexto de una población total de 3.31 millones de personas, representa un usuario por cada 20,5 habitantes. Un 9.9% de la población

Se utilizan diferentes medios de retorno con el objeto de mejorar los niveles de participación, en Madrid, los datos de participación, a través de los canales establecidos para el conjunto de procesos participativos entre junio de 2015 y julio de 2017, puso de manifiesto la singularidad del correo como medio de participación. (Figura 34)

.Figura 34. Resultados de participación

Plataforma Web	76.481	35,73%
Urnas presenciales	23.654	11.05%
Correo	117.388	54.83%

Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

Se advierte que la facilidad para participar, y posiblemente la edad, inciden directamente en el volumen de participantes. En Madrid el retorno mediante correo fue alto puesto que se distribuyó entre los buzones una carta con un tríptico que incluía un sobre de respuesta con el franqueo pagado. Este dato evidencia que la facilidad de respuesta incide directamente en el volumen de participación. Así mismo, en la necesidad de establecer plataformas y programas para facilitarla.

Un programa menor, de e-participación del ayuntamiento de Barcelona, “El regidor/a Respon” cuyo objetivo residía en que el regidor de cada uno de los diez distritos contesta al ciudadano, con

¹⁶⁸ Evolució de la participació a l'any 2020.
<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/121458/1/InformeParticipacio2020.pdf>

¹⁶⁹ Procesos de participación ciudadana realizados en la Ciudad de Madrid junio 2015-julio 2017.
<https://www.oidp.net/docs/repo/doc216.pdf>

la voluntad de no perder el contacto en el contexto de la crisis sanitaria, arroja datos que, si bien no son altos respecto en su contexto, son importantes con respecto a ilustrar la proactividad de la administración local. El acto, arroja un valor global de 56 personas de visionado en directo por distrito y 513 con posterioridad. (Figura 35).

Figura 35, Respuestas de los regidores a ciudadanos de los distritos de Barcelona

	Número de respuestas
Comentarios	1.207
Personas en directo	560
Visionados posteriores en streaming	5.135
Total	6.902

Elaboración propia sobre datos del ayuntamiento de Barcelona

En general los datos y los niveles de participación son escasos en los procesos de la administración local. Contrariamente en las redes informales, el nivel de participación resulta mucho más alto que en aquellas propuestas de la administración lo que debe ser motivo de reflexión. Así mismo, un análisis diferencial entre municipios establece que los niveles de participación son mayores en ciudades con un mayor número de habitantes.

Es habitual la consulta a la ciudadanía, más allá de la participación, en el diagnóstico y diseño de temas municipales, con el objetivo de disponer de un aval del ciudadano a programas públicos ya diseñados, pero solo ocasionalmente es vinculante.

Participación en relación con los programas de rehabilitación y regeneración urbana

En la medida que reducimos el número de ciudadanos implicados, desde la proximidad aumenta el nivel de participación y de compromiso. Una realidad que se observa en intervenciones en escalas de barrio o de edificio.

El detalle de los procesos participativos de la ciudad de Barcelona (Decidim Barcelona, 2022)¹⁷⁰, o en cualquiera de las

¹⁷⁰ Página web de procesos participativos de Barcelona.
<https://www.decidim.barcelona/processes?locale=es>

grandes ciudades del estado los podemos encontrar en las plataformas de participación y transparencia.

Los niveles de participación en el contexto de la rehabilitación de edificios han sido extraordinariamente altos. Las reuniones convocadas en el marco del programa de rehabilitación de Fincas de Alta Complejidad en Barcelona, han incorporado prácticamente a la totalidad de los vecinos. En el mismo contexto de proximidad, la construcción de un ambiente participativo también incitado y estructurado por la administración pública, lo encontramos en el proyecto de regeneración urbana en el barrio de coronación en Vitoria-Gasteiz (Ruíz, 2017)¹⁷¹.

En este sentido, podemos considerar el interés de los propietarios de las viviendas en conocer las ayudas técnicas y económicas que ofrece el programa. Es decir, se percibe la importancia del programa en cuanto le puede afectar, junto a la voluntad de participar y mejorar las condiciones del proceso.

El interés de los vecinos en el desarrollo de programas de regeneración urbana del barrio ha sido habitual, las novedades se centran en la metodología utilizada y el impulso que desde la administración se ha dado a la participación. Desde un procedimiento de reuniones informativas en los primeros proyectos de regeneración, se ha evolucionado hacia un diseño estructurado de participación ciudadana y en una parte, incorporando al ciudadano en la toma de decisiones.

Posiblemente los mayores niveles de participación se han producido en las experiencias de construcción colectiva de barrios, en ellas se pone de manifiesto el valor las iniciativas a escala humana. Existen un conjunto de casos de referencia desde el empoderamiento ciudadano y el derecho a la ciudad (López de Asiain, 2017)¹⁷². No obstante, son dispares y no se ha desarrollado una metodología específica y se pueden contrastar los principios rectores sobre participación

Esta polaridad entre una intervención de programación pública o de programación privada, constituye un eje de análisis que puede orientar respecto a los niveles de decisión que pueden trasladarse a los vecinos en un contexto de corresponsabilidad. En este sentido, el ciudadano debe ir sumando cotas de decisión y

¹⁷¹ Metodología innovadora de participación ciudadana en procesos de regeneración urbana aplicada al barrio piloto de coronación en Vitoria-Gasteiz.
<https://oa.upm.es/55473/>

¹⁷² La Dimensión Participativa en las Acciones de Regeneración Urbana. Actas del tercer congreso internacional de la construcción sostenible y soluciones Eco-eficientes.
<https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/58535/Maria%20lopez%20de%20asiain%20%28espa%29%20proceedings%20II%20CICSE.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

responsabilidad, en la dirección de ser protagonista y no receptor de la transformación de su entorno y en el reconocimiento de su madurez democrática.

3.3.5. Participación y colaboración institucional en los programas urbanos.

La corresponsabilidad institucional está regulada por la ley de régimen jurídico del sector público (Jefatura del Estado, 2015)¹⁷³, que establece los principios generales de las relaciones interadministrativas. Entre ellos, los de colaboración, cooperación y coordinación.

De facto existe una jerarquía institucional, y a su vez se han tejido redes institucionales a otros niveles, como la red de ciudades “Eurocities” una red de colaboración institucional de las entidades locales en el contexto europeo que acoge 105 ciudades de población superior a 250.000 habitantes. Así mismo, se han creado redes temáticas extraordinariamente diversas como la red de ciudades por el clima, cuyo objetivo fundamental es proporcionar, actuar, colaborar y desarrollar actuaciones locales en el cambio climático.

La relación de dependencia interadministrativa está relacionada con las competencias y los recursos. Las relaciones entre administraciones, en lugar de desde una posición de dependencia, deberían estar centradas en dirigir con objetivos no vinculantes y flexibles. De esta manera la administración local podrá adecuar orientaciones y objetivos a sus particularidades locales. Situarse en un posicionamiento diferente al de la obligación del cumplimiento de la norma impuesta por la administración superior. En este sentido, la eficacia de procedimientos “soft law” sobre gobiernos locales radica en la eficacia que se adquiere con la alineación de las administraciones (Covilla, 2019)¹⁷⁴.

En la administración local, más próxima al ciudadano es a su vez la mejor valorada, la participación ciudadana tiene mayores opciones puesto que es el entorno en que los ciudadanos acceden a bienes y servicios (Ziccardi & Saltalamacchia, 1997)¹⁷⁵. Es indiscutible que la mayor parte de las oficinas de interacción con la

¹⁷³ Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

¹⁷⁴ El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local
<https://www.redalyc.org/journal/5764/576462285005/576462285005.pdf>

¹⁷⁵ Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas,
https://www.academia.edu/16380277/Metodolog%C3%ADa_de_evaluaci%C3%B3n_del_desempe%C3%B1o_de_los_gobiernos_locales_en_ciudades_mexicanas

ciudadanía son de estructura y trámites locales. Asimismo, es habitual que las administraciones autonómicas y del estado, mediante convenios, utilicen oficinas de gestión municipales para la tramitación de gestiones de su competencia¹⁷⁶. En este sentido se constata un principio de cooperación interadministrativa, si bien se sustenta en el traslado de la gestión y conservar recursos y establecer de directrices.

La participación de la ciudadanía, es obligada en el contexto de dar cumplimiento a la legislación urbanística, en la ordenación del territorio y su contextualización económica. No obstante, la agenda urbana respecto a los gobiernos locales está proponiendo políticas que gobiernen desde una orientación al servicio y la dedicación a las personas. Estas consideraciones, exigen modificar la estructura y los parámetros habituales de comportamiento de la administración¹⁷⁷.

El detalle del diseño público de los procesos participativos, cuando existen, en el ámbito de la rehabilitación y la regeneración urbana, tiene una estructura definida en cuanto a la secuencia de la ruta a seguir. A grandes rasgos: establecer una comunicación e información del proyecto. El traslado del debate a los órganos de participación municipales. El retorno ciudadano e implementación del proyecto y del proceso. En el proceso se establecen diferentes comisiones, una comisión de seguimiento y un grupo asesor constituyen la base de las estructuras de soporte del programa de participación.

En cuanto a la estructura de participación, es decir, quien participa y en qué medida, en qué comité o mesa de trabajo, es una cuestión compleja que se relaciona con los equilibrios de la política municipal. En este sentido resulta fundamental ir abordando la cuestión desde un contexto democrático y de transparencia.

El diseño de programas de fomento de participación resulta complejo y requiere de un amplio conocimiento y experiencia respecto a los procesos, agentes, casuísticas particulares y temáticas a tratar. Una cuestión fundamental en la gobernanza de los programas públicos¹⁷⁸.

El programa de participación del “Pla de Barris” de Barcelona o en Vitoria, o Zaragoza, o Sevilla, en general del conjunto de

¹⁷⁶ Las oficinas de vivienda repartidas por los municipios de Catalunya, están gestionadas por ayuntamientos siendo la competencia de la Generalitat.

¹⁷⁷ En las entrevistas realizadas, desde el perfil social, J. Molina, V. Tous, JM. Domingo, J.Falcó, D. Jover, se advierte sobre deficiencias y manipulaciones en los procesos.

¹⁷⁸ Existe una gran sintonía entre las personas entrevistadas sobre las cautelas y dificultades que tienen los procesos participativos. Anexo

ciudades del estado, en estos casos en los que se ha definido un ámbito de actuación y se ha establecido un programa concreto, indican una dirección acorde con los principios de la ONU o la Comunidad Europea. En este sentido, el programa de participación del proyecto de intervención en la Rambla de Barcelona, “Pla Cor”, constituye un modelo avanzado de gobernanza que se puede explorar en detalle (Martori, Morell, Sorolla, & Sanchez, 2013)¹⁷⁹.

En el otro extremo, en la medida que el programa afecta a un alto número de personas, los niveles de participación se concentran en agrupaciones civiles con un alto nivel de influencia, no tanto de representatividad. El informe elaborado por el observatorio de participación “III plan de gobierno abierto” (MIPTFP, 2017)¹⁸⁰, especifica, en relación a la aprobación de normas legislativas, que existe un ecosistema de entidades organizadas que acaparan la participación y a su vez, que la participación de expertos es muy ocasional. La participación individual, escasa, se concentra en consultas.

3.4. Gestión pública de programas de rehabilitación y regeneración urbana:

Los métodos de organización en la gestión de políticas de rehabilitación urbana, en cualquier escenario, evidencian los niveles de democratización al que ha llegado la organización sea esta privada o pública. Se han establecido tres etapas temporales diferenciadas experimentadas en las últimas décadas (Hinojosa & Sunyer, 2017)¹⁸¹: Una primera, en el que el concepto es prácticamente desconocido. Una segunda, entre 1950 y 1985 en que se van consolidando el conocimiento de las organizaciones incorporando conceptos como su centralidad, durabilidad o exclusividad. Una tercera etapa, a partir de 1985, en la que se plantea el gran debate sobre la identidad de las organizaciones.

Reflexionamos sobre dos ambientes de conocimiento en las organizaciones, un primer entorno centrado en la investigación

¹⁷⁹ Projecte de intervenció integral per la rambla.
https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/sites/default/files/documents/annex_ix_estudi_dusos_i_morfologia_de_les_plantes_baixes_de_la_rambla.pdf

¹⁸⁰ III Plan de acción de España 2017-2019 de la alianza para el gobierno abierto
https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:540931bc-376c-43a7-8bd7-1569006e97cd/Spain_III_Plan_GA_v2018_vf.pdf

¹⁸¹ Estado del arte sobre la investigación en Identidad Organizacional
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/110640>

académica y el otro, en la percepción desde las corrientes empresariales.

A partir del año 2000, se abren nuevos caminos y líneas de investigación donde las grandes corporaciones toman conciencia de su importancia. La estrecha relación entre la teoría y la realidad empírica, en el contexto de la búsqueda de identidad de las organizaciones, cimienta la aplicación de una metodología científica integrada en el análisis de las organizaciones. (Donaldson, 1988)¹⁸² Esto, conduce a la idea que no existe una forma óptima de organización, sino que toda organización que busque la eficiencia debe procurar un contexto de congruencia entre los niveles que la afectan (Perez & Guzman, 2015)¹⁸³.

Un modelo teórico de referencia del proceso de la formación de la identidad de la organización, sería el modelo de procesos de Gioia (Longo, 2010)¹⁸⁴, según una secuencia en ocho fases temáticas. Factores claves de la identidad de la imagen de la organización que con recurrencia exponen los cargos directivos.

Una estructura de modelos organizativos valorada en el mundo de la empresa privada (Laloux, 2016), establece distintos estadios en función de los niveles de la evolución de la organización hacia un modelo de máxima eficiencia y eficacia (Figura 36). En este contexto evolutivo, las organizaciones se situarían en uno entre cinco niveles.

Figura 36. Evolución de las organizaciones



Fuente: Elaboración propia sobre las descripciones de evolución al modelo TEAL

¹⁸² In successful defense or Organization theory: A Routing of de Critics. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/017084068800900108>

¹⁸³ Los estudios organizacionales como programa de investigación. <https://www.scielo.cl/pdf/cmoebio/n53/ar01.pdf>

¹⁸⁴ La identidad organizativa en la teoría de la organización: Una aplicación en nuevas empresas de base tecnológica. https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/4327/29164_longo_somoza_monica.pdf?sequence=1

En este contexto evolutivo las administraciones públicas estarían situadas en el segundo nivel, es decir, organizaciones de alta formalidad y jerárquicas. Piramidales en cuanto al ejercicio del poder y el mando, sustentadas en una estabilidad y rigurosidad de los procesos.

Diferentes estudios consideran las organizaciones desde una perspectiva evolucionista, en las que la toma de decisiones es un elemento clave para la evaluación de su desarrollo. En este contexto, la administración pública se sustenta en estructuras jerarquizadas y reglas estrictas en las que la innovación resulta difícil y se sitúa en niveles elementales en cuanto a permitir participar a su propia estructura en la toma de decisiones.

3.4.1. Modelos de referencia organizativos en rehabilitación y regeneración urbana.

Diversos casos de estudio, como Empowerment en Usa, Homes and communities en UKA, programa de regeneración “la politique de la ville” en Francia (Aparicio & Nanni, 2011)¹⁸⁵, en relación con la gestión de los programas de intervención en rehabilitación y regeneración, evidencian diferentes niveles en la distribución de competencias administrativas entre los países. Diferencias en cuanto a la importancia de las tradiciones respecto a la relación económica, social y urbana, las desiguales prioridades de cada gobierno en relación a los barrios desfavorecidos y a su diagnóstico, y distintas prácticas en cuanto a la participación ciudadana.

Los programas urbanos con financiación de fondos europeos adolecen de un elevado nivel de intervención burocrática. Los criterios de concurrencia son determinados desde una concepción vertical que tiene su inicio en las reuniones de ministros y consecuentemente, los proyectos presentados son evaluados con arreglo a criterios prefijados. Finalmente, la intervención de los comisionados se centra en el cumplimiento de objetivos y gastos acordes con el proyecto. Representa un ejemplo claro de centralización en la toma de decisiones, recursos económicos y el control, derivando una propuesta condicionada y la posterior gestión a escalas bajas de la administración.

¹⁸⁵ Modelos de Gestión de la Regeneración urbana
<https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0643771.pdf>

Al margen de la burocratización del modelo, los programas urbanos financiados por la unión europea han permitido un diseño local de la intervención y la posibilidad de crear instrumentos que los gestionen. Las experiencias han permitido el fortalecimiento de estructuras locales o comarcales, la interrelación entre países y la creación de redes de intercambio de experiencias.

Se ha comprendido que el conocimiento de las necesidades urbanas reside en la proximidad, también, que la intervención urbana requiere de instrumentos de gestión que las entidades locales no pueden sufragar.

La cofinanciación de los programas, ha proporcionado una garantía de solidez y viabilidad de las propuestas.

Los programas europeos, en toda su evolución, han continuado apostando por esta estructura. Diferentes programas urbanos de cofinanciación se han ido sucediendo desde los primeros Urban, los programas FEDER, a los EDUSI, un amplio despliegue de programas que abarca numerosos ámbitos (Unión Europea, 2022)¹⁸⁶.

En España, en Catalunya y Barcelona, el modelo de impulso urbano que históricamente se ha desarrollado desde la primera aprobación de la ley del suelo en 1956, se circunscribe a la legislación urbanística y consecuentemente en sus determinaciones. En este sentido, la redacción y aprobación del plan urbanístico corresponde a la administración estando obligada respecto a la ciudadanía, a informar y a recoger y responder las alegaciones que se formulen.

La transferencia de las competencias en materia de urbanismo permitió agilizar la gestión y a su vez incorporar nuevos instrumentos en el proceso de aprobación y desarrollo del planeamiento. En lo referente a la gestión, ha evolucionado hacia el plan-gestión cuyo objetivo es evitar que los planes urbanos queden sin ejecutarse. En un contexto de eficacia, se formulan de una manera extensa sistemas de gestión por cooperación entre administración y propietarios, si bien, en su aplicación en tejidos urbanos consolidados, el modelo de gestión ha sido el expropiatorio salvo en situaciones en las que el incremento de edificabilidad lo ha hecho económicamente posible. En cuanto a la participación ciudadana, reglamentada, cada vez tiene mayor peso y se fomenta desde el inicio del proceso de formalización del plan.

¹⁸⁶ Síntesis de los programas de financiación europeos.
https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/getting-funding/eu-funding-programmes/index_es.htm

Delimitación de áreas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana, ya fuera de la lógica del plan urbanístico, presentan la ventaja de su agilidad, si bien, adolecen de la fortaleza que proporciona el marco reglamentado de la legislación urbanística. Deben pues circunscribirse al acuerdo y al pacto, lo que las hace proclives a incorporar procesos participativos que las sustenten. En este sentido, los programas de ayudas a la rehabilitación proporcionan una herramienta útil para obtener los niveles de acuerdo necesarios. Escenarios en los que la participación de los propietarios de las viviendas ha formado parte del proceso.

Los programas generales de ayudas a la rehabilitación, desde la lógica de la subvención por edificio, se sitúan en escenarios en que la participación ciudadana es inexistente.

3.4.1.1. Estructuras organizativas orientadas a proyectos.

El desarrollo temporal y el alcance del proyecto es fundamental para la implantación de estructuras de gestión de los proyectos públicos¹⁸⁷.

La contextualización se deriva del carácter funcional del trabajador público y en este sentido, proyectos con un recorrido de cuatro o cinco años no son adecuados para la internalización administrativa puesto que plantean un problema de continuidad laboral al finalizar el proyecto. Es decir, la temporalidad no encaja con las condiciones y el carácter funcional del trabajador público. En estos casos, con la finalidad de eludir el conflicto laboral y una apuesta por una mayor eficacia, se interponen estructuras de gestión externas o de carácter mixto.

En situaciones en las que la dimensión del proyecto es muy amplia, la creación de organizaciones públicas autónomas resulta una de las posibilidades a desarrollar.

La eficacia de los programas de intervención urbana, dependen en buena medida del modelo de gestión con el que acompañan. La internalización o externalización de las competencias de gestión ha sido y es uno de los aspectos clave en el discurso interno de la administración pública

¹⁸⁷ Carles Martí, en la entrevista, establece una relación directa entre el alcance del proyecto y la estructura organizativa para desarrollarlo.

La experiencia de gestión en las ciudades de España:

La competencia en materia de vivienda fue transferida del estado a las comunidades autónomas. Los procedimientos que se articulan con la finalidad que los entes de gestión dispongan de cierta autonomía y de espacios de coordinación con los responsables autonómicos y municipales en materia de vivienda.

Con el objeto de gestionar las cuestiones de vivienda, en las principales ciudades de España, se han creado organizaciones que bajo diferentes tipologías empresariales gestionan la mayor parte de los contenidos habitacionales. Como, entre otros, la creación y adjudicación de vivienda protegida, rehabilitación y ayudas al pago del alquiler.

Se debe tener en consideración que el municipio de Madrid engloba la mayor parte de la comunidad autónoma. Las relaciones en materia de vivienda se establecieron en 2005, en base a un convenio marco de escaso contenido. Actualmente, en lo referente a los programas subvencionados de rehabilitación, los acuerdos se establecen mediante comisiones bilaterales entre el ayuntamiento, la comunidad autónoma y el ministerio.

En Madrid, la EMSV, “Empresa municipal de vivienda y suelo”, una Sociedad Anónima dependiente del área delegada de vivienda, y esta, del área de gobierno de desarrollo urbano del ayuntamiento. Las competencias que tiene asignadas (EMVS, 2022)¹⁸⁸, entre otras, contemplan la creación de obra pública de nueva construcción, los programas de rehabilitación en el parque residencial privado, diferentes programas de acceso a la vivienda regulados por un registro de solicitantes y un programa de movilización del parque privado de vivienda. Estratégicamente, Incorpora un equipo de servicios sociales.

En Barcelona, se creó en 2009, el “Consorti de l’habitatge de Barcelona (Consorti Habitatge, 2009)¹⁸⁹”, al amparo de la carta de Barcelona, como instrumento de coordinación del ayuntamiento con la comunidad autónoma. La entidad gestora, el IMHAB , Institut Municipal d’Habitatge i Rehabilitació, tiene asignadas las funciones relacionadas con la vivienda en Barcelona. Ayudas económicas para evitar la exclusión residencial, procesos sancionadores, la promoción de nueva vivienda pública, rehabilitación. Si bien, convive con otros órganos municipales que

¹⁸⁸ Estatutos de la Empresa Municipal de la vivienda y Suelo de Madrid.
<https://www.emvs.es/Transparencia/IIO/Normativa/Documents/nAplicable/nInterna/ESTATUTOS%20de%20la%20EMVS%20del%2028%20de%20abril%20del%202022.pdf>

¹⁸⁹ Estatuts del Consorci de l’Habitatge de Barcelona.
https://dibaaps.diba.cat/vnis/temp/CIDO_bopb_2009_08_20090803_BOPB_20090803_015_018.pdf

gestionan programas de rehabilitación, el “Institut Municipal d’Urbanisme”, “Foment Ciutat SA.”, o el “Institut Municipal del Paisatge Urbà”, se ha establecido un sistema de dependencia en cuanto a las ayudas económicas y de coordinación en cuanto a los programas.

En Valencia, el ayuntamiento dispone de una concejalía de vivienda desde la que se promueve vivienda protegida y el registro para su acceso, si bien no se tiene conocimiento de la creación para la ciudad de una sociedad gestora que asuma amplias competencias en materia de vivienda. Las funciones las gestiona directamente la conselleria d’Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori de la Generalitat Valenciana.

En el caso de Zaragoza, una empresa pública creada bajo la tipología de Sociedad Limitada Unipersonal, “Zaragoza vivienda” tiene asignada las funciones relacionadas con vivienda y rehabilitación. Entre otras atribuciones (Zaragoza Vivienda, 2018)¹⁹⁰, gestiona promociona y construye vivienda protegida y diseña y desarrolla programas de rehabilitación y regeneración urbana.

Las modalidades de empresa y las materias para gestionar en la mayor parte de las ciudades españolas responden a alguna de las modalidades presentadas. En las ciudades donde se ha constituido una empresa de gestión, bajo diferentes tipologías empresariales, son totalmente públicas.

Por otro lado, con la excepción de la promoción de vivienda protegida que incumbe al ayuntamiento, el nivel de competencias que la ciudad asume en materia de vivienda está relacionado con la colaboración interadministrativa autonomía y gobierno local.

Este análisis descriptivo, nos permite constatar que la gestión en rehabilitación y en políticas de vivienda, se pueden desarrollar con independencia del modelo de sociedad que constituya el municipio. Si bien, las empresas de gestión, deben contar con cuatro principios básicos: la necesidad de cooperación interadministrativa, la implicación vecinal, la transversalidad en los campos de actuación y una evaluación.¹⁹¹

La eficiencia de la gestión no dependerá de la modalidad de la sociedad, sin embargo, depende en gran medida de la existencia

¹⁹⁰ Estatutos de la empresa municipal Zaragoza Vivienda.
https://www.zaragozavivienda.es/M01_HOME/documentos/2%20Estatutos%20adaptados%20a%20los%20estatutos%20tipo.pdf

¹⁹¹ Oriol Nel-lo, en la entrevista, identifica las claves de creación de empresas de gestión. La empresa municipal Foment Ciutat, ha sido creada bajo estos principios con el objetivo de gestionar el Pla de Barris.

de una entidad instrumental, básicamente cuando existe una transversalidad en los niveles de actuación. Son otras las estrategias de la corporación municipal, de carácter político y de oportunidad, las que definen las características mercantiles de la entidad gestora.

Con independencia de la estructura, es fundamental las atribuciones que se le otorgan y la dependencia de un órgano superior dentro de la estructura administrativa ya que intervenir en competencias de otros departamentos genera recelos y oposición.

3.4.1.2. Estructuras de gestión incorporadas sobre organizaciones públicas existentes.

En el supuesto que el proyecto sea interiorizado permanentemente por la administración, las estructuras de gestión tenderán a ser internas. En este sentido, se incorpora a la organización el proyecto y los recursos necesarios para desarrollarlo. Inicialmente es habitual contar con un soporte experto externo entre tanto no se agregan a la estructura los recursos técnicos y humanos necesarios. Si bien, en ocasiones esta situación es permanente.

Como ejemplo nos referimos al programa de captación de vivienda en el mercado con la finalidad de rehabilitarla y ponerla a disposición de programas sociales de acceso. La continuidad se sustenta en la eficiencia del modelo desarrollado.¹⁹²

En cuanto al soporte externo en relación a las funciones públicas, existen un conjunto de criterios de carácter administrativo y laboral que avalan la re-internalización de estos servicios en la administración, y en este sentido, establecer las dotaciones necesarias para atenderlos. Sentencias judiciales diversas, muestran la obligación legal de la administración de internalizar al personal que se ha encargado de prestar servicios de largo recorrido temporal.

Implementar funciones en procesos de innovación requiere de un incremento importante de recursos económicos y técnicos. En consideración a que se desconoce su alcance, la tendencia lógica del ente administrativo responsable consiste en incorporar empresas externas especializadas. Con el doble objetivo de contar con su experiencia y con sus recursos por el tiempo estimado de duración del proyecto. Una vez que el proyecto innovador ha obtenido los

¹⁹² Carne Trilla, en la entrevista, considera fundamental la eficiencia. El programa desarrollado por Habitat 3 constituye un buen ejemplo.

resultados positivos esperados, se adecua añadiendo a la organización recursos propios. En ocasiones agregando parte de la estructura que la empresa externa ha proporcionado, atendiendo al vacío normativo en cuanto a la regulación laboral del personal de estas incorporaciones. (Castillo, 2017)¹⁹³

Este modelo de soporte, empleado frecuentemente en proyectos innovadores, tiene el inconveniente que supone que el proyecto se dilate en el tiempo, en ocasiones se produce la paradoja que administración y empresa contratada por la misma administración compiten en el mismo proyecto. Si el proyecto tiene una duración acotada en el tiempo, el soporte externo resulta un procedimiento eficaz.

La experiencia en la internalización directa, sin apoyo, para el desarrollo de nuevos proyectos ha sido decepcionante. La estructura funcional está desbordada por la responsabilidad y complejidad en aumento de los procedimientos administrativos. Sin la implementación adecuada de recursos, no puede atender nuevas funciones razón por la que suelen fracasar las iniciativas que se basan en este modelo. La creación de bolsas de trabajadores con el objeto de dar soporte a la ampliación de tareas administrativas tampoco ha tenido un efecto adecuado.

Soporte a la gestión mediante la contratación temporal de empresas externas.

Tanto en un contexto tradicional como en proyectos innovadores, es habitual que el proyecto y la ejecución de obras en espacios públicos, equipamiento público o vivienda pública, se contraten a empresas externas especializadas. De la misma manera se contratan otros servicios de soporte, como limpieza de espacios y edificios públicos, o de atención al ciudadano. Todo este soporte externo está regulado por la ley de Contratos del Sector Público. (Jefatura del Estado, 2018)¹⁹⁴

En este sentido abordamos, el soporte que reciben empresas municipales e institutos del ayuntamiento de Barcelona.

En un primer supuesto, relacionado con proyectos y obras, el procedimiento en esencia se sustenta en la contratación de despachos profesionales que afrontan los servicios de diseño del

¹⁹³La reinternalización de Servicios públicos. Aspectos administrativos y laborales.
https://cemical.diba.cat/cat_es/publicaciones/ficheros/CEMICAL_reinternalizacion_servicios_públicos.pdf

¹⁹⁴ Ley de Contratos del Sector Público.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

proyecto y la dirección de obras y a su vez, la contratación de empresas constructoras que ejecutarán el proyecto. En este sentido la empresa pública a través de sus técnicos ejerce las funciones básicas de impulso y control de todo el proceso. Disponer de una estructura interna especializada permite abordar un gran número de proyectos y obras que resultaría inviable atender mediante recursos propios. Una tipología de organización pública de núcleo duro, en el sentido que agrupa altos recursos económicos en un reducido grupo técnico muy especializado.

El procedimiento permite abordar procesos innovadores y asumir nuevas tendencias acordes con las políticas públicas. La amplitud de la legislación permite explorar nuevas líneas de intervención y contar con experiencia y soporte externo. La rehabilitación de naves industriales para la creación de vivienda pública de alquiler social (Ajuntament de Barcelona, 2023)¹⁹⁵, con altos niveles de sostenibilidad, o nuevos contratos centrados en la industrialización de la construcción, o la utilización del reciclaje de contenedores marítimos para construir vivienda de emergencia social (Ajuntament de Barcelona, 2023)¹⁹⁶, son retos que está afrontando la iniciativa pública.

En el contexto de servicios que no responden a proyectos y obras, es decir, servicios especializados al ciudadano, la situación tiene la tendencia a desarrollar contratos que se perpetúan en el tiempo. En este sentido es habitual que las empresas que han desarrollado el encargo estén mejor situadas respecto a nuevas adjudicaciones y continúen mediante contratos sucesivos. Los ejemplos son amplios y consultables en la web de adjudicaciones de contratos públicos (Generalitat de Catalunya, 2023)¹⁹⁷. No obstante, el inconveniente del asunto radica en la especialización y adecuación de las empresas contratadas que desde el conocimiento en detalle de los procesos pueden ofertar mejores condiciones. En este supuesto, se ha propuesto reiteradamente desde las instituciones reguladoras europeas la necesaria la interiorización pública de estas funciones que se van perpetuando.

¹⁹⁵ Viviendas para jóvenes de alquiler social en Can Fabra
<https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2021/11/11/la-promocio-dhabitatge-public-de-lloguer-per-a-joves-de-can-fabra-reconeguda-per-la-seva-proposta-arquitectonica-i-social/>

¹⁹⁶ Apartamentos APROP
https://www.habitatge.barcelona/es/noticia/las-viviendas-aprop-de-ciutat-vella-finalistes-en-los-premios-fad-arquitectura-2020_949715

¹⁹⁷ Contratación pública. Licitaciones de contratos públicos en Catalunya.
https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscp/AppJava/search.pscp?reqCode=start&set-locale=ca_ES

3.4.1.3. Resumen cualitativo de los modelos.

Se presenta una visión resumida y cualitativa sobre tipologías de organizaciones públicas o mixtas para la gestión de proyectos urbanos de rehabilitación y regeneración urbana. (Figura 37)

Se atiende a la temporalidad del proyecto y la organización interna, sus ventajas e inconvenientes en cuanto a la propia organización respecto del proyecto. Los niveles de eficacia y sus características en cuanto a los niveles de decisión y gestión.

La eficacia con la que se valoran los modelos plantea una cuestión que requiere un desarrollo en profundidad, si bien, se esbozan algunas de las razones por la que son, o no adecuadas. Se consideran los proyectos de intervención en cuanto a su recorrido temporal, sin interiorizar en su complejidad.

La internalización del proyecto de corto recorrido, en consideración a que las estructuras administrativas están consolidadas, requiere de un soporte externo especializado. Es habitual la contratación de gestión mediante concurso de servicios externos.

La relación, se establece entre responsables facilitando niveles altos de especialización y eficacia. En este sentido, el nivel de eficiencia y traslado del Know how se resiente, en el sentido en que no se establece una integración entre organizaciones, puesto que las relaciones se establecen entre los responsables de ambas estructuras. La puesta en marcha de los equipos de gestión de rehabilitación de interiores de vivienda para unidades familiares de alta vulnerabilidad requirió de un periodo de adaptación.

El modelo de absorber con personal propio programas de limitada temporalidad, conlleva necesariamente la formación necesaria y la internalización de nuevo personal, sin posibilidad de continuidad. Representa una modalidad de gestión poco eficaz y de poco uso respecto a la contratación de servicios externos mediante concurso.

En proyectos de largo recorrido, en un contexto de competencia exclusiva administrativa, se requiere la incorporación de nuevo personal que aborde las nuevas funciones. Bien en departamentos existentes o en nuevas estructuras creadas *ad hoc*. Se plantea un equipo de gestión internalizado con niveles bajos de decisión. Siempre, se requiere de tiempos de adaptación y rodaje.

Una de las líneas usuales de implementación, reside en la incorporación del personal que previamente había sido contratado

mediante concursos. Este modelo tiene ventajas innegables en cuanto a la adecuación en experiencia y conocimiento de los equipos, y a su vez acostumbra a plantear problemas de carácter legal. El servicio de información al ciudadano de las oficinas de vivienda en Barcelona, permitió continuar la atención sin interrupciones al internalizar los equipos.

Las experiencias en constituir bolsas de empleo, están más relacionadas con la finalidad de cubrir necesidades concretas y puntuales en departamentos.

La creación de sociedades públicas instrumentales para el desarrollo de programas que requieren años de aplicación, han sido ampliamente desarrolladas, demostrando altos niveles de adecuación a diferentes tipologías de proyectos. Si bien se deben estructurar bajo principios de eficiencia, incorporando a los mejores gestores y técnicos por encima de consideraciones de carácter político¹⁹⁸. La transparencia constituye el talón de Aquiles y puede ser abordado desde su creación, incorporando en sus estatutos procedimientos de control y arbitraje. Sin estas garantías, se corren riesgos de utilización indebida de funciones y recursos.¹⁹⁹

Carece de sentido crear nuevas empresas públicas en programas de corto recorrido.

La gestión en la empresa privada respecto de la pública es más ágil, puesto que no son necesarios procesos administrativos que incrementan los tiempos de gestión. Si bien, la empresa pública debe garantizar principios de concurrencia, equidad y transparencia que no son exigibles a la empresa privada. La creación de empresas de carácter público-privado se sustenta en la capacidad de inversión privada²⁰⁰.

En un contexto de desarrollo urbano a largo plazo, la capacidad financiera de la administración resulta suficiente, independientemente de las limitaciones de endeudamiento que tiene la administración. Por esta razón, el beneficio privado no compensa económicamente su aportación inversora. Por el contrario, en programas de corto desarrollo temporal, la capacidad inversora privada resulta eficaz, puesto que permite acortar tiempos de ejecución respecto de otras modalidades de gestión. En

¹⁹⁸ Carles Martí, en la entrevista, introduce la correspondencia entre la complejidad del proyecto y la necesidad de incorporar estructuras de gestión específicas.

¹⁹⁹ Daniel Jover y Juan Rubio, en la entrevista, alertan sobre casos en los que se han producido desvíos en las funciones y recursos en algunas empresas municipales.

²⁰⁰ Oriol Nel-lo, en la entrevista, pone en evidencia las limitaciones legales en la capacidad de endeudamiento de los ayuntamientos.

este sentido el beneficio público que se obtiene del ajuste temporal compensa el beneficio privado²⁰¹.

La incorporación de la empresa privada favorece la incorporación de buenos profesionales en el proyecto. No obstante, se corre el riesgo, en proyectos de largo recorrido, de una privatización de las funciones públicas.

Las experiencias de colaboración público-privadas están sesgadas hacia una cuestión de imagen. El ejemplo de Procivesa en Ciutat Vella se centró en el apoyo y colaboración en el proyecto, y no en la capacidad inversora privada. Esta fue soportada por el ayuntamiento.²⁰²

Figura 37: Síntesis de las estructuras de gestión de proyectos públicos en Barcelona:

<i>Temporalidad</i>	<i>Tipología</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Inconvenientes</i>	<i>Decisión/ Gestión</i>	<i>Eficacia</i>
A largo plazo	Absorción del proyecto por la administración	Garantías administrativas	Internalización de nuevos equipos.	Bajo nivel decisorio y alto de gestión	Media
	Creación de sociedades instrumentales	Contratación mixta de personal especializado.	Transparencia	Alto nivel decisorio y de gestión	Alta
	Creación de sociedades público-privadas	Externalización de la gestión	Privatización de funciones públicas	Alto poder decisorio y alto de gestión	Baja
A corto plazo	Absorción del proyecto por la administración	Soporte externo especializado	Procesos de contratación	Alto nivel decisorio y bajo de gestión	Alta
	Creación de sociedades público-privadas	Acorde directivas europeas	Personal mixto	Bajo poder decisorio y alto de gestión	Alta

Fuente: Elaboración propia

²⁰¹ Josep M Domingo y Jordi Falcó, en la entrevista, tienen cierta desconfianza sobre la creación de empresas público-privadas y apuestan por la internalización de los servicios.

²⁰² Pere Serra, en la entrevista, explica que el endeudamiento de Procivesa, de 120 millones de euros, para su programa de regeneración urbana y de inversiones se sostiene con el aval del ayuntamiento.

3.4.2. Las sociedades instrumentales en Barcelona.

En el contexto del establecimiento de los primeros ayuntamientos democráticos, en el caso de Barcelona comportó un proceso de descentralización de las competencias municipales hacia la constitución de regidurías en los distritos municipales (Ajuntament de Barceloona, 1974)²⁰³.

Afianzadas las competencias de los distritos, la administración municipal 2.0 propuesta por el alcalde Jordi Hereu, inspirada en el ideario de la nueva gestión pública, (Hereu & Puig, 2011) acaba por modificar las estructuras de gestión municipales.

Organización municipal:

En estos momentos el ayuntamiento de Barcelona se organiza bajo un modelo formado por estructuras de gestión y estructuras políticas. En el contexto político, una estructura de carácter territorial que arropa el conjunto de temáticas municipales sobre cada uno de los diez distritos. En el contexto de gestión, agrupa ámbitos temáticos del conjunto de la ciudad. Un conjunto de organismos y entidades públicas gestoras desarrollan competencias específicas delegadas.

Los órganos de gestión de Barcelona (Figura 38) se crean en función del tiempo de vida para el que se constituyen, las competencias que se le asignan y el nivel de vinculación con la estructura funcional del ayuntamiento.

Organismos autónomos locales, corresponden a los institutos municipales con contenidos específicos, como: deportes, mercados, informática, educación o hacienda. Con personalidad jurídica propia y autonomía de gestión, se constituyen por competencias, absorbiendo temáticas propias de su área de capacitación.

Las entidades públicas empresariales, corresponden también a institutos municipales a los que se encarga la realización de actividades de gestión de servicios públicos. Son susceptibles de contraprestación y se rigen por el derecho privado. Como: cultura, urbanismo o vivienda.

²⁰³ Descentralització i participació ciutadana.
<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/99970>

Figura 38. Organización de entes dependientes del ayuntamiento de Barcelona.

ORGANISMOS AUTONOMOS LOCALES	S.M CON PARTICIPACION MINORITARIA	FUNDACIONES	SOCIEDADES MERCANTILES MUNICIPALES
	ENTIDADES PUBLICAS EMPRESARIALES	CONSORCIOS	ASOCIACIONES

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona²⁰⁴

Las sociedades mercantiles municipales, se constituyen como empresas de capital completamente municipal o superior al 50%. Sociedades a través de las que el ayuntamiento gestiona servicios públicos en condiciones equivalentes a sociedades privadas. Son un ejemplo: Barcelona Servicios Municipales, Cementerios, Tratamiento de residuos o Foment Ciutat.

Los consorcios con otras administraciones, dependientes o no del ayuntamiento de Barcelona como Bibliotecas, la agencia de la energía o vivienda.

Se ha presentado la complejidad instrumental de la administración de Barcelona con el objeto de poner en evidencia la necesidad de las administraciones de formalizar empresas de gestión fuera de la estricta organización municipal.

La cuestión no es exclusiva de la ciudad de Barcelona, todas las ciudades del estado mantienen estructuras instrumentales de gestión con idénticas tipologías. En las ciudades europeas encontramos la misma recurrencia de modelos.

Esta universalidad en el empleo de sociedades de gestión responde a una cuestión de eficiencia. Es decir, con el objeto de gestionar temáticas públicas eficientemente, se crean los organismos adecuados bajo la modalidad que mejor responda y además, en un contexto de eficiencia, al ser organismos especializados, disponen del conocimiento para proponer los programas más eficientes.

Sean estas, entidades públicas empresariales, o sociedades públicas mercantiles, que por razones de financiación del programa a desarrollar o por la posibilidad de adecuación en la contratación

²⁰⁴ Para una mayor comprensión de la organización y características de las entidades dependientes del Ayuntamiento de Barcelona se puede consultar online el web: <https://ajuntament.barcelona.cat/ca/organitzacio-municipal/ens-dependents>

del personal, pueden responder mejor a sus competencias estatutarias de gestión.

○ bien consorcios, por la necesidad y las ventajas que ofrece una correcta relación interadministrativa que permita una cofinanciación de políticas y el encaje interdepartamental.

○ sean institutos municipales, puesto que la estructura funcional que los constituye les permite la absorción de capacidades de una gestión administrativa de competencias estrictamente funcionariales con las ventajas que otorga el contenido sectorial de su actividad

En definitiva, la administración local establece, en un contexto de eficiencia y eficacia, la mejor manera de resolver las diferentes cuestiones en relación con la gestión que mejor se adaptan a sus necesidades.

Empresas instrumentales para la gestión de programas urbanos.

El conjunto de sociedades completamente públicas, en estos momentos hoy disueltas, se establecieron con unos objetivos estratégicos.

Se crearon empresas cuyo ámbito de actuación fue el distrito en el que operaban. ProEixample, (1996-2019), con la finalidad de promover la rehabilitación del distrito y el desarrollo urbanístico para disponer y proyectar nuevos interiores de manzanas en el ensanche²⁰⁵. ProNoubarris (2009-2011) para la rehabilitación y regeneración urbana del distrito. Procivesa en Ciutat Vella creada en 1990, como hecho diferencial tenía la particularidad de haberse constituido como una sociedad de capital mixto. Fue la inspiradora del modelo territorial, si bien, ya se disponía de la experiencia de las empresas creadas para los juegos olímpicos de 1992.

22@²⁰⁶ (2000-2019) Creada para el desarrollo de la estrategia de renovación urbana del distrito de Sant Martí, en un contexto de reconversión de antiguos almacenes y fábricas obsoletas bajo un nuevo modelo de ciudad.

Bagursa (2000-2019), con el objeto de promover en la ciudad el desarrollo y gestión del planeamiento y la construcción y mantenimiento de obras de urbanización. En definitiva, concluir el

²⁰⁵ Una aproximación de las intervenciones en Interiores de manzana desarrollados por Proeixample, lo podemos consultar en el web:
https://elglobusvermell.org/wp-content/uploads/2019/03/jardins-eixample-cat_web-compressed.pdf

²⁰⁶ Respecto al proyecto del 22@ de Barcelona podemos ampliar la intervención consultando el web:
<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/90727/1/5984.pdf>

proceso de desarrollo desde los planes urbanísticos, su gestión y urbanizar. Otros operadores desarrollarán la edificación. Fue absorbida por el Instituto Municipal de Urbanismo.

La cuestión reside en la razón por la que empresas útiles, eficientes y creadas con objetivos claros se liquidan. Una de las razones que se esgrimen, la encontramos en los propios estatutos de constitución que prevén un horizonte temporal limitado. Si bien, es posible reconducirlas con objetivos y contenidos semejantes como lo fue el paso de PROCIVESA a Foment Ciutat SA.

Una parte de los expertos entrevistados²⁰⁷, con carácter general, consideran otros motivos relacionados con la orientación política de los miembros de los consejos de dirección y los cuadros de mando sin señalar ningún caso en concreto.

Así mismo también se alerta sobre la posibilidad de utilización de la empresa para otros usos no contemplados, sociedades marioneta que quedan fuera del control y la intervención pública²⁰⁸.

3.4.3. Sociedades de economía mixta. Unión Europea.

Una alternativa, la contratación de empresas por la administración, se fundamenta en la capacidad financiera privada que permite concentrar políticas públicas en periodos cortos de tiempo, de esta manera, proporcionar agilidad en la gestión ya que no será necesario gestionar numerosos concursos. Todo ello en un contexto de colaboración honesta entre administración y sociedad civil²⁰⁹.

Se persigue el objetivo de dotar de mayor eficiencia y eficacia la gestión pública mediante colaboraciones que incorporen las ventajas de ambas tipologías de empresa.

Procivesa, y su continuidad en Foment de Ciutat Vella SA, se creó como empresa de economía mixta encargada de la gestión de la transformación urbana del Centro Histórico de Barcelona. Si bien actuó como una empresa municipal, la incorporación de accionistas favoreció en muchos aspectos su gestión y dejó entrever a finales de la década de los 80, las ventajas que este tipo de empresas podía proporcionar. En este sentido, las empresas de servicios que

²⁰⁷ Se identifica el concepto en las entrevistas a Daniel Jover, Pere Serra, Josep M Domingo y Jordi Falcó.

²⁰⁸ Se recoge de las entrevistas a Juan Rubio y Daniel Jover. o

²⁰⁹ Jordi Martí, en la entrevista, introduce el concepto de agilidad en la gestión desde una concepción público-privada.

formaban parte del accionariado facilitaron la reurbanización de calles y espacios públicos. Los servicios fundamentales agua, gas, alcantarillado y electricidad, obsoletos, debían de cambiarse, lo que propició la elaboración de acuerdos que permitió, una buena interlocución entre técnicos y el consiguiente ahorro de tiempo y económico en beneficio de ambas partes.

La capacidad de endeudamiento de que disponía Procivesa, propició una inversión al inicio del programa con el objetivo de recuperar parte del coste del programa. Mediante operaciones de compra de edificios al inicio del programa, la finalidad fue recuperar una parte de la inversión mediante el beneficio de la venta una vez concluido el programa, ARI. Si bien, finalmente las viviendas adquiridas fueron necesarias para su adjudicación con el fin de completar el programa público.²¹⁰ Las altas plusvalías que genera la intervención urbana, como se observó en Ciutat Vella (Uzqueda, Instrumentos para la recuperación de plusvalías, en un modelo sostenible de financiación de políticas públicas de rehabilitación desde el análisis de Ciutat Vella, Barcelona, 2010)²¹¹, representan un importante activo a considerar desde el diseño de la intervención urbana.

Las directrices europeas han apostado por empresas de economía mixta, así mismo el plan de recuperación transformación y resiliencia presentado por el gobierno y un real decreto de medidas para la ejecución del plan, apuesta por el desarrollo de empresas de carácter público-privado.

Son numerosas las ventajas de las empresas mixtas y sus posibilidades para la innovación que atienden a el fuerte apoyo institucional, el liderazgo estratégico de la administración, la definición de objetivos compartidos y el grado de profesionalidad de los gestores. En este sentido se apuntan los ejemplos en Barcelona de cohousing.

3.4.4. Equipos de gestión. El contexto humano.

Se han ensayado todo tipo de empresas, no hay una fórmula infalible, todo depende de la calidad humana y profesional de quienes dirijan y gestionen esas sociedades²¹².

²¹⁰ Pere Serra, en la entrevista, contempla la cuestión de la recuperación de plusvalías al inicio de la intervención. Una oportunidad no solamente económica sino también estratégica.

²¹¹ Instrumentos para la recuperación de plusvalías, en un modelo sostenible de financiación de políticas públicas de rehabilitación desde el análisis de Ciutat Vella, <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/337091>

Prestar atención a los equipos de gestión, su diseño, atribuciones y margen de maniobra es fundamental para la buena marcha de los proyectos. Más allá de la estructura de la empresa de la que forman parte, estas características deben estar bien definidas y la organización debe adecuarse a las funciones que deben desempeñar, aspecto que en mayor medida se evidencia en la intervención en entornos vulnerables (Deboulet, 2007)²¹³.

En un contexto reduccionista, con limitaciones, podemos considerar dos modelos:

El primero, aquel que se relaciona directamente con programas generales derivados de subvenciones públicas. Los que los equipos de gestión están centrados en la orientación y asesoramiento al ciudadano y en la correcta tramitación de las ayudas y el cumplimiento de las condiciones que establece la normativa.

En este contexto, en la medida que la entidad gestora incorpora otras funciones, desde un enfoque integrador, incorpora otros perfiles profesionales que se interrelacionan con el resto de programas de manera transversal. Este es el caso de las oficinas de vivienda de Barcelona o Madrid, en Zaragoza donde se han incorporado funciones equivalentes a los servicios sociales.

El segundo modelo, aquel que se relaciona con la aplicación de programas urbanos transversales en entornos con una temporalidad y objetivos definidos. En estos casos:

- El nivel de recursos económicos acostumbra a ser mayor.
- Los equipos pluridisciplinarios, orientados hacia el logro de los objetivos establecidos
- Con un mayor nivel de motivación y capacitación.

Como ejemplo, el desarrollo de los programas acogidos a la ley de barrios en Catalunya, y en la misma línea, la gestión de programas acogidos a programas de cofinanciación europea, que se gestionaron mayoritariamente a través de oficinas creadas específicamente para la gestión del programa.

²¹² Daniel Jover, en la entrevista, considera que más allá del diseño y características de la empresa de gestión, sus resultados dependen de su capital humano.

²¹³ Restructurer l'habitat précaire. Récits de "meilleures pratiques"
<https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2007-4-page-67.htm>

3.5. Visión experta de la gestión pública en programas urbanos.

La visión experta en relación con la participación ciudadana en las políticas de intervención urbanas es contrastada y en ocasiones antagónica. Los niveles de corresponsabilidad devienen el quid de la cuestión. Se presenta el nivel de respuesta en las entrevistas realizadas según las temáticas abordadas. (Figura 39)

En términos generales se observa que las personas expertas entrevistadas, cuya actividad profesional atañe a un enfoque social de la transformación urbana, reclaman una mayor implicación y responsabilidad en las decisiones, y a su vez, manifiestan un desencanto de la situación, en la que perciben bajos niveles decisorios de la población y las entidades sociales.

En las cuestiones relativas a la participación ciudadana y el papel de la administración, existen similitudes en un marco contextual entre las personas entrevistadas, en el sentido de fortalecer los procesos y en la alerta de las dificultades que entraña. Asimismo, en las ventajas y la oportunidad que conlleva la proximidad entre administración y ciudadano.

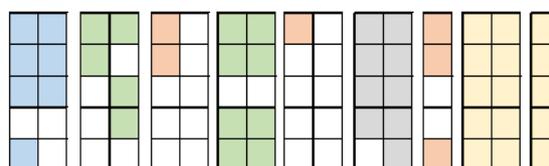
En relación a las empresas de gestión se produce una disparidad de criterio y a su vez se constata que se analiza una cuestión muy específica, por ello, salvo en los entrevistados que disponen de una experiencia en gestión de empresas públicas, no se interioriza en los detalles.

Figura 39: Resumen de temas tratados en cada entrevista

Participación ciudadana y estructuras de gestión

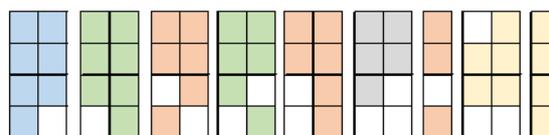
Participación

- Nivel de participación y corresponsabilidad
- Evolucion respecto toma de decisiones
- Indicadores en participación y gobernanza
- Rol de los expertos
- Legitimación de los intereses privados



Estructuras de gestión

- Visión del modelo de economía mixta
- Organizaciones para gestionar proyectos
- Internalización vs externalización de equipos
- Responsabilidad - decisión vs gestión



Fuente: Elaboración propia sobre entrevistas realizadas

Se presenta un cuadro resumen sobre el entorno de las aportaciones de cada experto entrevistado. Efectivamente se responde a aquellas cuestiones que se relacionan directamente con su conocimiento y experiencia, en buena medida las ausencias se deben atribuir al devenir de la entrevista.

Visión académica y desde la responsabilidad en políticas públicas urbanas.

Desde la visión que ofrece el conocimiento académico y la responsabilidad en el diseño y puesta en marcha de planes de rehabilitación y regeneración urbana, se alerta que el encaje de la participación ciudadana se establece hacia una ciudadanía receptora de las políticas urbanas, en contraposición con una posición de protagonismo necesaria para que se establezca relación productiva. En los procesos participativos existen procedimientos y a su vez se deben tener ciertas cautelas, en este sentido es fundamental generar confianza.

Se advierte que los procesos participativos no son perfectos, no son sencillos y tienen importantes obstáculos y deben reunir dos requisitos, la voluntad de la administración y una ciudadanía organizada, dos requisitos de difícil concurrencia. Se hace necesaria una complicidad mediante una diagnosis compartida, unos objetivos compartidos, aprobar las actuaciones, y en su aplicación implicar al vecindario. En este sentido, se deben potenciar las estructuras adecuadas con el fin de evitar procesos viciados por una participación sesgada.

Es en el municipio donde concurren las demandas ciudadanas, los procesos y las emergencias, las administraciones superiores no tienen este contacto. Es muy difícil traducir políticas urbanas locales en movilizaciones ciudadanas y organizaciones supralocales. Por otro lado, los cuerpos intermedios, eso que no es sociedad y tampoco administración, que no son partidos, sindicatos, organizaciones..., todo este tejido está en crisis.

Un movimiento social se forma de la conjunción de necesidad y de oportunidad. Pretender la implicación permanente de la ciudadanía no es fácil, no obstante, si consigue que las instituciones hagan suyas sus reclamaciones, una vez se ha institucionalizado, tiene un efecto movilizador enorme.

A partir de la participación en el barrio sería posible llegar a fomentar la existencia de un movimiento ciudadano o de una ciudadanía más alerta. En un proceso evolutivo, llegar a la

autogestión es muy difícil, quizás en ámbitos menores como una cooperativa.

En lo que respecta a las estructuras de gestión, más allá de las particularidades mercantiles, se insiste en el contenido que se debe desarrollar. La necesidad de cooperación interadministrativa, la implicación vecinal, la transversalidad en cuanto a actuar sobre todos los campos y la evaluación.

Las administraciones operan sectorialmente, y son suspicaces respecto a sus competencias. Desde este punto de vista, las políticas de rehabilitación si son verdaderamente transversales, pueden llevar la semilla de una transformación más productiva.

La vinculación en este contexto de implicación interdepartamental debe de referirse a la administración que representa a todos. Un organismo específico presenta beneficios de coordinación. Se apuesta por una empresa de capital totalmente público, que pudiera incorporar recursos privados, pero desde el interés público.

Se conocen experiencias en las que las plusvalías que genera la intervención urbana se reinvierten, son mecanismos de previsión de la recuperación²¹⁴. El discurso se centra en qué ocurre con las plusvalías, y en quiénes son los beneficiarios de la actuación pública.

Tras el programa de regeneración en Ciutat Vella, la presión inmobiliaria en la búsqueda de una mayor rentabilidad provocó un conjunto de disfunciones; Mobbing inmobiliario, alquiler de infravivienda y sobreocupación. En este sentido, tiene cierta lógica considerar que los beneficiarios deben ser los ciudadanos y a su vez que deben existir ciertos mecanismos de control, en el mismo programa, con el objeto de evitar efectos no deseados. La administración pública debe ocuparse y garantizar una redistribución de la riqueza generada por transformación urbana y el uso del espacio urbano como recurso. Esto conlleva que las plusvalías se apliquen en la redistribución de la riqueza (Madrid & ONU, 2016)²¹⁵.

²¹⁴ Daniel Jover, en la entrevista, al igual que Pere Serra considera la captura y reinversión de las plusvalías que genera la actuación pública.

²¹⁵ Regeneración urbana. Jornadas de trabajo.
https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-06/urban_regeneration.pdf

Visión desde la gestión, la evaluación y el análisis de las políticas públicas

Desde la visión en la evaluación y análisis de las políticas urbanas, la participación ciudadana se vincula a la experiencia en proyectos concretos. Desde esta perspectiva se pone de relieve un defecto habitual de la administración en el proceso de diseño y ejecución de programas urbanos, no contar con la ciudadanía. Situación que desbarata proyectos que técnicamente son adecuados. Contrariamente tras procesos de participación mejoran el proyecto y el proceso de gestión.

Así mismo se advierte que la desafección ciudadana crece con la lejanía de la administración y se apuntan algunas ventajas al crear oficinas en distritos o barrios. En este sentido se alerta sobre la existencia de ámbitos en la ciudad en los que la población no tiene capacidad financiera ni organizativa. En este supuesto, la administración debe tomar una iniciativa sustentable puesto que en definitiva es quien dispone de los datos y los recursos.

En cuanto a la gestión, se considera que la incorporación de un operador externo que acometa toda la gestión es una buena fórmula perfectamente aplicable. Las experiencias de éxito generan confianza.

La intervención pública se sustenta bajo un principio de desinterés privado. En este sentido, en los programas de rehabilitación, en entornos en los que por vulnerabilidad y complejidad no existe la posibilidad de una iniciativa privada, esta debe de ser pública. Donde exista la posibilidad con la finalidad de agilizar procesos, sociedades mixtas. No serían necesarias donde la iniciativa privada es suficiente²¹⁶. La legislación introduce la figura de la entidad colaboradora que puede ser de utilidad.

Visión desde la responsabilidad técnica y el diseño urbano

La Comisión Gestora del Área de Rehabilitación Integrada de Ciutat Vella, a finales de la década de los 80 formada por ayuntamiento Generalitat y entidades sociales, constituyó un pilar que generó una escasa confrontación. Si bien se debe considerar la

²¹⁶ Juan Rubio del Val, en la entrevista establece estos tres escenarios.

existencia de un alto empoderamiento de los movimientos vecinales²¹⁷. Un escenario excepcional, ahora imposible.

Los responsables técnicos evidencian la necesidad de implementar procesos de participación. Si bien alertan de las dificultades de los vecinos para tomar decisiones y en este sentido sería positivo dotarlos de asesores independientes²¹⁸.

Se advierte sobre grupos interesados, con argumentaciones convincentes, en los que la manipulación es evidente. Así mismo se constata el desinterés de la ciudadanía por las políticas públicas y se aboga por la representación experta de los intereses ciudadanos.

En relación con la gestión, se considera que las empresas públicas aportan beneficios que derivan del conocimiento de conjunto de la intervención, visión que no se tiene desde las estructuras de la jerarquía administrativa. La concentración en una entidad de las diferentes facetas del trabajo permite llegar a niveles altos de comprensión imposibles en una estructura burocrática. Por otro lado, evitan el colapso y la lentitud en la gestión. Un modelo que consiste en crear empresas por necesidades, que rinda cuentas, pero centrada en la eficiencia.

Así mismo, la estrategia reside en evitar una confrontación administrativa, desde la perspectiva de las competencias. En el contexto de crisis económica, se consideró que la eficiencia estaba en la concentración y que estas empresas, mal utilizadas, eran un riesgo de nidos de políticos en consejos de administración.

Visión desde la responsabilidad pública y conocimiento político

Se aborda la existencia de una crisis de participación y se pone sobre la mesa la falta de heterogeneidad de vecinos y entidades. La participación institucional cada vez es menor. Por otro lado, en temas que afectan a la vida del ciudadano, la participación es imprescindible.

Si bien se consideran adecuados los cauces establecidos, se propone una participación directa y vinculante²¹⁹. En las consultas

²¹⁷ Pere Serra, en la entrevista, valora el empoderamiento vecinal como un elemento catalizador de la confrontación. En el caso de la regeneración urbana de Ciutat Vella.

²¹⁸ Aurora López, en la entrevista, considera que la formación de los interlocutores vecinales obviamente no tiene un alto nivel técnico.

²¹⁹ Jordi Martí, en la entrevista, propone que en las consultas de los grandes proyectos urbanos la participación sea vinculante y alerta sobre la posibilidad de manipulación.

en grandes proyectos urbanos, los procesos participativos no funcionan. Los ciudadanos se quejan de las empresas que se contratan para dirigir el proceso y utilizan mecanismos que redirigen el resultado.

Con la finalidad de evitar el conflicto, cuya consecuencia es la paralización de los programas, es imprescindible e inevitable que la rehabilitación de un barrio se desarrolle con transparencia, voluntad de diálogo y capacidad para incorporar propuestas.

Se apunta que los procesos participativos deben llegar hasta el proceso de gestión, el retorno a situaciones anteriores no es constructivo.

En el ámbito de la gestión, se considera que en función del proyecto será o no necesaria la creación de una empresa instrumental, en este sentido, debe adaptarse en función de los tiempos, los objetivos y las temáticas. Serán adecuadas en proyectos de largo recorrido y en aspectos sectoriales que no comprometan las responsabilidades específicas funcionariales que por ley no se pueden derivar.

Es necesario contar con empresas instrumentales totalmente municipales, si bien, en función de los objetivos y el sector, la administración debe tener la capacidad de mantener o crear empresas municipales o mixtas. No obstante, existen procesos administrativos que no es posible derivar.

La administración pública no está especializada en algunos sectores, como vivienda social, no tiene sentido crear empresas municipales si existen operadores expertos que pueden encargarse de la gestión. Tiene sentido la filosofía de la colaboración público-privada, siempre desde un liderazgo público.

“En el caso de barrios conflictivos, quizás la visión integral es más adecuada y la internalización más necesaria”.²²⁰

Visión desde la responsabilidad en la gestión de empresas públicas

Los aspectos relativos a la participación ciudadana en relación con la intervención de la empresa pública, no se aborda

²²⁰ Carles Martí, en la entrevista, indica una cuestión relevante. En barrios complejos es aconsejable adoptar proyectos integrales.

explícitamente. Con la única excepción del caso del Pla de Barris,²²¹ un programa urbano con un alto nivel de participación ciudadana. El resto de las entrevistas, la cuestión de la participación ciudadana queda relegada, ya que la carga de la conversación se centra en cuestiones económicas y de estructura de operativa.

En este sentido se indica que el tejido asociativo tiene marcadas diferencias en función de los barrios de Barcelona. Desde esta visión en la gestión, se insiste en la necesidad de crear una esfera de confianza compartida, fundamentada en una correcta interlocución entre todos los implicados. Se pone en crisis el posicionamiento dictatorial de algunos técnicos, y se valora positivamente el esfuerzo de vecinos por comprender tecnicismos administrativos.

En cuanto a las relaciones interadministrativas, la calve también está en generar confianza que se va adquiriendo mediante la resolución positiva del encargo. Realmente existen reticencias internas, si bien, cuando se asume un alto nivel de eficiencia conlleva un alto nivel de confianza.

En relación con la gestión, se considera que, si el proyecto tiene envergadura, una oficina especial para desarrollarlo sería lo adecuado. En empresas instrumentales, el cimiento está en el proyecto, asociado a un presupuesto y debe ser claro.

Si surgieran novedades deben poder trasladarse a otros niveles de decisión. En este sentido, existe un liderazgo incorporado en el mismo proyecto y este está consensuado.

La legislación mercantil es mucho más ágil que la administrativa. En este sentido la administración se ha dotado de sociedades que le han permitido una gran flexibilidad con el objeto de formalizar contratos vinculados a proyectos, situación que genera oportunidades de éxito. Se puede contar con estructuras y equipos adecuados para impulsar y posibilitar una adaptación de la empresa a los objetivos y características del encargo. Si bien, como toda empresa pública, está supeditada al cometido que fijan sus estatutos y al control y rendición de cuentas de la intervención municipal.

También la clave está en ser muy disciplinado, en asumir cuál es nuestro papel. Tener claro que se trabaja en el contexto que los

²²¹ Ana Terra, en la entrevista, aborda el proceso de participación ciudadana como uno de los contenidos clave de una empresa de gestión.

proyectos sean viables, en aquello que la organización pública quiere que se ejecute, y el modelo funciona.

Visión desde el trabajo solidario.

En un primer encaje de la cuestión, se establece desde una visión de la administración, en la es depositaria de la voluntad popular, si bien, inmediatamente después se indica que se debe dar margen a la voluntad vecinal, y en este sentido, quizás se debería posicionar al vecino en el inicio de la cuestión. Esto lo evidencia, la existencia de numerosos planes que no han prosperado por oposición vecinal.

Se imputa a la administración una falta de credibilidad en los procesos participativos. Involucrarse en los proyectos comporta un doble beneficio, el de proximidad e incidir en el resultado. Se estima necesaria la figura del experto desinteresado que pueda contrastar intereses.

También se ponen de relieve las incongruencias de la administración, en un contexto teóricamente homogéneo, se aprecian notables diferencias en función del técnico municipal con el que dialogas.

En relación a la gestión, se evidencia las limitaciones de la administración en cuanto a sus posibilidades de ejecución de proyectos, por lo que cuenta con la posibilidad de contratación de empresas privadas adecuadas.

El modelo de empresa de economía mixta se percibe positivamente, si bien, sin perder el control público. En este sentido, se debe involucrar a la empresa privada en los temas públicos mediante acuerdos y con una clara finalidad de utilidad social. Las empresas mixtas son un aliado interesante, puesto que la administración no va a disponer de los recursos económicos para desarrollar los proyectos necesarios.

Visión desde el compromiso vecinal.

Desde el trabajo vecinal se constata una visión negativa y decepcionada en los procesos de participación. Se advierten diferencias en cuanto al peso vecinal en la toma de decisiones, según

el equipo político que dirija el ayuntamiento, una realidad que se considera inadmisibile.

Tras una alta implicación en procesos participativos, el resultado es decepcionante, si bien en otros países ha funcionado, aquí se consideran un fracaso, se piensa que los resultados ya están predefinidos. En procesos participativos se debe admitir que existen otros enfoques y maneras de pensar y los políticos no ayudan

Hay una crisis generalizada de representatividad, pero existen asociaciones muy activas. Así mismo, desde la administración, si no estás en la misma línea de pensamiento te ignoran y ponen en entredicho tu representatividad.

En relación a la gestión, la postura de la representación vecinal aboga por consolidar la estructura de la administración. Se considera un problema la contratación de empresas externas, un modelo que no funciona y que vacía de contenido la labor del funcionario público.

Visión desde el conflicto social

Desde el conflicto social, la cuestión se enfoca desde la crisis de representación, se plantea si los acuerdos en una reunión multitudinaria de vecinos son más o menos legítimos que lo tomados por representantes electos. Se ha observado la degradación de la cultura democrática y la desafección ciudadana en la que no se reconoce legitimidad y prevalece un talante contestatario.

A falta de debate en ocasiones se imponen decisiones derivadas de la presión, del poder de los lobbies. El problema reside en que es mejor ampararse en decisiones de la asamblea que en liderar o coliderar procesos que requieren de autoridad democrática y legitimidad para tomar decisiones. Un ejercicio de responsabilidad.

Los espacios de deliberación y de decisión deben ampararse en argumentos técnicos, en este sentido, el papel de los funcionarios y de apoyo experto, alivia tensiones.

Se pone de relieve el efecto estabilizador de la administración al proporcionar seguridades y certezas, frente a opciones de manipulación ciudadana centrada en el miedo.

En relación con la gestión, se razona que no hay una fórmula empresarial infalible, todo depende de la calidad humana y profesional de quienes dirijan y gestionen esas sociedades, y de la calidad técnica y profesional de los trabajadores procedan del sector público o del sector privado.

Se alerta que las empresas públicas, si no disponen de un espíritu empresarial de gestión basado en la prudencia y en la cautela, se pueden convertir en un pozo sin fondo para irresponsables. Se constata la existencia de sociedades públicas que han estado fuera de la tutela e intervención pública.²²²

Se valora positivamente la fórmula de empresa mixta, si bien, se insiste en una preponderancia de lo público. “Desde ese punto de vista la fórmula mixta público-privada con primacía y prevalencia de la misión pública es la forma acertada”

Se alerta de que, en colaboraciones público-privadas la misma entidad puede proporcionar las herramientas para quedar al margen de la inspección y la supervisión pública, aspecto que daña enormemente la imagen pública.

3.6. Efectos de la gobernanza en los programas urbanos:

Posiblemente la gobernanza de los programas urbanos se ha infravalorado siendo uno de los pilares fundamentales de la eficiencia y eficacia de los programas. En la medida que la metodología de diseño y desarrollo de la intervención cuenta con todas las partes implicadas, no solamente mejora, sino que establece un equilibrio que redundará en la sustentabilidad de las propuestas.

En este sentido, las limitaciones en la colaboración interadministrativas se pueden canalizar a través de la colaboración ciudadana. Un buen ejemplo lo constituye la Comisión Gestora del ARI de Ciutat Vella que incluía representación de las administraciones implicadas en el proyecto, entidades vecinales y el sector económico y comercial. (Figura 40)

²²² Daniel Jover, en la entrevista, considera la necesidad de establecer mecanismos de control sobre la empresa pública. Un tema que en la misma dirección ha apuntado Juan Rubio del Val

Esta visión estratégica propuesta por Pere Serra²²³, primer director ejecutivo del ARI, proporciona el equilibrio necesario en el desarrollo del programa. La comisión gestora parte de un plan de actuación concertado y de una programación en la financiación de los programas. Su finalidad pues es de control de la ejecución y de corrección.

Figura 40. Esquema de gobernanza del programa ARI



Fuente: Elaboración propia.

Este esquema de gobernanza se mantiene con ligeras variantes en el desarrollo de programas transversales de intervención en regeneración urbana. Es habitual la incorporación un equipo de expertos asesores que intervienen fundamentalmente en el diseño y en el seguimiento, como se propuso en el “Pla de Barris”.

En los programas de rehabilitación arquitectónica, la gobernanza es casi inexistente. Al estar fundamentados en la subvención económica, desde la administración se establecen las prioridades en cuanto a las obras y el porcentaje de subvenciones a otorgar. El promotor es libre de solicitar o no estas ayudas y en este contexto debe seguir las indicaciones

²²³ Pere Serra, en la entrevista, considera que es estratégica la creación de una comisión gestora que incorpora a los agentes implicados. En el caso de Ciutat Vella, los posteriores programas de la ley de Barrios y el Pla de Barris han incorporado con éxito comisiones de seguimiento.

3.6.1. En cuanto a la participación ciudadana y la colaboración interadministrativa.

Resulta una cuestión compleja encajar la participación ciudadana y la colaboración administrativa en las políticas públicas de rehabilitación y regeneración urbana. Si bien, la proximidad de la escala local representa una oportunidad para la implementación de procesos y para la consolidación del tejido social asociativo.

Los estudios analizados, arrojan los peores niveles de valoración por la ciudadanía del colectivo político, por lo tanto, está en entredicho su representatividad. Desde este contexto de crisis representativa, colisionan el valor de representación de las asambleas, con el valor de representación electo.

En las escalas de indicadores sobre niveles de participación y corresponsabilidad, la implicación ciudadana se sitúa en los niveles más bajos.

En este contexto es notoria la desafección ciudadana por las cuestiones públicas, el nivel de participación en los órganos reglados es bajo y las cuestiones abordadas reiterativas. En este contexto se establecen como alternativa circuitos interesados de presión.

No obstante, la administración ha desarrollado plataformas digitales y otros mecanismos que han mejorado sustancialmente la implicación ciudadana mediante consultas. Si bien se ponen en crisis desde las organizaciones ciudadanas al considerarlas objeto de una manipulación interesada.

No solamente estamos en una crisis de representación política y también de entidades sociales. Prima la individualidad y resulta imposible llegar a acuerdos desde las asambleas. De este modo, con el objeto de consensuar programas de rehabilitación, se hace necesaria la recomposición del tejido asociativo de los barrios.

La colaboración interadministrativa funciona correctamente en el sentido en que se estructura la administración, una estructura jerárquica que traslada competencias y recursos. Los programas de subvenciones para la rehabilitación de viviendas son un buen ejemplo.

Existe un consenso universal sobre la necesidad de desarrollar políticas urbanas transversales. En este contexto, desde una visión holística que interactúa con diferentes departamentos administrativos, la cuestión se complica y se hace necesario ubicar el programa en el nivel administrativo superior que agrupe todas las temáticas.

Desde este escenario, la innovación se hace compleja y se persiste en la reedición continuada, por su equilibrio, de procesos basados en la experiencia, en el que los técnicos municipales diseñan los programas y la ciudadanía es informada. Esta situación agrava las deficiencias que venimos observando sobre debilidad del tejido asociativo, falta de representatividad y reticencias respecto a la manipulación de la administración.

Si bien la administración, elevando el nivel de dependencia, ha encontrado el modo de hacer coherente su estructura funcional con programas transversales, se deberían considerar los mecanismos que puedan mejorar la participación y desafección ciudadana.

Posiblemente sería conveniente tratar de invertir esta tendencia de exclusividad administrativa, desde la consideración del ciudadano y las asociaciones que lo representan como copromotores en el diseño de proyectos de regeneración urbana. En este sentido el proyecto permite constituirse como un eje vertebrador y potenciar los niveles de participación y el tejido asociativo.

En este contexto el conocimiento del tejido urbano representa una herramienta de gran valor.

3.6.2. En cuanto a las estructuras y equipos de gestión.

La organización de la gestión de los programas urbanos, entendida desde la óptica de la eficiencia, se observa que la administración dispone de una imagen corporativa muy lesionada y se encuentra en los niveles más bajos en la evolución de las organizaciones. Las empresas dirigidas a proyectos creadas desde la administración local, en un contexto empresarial, han permitido elevar los niveles de capacitación y gestión eficiente.

En España, si bien el tipo mercantil con el que se diseña la empresa no tiene gran relevancia con los resultados, permiten una visión más amplia sobre sus atribuciones de gestión, en este sentido, los niveles de eficiencia mejoran.

En el debate sobre la internalización o externalización en la gestión de funciones públicas, se debe considerar dos aspectos: En primer lugar, las características de la intervención, ya que no resulta conveniente externalizar algunas funciones, por incompatibilidad legal y por prudencia administrativa. En segundo lugar, el desarrollo temporal del programa, puesto que desarrollos de dos o tres años plantean problemas de índole laboral y resulta

conveniente abordar los procesos mediante la contratación de equipos especializados. Si por sus características el programa se perpetuara en el tiempo, la internalización desde la experiencia acumulada es una buena opción.

El equipo humano es fundamental. En este sentido las empresas que pueden contratar libremente sostienen que se benefician de un personal cualificado y experimentado en su línea de trabajo.

En este punto resulta imprescindible abordar una cuestión estratégica en cuanto a la gobernabilidad de las políticas urbanas. Los nexos de coordinación entre administración, sociedad civil y entidad gestora.

La experiencia de Barcelona ha puesto de relieve la necesidad de delimitar las competencias de la empresa gestora exclusivamente a cuestiones de gestión y desvincularla de cualquier aspecto decisorio. En ciutat vella fue Procivesa, las oficinas de gestión de los "Programes de barris" o Foment ciutat en el "Pla de Barris".

Un órgano de coordinación decisorio, entre la administración y entidades vecinales, respectivamente, una comisión gestora, las comisiones de seguimiento o las mesas sectoriales junto a una interrelación con los órganos administrativos.

El modelo que ha ido actualizándose, representa una buena línea actual de experiencias para el implemento de las políticas de intervención urbana.

CAPITULO 4.

LA EVALUACION EN LOS PROGRAMAS DE INTEVENCION PUBLICA.

4.1. Introducción.

Resulta lógico preguntarse sobre las causas que determinan que ciertos barrios de las ciudades continúen o inicien un proceso de degradación o contrariamente mejoren. En la introducción de "muerte y vida de las grandes ciudades" en 1961, Jane Jacobs, indicaba *"Los barrios bajos siguen siendo bajos y otros se rehabilitan solos"* Por otro lado, las inversiones públicas en regeneración urbana no siempre han sido lo positivas que se esperaba. En este sentido, también Jacobs apunta que *"Todo el arte y ciencia del urbanismo, es incapaz de evitar la decadencia..."*. Ciertamente la intervención pública es limitada en el complejo contexto de la transformación de la ciudad

En el informe de Naciones Unidas la vulnerabilidad social, se describe como *"(...) En esencia, la vulnerabilidad puede definirse como un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas. La vulnerabilidad existe en todos los niveles y dimensiones de la sociedad y es parte integrante de la condición humana, por lo que afecta tanto a cada persona como a la sociedad en su totalidad"* (ONU, 2003).

4.2. Encaje conceptual.

El conocimiento en detalle de las características urbanas resulta fundamental con el objeto de identificar y caracterizar correctamente los espacios en regresión, identificar las deficiencias, los problemas fundamentales y el potencial social y urbano.

En países como Holanda o el Reino Unido, se tiene la tradición de argumentar las decisiones mediante datos y análisis, una realidad infrecuente en la cultura de los países del sur de Europa. La Unión Europea a través del programa MEANS (Métodos de Evaluación de las Acciones de Naturaleza Estructural), en el contexto de los programas de financiación europeo, orienta hacia la promoción de un análisis crítico cuyo conocimiento resulta necesario como guía de evaluación.

En España, la creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), que a partir de julio de 2017 ha pasado a denominarse Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas²²⁴, que desde una visión de transparencia y rendición de cuentas procura “la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública, sea ésta una política, plan, programa o norma, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos)”.

Mediante una creciente evolución en digitalización de los datos, hoy se dispone de un volumen de fuentes de información georreferenciadas y herramientas que permiten abordar estudios transversales con precisión. La evaluación sobre la ciudad tiene infinidad de variables e indicadores en función de la materia que se persiga analizar. En un estudio sectorial sobre salud pública, se considerarán indicadores relativos a la contaminación, a la mortalidad, enfermedades y a su localización en el territorio. En el ámbito de políticas sociales, se tendrá en cuenta, entre otros, los aspectos relacionados con las rentas, niveles de instrucción o empleo. En el contexto de la rehabilitación y regeneración urbana, el conjunto de indicadores se amplía enormemente puesto que agrupa numerosas temáticas sectoriales. En este sentido, se establece la necesidad de una visión holística de la evaluación urbana.²²⁵

El trabajo de evaluación requiere de un equilibrio político institucional. De una reflexión metodológica y epistemológica, que aborde objetivos de evaluación, características, metodologías y herramientas. De una dimensión deontológica que identifique y seleccione la información útil. De un conocimiento teórico y conceptual de los programas. De la gestión del conocimiento en un contexto de evidencias acumuladas (Merino, 2010)²²⁶.

La marginalidad de los barrios se abordaba según conceptos segregados: urbanos, sociales y económicos (Sorribes & Perelló, 2004)²²⁷, si bien, la dimensión de la cuestión es transversal y holística. Desde esta visión global, el análisis se centra en un entramado de fuentes de datos que considera la desigualdad urbana interrelacionando conceptos propios del medio ambiente

²²⁴ Para ampliar información sobre la evaluación de políticas, es recomendable visitar el portal web del Instituto de evaluación de políticas Públicas del Ministerio de Hacienda y función Pública, junto a los documentos a que da acceso. <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas.html>

²²⁵ Daniel Jover, en la entrevista, aborda la cuestión de la evaluación desde una concepción global.

²²⁶ Fundamentos de evaluación de políticas públicas. <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia0.pdf>

²²⁷ Hacia un sistema de indicadores de vulnerabilidad urbana. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2160791>

urbano y las problemáticas sociales. Y en este sentido, el establecimiento de indicadores orienta sobre la situación de cada jurisdicción y su relación entre ellos.

Así mismo, mediante encuestas dirigidas a la población, se conocen otros aspectos de carácter subjetivo. La percepción de los ciudadanos en relación a problemáticas personales y de su entorno urbano. De esta manera, es posible contrastar datos empíricos sobre deficiencias urbanas y problemáticas que aprecian los ciudadanos.

Mediante estas fuentes de información y en un contexto temporal evolutivo, resulta posible adentrarse en el conocimiento de los barrios, desde la lógica de caracterizar los tejidos urbanos con el objeto de poder aislar indicadores que orienten sobre tendencias hacia la degradación o la recuperación urbana.

En el análisis y evaluación de las políticas urbanas, en un contexto genérico, concurren tres tipologías de estudio diferenciadas. En primer lugar, los estudios de diagnóstico, como uno de los elementos clave y básico en el diseño de los programas de intervención. En el segundo, el monitoreo de la intervención en el que se cuenta con datos de la evolución del programa y se analizan la adecuación al plan y las posibilidades de reconducción. En tercer lugar, estudios de evaluación y de impacto una vez se ha ejecutado con el objetivo de aprender y establecer mejoras en el diseño de nuevos planes urbanos.

En el diseño, es perceptivo realizar previamente un diagnóstico que identifique las claves de la intervención. En este análisis es importante identificar los problemas y las actuaciones que deben corregirlos presentando los indicadores adecuados.

La evaluación de monitoreo en los programas se centra exclusivamente en indicadores cuantitativos. Si bien la incidencia económica del programa a efectos administrativos es importante, el conocimiento monitorizado de los objetivos permite corregir desviaciones en etapas iniciales. El control de esta tipología de indicadores es inusual²²⁸. Las metodologías científicas aportan instrumentos susceptibles de consenso con la ciudadanía y que pueden utilizarse.

Con posterioridad a la aplicación de las intervenciones urbanas, es notoriamente insuficiente el nivel de estudio de impacto de los programas. En este sentido se trata de aprender de las experiencias y evitar la reiteración de los mismos errores.

Contar con los indicadores adecuados en cada fase de los programas es básico para establecer comparaciones, identificar

²²⁸ Anna Terra, en la entrevista, explica que en el programa de intervención del "Pla de Barris" se está implementando una evaluación en el desarrollo del programa.

tendencias, realizar proyecciones y determinar las relaciones causa-efecto. (Rubio del Val J. , 2022)²²⁹ Así mismo, se hace necesaria una sistematización de los factores fundamentales y de las metodologías de evaluación diferenciados en función de la fase en que se encuentre el programa. En este sentido, en el estudio de programas de regeneración urbana, serán factores determinantes el momento de la evaluación, la tipología y los criterios considerados y el objeto de la evaluación resultados y procesos.

Desde un encaje metodológico, se debe considerar que el nivel de definición del estudio sea el adecuado al programa. En este sentido, el diseño y evaluación de una intervención en rehabilitación en edificios de viviendas, requerirá un grano de definición a nivel de edificio. Esta tipología de estudio detallado, si bien establece las diferencias existentes entre situaciones contiguas, presenta el inconveniente de la estigmatización que puede provocar el detalle, con este fin, se están proponiendo novedosas herramientas de detección. (Cornado C. , Vima, García-Almirall, Uzqueda, & Asunción, 2022)²³⁰

Las políticas públicas requieren basar sus líneas de actuación en argumentos y fuentes sólidas. La intervención de las políticas públicas urbanas se está centrando prioritariamente en entornos de alta vulnerabilidad residencial. En esta dirección se está dirigiendo el análisis urbano y los recursos públicos. Desde esta visión resulta imprescindible abordar además de los estudios que acompañan a los programas de intervención urbana, de una manera particular, de metodologías de seguimiento.

4.3. Los estudios urbanos.

La evaluación del territorio en contextos de degradación urbana tiene momentos relevantes en la arquitectura y el urbanismo. Con independencia de las posibilidades de análisis, se han ido elaborando estudios en diferentes momentos históricos que evidenciaron y en cierta medida provocaron cambios en la intervención urbana.

Las condiciones de vida en las barriadas obreras en el Reino Unido (Gómez, 2017)²³¹, o en Barcelona, (Capel & Tatjer, 1991)²³²

²²⁹ Guía para estrategias locales de rehabilitación urbana.
https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf

²³⁰ Decision-Making Tool for the Selection of Priority Areas for Building Rehabilitation in Barcelona
<https://www.mdpi.com/2075-5309/12/2/247>

²³¹ Un escenario planificado del socialismo utópico.
<http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/REVISTAM/article/view/2173/1666>

condujeron a nuevas propuestas elaboradas desde una concepción social²³³. En la misma dirección, las condiciones de vida que ofrecían las barracas autoconstruidas en los asentamientos marginales de los años 50-60 en Barcelona, (Busquets, 1999)²³⁴. La necesidad de vivienda como consecuencia del proceso de industrialización del país, propició la construcción en las ciudades de polígonos de viviendas (Monclús, Díez, & García, 2017)²³⁵.

Más allá de la observación directa, se ofrecieron los datos que era posible obtener en cada momento y que sustentaban una evaluación que constataba una realidad. Datos sobre hacinamiento, enfermedades y mortalidad. Como dato anecdótico, se evaluó que en el Reino Unido, la estatura media de la población decreció en 5,4cm entre 1820 y 1850 (Escudero, 2009)²³⁶.

La cuestión es recurrente. En las ciudades, salvando las grandes diferencias entre ellas, existen entornos degradados que requieren del análisis y la intervención pública. Las ciudades europeas en entornos vulnerables reflejan de barriadas construidas con un nivel bajo de estándares de construcción, en las que residen familias de rentas bajas en buena medida, en el contexto europeo, inmigrantes extranjeros. En las ciudades de Centro América, los entornos vulnerables los constituyen asentamientos marginales, autoconstruidos sin servicios, en los que reside la inmigración del país que se traslada del campo hacia la ciudad.

Bajo esta sensibilidad se han constituido observatorios de vulnerabilidad urbana en diferentes países del mundo y en los países de Europa (Córdoba, González, & Guerrero, 2021).²³⁷. Así mismo, en España y Europa, se cuenta en el contexto urbano con numerosos observatorios de vivienda, o de rehabilitación y regeneración urbana en diferentes entornos administrativos, ciudades, agrupaciones de municipios, regiones o países.

²³² Reformas sociales, Servicios asistenciales e higienismo en la Barcelona de fines del siglo XIX (1987-1900). <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83750>

²³³ El modelo Original de la Ciudad Jardín. <http://urban-networks.blogspot.com/2016/02/el-modelo-original-de-la-ciudad-jardin.html>

²³⁴ La urbanización marginal. <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/169516> (acceso restringido)

²³⁵ Los polígonos de vivienda como legado urbanístico: Formas urbanas y espacios abiertos intermedios. <https://idus.us.es/handle/11441/57566>

²³⁶ La Revolución industrial. Una nueva era. <https://adultosmayores.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/Antonio-Escudero.pdf>

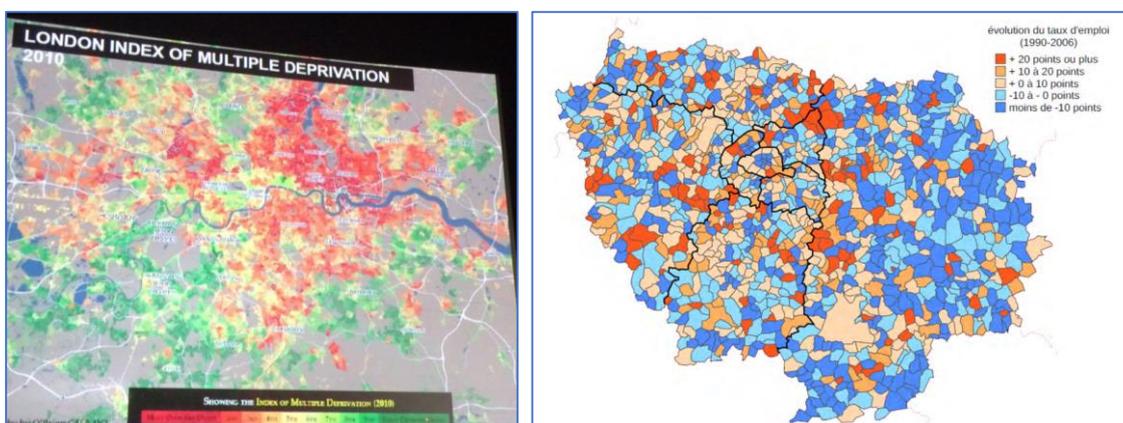
²³⁷ Observatorios Europeos de Vulnerabilidad y Pobreza urbana. Características y transferibilidad. <https://doi.org/10.24197/ciudades.24.2021.207-224>

4.3.1. Estudios para la elaboración de la intervención pública urbana.

Puesto que las directrices mundiales y comunitarias en la última década proponen la intervención en entornos vulnerables en un contexto de intervención transversal en regeneración urbana y desarrollo sostenible (Matesanz Parellada & Hernández Aja, 2018)²³⁸ en las ciudades se han desarrollado estudios con el objeto de identificar entornos y características que sirvan de base para el diseño de políticas urbanas.

En la ciudad de Londres, o París, (Figura 41-42), se han desarrollado estudios en profundidad sobre vulnerabilidad residencial y en la misma línea, podemos encontrar estudios en numerosas ciudades de Europa. En todos los casos podemos encontrar un alto índice de georreferenciación que permite estudios transversales y detallados del territorio.

Figura 41-42. índice de pobreza en Londres. Evolución de la tasa desempleo en París.



Fuente. Conferencia (Burdett, 2021)²³⁹.

Évaluation l'île de France. (Cariou, 2011)²⁴⁰

La intervención de rehabilitación y regeneración urbana en áreas de vulnerabilidad residencial en los últimos años ha estado en el centro de las políticas urbanas en numerosas ciudades. Con esta finalidad se han desarrollado estudios dirigidos a delimitar áreas

²³⁸ Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas urbanas en los barrios vulnerables en España. Gestión y Análisis Políticas Públicas 2018, <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10488>

²³⁹ Jornadas Fhar Barcelona 2021 https://www.youtube.com/watch?v=Wm-dB_D0FLk

²⁴⁰ Résultats du recensement de la population 2006 : dynamiques régionales. https://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/3_Dynamiques_internes_cle63f1ee.pdf

vulnerables y de esta evaluación poder identificar oportunidades y definir herramientas de intervención.

Con el soporte institucional, se han realizado estudios de identificación de barrios vulnerables (MITMA M. d., 2023) y se han creado algunas herramientas de consulta a nivel estatal que permiten acceder a la información con el detalle de sección censal. Se nombran por su interés para su uso en análisis preliminares. Un atlas de distribución de la renta de las personas y de los hogares que proporciona el INE. Un atlas de la Vulnerabilidad Urbana y el atlas de la edificación residencial.²⁴¹

Estudios dirigidos al diseño de políticas urbanas.

Los objetivos de la evaluación se relacionan directamente con un análisis de diagnóstico sobre los indicadores básicos que definen la vulnerabilidad urbana y a su vez en un contexto de resaltar oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades.

Existe cierto consenso sobre los indicadores agregados que definen la vulnerabilidad residencial. Si bien, la profusión de las fuentes de datos permitirá una evaluación más o menos ajustada. En los primeros estudios se consideró la vulnerabilidad residencial y social, en el contexto de las grandes ciudades del estado. Una evaluación que se apoya en las fuentes de datos del censo, lo que permite contrastar resultados entre ellas. Estudios posteriores, ya en la concreción de la ciudad, amplían el grupo de fuentes de datos como en el caso de Barcelona, e incorporan además de los aspectos sociales y residenciales, indicadores económicos y de regresión urbana. En este sentido, en el análisis de la vulnerabilidad urbana se pueden establecer cuatro frentes de análisis, residencial, social, económica y medioambiental. (Rubio del Val J. , 2022)²⁴²

En el caso de la ciudad de Madrid (Figura 44) se diseña un plan de intervención urbana basado en un análisis previo sobre vulnerabilidad. La determinación de las áreas vulnerables surge del análisis de indicadores relacionados con la vulnerabilidad demográfica, residencial y social junto a otros relacionados con las calles, precios de vivienda, accesibilidad e integración escolar. “Su

²⁴¹ Es posible acceder a los tres niveles de información relevante aludidos, si bien, para estudios en ámbitos territoriales amplios, en consideración al grano de definición. Los censos de 1991, 2006 y 2011 permiten a su vez considerar una evolución. Tres páginas web nos permiten adentrarnos en este análisis:

Dirección URL de la vulnerabilidad en España

https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/analisis-urbanistico-de-barrios-vulnerables/catalogos_bv

Dirección URL de el atlas de distribución de la renta:

<https://atlasvulnerabilidadurbana.mitma.es/#view=map1&c=indicator>

Dirección URL del atlas de la edificación residencial

<https://atlasedificacion.mitma.es/#view=map2&c=indicator>

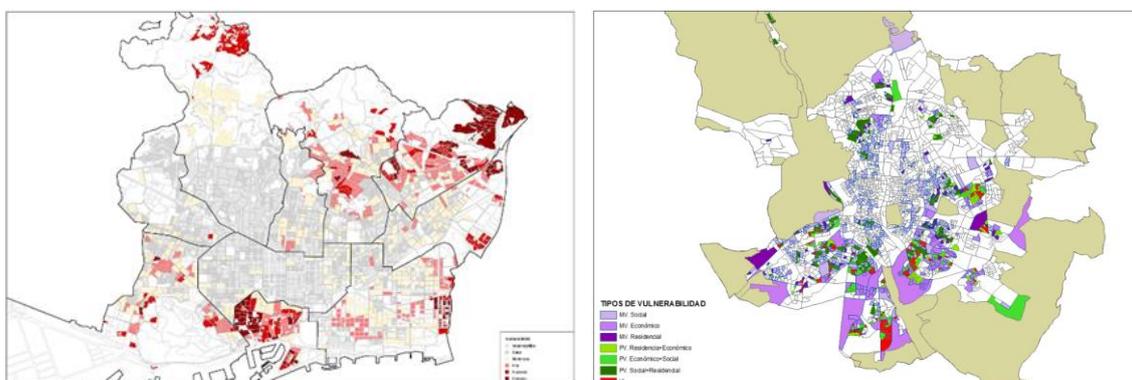
²⁴² Guía para las estrategias locales de rehabilitación urbana.

https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf

objetivo es delimitar “áreas vulnerables” de forma que pueda evaluarse la oportunidad de intervenir sobre ellas y definir las herramientas más oportunas para revertir las causas de su vulnerabilidad” (Hernández Aja, 2007)²⁴³. El estudio sentó la base del programa de intervención en la rehabilitación del centro de Madrid.

Los estudios desarrollados en Barcelona (Figura 43) se centran en identificar áreas de vulnerabilidad residencial con el objetivo de definir políticas de rehabilitación en entornos en los que las ayudas públicas de rehabilitación no tienen el efecto que se desea. Se aborda el estudio desde la consideración de variables que agrupadas definen conceptos específicos y con el objetivo de constituir una base para el diseño de políticas urbanas de intervención.

Figuras 43-44; Mapas de vulnerabilidad general de Barcelona. Tipos de vulnerabilidad en Madrid.



Fuente: UPC, Ajuntament de Barcelona²⁴⁴.

Área de desarrollo urbano sostenible de Madrid²⁴⁵

Estos estudios a los que nos estamos refiriendo están enfocados hacia un interés concreto, el diseño de programas de rehabilitación y regeneración urbana, en consecuencia, deben orientarse y responder a las particularidades de su cometido. En este sentido, deben considerar las cuestiones las fundamentales de los objetivos del programa y no cuestiones periféricas fáciles de obtener por que se dispone de datos. Así mismo, deben responder a un nivel de definición adecuado.

En Barcelona se planteaba la necesidad de desarrollar un programa de rehabilitación que incluyera los edificios que no iniciaban procesos de mantenimiento o rehabilitación, aquellos en

²⁴³ Áreas vulnerables en el centro de Madrid.
<http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/268>

²⁴⁴ Estudio y detección en la Ciudad de Barcelona de ámbitos de vulnerabilidad residencial.
https://vimac.upc.edu/es/shared/articles-sig/ambits_vulnerabilitat_residencial__resum-1.pdf

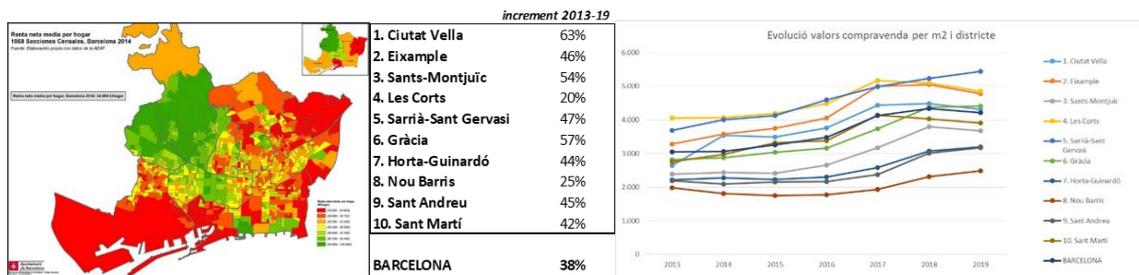
²⁴⁵ Mapa de áreas preferentes de impulso a la regeneración urbana
<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoVivienda/Urbanismo/Destacamos/ficheros/MapaAreasPreferentes.pdf>

peores condiciones físicas con importantes problemáticas sociales. Ello requiera de un análisis posterior a la detección de ámbitos vulnerables de edificio por edificio (Cornado et al, 2017)²⁴⁶.

Valor de una evaluación diacrónica. Tendencias.

La definición en el territorio de los indicadores representa una visión sincrónica de la situación. Conocer las tendencias es básico en el diseño de programas urbanos, la velocidad con la que avanzan algunos indicadores requiere de un estudio complementario al territorial. Como ejemplo, (Figura 45-46) los valores de la renta de los hogares en Barcelona pueden resultar diferentes entre los barrios, sin embargo, el conocimiento de la evolución indica en qué medida mejora, y en su caso, movimientos de población que inciden sobre el valor de la vivienda.

Figura 45-46. Mapa de renta media por hogar. Incremento periodo 2013-2019. Evolución del valor por m² de compra de vivienda de segunda mano por distritos.



Fuente: Mapa facilitado por el Instituto Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Barcelona. Cuadro y grafica de elaboración propia sobre datos del departamento de estadística del Ayuntamiento de Barcelona.

Se dispone de tablas de valores evolutivas de un gran número de conceptos relacionados con la rehabilitación y la regeneración urbana. Entre otras, sobre:

- La evolución y características de población en los barrios en cuanto al análisis relacionado con la movilidad social.
- Los cambios en valores inmobiliarios que inciden también en la movilidad desde la exclusión económica.

²⁴⁶ Methodology for the Detection of Residential Vulnerable Areas – the Case of Barcelona <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/245/4/042062/pdf>

- La evolución de la renta familiar disponible.

La interrelación entre la evolución de los indicadores y la localización en el territorio hace comprensibles algunas cuestiones. Se observa el crecimiento del valor de compra de la vivienda de segunda mano (figura 46), en relación con disponibilidad las rentas de los hogares. Como ejemplo, se puede apreciar que los barrios de Ciutat Vella disponen de las rentas más bajas de la ciudad, y a su vez, el distrito ha experimentado el mayor crecimiento en el precio de la vivienda. Es la realidad de un distrito en un proceso de relevo de población hacia rentas más altas.

Homologación de indicadores.

En los primeros estudios de España sobre caracterización de entornos vulnerables, se consideraron indicadores extraídos de la fuente de datos del censo que proporcionan datos homologables entre las diferentes ciudades del estado. La evolución y dimensión que alcanzan los estudios, hacen necesaria cierta homologación en los indicadores en cuanto a la vulnerabilidad urbana.

Algunas propuestas presentan un grupo de indicadores en relación a los datos que se disponen y homologables en el área de intervención. En este sentido los estudios del área metropolitana de Barcelona con el objeto de establecer los programas de rehabilitación y delimitar las áreas prioritarias, (AMB, 2020)²⁴⁷ se centran en los niveles de renta que proporciona el INE, datos del catastro y otras fuentes facilitadas por la Generalitat como la eficiencia energética en edificios. Otras bases de los municipios que conforman el área, como permisos de obra, no eran homologables entre sí.

Los centros que recopilan datos como el departamento de estadística en Barcelona, el instituto de estadística de Catalunya o el Instituto Nacional de Estadística, disponen de criterios homologados y estándares que permiten evaluar en un contexto temporal criterios homogéneos. La normalización de los conceptos estadísticos públicos, proporciona un sistema coherente de unidades estadísticas armonizadas a nivel nacional e internacional. Así mismo, la existencia de estándares a nivel europeo permite relacionar diferentes territorios con la garantía de la obtención de resultados equiparables. Si bien, no existe una homologación en una

²⁴⁷ Resumen ejecutivo del Plan Metropolitano de Rehabilitación de Viviendas.
https://www.cmh.cat/documents/598409/10470805/PMRH+2020-2030_CAST_PARTE+L+%2819.01.2020%29/96763208-d933-4495-bca7-23aa717e0b5d

buena parte de las fuentes de datos ni todas las ciudades disponen de las mismas.

Los centros de información estadística van incorporando nuevos datos, de todos ellos mantienen estándares que permiten evaluar en un contexto temporal conceptos homogéneos. No obstante, se debe estar atento a algunos cambios, como la delimitación de ámbitos censales, distritos o barrios que se producen en las ciudades.

La normalización de los conceptos estadísticos públicos²⁴⁸, permite un sistema coherente de unidades estadísticas, armonizadas a nivel nacional e internacional. La existencia de estándares a nivel europeo permite relacionar diferentes territorios con la garantía de una obtención de datos homologable.

Valor de la georreferenciación y los mapas temáticos. Permite la localización en el territorio de los indicadores y afinar las políticas de intervención.

Con relación al valor atribuible a los datos se debe considerar que no todos ellos tienen la misma fiabilidad y origen. Las consultas a la población tienen un valor diferente de los datos de gestión que proporcionan los servicios públicos, como expedientes de licencias de obras.

Evaluación del conflicto. Espacios de convivencia.

Las políticas deben concretarse e implantarse en tejidos urbanos con altos déficits sociales y urbanos. En este sentido, los planteamientos relacionados con la conflictividad social y la convivencia deben considerarse en el diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos urbanos.

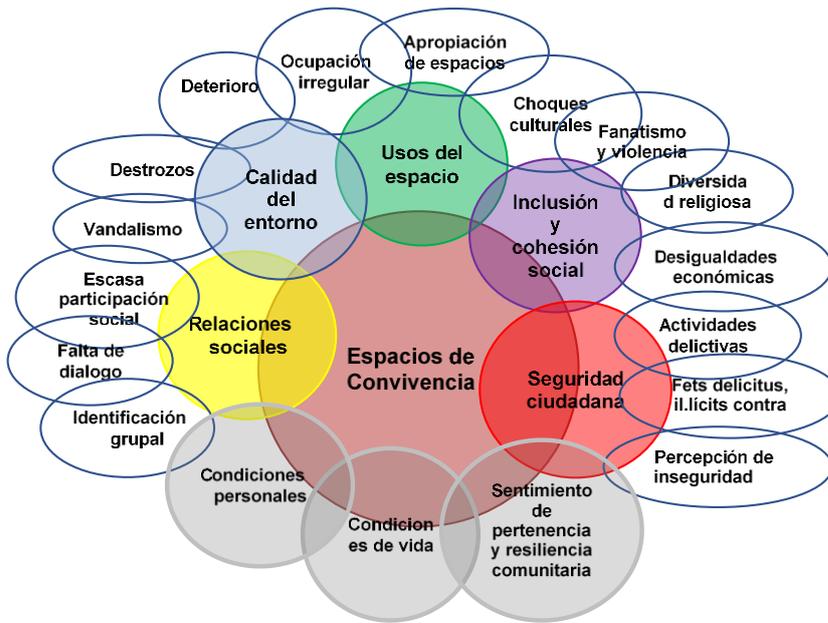
El PENUD, sostiene que la seguridad se compone de siete elementos: seguridad económica, de alimentación, en la salud, medioambiental, personal, comunitaria y política. Se hace necesario conocer la medida en que estos factores y contextos provocan inseguridad, puesto que constituye una de las claves en el cambio de población y el estigma de los barrios.

La evaluación de los espacios de convivencia mediante entornos de influencia (Figura 47), permite detectar conflictos y abordarlos en su dimensión concreta. Los espacios de convivencia repercuten de manera intensa en la vida de los barrios. La ocupación de espacios públicos por la delincuencia de la droga o en estadios más graves

²⁴⁸ Para interiorizar en el tema se recomienda visitar la página web del Sistema estadístico europeo.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/ess/about-us>

en el interior de los edificios ilustran sobre la necesidad de conocimiento y estudio continuado de las esferas relacionales de convivencia. Los programas de intervención urbana no acostumbran a incluir estrategias de convivencia y de solución de conflictos.

Figura 47: Esferas en el ámbito de la convivencia



Fuente: Informe propuesta de actuación en el Área Metropolitana de Barcelona²⁴⁹.

Con la finalidad de anticiparse a los procesos de segregación social y urbana y a los impactos que genera en el sentimiento de la población más vulnerable, una evaluación de estas características requiere de un análisis multivariable que complete fuentes de datos, observación del territorio y encuestas de percepción ciudadana.

Esta tipología de análisis permite enfocar estrategias de cohesión social y mejora de la convivencia en barrios vulnerables en los que la conflictividad es uno de los problemas fundamentales.

Análisis de previsión de Escenarios. Evolución de futuro. Tendencias.

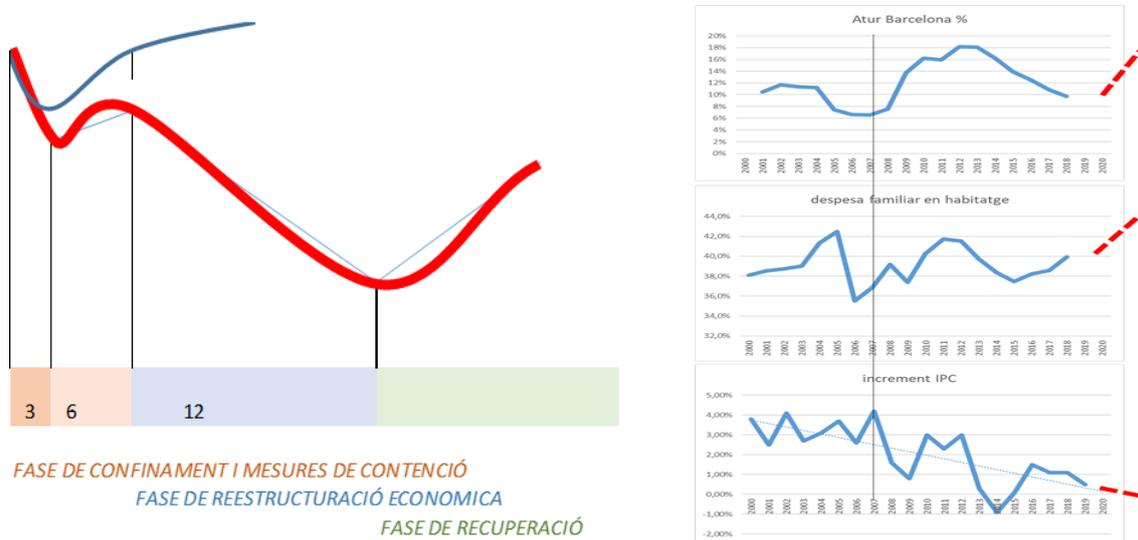
Los estudios urbanos que se han considerado se centran en el diagnóstico para la elaboración de políticas de intervención, si bien

²⁴⁹ Daniel Jover. Informe dels treballs realitzats per a l'elaboració de l'estudi i proposta d'actuació del pla de convivència amb perspectiva transversal metropolitana, per part de l'àrea de desenvolupament social i econòmic. Promocions (2017) no publicat.

podemos considerar otros entornos de estudio igualmente útiles. En este sentido, a finales del año 2019, inmersos en la pandemia del Covid 19, se especulaba sobre el impacto sobre la población y en concreto sobre la vivienda en Barcelona (Figura 48-49). La coyuntura era nueva y requería de un análisis lo más ajustado posible. Se trabajó con el conocimiento del impacto de la crisis inmobiliaria de 2007.

Los resultados que se obtuvieron con un horizonte de 2 años reveló las distorsiones y los aciertos en una previsión en la que se estimaban dos posibles escenarios²⁵⁰.

Figura 48-49: Etapas evolutivas en relación con dos escenarios previstos. Estimación comportamiento del paro, el gasto familiar y el IPC



Fuente: Elaboración propia.

Se preveía en términos generales:

Un incremento en el desempleo próxima al 18% que comportaría una disminución de los ingresos familiares y una reducción del consumo. También un mantenimiento de niveles bajos del IPC

En relación a la vivienda, un alto riesgo de impagos de rentas de alquiler en una relación de sobre esfuerzo de un 43% por reducción de rentas y el incremento del alquiler. Por lo que era necesario un plan de choque para evitar desahucios masivos.

²⁵⁰ Estudio elaborado en el marco de la crisis sanitaria del Covid 19. No publicado.

La incorporación de políticas de choque, de carácter legal protegiendo al inquilino y económico con la incorporación de los fondos europeos Next Generation, han modificado el escenario en el sentido que la administración dispone de recursos suficientes, por lo tanto, el índice de paro baja y sube el IPC.

La evaluación por escenarios centrada en cuestiones concretas puede mostrar las particularidades de un futuro próximo con la finalidad de desarrollar políticas de prevención.

4.3.2. Estudios para el seguimiento de la intervención.

El seguimiento de los programas de rehabilitación se reduce a un conjunto de indicadores de proceso de la gestión administrativa. Número de expedientes, de viviendas repercutidas, del coste de las obras subvención otorgada. Se incluyen también la tipología de las obras que se realizan. Con el objeto de disponer de algún dato que avale las políticas de rehabilitación, se introducen indicadores de carácter general. Como el número de empleos que puede generar la inversión, el ahorro en emisiones de Co2 en programas de eficiencia energética, o el efecto multiplicador en la inversión de las subvenciones.

Por otro lado, la percepción sobre el beneficio que proporcionan las obras, en qué medida la subvención ha sido un instrumento de fomento, el beneficio que se espera en la mejora de la comunidad, la calidad de las obras o las dificultades en el proceso..., son consideraciones cualitativas que deberían tenerse en cuenta²⁵¹. En análisis durante el proceso de ejecución de los programas tiene una complejidad añadida, siempre faltan datos, si bien el estudio es impórtate para disponer de esa capacidad de adaptarse.²⁵²

Los órganos de seguimiento de los programas de rehabilitación sean comisiones, comités de expertos o reuniones político-administrativas, requieren de información relevante para considerar correcciones, de no disponerse, las reuniones y la propia estructura de control carece de contenido. En este sentido, la clasificación de herramientas, sobre una evaluación de 77 proyectos de referencia (Simón & Hernandez Aja, 2011)²⁵³ en el contexto de los

²⁵¹ Juan Rubio, en la entrevista, incorpora cuestiones relativas a evaluaciones cualitativas relacionadas con la intervención en rehabilitación arquitectónica.

²⁵² Oriol Nel-lo, en la entrevista, evidencia las dificultades que conlleva la evaluación de monitoreo.

²⁵³ Herramientas para evaluar la sostenibilidad de las intervenciones urbanas en barrios https://oa.upm.es/11950/1/INVE_MEM_2011_108444.pdf

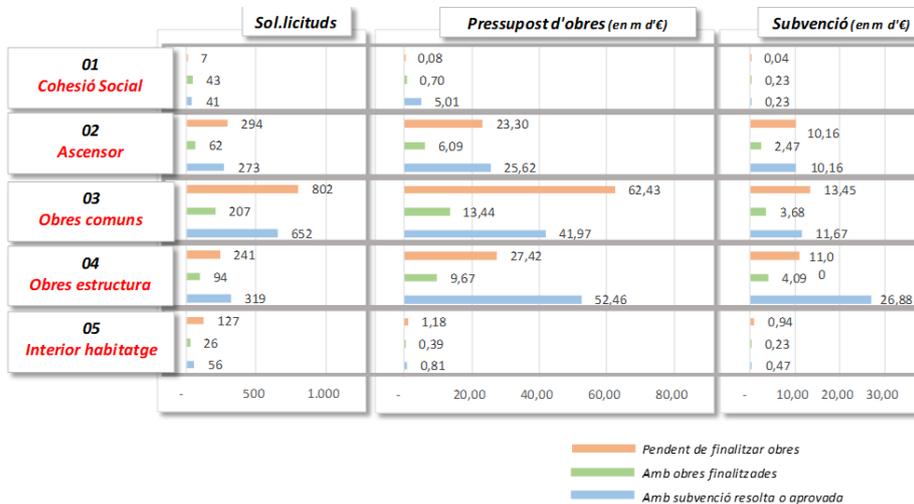
programas europeos, sitúan el nivel en el ámbito de barrio exclusivamente en un contexto de fase de diseño

Los objetivos de los planes de intervención en el marco de entornos vulnerables están relacionados con un mayor soporte institucional económico y de gestión, todo ello, con el objeto genérico de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. En este contexto cobran importancia otros indicadores relacionados con la realidad de los barrios desfavorecidos. La realidad socioeconómica, la regresión urbanística, la calidad residencial.

Evaluación cuantitativa

En el contexto de las comunidades autónomas del estado, y en el balance del plan estatal 2013-2017, la subdirección de vivienda proporcionaba datos sobre el retorno que obtiene de las comunidades autónomas; este retorno consiste exclusivamente en el número de viviendas e importe económico de los planes de rehabilitación y regeneración urbana.²⁵⁴ El monitoreo de los programas de la ley de barrios, en el marco de la comisión de seguimiento, se trasladaba el estado de ejecución del presupuesto y el estado de desarrollo de los diferentes proyectos.²⁵⁵

Figura 50: Indicadores de evolución de rehabilitación en Barcelona. Por programas y presupuesto.



Fuente: Consorci de l'Habitatge de Barcelona

La evaluación cuantitativa del monitoreo de la rehabilitación es insuficiente. Los indicadores que se presentan (Figura 50) se

²⁵⁴ Informe de evaluación sobre Políticas Públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017) Reflexiones para el desafío 2020/2030 Observatorio Ciudad 3R, Ecodes (2019) http://www.observatoriocidad3r.com/wp-content/uploads/2019/12/OC3R-2019-Informe-de-evaluaci%C3%B3n-sobre-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-rehabilitaci%C3%B3n-2013-17_2ed.pdf

²⁵⁵ Programa de Millora de Barris. Santa Caterina i Sant Pere. Informe de estado en diciembre de 2006 <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/88904/2/6572.pdf>

relacionan con el coste de las obras, la subvención y el número de edificios y viviendas repercutidas. Se observan los datos de seguimiento de los programas de rehabilitación, en ellos se percibe claramente la preponderancia presupuestaria del seguimiento. Desde una perspectiva de conocimiento del impacto del programa, esta evaluación resulta insuficiente, no aporta indicadores relevantes que permitan abordar la eficiencia del programa.

No obstante, se dispone en todos los casos de la información necesaria para la gestión de la subvención, y en este sentido, además de presupuesto, subvención y viviendas, se dispone de la información relacionada con los permisos de obra, el promotor, empresa constructora, los tiempos de ejecución, incluso que obras se han ejecutado y si estas se han realizado con corrección.

Desde este conocimiento tan detallado, la vinculación con otras fuentes de datos es sencilla y para un equipo de evaluación es posible proporcionar informes periódicos de resultados completos. Puesto que no se proporciona este cruce de datos, no se obtiene información relevante sobre el emplazamiento de las obras, la tipología o el entorno socioeconómico en las que se produce...

En este sentido las reuniones de seguimiento disponen de una información deficitaria para afianzar o reorientar los programas.

Evaluación cualitativa

El monitoreo de aspectos cualitativos de la intervención urbana es extraordinario, de realizarse este tipo de valoración, se debería insistir en los problemas que valoran los ciudadanos, como la seguridad, la percepción de deterioro urbano, la satisfacción, los niveles de solidaridad entre vecinos. En definitiva, considerar la satisfacción residencial como indicador de evaluación de los proyectos de rehabilitación urbana. (Breyman, 2014)²⁵⁶

En este sentido. Cabe considerar que las encuestas constituyen una fuente más de información, si bien se deben de considerar en su contexto.

En el contexto del Pla de Barris de Barcelona, la empresa gestora, Foment Ciutat encargó la elaboración de un método de evaluación y el establecimiento de un sistema de indicadores junto a la aplicación práctica de esta metodología de evaluación.

La estrategia cualitativa del informe se sustenta en trabajos de campo sobre entrevistas semiestructuradas y de reuniones en

²⁵⁶ La satisfacción residencial como herramienta de evaluación de proyectos de rehabilitación urbana.
<https://upcommons.upc.edu/handle/2099/16039>

grupos de discusión. Así mismo se monitorizan las acciones que por áreas que se han desarrollado. (Foment Ciutat, 2019)²⁵⁷

4.3.3. Estudios para la evaluación y análisis de las intervenciones urbanas.

Los estudios de impacto de los programas urbanos en España son escasos por múltiples razones, dificultades en la evaluación por ausencia de datos, una falta de cultura que formula metodologías y una propuesta de indicadores de evaluación muy básicos en los programas. Si bien, las estrategias urbanas de la unión europea se han prodigado en presentar proyectos de buenas prácticas urbanas, los estudios en el ámbito de las políticas urbanas europeas también son casi inexistentes.

El impacto económico constituye el análisis clave en la evaluación de conclusión de los programas, sin embargo, se olvidan impactos sociales de calidad de vida fundamentales en programas transversales, o el impacto en las mejoras en la habitabilidad, así mismo, queda al margen la conflictividad en el espacio público o la eficiencia energética (Huertas & Ureña, 2021)²⁵⁸. Todos ellos factores clave en la evaluación de las consecuencias de las políticas urbanas.

El logro de los objetivos iniciales, en la conclusión de los proyectos, no incluye el nivel en el que se han alcanzado los indicadores propuestos en el diseño. Así mismo, la comparación entre casos es compleja. Iniciativas como la creación del observatorio 3R, el observatorio de vivienda y suelo, el observatorio metropolitano de vivienda o el observatorio de salud e impacto de políticas de Barcelona, entre todos los que se han creado en los últimos años, indican una tendencia positiva en esta dirección.

Programas urbanos que en su diseño homologan indicadores, permiten la comparación posterior de su impacto. En este sentido, las iniciativas europeas como FEDER o URBAN, en su diseño, incluyen indicadores específicos que permiten una evaluación comparada entre diferentes proyectos. Desde este estudio, se puede concluir el comportamiento de alguno de los indicadores una vez finalizada la ejecución del proyecto.

²⁵⁷ El Pla de Barris de Barcelona, Memoria de seguiment 2019
https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/113849/1/Pladebarris_memoriaseguiment2019.pdf

²⁵⁸ Evaluación de la efectividad en la regeneración urbana de nuestras ciudades. Lecciones aprendidas
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/88335>

Estudio sobre programas URBAN en España entre 1991 y 2001, sobre 18 indicadores de control, establece principios de interés sobre el impacto previsible. En este análisis, las tendencias en cuanto a la situación socioeconómica, la calidad del entorno y la vivienda y el estado general de salud (figura 51), se establecen diferencias sensibles entre las áreas de control y las áreas intervenidas.

Figura 51: Predicción de tendencias en áreas intervenidas y de control vulnerables



Fuente: *Publicación. Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas*²⁵⁹.

Los resultados obtenidos (Navarro, Rodríguez, & Guerrero, 2020) muestran que la calidad de la vivienda y el entorno urbano mejoran en áreas intervenidas respecto a las áreas de control. Así mismo, aunque se aprecia un empeoramiento en la situación económica familiar, esta no es estadísticamente significativa. Se aprecia una mejora en el estado de salud de las áreas de control, si bien en áreas intervenidas la tendencia es sustancialmente mayor. Esta cuestión, sobre los beneficios de la intervención urbana integral y su impacto en la salud de las personas, ha sido recogida también sobre el programa de la ley de barrios, que incorpora que el beneficio es mayor en clases sociales cuyo trabajo es manual (Observatorio de Salud, 2023)²⁶⁰.

Puesto que los programas urbanos cofinanciados con la unión europea exigen una evaluación final, el “Programa de Barris” impulsado desde la Generalitat cofinanciado por los fondos FEDER, establecía una comisión de seguimiento que tutelaba su desarrollo y finalmente, se efectuaba una evaluación final de cada uno de los programas.

²⁵⁹ Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas. Análisis y evaluación de iniciativas promovidas por la Unión Europea en España (1994-2013). https://www.upo.es/cspl/eurpol/wp-content/uploads/2020/11/2020_Navarro-Rodriguez_Garcia-y-Guero_Mayo2020_L%C3%B3gica-e-impactos-de-la-estrategia-integral-en-políticas-publicas.pdf

²⁶⁰ Evaluación de la “Llei de Barris”. <https://ajuntament.barcelona.cat/observatorisalut/es/avaluacions/lleidebarris>

El balance de la intervención (Nel-lo O. , 2009) recoge un conjunto de informes de evaluación y análisis sobre el contexto social, urbanístico, constructivo, económico y administrativo de la intervención. Lecciones aprendidas, susceptibles de incorporar al conocimiento de las intervenciones urbanas. En este sentido, se hace especial referencia a la transversalidad de las actuaciones, a la necesidad de un tratamiento integral de los problemas de los barrios desde una visión de conjunto. De aquí deviene la importancia de trasladar experiencias y resultados.

El informe final presentado (Cordoncillo ad al, 2021)²⁶¹ del primer periodo del Pla de Barris 2016-2020, recoge los aspectos esenciales de una evaluación. Un balance cualitativo de resultados en el que se hace especial referencia al encaje en la gobernanza del plan y en sus objetivos fundamentales: el apoderamiento vecinal, la reducción de la desigualdad, la percepción ciudadana y la promoción de una administración deliberativa y relacional. Un análisis de impacto y conclusiones y recomendaciones en base a la experiencia.

El análisis pone de manifiesto la necesidad de:

- Dotar el plan de un soporte político.
- Contar con un diagnóstico inicial participado.
- Establecer espacios de trabajo regulados.
- Fomentar el liderazgo del equipo gestor del programa.
- Establecer una relación fluida en el seno de la administración
- Contar con un equipo técnico capacitado.

La evaluación de los programas urbanos es habitual en los países del norte de Europa, una cultura que no se tiene en los países del sur. No obstante, se observa una corriente que defiende y establece la necesidad de evaluar los programas desde un contexto amplio de rendición de cuentas y aprendizaje.

Evolución de los indicadores en el tiempo, Impacto del programa

La evaluación del impacto de las políticas urbanas requiere de cierto tiempo para poder evaluarlas en profundidad. Una vez se han ejecutado los programas, la evaluación se circunscribe a los objetivos que se planteaban inicialmente. Transcurrido un tiempo

²⁶¹ Avaluació del Pla de Barris 2016-2020 .
https://ivalua.cat/sites/default/files/2021-11/Informe_final_Pla%20Barris%20Def.pdf

se puede observar el alcance real. Algunos indicadores necesitan de un periodo de tiempo, finalizado el programa, para consolidarse. Los movimientos en los valores inmobiliarios o cambios en la estructura de la población requieren considerar estas inercias.

Con la finalidad de valorar la situación antes y después de la intervención, se debe contar con fuentes de datos estables y homologadas que complementen los datos obtenidos en los procesos gestión. Las proporcionadas por el INE, catastro o departamentos de estadística, cuyos datos tienen estructuras regladas sobre la configuración con la finalidad de que estos sean útiles en una evaluación temporal.

4.3.4. Indicadores y conceptualización de datos.

Contar con un buen sistema de indicadores, requiere contar con un buen nivel de información. Información de calidad, estructurada y georreferenciada, sin embargo, no toda la información ha de proceder de fuentes de datos, las campañas de encuestas ciudadanas proporcionan valores cualitativos de una gran importancia.

La creación de un sistema de indicadores para la elaboración de políticas públicas ha sido motivo de diferentes grupos de trabajo. La red de redes de Desarrollo Local Sostenible ha elaborado un sistema de indicadores para ciudades grandes y medianas.

En la propuesta, centrada en un contexto de intervención urbana (figura 52), el sistema de indicadores y condicionantes se articula en siete grupos. 1. La ocupación del suelo, 2. Espacio público y Habitabilidad, 3. Movilidad y Servicios, 4. Complejidad Urbana, 5. Espacios verdes y Biodiversidad, 6 Metabolismo urbano y 7. Cohesión social. (Agencia de Ecología, 2011)²⁶²

Para la detección de ámbitos de vulnerabilidad residencial en Barcelona (García-Almirall, 2017)²⁶³, se instruyó a partir de 150 indicadores, una matriz recoge los 37 indicadores más representativos, (figura 53) agrupados en una estructura de tres amplias componentes en cuatro ejes temáticos.

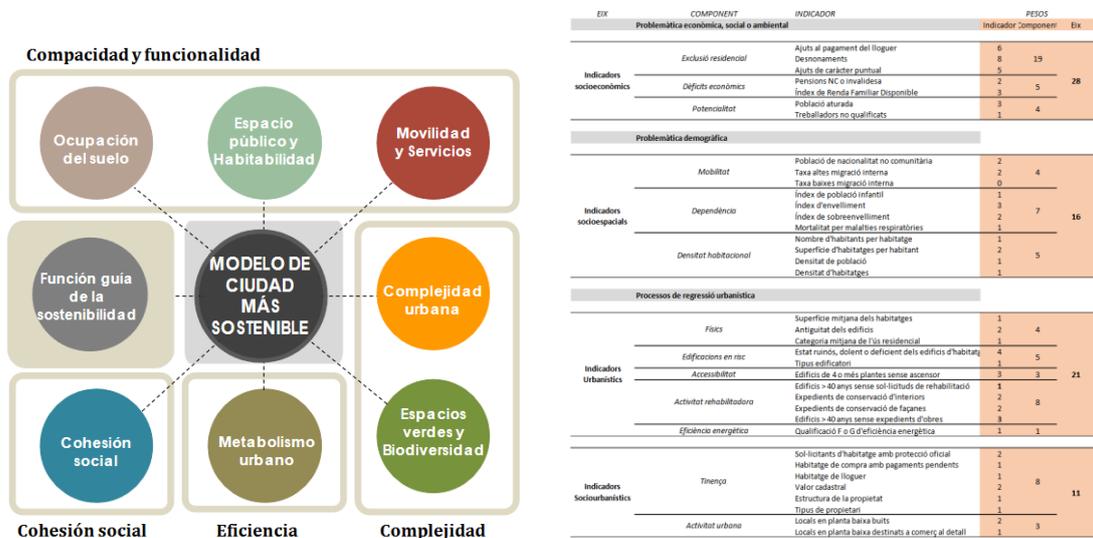
²⁶² Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas.
<https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0722854.pdf>

²⁶³ Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial. (2017)
https://vimac.upc.edu/es/shared/articles-sig/ambits_-vulnerabilitat_residencial_-_resum-1.pdf

En este sentido, los tres componentes se agrupan en problemáticas económicas, sociales y ambientales, problemáticas demográficas y procesos de regresión urbanística.

La identificación final de las diferentes temáticas y niveles de vulnerabilidad permite un diseño con mayor precisión de programas de intervención y su localización en el territorio.

Figura 52-53: Esquema general de indicadores. Propuesta de Ecología Urbana. Propuesta y desarrollo de UPC



Fuente: Departamento de Ecología Urbana de Barcelona. Universidad Politécnica de Catalunya.

En el contexto de los municipios medianos y pequeños, se ha elaborado una guía de estrategias para la rehabilitación urbana que incorpora un sistema de indicadores, según el cual, se muestra la existencia de indicadores para programas urbanos desde tres estadios: para prevenir, para corregir y para evaluar (Rubio del Val J., 2022)²⁶⁴. En este sentido hay indicadores para la elaboración de propuestas, para el seguimiento y monitoreo de los programas y para la evaluación final del impacto.

Observamos que, con carácter general las propuestas de indicadores están orientadas al diagnóstico, cuyo objetivo es sustentar el diseño de políticas urbanas. Respecto a los indicadores para el monitoreo, estos deben estar incorporados en el programa y relacionados con sus objetivos. Es decir, el propio programa ha de contener los indicadores clave que interesa tutelar para solventar las

²⁶⁴ Guía para estrategias locales de rehabilitación urbana. https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf

problemáticas que están en el origen de la propuesta²⁶⁵, y que definen el cumplimiento de los objetivos.

La importancia de la homologación de indicadores radica una correcta caracterización de los barrios de la ciudad y en posibilitar compararlos. En lo referente a los conceptos a tener en cuenta encontramos cierto acuerdo, sin embargo, en lo que se refiere a las fuentes de información que permitan llegar a explicar estos conceptos, la dispersión y la variedad es alta. Las fuentes de datos que elaboran las ciudades no son homologables entre ellas.

La profesionalización de los equipos de diagnóstico, de monitoreo y evaluación de los programas está por consolidarse. Por otro lado, resulta conveniente que sean equipos externos a la administración quienes realicen los estudios. Se debe garantizar la imparcialidad de los resultados.²⁶⁶

4.4. Encaje de la evaluación en la estructura de la administración local.

La elaboración de las políticas públicas locales sigue un procedimiento reglado que conlleva la aprobación por el pleno municipal de las propuestas y el presupuesto que presenta el equipo de gobierno. (Figura 54)

Este sistema de presupuestos por programas se sustenta en estudios de diagnóstico previos que definen problemáticas y oportunidades en la ciudad. En este contexto, se proponen programas valorados, que constituyen un plan de actuación y un plan de inversiones.

Tras procesos de debate y acuerdo en los órganos de participación municipal, se propone un proceso abierto a la ciudadanía. El documento elaborado se somete a la aprobación del pleno que aprueba o desestima las propuestas. Una vez aprobado, la ejecución del plan es de cumplimiento obligado para lo cual se hace un seguimiento detallado del estado de ejecución de las actuaciones aprobadas y de su presupuesto.

²⁶⁵ Juan Rubio, en la entrevista, considera que realizado el diagnóstico del programa, ya en su diseño deben incorporarse los indicadores de control.

²⁶⁶ Daniel Jover y Juan Rubio, en las entrevistas, apuntan la necesidad que los equipos de análisis deben ser expertos e independientes.

Figura 54: Fases para la elaboración del Plan de Actuación Municipal del Ayuntamiento de Barcelona.



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

El desarrollo de las políticas de rehabilitación y regeneración urbanas, están incluidas en el marco general aprobado. En este sentido, deben incorporar el detalle de análisis que requiere el programa a desarrollar y ser coherentes con el diagnóstico general de la ciudad.

Nos encontramos en un contexto en el que los procesos de participación se desarrollan al inicio en la configuración del programa de actuación. El margen de maniobra respecto a cambios en los programas aprobados es estrecho, puesto que la actuación ya está predefinida y valorada. Por este motivo, las correcciones en el proceso de ejecución del programa y la participación corresponsable vecinal no encajan²⁶⁷.

No obstante, con serias dificultades de gobernanza, se dispone de un amplio campo de maniobra para la concreción del diseño de las propuestas que han de incorporarse al Programa de Actuación Municipal. A priori, no existe un presupuesto para la elaboración de los estudios necesarios para presentar programas suficientemente detallados.

Se evidencia un desencuentro entre el procedimiento económico-administrativo y participación ciudadana en relación al diseño de los programas. Una cuestión que incide en los niveles de corresponsabilidad. Después de aprobado el programa, no es posible establecer cambios que repercutan en el presupuesto. Por otro lado, el diseño y propuesta con la intención de proponer programas para su inclusión en el plan de actuación municipal, tiene el serio inconveniente de una falta de recursos para elaborarlo. En este sentido, las empresas instrumentales han suplido esta carencia. Desde esta perspectiva, se deduce que el coste de los estudios debe imputarse al propio programa²⁶⁸.

²⁶⁷ En las entrevistas, con carácter general, los expertos de áreas de responsabilidad técnica o política consideran que una vez consensuado el programa no debe haber cambios. Los representantes sociales no comparten esta opinión.

²⁶⁸ Oriol Nel-lo, en la entrevista indica la conveniencia que el propio programa de actuación incorpore el presupuesto para la realización de su evaluación.

Se expone un esquema, que ha demostrado su eficacia, con la finalidad de establecer las pautas de diagnóstico, evaluación continuada del programa y su impacto (Figura 55). Un modelo que requiere para su desarrollo del soporte de una entidad gestora del programa. Se basa en los aspectos positivos que ha proporcionado la experiencia de algunos programas en Barcelona, como la gestión del programa ARI de Ciutat Vella, los programas de regeneración urbana al amparo de la ley de barrios o el programa de rehabilitación de Fincas de Alta Complejidad en el contexto del “Pla de Barris”.

La incorporación de un grupo experto independiente que asesore en cada una de las fases de estudio proporciona beneficios añadidos. Facilitan una orientación adecuada para el consenso en el marco de las estructuras de control y de seguimiento.

Figura 55. Síntesis para la elaboración de estudios en la ejecución de programas de rehabilitación.

	<i>Nivel</i>			
	<i>Político Responsable</i>	<i>Técnico Gestora</i>	<i>Participado ciudadanía</i>	<i>Comisión de Seguimiento</i>
Diagnostico	Supervisión	Análisis externo	Recibe información	Información Propuesta
Monitoreo	Seguimiento validación	Evaluación Encuestas	Aporta Información	Aportaciones Propuesta
evaluación	Supervisa	Análisis externo	Recibe información	Recibe información

Fuente: Elaboración propia

En este esbozo, el diagnóstico se realiza por equipos externos especializados, junto al equipo técnico de la entidad gestora que ostenta una función facilitadora, de información y de seguimiento de los trabajos. Una comisión de seguimiento, formada por representantes de los agentes involucrados, recibe una información continuada del avance de los estudios. La supervisión corresponde al responsable político con el soporte de la entidad gestora.

El diagnóstico debe identificar y cuantificar los problemas, la percepción ciudadana y los objetivos que debe incorporar el

programa. También los indicadores de seguimiento y de evaluación para corregir las disfunciones detectadas.²⁶⁹

Para el monitoreo se confía en el equipo técnico interno que realiza evaluaciones de seguimiento centradas en la ejecución económica del presupuesto y poco más que el número de edificios rehabilitados. Se debe evaluar más allá y adentrarse en valoraciones cualitativas externas. Las encuestas, en intervenciones de barrio presentan beneficios colaterales al aprotar el respaldo o rechazo del ciudadano y a su vez matizando posturas particulares interesadas.²⁷⁰

En este contexto, la validación de posibles cambios en la intervención, debe ser política, respaldada por la ciudadanía y en el marco de las estructuras de control.

Respecto a la evaluación final, el análisis ha de ser externo e independiente. Con una amplia difusión entre responsables, entidades y personas implicadas, entrenos académicos, etc. Esta evaluación debe ser obligada. El conocimiento colectivo de aciertos y errores conlleva la mejora en el diseño y gestión de nuevas propuestas. La falta de estudios por temor a críticas políticas interesadas, no debe mermar una evaluación responsable.

El modelo aporta una garantía de imparcialidad y la difusión de los resultados mejora el conocimiento colectivo. A su vez, debe de pasar un tiempo para poder evaluar los resultados de las políticas aplicadas.²⁷¹ En este sentido la transparencia y el acceso a las fuentes de datos es fundamental, razón por la que deben establecerse los indicadores desde el inicio.

4.5. Visión experta.

Existe una coincidencia general sobre la necesidad de evaluar y sobre las carencias que la cultura del sur de Europa tiene al respecto a las anglosajonas.

Desde la perspectiva de gestión y responsabilidad política, se considera que la evaluación en el proceso conduce a un retorno continuado al origen, desde la sociedad civil se advierte que debe realizarse con el objeto de corregir y encauzar. En general se

²⁶⁹ Juan Rubio, en la entrevista, insiste en la necesidad que el proyecto de intervención debe incorporar los indicadores de seguimiento.

²⁷⁰ Daniel Jover, en la entrevista, alerta sobre el peso que adquiere en las reuniones el que más grita y la legitimación del político electo frente a la asamblea.

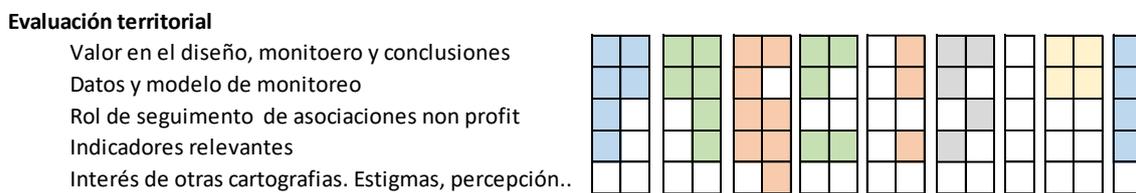
²⁷¹ Carne Trilla, en la entrevista, alude a la voluntad política de conocer los resultados de manera casi inmediata, cuando realmente se necesita un tiempo para establecer una evaluación correcta.

considera que la evaluación debe contener aspectos más allá de indicadores cuantitativos e incorporar valoraciones cualitativas.

En este sentido tanto cuantitativo como cualitativo, se introduce el concepto de la obligación de rendición de cuentas de la administración, en definitiva, la percepción ciudadana del buen uso de los recursos públicos.

Se presentan las aportaciones de los expertos entrevistados en relación con las cuestiones generales planteadas. (Figura 56). Como se ha mencionado, se reflejan las cuestiones consideradas en cada una de las entrevistas.

Figura 56: Resumen de temas tratados en cada entrevista



Fuente: Elaboración propia sobre entrevistas realizadas

Visión académica y desde la responsabilidad en políticas públicas urbanas

Se considera que desde la administración no se prodigan en evaluar políticas urbanas, por la complejidad de la evaluación y codificación, y fundamentalmente por los efectos que pueden provocar los resultados entre los responsables políticos. No se ha adquirido una cultura de evaluación como en el entorno anglosajón.

Se manifiesta la necesidad de análisis, de la investigación cuya finalidad será recapitular y extraer conclusiones. La clave está en encontrar medidas estructurales que reemplacen políticas en la intervención urbana.

Se observan las dificultades técnicas que contiene el análisis urbano, puesto que son numerosas las variables a considerar y los resultados, en consecuencia, susceptibles de discusión. En un contexto político, no se pueden presentar ni admitir cuestiones sensibles de la evaluación puesto que conlleva un reconocimiento de los errores.

Contar con análisis realizados por profesionales externos e independientes proporciona un valor añadido a los resultados,

asimismo, aporta valor contar con expertos externos que analicen y propongan correcciones sobre la marcha.

Visión desde la gestión, la evaluación y el análisis de las políticas públicas

Se insiste en que se evalúa poco a pesar de que es necesario y que debería considerarse en todo plan de intervención, indicando los criterios e indicadores para su valoración.

Desde un contexto metodológico se expone la existencia de indicadores para prevenir, para corregir y para evaluar. Matizando que, respecto a la evaluación, se puede diferenciar entre indicadores de resultados y de procesos.

Es importante conocer la evolución y el cumplimiento de las acciones que propone el programa urbano, que ya en su estrategia, debe incorporar los indicadores clave con el objeto de corregir los problemas que están en el origen de la propuesta.

Con respecto a los programas de rehabilitación, se dispone de una larga perspectiva histórica, y en este sentido de líneas de trabajo cuya evaluación nos ha llevado a ver los déficits. Se deben considerar las dificultades de evaluación de políticas concretas cuando su implantación lleva un escaso lapso de tiempo transcurrido. Se puede disponer de datos sobre indicadores de proceso, inversión, edificios, viviendas..., sin embargo, datos más cualitativos sobre los resultados requieren un análisis de desarrollo.

Un grupo de expertos, cuando más falta hacen es en el inicio de los proyectos, con la finalidad de que puedan orientar correctamente el programa.

En la valoración del plan, esta visión experta, si no en la misma medida, puede ser también interesante.

Visión desde la responsabilidad técnica y el diseño urbano

Se considera que la evaluación es imprescindible, así mismo que tenemos un retraso histórico en el tema de la digitalización de las administraciones para la evaluación.

En estos momentos el análisis urbano debe ir acompañado de una capacidad analítica automatizada, para ello es necesario un alto nivel de digitalización de la información. Se hace necesario generar instrumentos para la explotación de los datos.

Se recapacita sobre a quién se le deben encomendar la evaluación. Por un lado, se considera que una valoración externa constituye una garantía de imparcialidad y en este sentido se debe exigir que sea externa. Por otro lado, se puntualiza que la evaluación externa debería estar circunscrita al ámbito de las auditorías y los estudios y análisis en el ámbito interno puesto que se puede disponer de observatorios y laboratorios internos.

Se apunta la necesidad de mecanismos de control y de verificación de los procesos de participación en el monitoreo de la intervención con el objeto de identificar aspectos susceptibles de mejora. Fundamentalmente de los procesos de participación ciudadana.

Se piensa que elaborar otra tipología de cartografías, otros niveles de conocimiento serían positivos a niveles de barrio, sensibilidades que a pequeña escala son apreciables.

Visión desde la responsabilidad pública y conocimiento político

Se considera la tradición pública en el diseño de programas, estructuras de gestión y proyectos de inversión en contraposición a una deficiente evaluación de resultados, en el sentido de la obligación que el gobierno municipal rinda cuentas.

Se insiste en la necesidad de incorporar a las habituales valoraciones cuantitativas, otras cualitativas que indiquen las mejoras. En este sentido, se añade que en los procesos urbanos es significativo el contacto y pulsar la opinión de los vecinos, y desde esta perspectiva, a los datos les corresponde una función de ayuda.

En la cultura política se observa un déficit de retorno sobre el impacto de los programas, que además son excesivos en número y algunos de ellos se solapan.

Se valora la necesidad de empleo de indicadores para reorientar o mantener políticas y lo absurdo de perpetuarlas sin un conocimiento. En barrios en decadencia es muy necesario realizar estudios en profundidad.

Las evaluaciones que se realizan con posterioridad a la intervención son útiles para el estudio de expertos y para otras administraciones que no han participado del proceso. Para quienes desarrollan los programas el planeamiento estratégico es básico.

Visión desde la responsabilidad en la gestión de empresas públicas

Desde la visión de la gestión en las empresas públicas, únicamente se considera la evaluación desde el contexto de la intervención en el “Pla de Barris”, en consideración a el monitoreo continuado que se realiza con el objeto de corregir tendencias.

Se ha creado un modelo de seguimiento y evaluación, que, si bien no ofrece resultados concluyentes como consecuencia de la dificultad del análisis, establece tendencias como resultado de una implementación continuada de indicadores agregados. El interés, como una vertiente más de los procesos de gestión, se ha centrado en el monitoreo y seguimiento del plan, mediante procesos específicos de evaluación.

Visión desde el trabajo solidario.

Se considera la importancia que el nivel de conocimiento del territorio y los efectos de las políticas urbanas como herramienta de mejora en el proceso y de acierto de futuro. Si bien se observa que el nivel es realmente deficitario y se relaciona con la obligatoriedad de rendición de cuentas de la administración, además de las económicas, de cumplimiento de los objetivos y de impacto.

Los estudios relacionados con el diagnóstico deben abordar la detección de problemas y a la vez, presentar propuestas. El diseño del programa deberá dirigirse a solucionar los problemas detectados.

Se observa que no se destinan recursos económicos suficientes para abordar el análisis adecuado de impacto.

En el proceso de monitoreo surgen problemas y desviaciones en la ejecución que es necesario abordar, en este sentido disponer de información cualitativa, posiblemente mediante encuestas, podría ser positivo.

Se debe considerar una doble vertiente, tomar el pulso de la población sean opiniones positivas o negativas, y favorecer la difusión de las mejoras.

Visión desde el compromiso vecinal.

La aportación desde el trabajo vecinal se circunscribe al escaso reconocimiento de la intervención una vez concluida, en el sentido

de dejar constancia de la experiencia con el objeto de mejorar de lo aprendido.

Visión desde el conflicto social

Se considera que existen otras experiencias además de la anglosajona en la evaluación de las políticas públicas, en este sentido, se concreta en la tradición francesa en la creación de "l'Observatoire de l'évaluation" con el objeto de evaluar los efectos y la prevención de conflictos.

El análisis debe ir más allá de las fuentes de datos, evaluaciones económicas y resultados cuantitativos, debe considerar otros contenidos vinculados al uso y a las personas, la percepción de los usuarios de la transformación en la regeneración urbana.

Se hace necesario un enfoque integral de la evaluación, la evaluación en su etimología "ex valeo", extraer valor, obtener valor de los programas. La finalidad será aprender y no repetir errores.

4.6. Efecto de los estudios elaborados sobre la intervención urbana.

Se ha puesto en evidencia la necesidad de efectuar estudios y evaluación de los programas urbanos y la falta de practica de nuestras administraciones en evaluar. Así mismo, que en los países del sur de Europa al contrario que los del norte, evalúan poco. Esta circunstancia conlleva que se repitan errores

Se dispone de fuentes de información fiable y estructurada, junto a herramientas para poder realizar evaluaciones con un gran nivel de detalle que permite agrupar variables. Asimismo, de la oportunidad de contrastar la opinión de la ciudadanía y hacerlos partícipes de la transformación de su entorno.

La intervención urbana, y en mayor medida en entornos vulnerables, requiere presentar propuestas adecuadas y a su vez de estudios de diagnóstico y propuestas que identifiquen problemas y oportunidades.

Así mismo, los estudios deben contener el diagnóstico, un monitoreo en el proceso y una evaluación final de resultados. Si bien, no hay un acuerdo entre los expertos entrevistados y desde

posiciones políticas y de gestión se considera que una vez tomadas las decisiones, deben ejecutarse sin distorsiones ni cambios de rumbo que contribuyen a ralentizar incluso paralizar procesos con un retorno sistemático al origen. En este sentido, el monitoreo debe ser de seguimiento para no desviarse y las evaluaciones finales para estudiosos que están fuera del proceso. Sin embargo, se propone adoptar las decisiones al inicio, en los procesos de participación.

Se hace necesario revisar el sistema de indicadores que la administración pública utiliza, centrados en la ejecución económica de los presupuestos asignados a los programas. Las valoraciones cualitativas son extraordinarias, si bien, los ejemplos de buenas prácticas deben de servir de orientación para una generalización en la evaluación de las políticas urbanas. En los diseños de los programas se debería incorporar en todos los casos, indicadores de seguimiento en base a los objetivos trazados.

Se deben pues identificar dinámicas en los indicadores y evaluar tendencias, fundamentalmente en el diagnóstico y en el seguimiento.

En un contexto de transparencia administrativa y de rendición de cuentas, los estudios que se realizan deberían de ser de dominio público. No se entienden las razones por las que estudios costosos y de alto impacto están vetados al análisis de la sociedad en general o de investigadores en concreto. Se hace imprescindible evaluar más para proponer mejores políticas públicas.

CAPITULO 5.

ANALISIS COMPARADO DE LAS EXPERIENCIAS DE INTERVENCIÓN EN BARCELONA.

5.1. Introducción.

La constatación de una sintonía entre las administraciones públicas e instituciones, sobre los objetivos a considerar en un contexto de desarrollo sostenible, se evidencia en una unanimidad de criterios que en su aplicación se traslada a las propuestas en los gobiernos locales.

Ciertamente, estas políticas urbanas llegaron en un escenario en el que existía un amplio consenso internacional en la elaboración de estrategias de desarrollo sostenible, Rio (1992) o Johannesburgo (2002). Paralelamente el desarrollo de estrategias y actuaciones que las sustentaban como fueron las iniciativas URBAN. El desarrollo de políticas urbanas centradas en un contexto holístico y dirigidas hacia entornos vulnerables (Matesanz Parellada & Hernández Aja, 2018)²⁷²

Los estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron, por unanimidad, el 25 de septiembre de 2015 la Agenda 2030 (ONU, 2015)²⁷³. Una guía de compromiso que contiene 17 objetivos y 169 retos a desarrollar en los siguientes 15 años. Se sustenta en una estrategia de carácter global, integrado e indivisible, con una particularidad incidencia en aspectos ambientales, sociales, económicos e institucionales. La agenda constituye un eje vertebrador mundial sobre políticas públicas, y de consenso. Involucra y orienta los diferentes niveles de la administración, desde el estatal hasta el local. En el preámbulo cita:

“This Agenda is a plan of action for people, planet and prosperity. It also seeks to strengthen universal peace in larger freedom. We recognize that eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme

²⁷² Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10488/11351>

²⁷³ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable
https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_en.pdf

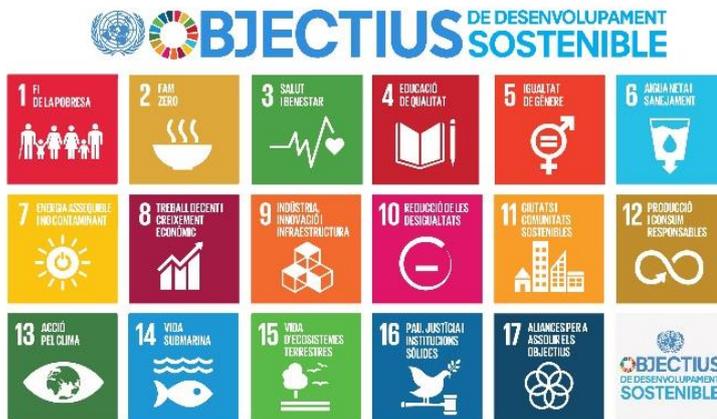
poverty, is the greatest global challenge and an indispensable requirement for sustainable development.”

5.2. Encaje conceptual.

Entre los objetivos, de la Agenda 2030 (Figura 57), el onceavo corresponde a ciudades y comunidades sostenibles. “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean, inclusivos, seguros, recipientes y sostenibles” entre otros retos, se centra en asegurar el acceso a la vivienda y servicios básicos y en la mejora de los barrios marginales. En proporcionar acceso al transporte, en el incremento de urbanizaciones inclusivas y sostenibles, y la salvaguardia del patrimonio cultural.

En la misma dirección, la Unión Europea abordó la estrategia de desarrollo sostenible 2001 y una renovada Estrategia Europa 2020. En el contexto de la ciudad, las declaraciones de Toledo 2010 y posteriormente Riga 2015, se fueron acordando los principios esenciales y de impulso de una agenda urbana europea que continua desde 2016.

Figura 57. Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030



Fuente: Ministerio para la transición ecológica y reto demográfico

El compromiso de la Unión Europea con el desarrollo sostenible propicia la presentación de un enfoque estratégico para la adopción de la agenda 2030. En este sentido, los objetivos están entre las prioridades que estableció la Comisión Europea.

El estado español, en la legislatura que se inicia en noviembre de 2019, crea una Secretaría de Estado con presupuesto propio y capacidad ejecutiva, con la finalidad inicial de diseñar una estrategia de desarrollo sostenible. Con anterioridad se había elaborado transversalmente en tres ministerios y fue aprobado en junio de 2018 por consejo de ministros un “plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible” (Gobierno de España, 2018)²⁷⁴ En el informe de proceso de implementación de la agenda, presentada en noviembre de 2019, se desarrollan estructuras de gobernanza.

Por su parte, la Generalitat de Catalunya, elaboró la estrategia 2010-2026 para el desarrollo sostenible de Catalunya (Generalitat de Catalunya, 2010)²⁷⁵, que fue aprobada el 31 de agosto de 2010. Posteriormente, la Generalitat aprueba, en septiembre de 2019, el “Plan Nacional para la Agenda 2030”. El plan tiene la finalidad de implementar y velar por la consecución de los objetivos de la agenda. Fue elaborado de manera transversal entre los diferentes departamentos de la Generalitat. Se concreta en 696 compromisos a conseguir entre los 17 objetivos de la agenda, mediante una concepción dinámica, que pueda ir mejorando en la medida que avanza el proceso. Su desarrollo debería complementarse con un conjunto de cambios normativos y de planeamiento.

El ayuntamiento de Barcelona, en sintonía con otras ciudades, se adhiere al compromiso de desarrollo de los objetivos y desarrollo sostenible. En su concreción, en los relacionados con los objetivos de las ciudades está centrado en la vivienda y aquellos aspectos en que se sustenta la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, la ciudad de Barcelona ha suscrito compromisos y acuerdos directamente relacionados con la rehabilitación, la renovación y la regeneración urbana.

Ha incorporado, la agenda 2030 de desarrollo sostenible, las declaraciones de Toledo y de Riga, ya consideradas. Así mismo, en 1995 Barcelona se adhiere a la carta de Aalborg, ello implica trabajar de acuerdo con los principios de desarrollo sostenible, lo que permite en 2002 un compromiso de la ciudad la sostenibilidad

²⁷⁴ Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de Desarrollo Sostenible https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1__PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf

²⁷⁵ Estratègia per al desenvolupament sostenible de Catalunya” http://mediambient.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/educacio_i_sostenibilitat/desenvolupament_sostenible/estrategia_per_al_desenvolupament_sostenible_de_catalunya/archivos/estrategia_per_al_desenvolupament_sostenible_de_catalunya_2010.pdf

mediante la aprobación y creación de la agenda 21 (Castiella & Franquesa, 2003)²⁷⁶.

El ayuntamiento aprobó diferentes medidas de gobierno con el objeto de impulsar procesos de rehabilitación. Como ejemplo en 2016, se aprueba “Medida de Gobierno para la implementación del programa del Pla de Barris contra la desigualdad” (Foment Ciutat, 2016)²⁷⁷. Se plantea con el objetivo de reducir las desigualdades sociales y territoriales. Destacan las actuaciones transversales y el refuerzo del protagonismo de las redes sociales.

El compromiso de Barcelona por el clima (Barcelona Sostenible, 2022)²⁷⁸, adquirido en 2015 en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en París. Las medidas que incluye el plan, se centran en el retorno social. En la voluntad que generen un impacto positivo y sean replicables, que resuelvan retos, sean flexibles y coproducidas.

Ciertamente, la ciudad ha avanzado en lo referente a los principios rectores de la agenda 2030 (Comisionado Agenda 2030, 2020)²⁷⁹. Desde el compromiso ciudadano para la sostenibilidad de la agenda 21, aprobada en 2002, hasta los recientes Planes de Barrios de Barcelona 2016-2022.

En relación con la vivienda, el Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025” (Ajuntament de Barcelona, 2016)²⁸⁰ que incluye la rehabilitación arquitectónica y la regeneración urbana, supone un marco de referencia en perfecta alineación con los principios rectores de la agenda 2030.

Bajo una estructura (Figura 58) que incluye los retos, estrategias e instrumental con un despliegue de actuaciones concretas a desarrollar.

²⁷⁶ La Agenda 21 de Barcelona: Un proceso participativo por el cambio.
https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/articulos-de-opinion/2003_04castiella_tcm30-163562.pdf

²⁷⁷ Medida de gobierno de dos de los barrios del Pla de Barris.
https://ajuntament.barcelona.cat/santandreu/sites/default/files/documentacio/mesuragovern_pladebarrisbpbv_0.pdf

²⁷⁸ El compromiso de Barcelona por el clima presenta un entorno de colaboración y compromiso. Lo suscriben 800 entidades. Compromis de Barcelona pel clima.
https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2015/11/Compromis_Bcn_Clima.pdf

²⁷⁹ Barcelona futuro sostenible. Agenda 2030 de Barcelona.
<https://ajuntament.barcelona.cat/agenda2030/sites/default/files/2021-01/Agenda%202030%20de%20Barcelona.%20Metas%20ODS%20e%20indicadores%20clave.pdf>

²⁸⁰ Pla pel dret a l'habitatge 2016-2025
https://habitatge.barcelona/sites/default/files/pdhh_-_resum_executiu_versio_accessible_0_0.pdf

Figura 58. Estructura del plan de vivienda de Barcelona



Fuente. Ayuntamiento de Barcelona.

En un contexto estrictamente urbano, existe un criterio casi unánime en relación con los objetivos de las intervenciones públicas. Estos están centrados de una manera inequívoca, en el horizonte de 2030, en el documento de la agenda aprobada por las naciones unidas.

En este contexto se están impulsando políticas urbanas de intervención en el tejido residencial y en los espacios que le dan soporte. En el ámbito de Barcelona y en el europeo hallamos tres tipologías de intervención que se han perpetuado a lo largo de los años.

- La rehabilitación arquitectónica, con un amplio recorrido desde los años 80 que, con un criterio universal tiene por objetivo fomentar la rehabilitación de edificios de vivienda mediante subvenciones a fondo perdido.
- La regeneración urbana, que se centra en operaciones de intervención acotadas en el espacio y en el tiempo, cuyo objetivo genérico radica en la mejora de las condiciones de vida de la población residente.
- La Renovación urbana, que se centra en la reconversión de espacios obsoletos en la ciudad para darles una nueva vida.

Estos tres modelos empleados en la intervención en la ciudad construida, entre otros, tienen diferentes efectos sobre la población y el tejido económico y en este sentido la repercusión de la inversión pública incorpora también efectos no deseados.

5.3. Intervenciones urbanas de referencia en Europa.

Desde un posicionamiento con respecto a experiencias contrastadas, se hace mención a dos tipologías de intervención y a dos contextos temporales diferentes.

Por un lado, una visión estratégica y de posicionamiento de la ciudad respecto a otras de su entorno, en el que proyecta programas de renovación urbana con una visión de futuro y competitividad. Por otro lado, programas de intervención de regeneración urbana en el que la estrategia se sustenta en la intervención en entornos vulnerables, con el objeto de revertir procesos de degradación socio-urbanísticos.

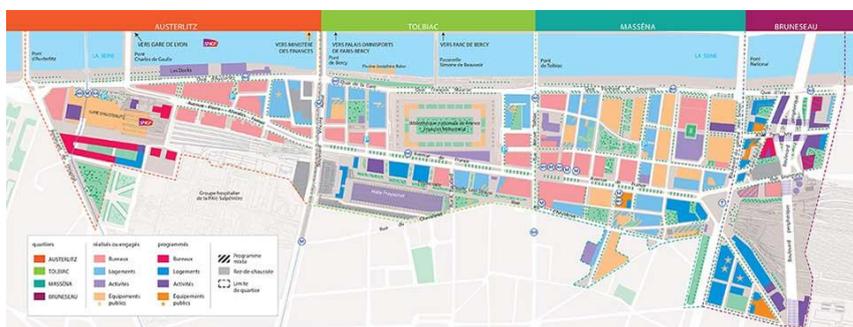
5.3.1 Experiencias de referencia en Europa en los años 80

Al iniciarse el programa de regeneración urbana del centro histórico de Barcelona, las experiencias que se habían puesto en práctica en intervenciones de gran dimensión en los centros históricos eran escasas. Se tenía como referentes dos tipologías de intervención con las características de un master plan. De una parte, la recuperación de grandes espacios obsoletos, relacionados con grandes infraestructuras. Estos fueron los casos de Paris Rive Gauche o Londres, King's Cross. Por la otra, la intervención en el centro histórico de Bolonia o Paris. Intervenciones en espacios consolidados, degradados y de alto valor patrimonial.

La intervención en Ciutat Vella, participó de ambos conceptos de intervención en cuanto a las estructuras de gestión, si bien, el contexto urbano era próximo a la contextualización de Bolonia.

Paris Rive Gauche

Figura 59: Intervención Paris Rive Gauche.



Fuente: web programa²⁸¹

²⁸¹ El programa urbano Paris Rive Gauche dispone de una Web específica del programa. <http://www.parisrivegauche.com/Plans>

El gran proyecto urbano de “Paris Rive Gouche” (Nez, 2012)²⁸², la transformación de un baldío ferroviario industrial próxima al centro urbano de Paris. (Figura 59)

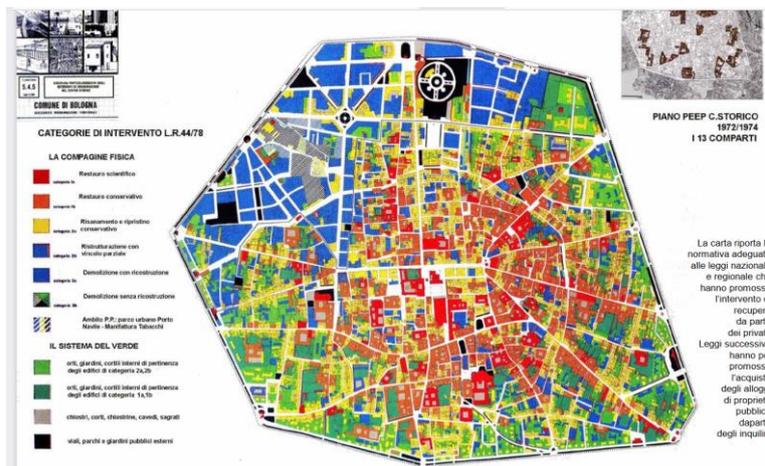
El programa es desarrollado por una empresa de economía mixta “Société d’ conomie mixte d’aménagement de Paris (Semapa)” creada en 1991 con la finalidad de desarrollar el plan de un importante sector central de Paris de 130 Hectáreas. Una empresa con capital fundamentalmente público, en que la municipalidad delega parte de sus funciones de gestión, como la expropiación y realojo. Como empresa de capital mixto, tiene la facultad de endeudamiento que utiliza en la compra de terrenos.

Un programa concertado, si bien contestado desde sus inicios por asociaciones ciudadanas. Una estructura de comités con diferentes grupos de trabajo por temáticas, un centro de información, entre otros, contribuyeron en la participación y transparencia del plan que hoy sigue en desarrollo.

En la misma línea, la experiencia del desarrollo del programa de intervención urbana “King’s Cross”, en el centro histórico de Londres. Una de las experiencias de envergadura en Europa en la intervención en centros históricos 24,3 hectáreas.

PEEP de Bolonia.

Figura 60. Plano de intervención de Bolonia PEEP.



*Fuente: Biblioteca de Ingeniería y Arquitectura de Bolonia*²⁸³

²⁸² De l'expertise associative   la constitution d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation   Paris Rive Gauche <https://shs.hal.science/hal-00916133/>

²⁸³ Evolución del planeamiento urbanistico de Bolonia. Biblioteca de Ingeniería y arquitectura de Bolonia. <http://ingegneria.sba.unibo.it/risorse/files/relazioni-delle-conferenze-della-scuola-di-ingegneria-e-architettura/presentazione-monti> <https://www.coam.org/media/Default%20Files/fundacion/biblioteca/revista-arquitectura-100/1977-1980/docs/revista-articulos/revista-arquitectura-1978-n2-12-pag44-53.pdf>

En Italia, el plan para el centro histórico de Bolonia (Figura 60) fue un referente de intervención, con grandes similitudes al centro de Barcelona. Una población de 90.000 habitantes, en una superficie de 450 hectáreas. Un parque edificado con un alto valor histórico-arquitectónico en mínimas condiciones de conservación y mantenimiento (Pol F. , 1977).

El proceso, tras un primer proyecto de reconstrucción de 1946, está centrado en el desarrollo del “Piano di Edilizia Economica e Popolare” PEEP, de 1973.

Sustentado desde posiciones de izquierda, centra la actividad en cuatro áreas estratégicas: Una política de vivienda social, reformas urbanas orientadas al espacio público, servicios públicos que deben mejorar los estándares dotacionales de la población residente y una política de reformas sociales en un contexto de democratización de las instituciones.

El programa se centra en la intervención en rehabilitación del tejido residencial construido.

Les Marais Paris

Figura 61. Plan de Salvamento de Les Marais. Paris



Fuente: Revista Paris Project²⁸⁴

²⁸⁴ Le plan de sauvegarde du Marais

Un referente de intervención urbana fue el plan de Les Marais en París (Figura 61).

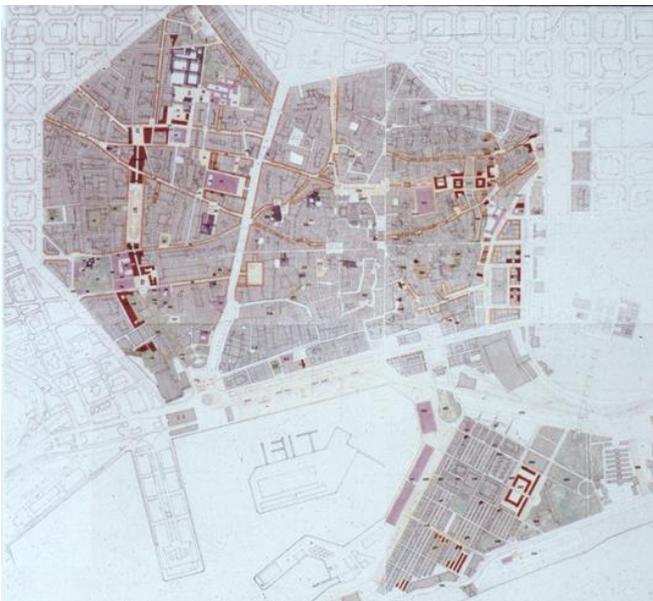
El plan propone la intervención en el barrio central de París de les Marais, en el que se observan altos índices de degradación urbana. Se contabiliza que el 30% de las viviendas no dispone de agua corriente y el 60% sin inodoros y un 10% sin instalación eléctrica, Un barrio, en el centro de París, con un alto nivel de patrimonio arquitectónico (Consell de París, 1970).

En este sentido en respuesta, la centralidad, la degradación urbana y el alto nivel patrimonial se desarrolla uno de los primeros planes europeos de rescate del centro de la Ciudad.

El programa de recuperación plantea la rehabilitación de los edificios y la recuperación de espacios interiores de manzana, La mejora de los edificios y del estándar de las viviendas, conlleva una puesta en valor del barrio que propicia la expulsión de los residentes.

Ciutat Vella, Barcelona.

Figura 62: Intervenciones Área de Rehabilitación Integrada de Ciutat Vella



Fuente: Documento ARI²⁸⁵.

La situación de degradación de Ciutat Vella, propicia un proceso de transformación urbana con el objetivo de recuperar el centro histórico para la ciudad. Se aprueba el Área de Rehabilitación

https://www.apur.org/sites/default/files/documents/publication/etudes/paris_projet_02.pdf?token=jv6w8uu7

²⁸⁵ Documento ARI de Ciutat Vella. (Área de Rehabilitación Integrada)
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/108935>

Integrada de Ciutat Vella. (Figura 62). El modelo de intervención que se sustenta en mantener el carácter residencial de sus barrios. (Serra P. , 2017) Para ello, se interviene en la creación de equipamientos, espacios públicos, vivienda y mejora de las infraestructuras. (Heren, 2002)

Hacia los años 80, se produce el mayor índice de degradación de Ciutat Vella que se evalúa desde aspectos físicos urbanos, sociales y económicos, en un contexto de ciudad. Un resumen descriptivo del estado del centro se recoge en las primeras jornadas de Ciutat Vella²⁸⁶.

Una pérdida continuada y envejecimiento de la población que va dejando espacios libres en el tejido residencial construido. Un distrito que en 1950 albergaba una población de 240.000 habitantes, en 1981, había descendido a 118.409, algo más de la mitad de la población, sin experimentar pérdidas en el tejido residencial construido. Permanece la población más vulnerable, en este contexto, se estimaba que el número de viviendas vacías rondaba el 30%.

El comercio tradicional va cerrando por la pérdida continuada de clientes. La imagen que genera Ciutat Vella es de inseguridad, fruto de actividades marginales y el deterioro del control social del espacio público. En este contexto la iniciativa privada no tiene interés en realizar inversiones.

Así mismo, contempla una centralidad administrativa que sustenta una importante actividad en horarios laborales y una buena parte de los equipamientos culturales de la ciudad. El alto valor histórico arquitectónico, el 90% de los edificios catalogados se encuentran en el distrito.

Contextualización.

En la década de los 80, se producen un buen número de intervenciones en los centros de las ciudades, bien centradas en la reconversión de espacios que provienen de grandes áreas obsoletas como Paris Rive Gauche, intervenciones que incorporan nueva vivienda, equipamiento y espacio público en sectores centrales con altos rendimientos.

Así mismo, se interviene en entornos degradados como en Paris Le Marais, en el que se produce una expulsión de los vecinos.

²⁸⁶ Las ponencias describen los elementos clave de análisis de la degradación urbana de Ciutat Vella. En el contexto del programa de regeneración urbana.

En Bolonia o Barcelona, un gobierno de izquierdas potencia la permanencia de las clases populares. La situación que origina la transformación descrita en Ciutat Vella, es equivalente en numerosos centros de ciudades como, Paris, Bolonia, Valencia, o Madrid.

Las razones de una puesta en valor del centro de la ciudad, que conduce a una intervención de regeneración urbana, quizás la debemos buscar en el imaginario colectivo de la ciudad, junto al pragmatismo de su potencialidad económica. Quizás, en el descubrimiento del patrimonio del conjunto y su puesta en valor o en criterios de sostenibilidad urbana.

El centro constituye un referente de la ciudad en su memoria colectiva, efectivamente guarda su patrimonio histórico y arquitectónico y buena parte de la funcionalidad administrativa.

5.3.2 Experiencias de referencia en Europa en los años 2000

Las experiencias de referencia están íntimamente relacionadas con los programas de financiación de la Unión Europea. Los programas Urbact, Edusi, UIA Urban Innovative Actions, proporcionan ejemplos de buenas prácticas. Recopilaciones (Acero, Aguirre, Arevalo, Rodríguez, & al, 2019)²⁸⁷ sobre el alcance y características de los programas proporcionan una visión del alcance.

King's Cross en Londres, Europacity en Berlin, Porta Nova en Milán o Madrid Nuevo Norte.

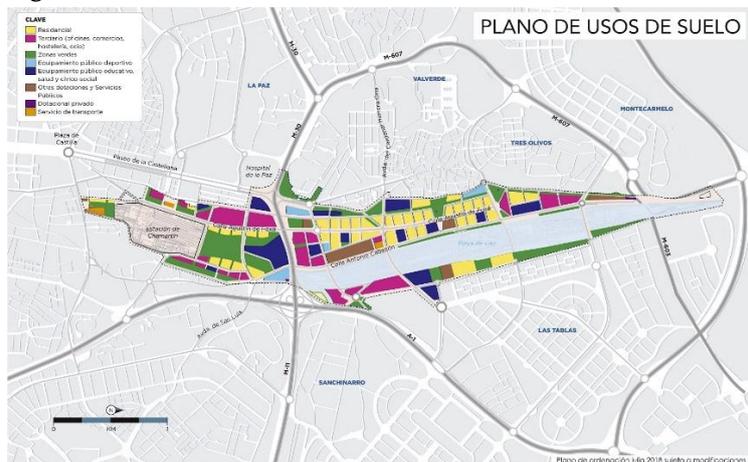
Casos que representan un modelo de intervención que recupera espacios obsoletos en la ciudad para darles una nueva orientación. Si bien se les incorpora dentro del grupo de proyectos de regeneración urbana, en realidad representan proyectos de gran envergadura de renovación urbana de espacios obsoletos en el interior de las ciudades.

Van acompañados de planes urbanísticos que modifican los usos del suelo, incorporando equipamiento, residencia y espacios verdes urbanos-

²⁸⁷ Planificación Urbana Integral, aprendiendo de Europa.
<https://gaue.diba.cat/wp-content/uploads/2020/01/62439.pdf>

Madrid Nuevo Norte

Figura 63. Usos del suelo de Madrid Nuevo Norte



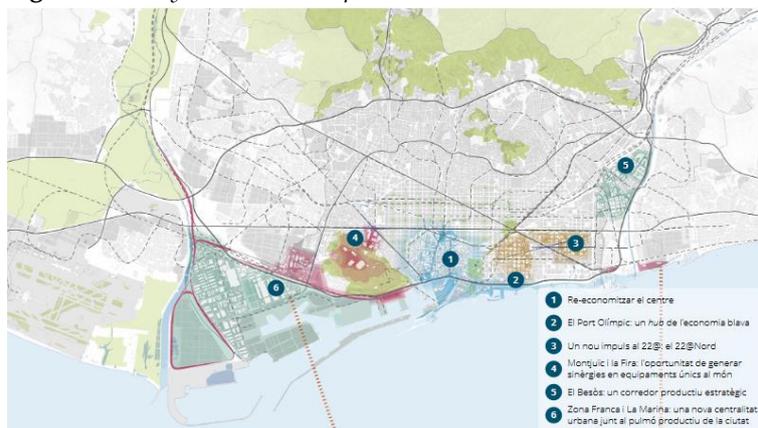
Fuente: Ayuntamiento de Madrid

El plan de Madrid Nuevo Norte (Figura 63), se proyecta en base a la oportunidad que generan los espacios de estación ferroviaria de Chamartín, El proyecto prevé toda la dotación necesaria en un entorno urbano, equipamiento, zonas verdes..., junto a un sector financiero y la construcción de 10.500 viviendas.

El análisis de impacto del proyecto (Ayuntamiento de Madrid, 2018)²⁸⁸ arroja luz sobre los objetivos de origen del proyecto, las previsiones de mejora que aportará a la ciudad y los resultados en escenarios que concluye el estudio

Barcelona Green Deal.

Figura 64: Proyectos trectores para la nueva Barcelona.



Fuente. Área de economía, trabajo, Competitividad y Hacienda. Ayuntamiento de Barcelona

²⁸⁸ Madrid nuevo Norte. Análisis de impacto.

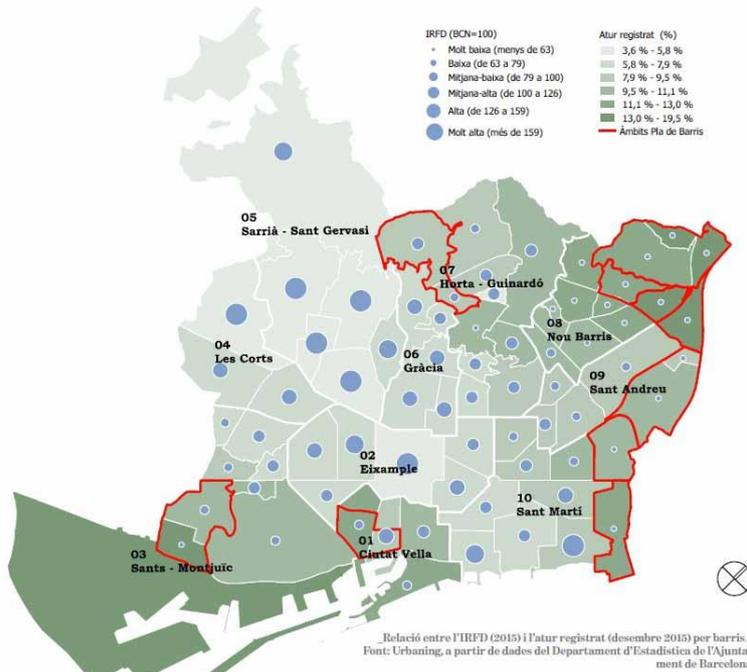
https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoVivienda/Urbanismo/Destacamos/ficheros/Analisis_impacto_MNN.pdf

El proyecto de intervención (Ajuntament de Barcelona, 2021)²⁸⁹ se centra en una revisión de las oportunidades urbanas de la ciudad (Figura 64). Desde la promoción de la ciudad y búsqueda de un posicionamiento de primer orden en el ámbito mundial. El proyecto se centra en una visión estratégica de la ciudad que se sustenta en la competitividad, sostenibilidad y equidad

El proyecto se alinea con los objetivos de la agenda 2030, buscando potenciar los activos de la ciudad

Pla de Barris Barcelona.

Figura 65: Barrios del Pla de Barris



Fuente: Urbaning.²⁹⁰

El “pla de Barris” de Barcelona (Figura 65) se plantea como un plan de choque con el objeto de revertir las desigualdades en los barrios vulnerables de la ciudad. El objetivo es revertir las causas de pobreza de los barrios vulnerables de la ciudad desde una concepción de la intervención holística y transversal

Se observa que la vulnerabilidad acusada en la ciudad se sitúa en entornos centrales, barrio del Raval, pero fundamentalmente en la periferia.

Contextualización.

²⁸⁹ Barcelona Green Deal. Una nova agenda económica per a la Barcelona del 2030. https://ajuntament.barcelona.cat/economiatreball/sites/default/files/documents/GreenDeal_ESP_vf.pdf
²⁹⁰ Urbanin. Da soporte a la redacción de los documentos del plan de barrios. Consultable online <https://urbaning.cat/es/portfolio/soporte-redaccion-los-diez-pla-barris-barcelona/>

La renovación de tejidos urbanos obsoletos constituye una oportunidad para la ciudad. Estos espacios pueden constituirse en un referente en la ciudad²⁹¹ para nueva construcción, rehabilitación y nuevos usos. En este sentido, las antiguas estaciones ferroviarias proporcionan el entorno adecuado y es un referente en las intervenciones en las grandes ciudades de Europa. Los interlocutores de la administración, para este modelo de intervención son inversores y titulares del suelo que mayoritariamente son sociedades privadas. En este contexto el rol de la administración se sitúa en garantizar el bien común.

La regeneración urbana, se produce en otras escalas y con otros objetivos. Son entornos degradados, independientemente de su localización en la ciudad, en el que los objetivos de la intervención están centrados en el ciudadano y en una reversión de los procesos de degradación urbana y social.

Los interlocutores de la administración en este tipo de proyectos son los propietarios de las viviendas que a su vez son los promotores de la rehabilitación de los edificios. En este caso la administración juega el papel de conductora del proceso de transformación.

5.4. El concepto de: Rehabilitación edificatoria, Regeneración Urbana y Renovación Urbana.

Existe cierta dispersión terminológica y conceptual en la literatura y entre los profesionales, en cuanto al encaje y denominación de las políticas de intervención urbana, y es relativamente habitual observar cierta confusión entre regeneración, renovación y rehabilitación.

Con la finalidad de fijar y encajar los programas públicos de intervención urbana, los contextualizamos en función de las tres tipologías que considera en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (ley 3R).

Adoptar esta división se fundamenta en la obligación por parte de la administración de la observancia del texto legal, respecto a sus políticas de intervención, y a su vez, en un consenso cuasi

²⁹¹ El proyecto 22@ en Barcelona, ha proporcionado a la ciudad una transformación de un sector industrial obsoleto hacia un distrito de innovación.

universal sobre las características que las describen. La casuística de las intervenciones públicas en la ciudad construida resulta tan amplia, que se hace necesario establecer algunos criterios de clasificación que permitan orientarse.

En este sentido se entienden por Rehabilitación Arquitectónica, aquellas intervenciones en edificios que tienen por objeto su adecuación funcional, es decir, una reconfiguración en los usos y espacios adecuados a los estándares actuales, o la incorporación de nuevas instalaciones. La congruencia entre la legislación acorde con la rehabilitación se describe detalladamente en el preámbulo de la ley 3R.

La Real Academia, define rehabilitar como “Habilitar de nuevo o restituir a alguien o algo a su antiguo estado”. En este sentido, desde la interpretación constructiva, entenderíamos que se refiere tanto a cambios funcionales como al mantenimiento. En los programas públicos, es habitual la incorporación de ayudas a la rehabilitación de tipologías de obras relacionadas con el mantenimiento y conservación de los edificios, generando cierta confusión entre los conceptos de rehabilitación y mantenimiento.

En este sentido la ley 3R con el objeto de establecer correctamente los conceptos, incorpora consecutivamente la frase “conservación y rehabilitación arquitectónica”. Las actuaciones de mantenimiento de edificios vienen recogidas por la legislación urbanística que las contempla, en un contexto disciplinario y que en esencia no se corresponden con una concepción de mejora funcional (Catalunya C. A., 2010)²⁹².

En España, el mantenimiento y la rehabilitación arquitectónica se ha estructurado en base a subvenciones a fondo perdido comprendidas en decretos estatales, constituyendo un referente histórico en el fomento de la rehabilitación de edificios residenciales que se ha perpetuado desde finales de la década de los 80. En cuanto a la observancia del deber de mantenimiento, se ha gestionado desde la aplicación de la legislación urbanística.

Por Regeneración Urbana se consideran aquellas actuaciones integrales que tienen por objeto reparar problemas sociales y económicos en entornos delimitados. La Real Academia, en un contexto biológico, lo define como “Reconstrucción que hace un organismo vivo por sí mismo de sus partes pérdidas o dañadas”.

²⁹² Texto Refundido de la ley de Urbanismo en Catalunya Art. 197, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883>

La declaración de Toledo en 2010 establece el concepto en el contexto europeo y sus objetivos prioritarios (Alvarez, Roch, & al., 2010)²⁹³. Estos, están relacionados con déficits socio residenciales, déficits urbanos y ambientales. La intervención proyecta ser integral e incorporar de manera transversal un conjunto de programas cuya meta se centra en la mejora de los estándares de vida del entorno.

Los programas de regeneración urbana se están impulsando desde hace décadas en nuestro entorno europeo fundamentalmente con el soporte de programas europeos de cofinanciación. Esta orientación de carácter transversal e integral de las intervenciones urbanas tiene un amplio recorrido que ha permitido incorporar mejoras en los modelos de intervención.

Son numerosos los ejemplos de regeneración urbana, y ciertamente sus inicios son fruto de una necesidad acuciante vinculada a altos niveles de conflicto social y déficits urbanos. En este sentido la intervención iniciada en 1980 en el barrio de la Mina (Idrovo, 2013)²⁹⁴ de Barcelona es paradigmática.

Por Renovación Urbana se consideran intervenciones de cambio de uso en edificios, equipamientos e infraestructuras. El modelo de intervención se fundamenta en el cambio de usos urbanos y en este sentido, requiere de la aprobación previa de un plan urbanístico.

La Real Academia define renovar como “Sustituir una cosa vieja, o que ya ha servido, por otra nueva de la misma clase”, o bien, “Dar nueva energía a algo, transformarlo”. Los ejemplos de renovación urbana son extraordinariamente variados, si bien se sustentan en un principio básico; la actuación en entornos urbanos obsoletos y a su vez, en un contexto de oportunidad.

Se actúa en la reconversión de amplios espacios urbanos antiguos y disfuncionales, espacios en los que su decadencia genera conflictos, en ocasiones abandonados, y en los que efectivamente los usos a los que está destinado no son de utilidad. Asimismo, en barrios en los que resulta factible el derribo de edificaciones de vivienda y una nueva construcción en altura que proporciona nuevos espacios públicos.

²⁹³ Regeneración Urbana Integrada en Europa.
https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/C0DA6769-76CB-4F02-8937-F5CAF2CCD016/111525/3_survey_on_integrated.pdf

²⁹⁴ Convivencia y seguridad: estrategias de intervención urbana en el espacio público de barrios segregados y en conflicto: caso de estudio de la Mina
<https://upcommons.upc.edu/handle/2099.1/17433>

5.5. Caracterización de las intervenciones 3R. Visión transversal

Con la finalidad de diferenciar y caracterizar la intervención pública en la ciudad consolidada, se observan metodologías relacionadas según el tipo de actuación, en la delimitación, los procesos de gestión y de gobernanza de los programas. Se pretende sustentar un análisis diferencial, con el objetivo de extraer conclusiones desde su eficiencia y eficacia.

Encontramos en la bibliografía diferentes criterios de encaje en las políticas públicas, en este sentido, es de referencia el estudio presentado en 2011 por la Entidad Estatal de Suelo, SEPES, en relación con la sistematización de modelos de gestión en USA, Europa y España (Aparicio & Nanni, 2011)²⁹⁵. Este análisis, para España, se orienta desde la perspectiva en la gestión de los programas de financiación Urban.

La revista Ciudad y Territorio, de referencia en cuestiones de intervención urbana, publicó en 2014 un monográfico sobre rehabilitación, regeneración y renovaciones urbanas (Menéndez, Parkinson, Cruz, & al., 2014)²⁹⁶.

La distancia en el tiempo con 2022, ocho años, representa una oportunidad de reconsideración. En él, se desgrana la legislación, en concreto, la ley 3R, ahora desnaturalizada y casi sin efecto, que se presentó como una excelente i novedosa alternativa de regulación. Así mismo, considera la falta de innovación en las políticas urbanas, que siguen aún hoy vigentes, si bien, con la excepción de algunas iniciativas de regeneración en los barrios desfavorecidos de algunas ciudades.

Asimismo, resaltar el estudio de casos de regeneración urbana en España, que recoge desde una visión transversal 23 casos (Moreno, González, & Gómez, 2013)²⁹⁷.

²⁹⁵ Modelos de gestión de la regeneración urbana.

https://www.sepes.es/sites/default/files/multimedia/publicaciones/files/modelos_gestion_regeneracion_urbana.pdf

²⁹⁶ Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/3665>

²⁹⁷ La regeneración urbana en España. Revisión crítica para un estudio de caso de regeneración sostenible.

<https://dearquitectura.uchile.cl/index.php/RA/article/view/33563>

5.5.1 Contextualización de la intervención desde la Rehabilitación Arquitectónica, la Regeneración Urbana y la Renovación Urbana.

Se distingue pues entre los tres tipos de actuaciones que se han definido, la Conservación y Rehabilitación Arquitectónica, Regeneración Urbana y la Renovación Urbana.

Figura 66: Encaje conceptual de los programas de intervención urbana.

TIPOLOGIA DE LA INTERVENCIÓN

	<i>Conservación y Rehabilitación arquitectónica</i>	<i>Regeneración urbana</i>	<i>Renovación urbana</i>
Modelo			
Entornos vulnerables	<i>No adecuado</i>	<i>SI</i>	<i>Entornos obsoletos</i>
Dificultad de implantación	<i>fácil</i>	<i>media</i>	<i>compleja</i>
Efectividad política	<i>media</i>	<i>alta</i>	<i>alta</i>
Valoración ciudadana	<i>baja</i>	<i>Media/alta</i>	<i>alta</i>
Instrumentos legales			
Convenio	<i>NO</i>	<i>SI</i>	<i>SI</i>
Ayudas y Subvenciones	<i>SI</i>	<i>SI</i>	<i>NO (Si sectoriales)</i>
Ámbito Urbanos	<i>Ciudad</i>	<i>ACR, ARU</i>	<i>Plan Urbanístico</i>
Medios económicos			
Financiación actuaciones	<i>% subvención</i>	<i>Pública+% sub.</i>	<i>Público privada</i>
Retorno económico	<i>Favorable</i>	<i>Equidistante</i>	<i>Desfavorable</i>
Temporalidad	<i>1 año</i>	<i>4 a 6 años</i>	<i>más de 10 años</i>
Gobernanza			
Colaboración Interadministrativa	<i>SI</i>	<i>SI</i>	<i>SI</i>
Participación ciudadana	<i>NO</i>	<i>SI</i>	<i>SI</i>
Sistema de gestión	<i>Oficinas tramitadoras</i>	<i>Entidades específicas</i>	<i>Entidades específicas</i>

Fuente: Elaboración propia

Sobre estas tres tipologías de intervención, se consideran aspectos relevantes según el esquema general planteado:

- Un primer enfoque sobre el modelo de intervención, en consideración a cuestiones relacionadas con las condiciones de entorno y oportunidad política.
- En lo que se refiere al contexto, se consideran los instrumentos legales y los medios económicos.

- En cuanto a la gobernanza, contiene cuestiones relativas a la participación ciudadana entre administraciones y el modelo de gestión.

Se presenta cuadro sinóptico (Figura 66) cuyo objetivo consiste en proporcionar una visión simplificada de los programas de intervención y los conceptos temáticos fundamentales en los que se apoyan.

Con relación al modelo:

La Rehabilitación Arquitectónica tiene dificultades de implantación en entornos vulnerables, entornos en los que los niveles de instrucción social son bajos e insuficientes para abordar la complejidad administrativa que requieren el acceso a las subvenciones públicas. Sectores con recursos económicos insuficientes, y a su vez, comunidades de propietarios que no están regladas, lo que impide el acceso a las ayudas públicas.

La implantación requiere de un análisis previo simple, la redacción y publicación de convocatorias. Procesos administrativos rutinarios, donde el retorno político no es relevante. Se presentan datos de gestión y aportaciones públicas en la prensa.

La valoración ciudadana se centra en el derecho universal a las ayudas. En este sentido, la limitación por obras mal ejecutadas, la complejidad administrativa y los cambios de criterio en las convocatorias, proporcionan una valoración ciudadana ambivalente. Se acepta el beneficio de las ayudas y a su vez, se valoran negativamente las condiciones, el proceso y los retrasos en cobrarlas.

La Regeneración Urbana, en este contexto de vulnerabilidad, resulta un modelo más adecuado. Los programas de intervención tienen un planteamiento holístico y transversal. Se atienden déficits urbanos y sociales, en este sentido, el acompañamiento de las estructuras de gestión del programa, permiten el acceso a la regulación legal y a las ayudas públicas. La dificultad de implantación por ello no es excesivamente compleja, puesto que subyace un plan de inversiones público junto a una necesidad de intervenir.

Al tener un recorrido temporal a medio plazo, desde el diseño a la ejecución, el proceso puede tener una rentabilidad política alta muy relacionada con la estructura que se adopte para la gobernanza. La valoración ciudadana puede ser muy alta, o media, en función de las características de implantación y desarrollo del

programa. Se encuentra un vecindario expectante, en general, se espera un plan de intervención.²⁹⁸

La Renovación urbana se contempla en entornos degradados que incorporan espacios obsoletos, como recintos fabriles, infraestructuras en desuso o zonas residenciales de baja densidad. En espacios abandonados se producen asentamientos marginales de difícil control (Placer, 2016)²⁹⁹, y en entornos residenciales, se constatan altos niveles de marginalidad. (Jorro, 2022)³⁰⁰

Con relación a los instrumentos legales:

Los convenios entre administración y propietarios, en rehabilitación, no disponen de una base sólida, puesto que las reglas de acceso a las subvenciones están preestablecidas. Excepcionalmente tienen alguna aplicación, en situaciones en las que se adoptan ayudas extraordinarias y avanzadas a la ejecución de las obras. Escenario de una alta complejidad legal y administrativa.

En Regeneración Urbana, el acuerdo es consustancial con el proceso de diseño y desarrollo de los planes. El marco de actuación permite un entramado de convenios vinculados al proyecto que estructuran el conjunto de las ayudas, sean de carácter público o privado. La parte del proyecto de regeneración que incluye la rehabilitación de edificios, puede desarrollarse mediante acuerdos marco para todo el ámbito del proyecto.

En renovación urbana, el proyecto se estructura en base a un plan urbanístico. Los convenios forman parte de la elaboración del plan en el marco de la legislación urbanística. Ya en el desarrollo, solamente con la voluntad de atender deficiencias que no entren en contradicción con el plan urbanístico y que puedan ser objeto de mejora.

Las ayudas públicas y subvenciones son adecuadas y usuales en rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana. En rehabilitación se entienden desde la perspectiva de incentivar la adecuación funcional de los edificios, en regeneración urbana, forman parte de la gobernanza de los proyectos. En renovación, son

²⁹⁸ Aurora López, en la entrevista, indica que la reacción de los vecinos sobre la intervención, la resume la frase “ya nos tocaba”.

²⁹⁹ La ocupación del recinto fabril de Can Ricart, ha sido objeto de diferentes ocupaciones tanto marginales como reivindicativas.
<https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20061208/ocupacion-can-ricart-amplia-cuatro-5408321>

³⁰⁰ En el barrio residencial del Polvorín de Barcelona se padeció un alto nivel de delincuencia.
https://cronicaglobal.elespanol.com/vida/marihuana-zona-franca-clan-barrio_590869_102.html

los convenios que se establecen para el desarrollo del plan urbanístico los que incorporan el conjunto de ayudas públicas.

La rehabilitación arquitectónica se ha orientado hacia un modo de intervención que involucra el conjunto de la ciudad, bien sea mediante programas generales o sectoriales. De manera muy concreta se han usado en sectores delimitados, con el objeto de evidenciar ante el barrio un posicionamiento especial. Se incluyen mejoras en las subvenciones y el reconocimiento de la singularidad de las patologías. (Farrero, 2020)³⁰¹

Para la regeneración urbana, cuyo desarrollo se considera en entornos delimitados, tanto en las Áreas de Rehabilitación Especial, que desarrolla la ley catalana de vivienda, como en las Áreas de Rehabilitación Urbana, de la ley de catalana de urbanismo, ambas disponen de herramientas adecuadas para su desarrollo.

En renovación urbana, como se ha indicado, el instrumento es el planeamiento urbanístico. Se producen cambios en los usos del territorio que solamente se puede abordar mediante la aprobación de planes urbanísticos que reconsideren los usos.

Con relación a los medios económicos:

Las actuaciones en rehabilitación y regeneración urbana se financian fundamentalmente con recursos públicos. En Barcelona no se establecen ni impuestos añadidos ni cuotas de urbanización. En renovación, depende de las características de la operación, ya que pueden ser altamente rentables o altamente deficitarias. En este sentido, las actuaciones deficitarias se desarrollan con recursos públicos, básicamente en la renovación de entornos residenciales, en los que se establece una situación favorable de acceso a las nuevas viviendas.

El retorno económico de las ayudas públicas respecto a la rehabilitación arquitectónica es positivo, se ha descrito en qué medida la administración recupera la inversión. En regeneración urbana, la administración atiende obras de urbanización y otros temas en la medida de la complejidad de intervención. Por ello, el retorno económico se debe entender en un contexto más amplio y en cualquier caso estas operaciones, si bien son necesarias, también son deficitarias.

³⁰¹ El programa de rehabilitación del Turó de la Peira, específico para el barrio, se inicia como consecuencia del derrumbe de un edificio por aluminosis.
https://metropoliabierta.elespanol.com/distritos/nou-barris/crisis-aluminosis-turo-peira-30-anos_33033_102.html

Los tiempos de desarrollo en rehabilitación arquitectónica se establecen en función de la convocatoria, si bien es un programa que en Barcelona se desarrolla continuamente desde 1988. Los programas de regeneración urbana en Barcelona se han desarrollado por periodos de 4 años, con la posibilidad de ser prorrogados. La regeneración urbana tiene un recorrido real según la experiencia de unos 10 años.

Con relación a la Gobernanza:

La colaboración administrativa se aprecia en todos los casos, no obstante, de diferente manera y con distintos niveles de implicación. En rehabilitación no existe una colaboración real ni entre administraciones ni con la ciudadanía. En regeneración urbana, por la transversalidad de los proyectos, la colaboración interadministrativa es necesaria y causa de desacuerdos y de igual manera con la ciudadanía. En renovación, el plan urbano, una vez aprobado y por imperativo legal, cierra casi todas las posibilidades de desacuerdo. Las distorsiones se producen entre administración y ciudadanía, raramente en un contexto de colaboración interadministrativa.

5.5.2 Los modelos de intervención.

Se observa un avance sustancial en los modelos de intervención pública en la ciudad construida. La orientación de las políticas urbanas en España durante las décadas 60-70-80, se centraban en la urbanización de espacios y la construcción de nuevos entornos residenciales. En la medida que la ciudad se expande, toma importancia la rehabilitación y recuperación en entornos edificados, en sus inicios a finales de los años 80, con los primeros programas de recuperación de centros históricos (Pol F. , 1993)³⁰².

En el contexto estrictamente urbanístico en los centros históricos en España, los Planes Especiales de Reforma Interior fueron instrumentos transformadores y también de protección del patrimonio. Así mismo, las primeras declaraciones de Áreas de Rehabilitación integrada, al amparo de la legislación que en 1983 (Presidencia del Gobierno, 1983)³⁰³ ya establecen los primeros

³⁰² La recuperación de los centros históricos en España.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2151411.pdf>

³⁰³ Real decreto sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-23851>

instrumentos de coordinación para la rehabilitación de conjuntos urbanos. La declaración de área incorpora el reconocimiento de la condición de utilidad pública, un útil instrumento que constituirá un referente en la legislación futura.

La declaración de área de rehabilitación integrada permite desarrollar las primeras intervenciones de regeneración urbana en núcleos históricos como en Barcelona o Valencia. Estas estrategias de intervención urbana están caracterizadas, por abordar situaciones de vulnerabilidad en barrios o en entornos de la ciudad desde una visión integral, diferente a otras concepciones de carácter sectorial.

Este tipo de políticas encajan en los principios de cohesión europeos, que configuran una estructura de oportunidades para los residentes. Otro aspecto se centra en la complejidad de la intervención que requiere de la confluencia de diferentes actores que son necesarios para enfrentarse a la solución. Así mismo, la necesidad de establecer mecanismos para garantizar la coordinación (Navarro, Rodríguez, & Guerrero, 2020)³⁰⁴.

Los procesos de rehabilitación arquitectónica van tomando fuerza al amparo de los decretos estatales de subvenciones a la rehabilitación. Podemos observar su aplicación en la mayor parte de las ciudades del país. Un modelo de fomento de la rehabilitación de edificios que, con ligeras variantes, se ha aplicado en toda Europa.

Tras los años transcurridos y una clara estructura universal de las ayudas económicas que conlleva, no ha sido capaz de abordar con suficiente intensidad las necesidades de rehabilitación. El informe de diagnóstico de la rehabilitación (Cuchi & Puerta, 2016)³⁰⁵, una iniciativa del grupo de trabajo sobre rehabilitación GTR, establece un conjunto de problemas que definen claramente las vulnerabilidades del modelo, en cuanto al marco estratégico, el financiero, oferta-demanda y normativo.

Una lógica evolución de la rehabilitación arquitectónica se desarrolló hacia la intervención desde las necesidades del tejido residencial, se fundamenta en la optimización de criterios sectoriales, como el aislamiento en edificios o instalación de ascensores. Las mejoras en los modelos de gestión, de las oficinas

³⁰⁴ Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas. Análisis y evaluación de iniciativas promovidas por la Unión Europea en España (1994-2013), https://www.upo.es/cspl/eurpol/wp-content/uploads/2020/11/2020_Navarro-Rodriguez_Garcia-y-Gueroero_Mayo2020_L%C3%B3gica-e-impactos-de-la-estrategia-integral-en-políticas-públicas.pdf

³⁰⁵ Diagnóstico de la rehabilitación en las comunidades autónomas. Luces y sombras de un sector que no despegaba. <http://www2.gbce.es/archivos/ckfinder/51files/Informe%20Rehabilitaci%C3%B3n%20CCAA.pdf>

receptoras y tramitadoras de documentación para el acceso a las subvenciones, se va trasladando hacia la comunicación y acuerdo con los propietarios. En este sentido podemos considerar las primeras intervenciones en polígonos de vivienda, Zaragoza, Ebro Viejo. Barcelona, Turó de la Peira, Madrid, Sevilla.

ARI, ARE, ACR, ARU,³⁰⁶ son siglas que se corresponden con la evolución cronológica de los modelos. La legislación que las agrupa es de aplicación estatal con la excepción de las ACR de Catalunya.

Posteriormente, el desarrollo urbano sostenible en el contexto de la agenda 2030, incorpora espacios vulnerables periféricos de la ciudad, construidos al amparo de la necesidad de vivienda que requirió el desarrollismo de los años 60-70.

El nivel de trabajos de construcción que supone la rehabilitación, en estos momentos ha superado al de la nueva construcción y las ciudades observan como los espacios para nuevos desarrollos urbanos se reducen y en algunos casos son prácticamente inexistentes.

En cuanto a la tipología de la actuación, en rehabilitación arquitectónica, encontramos tres maneras de actuar³⁰⁷, según la aplicación de criterios generales para el conjunto de la ciudad, criterios sectoriales que tienen como objetivo corregir deficiencias comunes en los edificios con alta incidencia en la calidad de vida, como la ubicación de ascensores y la intervención en entornos delimitados que atienden entornos de vulnerabilidad residencial con objetivos vinculados a atender carencias sociales y constructivas.

En el contexto de la efectividad de los programas, debemos introducir la consideración previa de una escasez de estudios sobre la intervención. En este sentido, en las metodologías de evaluación resultan determinantes los sistemas de indicadores, los modelos numéricos adoptados y la comparación de ámbitos (Rubio-Huertas & Ureña-Francés, 2021)³⁰⁸.

³⁰⁶ ARI, Área de Rehabilitación Integrada, ARE, Área de Rehabilitación Especial; ARU, Área de Regeneración y Renovación Urbana y Rural; ACR, Área de Conservación y Rehabilitación.

³⁰⁷ Juan Rubio, en la entrevista, desarrolla las tres vías de la rehabilitación arquitectónica: General, Sectorial y de entorno urbano

³⁰⁸ Evaluación de la efectividad en la regeneración urbana de nuestras ciudades. Lecciones aprendidas. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/88335/64315>

5.6. Análisis comparado de los modelos de intervención pública en Barcelona.

Revisión de las estrategias de rehabilitación pública en Barcelona

Evaluar la intervención pública en programas de rehabilitación, renovación y regeneración urbana, en Barcelona, requiere adentrarnos en la historia de la transformación de la ciudad. No se pretende una revisión histórica, sino el estudio de la intervención en lo que puede ser de utilidad en la mejora de las actuales políticas públicas de intervención en la ciudad y en especial en los centros históricos.

Diferenciamos tres tipologías siguiendo los criterios de que introduce en su preámbulo la ley 3R, y en este sentido agruparemos el estudio bajo los conceptos de: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Las operaciones de rehabilitación se centran en objetivos vinculados al edificio, sus elementos constructivos, instalaciones y niveles de habitabilidad de las viviendas. La rehabilitación de edificios con ayudas públicas ha sido un referente en la ciudad, desde la primera constitución de una oficina de vivienda en 1988. Un programa que continua vigente.

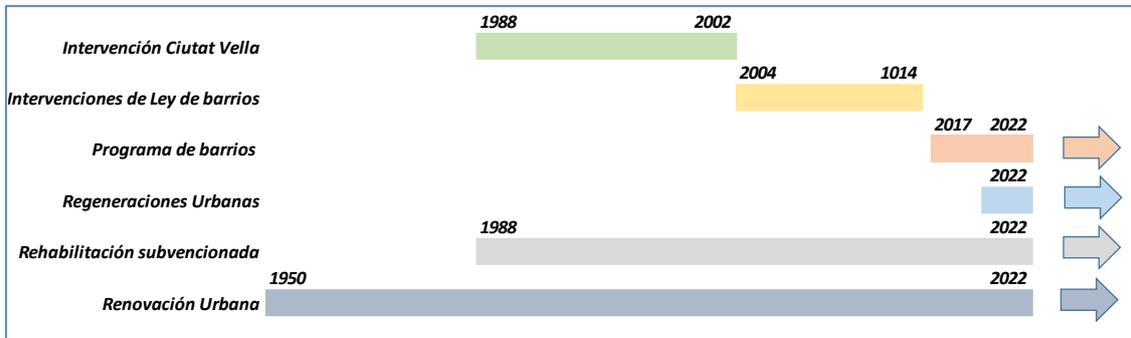
Por otro lado, las operaciones de regeneración y renovaciones urbanas tienen un carácter transversal, incluyen además de una intervención urbana, otras de carácter social, ambiental o económico. En este sentido, la regeneración urbana se sustenta en la rehabilitación de edificios mientras que la renovación urbana considera el derribo y nueva construcción.

En consideración a las diferentes tipologías de intervención en Barcelona (Figura 67), el modelo con mayor trayectoria en la ciudad es sin duda la renovación urbana. Podemos encontrar algunos ejemplos en el centro histórico, como los Portxos de Fontseré, la apertura de la via Laietana o el Pla Baixeras, consideramos como inicio, el proceso de derribo de las barracas y la construcción de nuevos polígonos de vivienda, hasta las actuales intervenciones en el 22@ o la Marina.

Los programas de intervención en regeneración urbana, siguiendo los criterios de los programas europeos, se van consolidando, desde los programas de intervención al amparo de la

aprobación de la ley de barrios, a los actuales planes municipales en el marco del Pla de Barris o de regeneración urbana.

Figura 67: Contexto temporal de los programas de intervención urbana en Barcelona.



Fuente: Elaboración propia.

Subvención pública en la rehabilitación de edificios de viviendas

La subvención pública en la rehabilitación de edificios de viviendas, un modelo de intervención cuyo objetivo es fomentar la rehabilitación de edificios mediante ayudas económicas directas y no retornables. Con algunas variaciones en cuanto a las ayudas, es un modelo extendido por toda Europa (Observatorio, 2010)³⁰⁹ también en el conjunto de las ciudades españolas. En el caso de Barcelona, un porcentaje que oscila entre un 20% y 50% del coste de la obra, salvo en situaciones excepcionales³¹⁰. En Barcelona se sufragan básicamente con fondos municipales que descansan sobre normas de rango estatal y que finalmente por convocatorias anuales gestiona y el ayuntamiento. Los propietarios de los edificios solicitan estas ayudas en las oficinas de vivienda, con anterioridad al inicio de obras. Una vez concluidas y comprobada su corrección técnica y administrativa, son otorgadas.

El primer decreto que regula este tipo de ayudas se publica en 1988 (MOPU, 1987)³¹¹, nuevos decretos se han ido sucediendo con escasas variaciones. Esta ha sido una de sus virtudes, adoptar un enfoque lo suficientemente flexible como para poder encajar en cualquier programa de obras de rehabilitación. Un programa que,

³⁰⁹ Políticas de Rehabilitación y Regeneración Urbana en Europa
https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_administracion129/es_ovv_admi/adjuntos/Políticas_rehab_reg_urbana_europa_es.pdf

³¹⁰ Las ayudas para la rehabilitación de vivienda son diferentes según las convocatorias. Para disponer de una versión actualizada, se recomienda visitar la página web de vivienda. Ajuts a la Rehabilitació D'edificis per a Comunitats.
<https://habitatge.barcelona/ca/serveis-ajuts/rehabilitacio/ajuts/edificis-comunitats>.

³¹¹ Real Decreto Sobre Medidas de Financiación de Actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda.
<https://www.boe.es/eli/es/rd/1987/12/04/1494>

con sus luces y sombras, todavía es hoy vigente en España (Cuchi & Puerta, 2016)³¹² y con escasas diferencias también en el marco europeo.

Al amparo de este modelo se han desarrollado programas de intervención generalizados para toda la ciudad. Algunos de impacto en la calidad de vida, como la instalación de ascensores (Cesar, Cornado, & Grau, 2020)³¹³ (Cornado, Grau, & Marín, 2019)³¹⁴ en edificios en los que no existían, a pesar de la complejidad técnica y sobrecoste que supone su ubicación en edificios que no fueron diseñados con esta previsión de espacio y equipamiento (Figura 68-69) (Gneralitat de Catalunya, 2018)³¹⁵ (Rubio del Val J. , 2019)³¹⁶ Con la finalidad de facilitar la instalación de nuevos ascensores y evitar obstáculos administrativos, se constituyó una comisión interadministrativa y se redactaron planes urbanísticos específicos que permitieran la instalación de ascensores en el exterior de los edificios.

Figura 68-69. Mapa actuaciones en accesibilidad por barrios (2010-2018); fotografías del antes y después de la instalación de un nuevo ascensor en hueco de escalera de un edificio de 4 viviendas por rellano.



Fuente: Estudio rehabilitación

Este programa de accesibilidad, entre 2010 y 2018 ha supuesto el 40% del total del conjunto de programas desarrollados en Barcelona con subvenciones públicas. En consecuencia, el nivel de

³¹² Diagnostico de la Rehabilitación en las Comunidades Autónomas. Luces y Sombras de un sector que no despegas. <http://www2.gbce.es/archivos/ckfinder/51files/Informe%20Rehabilitaci%C3%B3n%20CCAA.pdf>

³¹³ La adición de nuevos ascensores en conjuntos residenciales modernos del Área Metropolitana de Barcelona. <https://www.researchgate.net/publication/344350267>

³¹⁴ Intervenciones de mejora de accesibilidad en los edificios históricos de Barcelona <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/185536>

³¹⁵ Informe Sobre el Sector de L'habitatge a Catalunya. Any 2018 http://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/03_Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/docs/Informe_2018.pdf

³¹⁶ Informe de Evaluación Sobre Políticas Públicas de Rehabilitación Residencial en España Reflexiones sobre el desafío 2020/2030 <http://www.observatoriociudad3r.com/informes/informe-de-evaluacion-sobre-politicas-publicas-de-rehabilitacion-residencial-en-espana-2013-2017-reflexiones-sobre-el-desafio-2020-2030/>

subvenciones otorgada por el programa (Figura 70) representa, en el periodo de estudio, un 38,5% del total.

En el periodo evaluado, la adecuación de elementos comunes de los edificios ha supuesto una buena parte de obras subvencionadas. En este sentido, las obras que se relacionan con la estructura y solidez del edificio muy necesarias han supuesto un 10%, por el contrario, otras obras más sencillas en la gestión comunitaria como fachadas, cubiertas e instalaciones, un 70%

Por el tiempo de vigencia activo des de 1988 y por el volumen de obras subvencionadas, es y ha sido un programa de referencia y de gran impacto en la ciudad.

Figura 70. Subvenciones en edificios de viviendas 2010-2018

	<i>Accesibilidad</i>	<i>Total programas</i>
Obras de rehabilitación	1.512 Edificios	3.935 Edificios
Viviendas beneficiadas	32.238 viviendas	85.125 viviendas
Presupuesto total de las obras	107,75 millones €	308,8 millones €

Fuente: estudio de rehabilitación

El estudio (Rubio del Val, Casanovas, & Figuerola, 2019)³¹⁷ indica que mayoritariamente, en un 80%, se han acogido a ayudas a comunidades de propietarios³¹⁸. En total (Figura 71), se ha subvencionado 8.366 actuaciones de obra mayoritariamente intervenciones en la fachada y cubiertas del edificio, entendiéndose también que un mismo edificio puede haber podido realizar diferentes tipos de obras acogiendo a las ayudas pertinentes.

Figura 71. Actuaciones de obra subvencionadas 2010-2018

	<i>Prop. Horiz.</i>	<i>Prop. Vert.</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Obras estructurales	679	128	807	10%
Obras no estructurales	3.439	875	4.314	51%
Accesibilidad	1.401	289	1.690	20%
Instalaciones	1.150	405	1.555	19%
TOTAL	6.669	1.697	8.366	100%

Fuente: Evaluación de resultados de la rehabilitación en Barcelona (2010-2018)

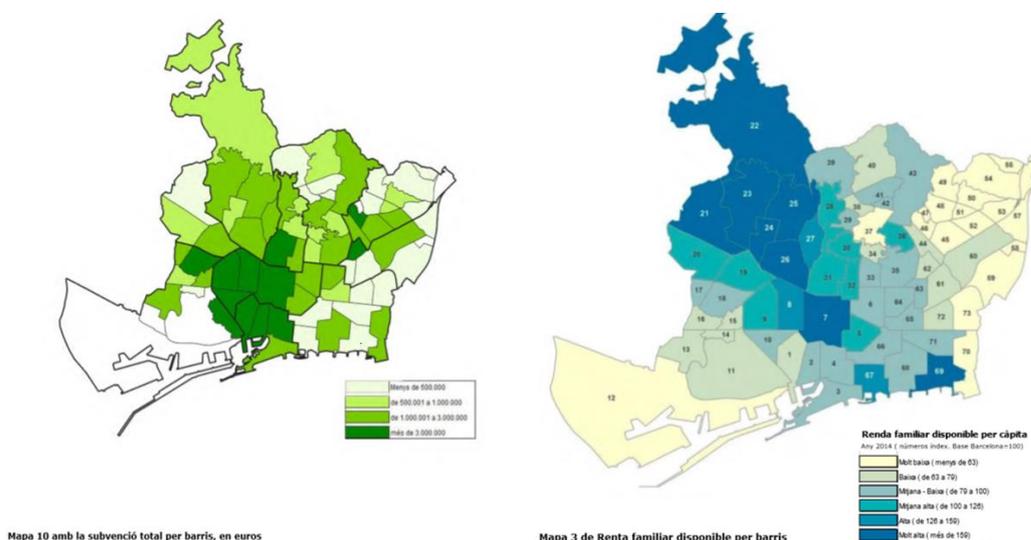
³¹⁷ Anàlisi dels resultats de les convocatòries d'ajuts a la rehabilitació del programa d'elements comuns en edificis d'habitatge en el municipi de Barcelona.
<http://www.observatoriociudad3r.com/informes/avaluacio-dels-resultats-dels-ajuts-a-la-rehabilitacio-a-barcelona-periodo-2010-2018/>

³¹⁸ Las comunidades de propietarios se rigen por la ley del código civil catalán. Se constituyen en edificios en los que cada vivienda tiene un propietario diferente. La comunidad mediante los órganos que establece la ley es responsable de ejecutar obras de mantenimiento y rehabilitación que se aprueban por mayoría simple.

Si bien es cierto que prevalece un criterio técnico, el modelo está sustentado en rehabilitaciones parciales en las que los propietarios son quienes priorizan las obras a realizar y deciden cuando ejecutarlas. La administración potencia algunas actuaciones otorgando mayores subvenciones a determinadas tipologías de obra. Asimismo, se observa que los barrios con una renta familiar disponible baja, han recibido menos subvenciones para la rehabilitación (Figura 72-73), una situación atribuible tanto a los bajos niveles económicos como a la dificultad para gestionar las ayudas³¹⁹. Este hecho, evidencia la necesidad de abordar la rehabilitación en entornos vulnerables con otro modelo de intervención.

Este tipo de ayudas, por su carácter genérico, no requieren del conocimiento previo de la ciudad. Las evaluaciones sobre ellas que se han ido realizando se centran en la gestión realizada y en su distribución en el territorio. Como indicábamos y como respuesta, un segundo modelo de ayudas públicas se ha desarrollado en áreas delimitadas de la ciudad (ver siguientes apartados). En estos casos la intervención pretende ser amplia y transversal, incorporando al programa de intervención otros aspectos de carácter social y urbano. Así mismo, se crean organismos de gestión “ad hoc”.

Figura 72-73: subvenciones otorgadas en edificios de viviendas. 2010-2018 y renta familiar disponible de Barcelona.



Fuente: Evaluación de resultados de la rehabilitación en Barcelona (2010-2018)³²⁰

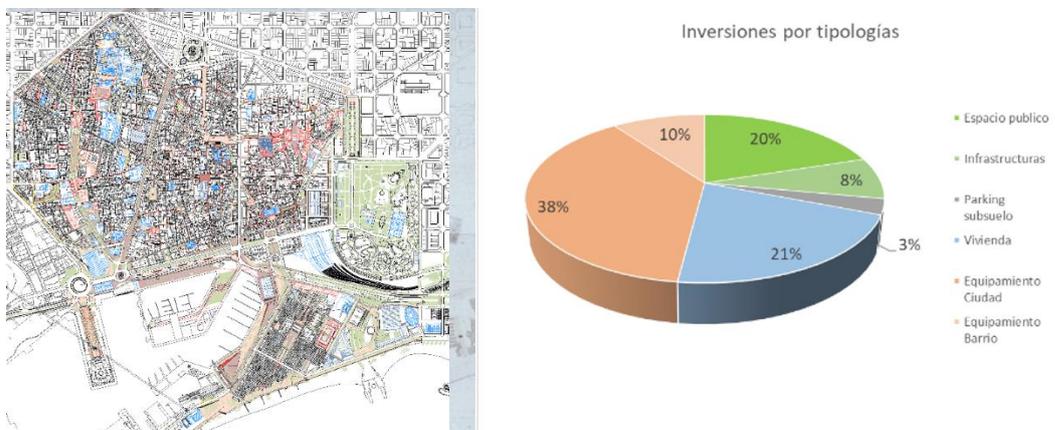
³¹⁹ El trámite administrativo de gestión de cada subvención contempla la presentación por parte de los propietarios de unos 20 documentos diferentes. Además, el trámite administrativo interno que deben pasar es incluso más complejo.

³²⁰ Avaluació dels resultats dels ajuts a la rehabilitació a Barcelona (Període 2010-2018) <http://www.observatoriociudad3r.com/informes/avaluacio-dels-resultats-dels-ajuts-a-la-rehabilitacio-a-barcelona-periode-2010-2018/>

Área de Rehabilitación Integrada de Ciutat Vella

Con la declaración de Área de Rehabilitación Integrada en 1986, se inicia el programa de intervención para el centro histórico de Barcelona, “Ciutat Vella” (Cabrera P. , 2002)³²¹ . Un ambicioso proyecto que bajo los principios de un “master plan” pretende revertir la continua degradación que desde los años 60 va sufriendo el centro histórico de Barcelona. El centro histórico soportaba los déficits propios de un continuado abandono que se evidencia en la obsolescencia e insuficiente espacio público, la falta de equipamiento y la precariedad en el mantenimiento del tejido residencial. Una alarmante pérdida de población en un contexto en el que la delincuencia, la droga y la prostitución van ganando terreno. Por otra parte, los valores de la centralidad administrativa, el valor del patrimonio histórico arquitectónico, y un tejido social cohesionado, constituyen los elementos clave que inducen el programa de recuperación bajo el eslogan “Salvemos el centro”. Se crea para el control y desarrollo del plan, una comisión gestora del programa compuesta por asociaciones de vecinos y administraciones públicas y una empresa específica para la gestión del plan, de carácter público-privada.³²²

Figura 74-75. Mapa: Programa de intervenciones realizadas en Ciutat Vella. Gráfico: Inversión pública en Ciutat Vella.



Fuente: ARI Ciutat Vella

El proyecto contiene un programa estratégico de proyectos, valorados económicamente y ordenados en el tiempo. Se establece un compromiso de inversiones entre las administraciones del

³²¹ La transformació urbana de la Ciutat Vella: 1988–1998. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista/revista9-art2-transformacio-urbana-ciutat-vella-1988-1998.pdf>

³²² Pere Serra, en la entrevista, introduce el esquema general de gobernanza que se idea para Ciutat Vella. Juega un papel importante la comisión gestora del ARI.

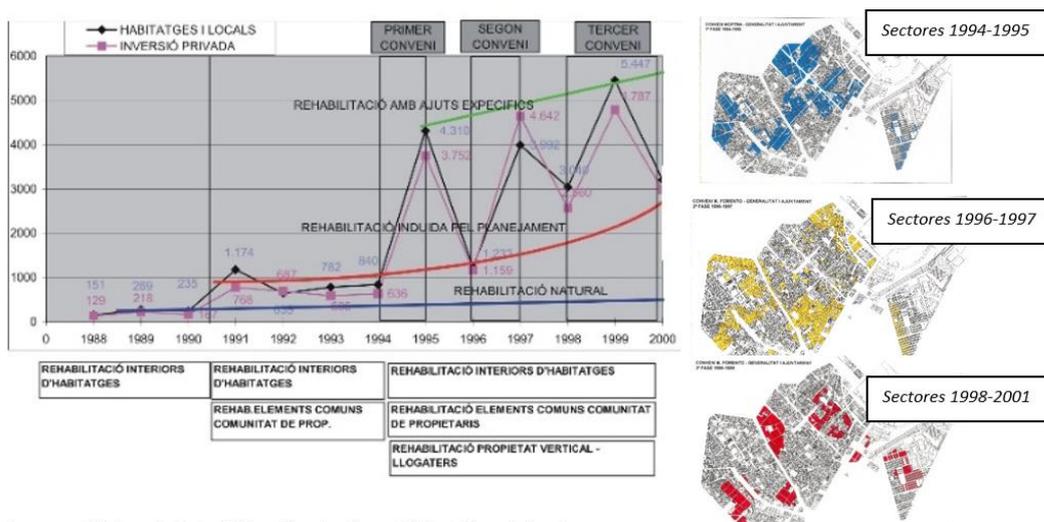
estado, autonómica y local, acorde con la estrategia elaborada en el desarrollo de los proyectos que contiene el plan.

Programa urbanístico ejecutado

En cuanto a la dimensión de la intervención, la oficina del Área de Rehabilitación Integrada fijó la inversión pública realizada en el periodo 1988-2002 en 1.241 millones de Euros, indicativo de las necesidades y potencialidades del territorio.³²³ Se aprecia una clara voluntad de mantener el tejido residencial y revertir la pérdida de población, un 21% de la inversión en vivienda, junto a un 10% en equipamiento de barrio. Una apuesta por la centralidad, 38% en equipamiento de ciudad. En ambos sentidos la mejora del espacio público y las infraestructuras de servicios asociadas (Figura 74-75).

En este contexto, se crea la Oficina de Rehabilitación de Ciutat Vella con el objetivo de impulsar la rehabilitación el tejido residencial privado con el objetivo de completar el programa público. El desarrollo de la rehabilitación se desarrolla en el contexto de los decretos estatales e irá tomando fuerza en la medida que el plan avanza, si bien, con el apoyo “ad hoc” de una comisión bilateral formada entre las tres administraciones. En total una inversión pública acumulada 1988-2002 en subvenciones que se sitúa en 32,88 millones de Euros, que ha comportado una inversión privada en rehabilitación de 165,16 millones (Figura 76-77).

Figura 76-77. Evolución de la rehabilitación privada con subvención pública de edificios de viviendas en Ciutat Vella.



Fuente Oficina de Rehabilitación de Ciutat Vella. No publicado

³²³ Pere Serra, en la entrevista, facilita los datos necesarios de inversión calculados para la intervención en Ciutat Vella.

Una estrategia de intervención definiendo Sectores de Actuación Preferentes, supuso un incremento importante en obras de rehabilitación. En sectores definidos y en periodos de dos años, se incrementó el porcentaje de subvenciones de un 20% a un 30%. En base a los datos de gestión obtenidos, se estableció que la estrategia duplicaba valores respecto al resto de sectores. El contexto de la oportunidad juega un papel especial en el fomento de obras de rehabilitación.

A partir de 2004, se han cumplido los objetivos iniciales y la transformación realizada es valorada positivamente por los mercados inmobiliarios. Se ha revertido la pérdida de población y aparecen los primeros efectos de gentrificación (Sargatal, 2000)³²⁴ (Vilà, 2007) (Ter-Minassian, 2007). El retorno al centro de clases sociales con recursos, inicialmente ocupando un parque de viviendas vacante, y un creciente e importante movimiento de inversión inmobiliaria.

Si bien se han conseguido los objetivos de reversión de la degradación, también se producen efectos adversos en la búsqueda de un mayor beneficio económico (Ill-Raga, 2009)³²⁵. El uso de viviendas con finalidad turística va adquiriendo relevancia. El fenómeno del “mobbing”, forzando el vaciado de edificios de viviendas con el objetivo de lograr una venta en mejores condiciones. La búsqueda de beneficio en la marginalidad y sobreocupación, mediante el alquiler de viviendas que no cumplen los mínimos niveles de habitabilidad. Con la finalidad de corregir efectos no deseados en el desarrollo de los planes urbanos, observamos la necesidad de una evaluación continuada, y en este sentido con carácter general, en el diseño del plan debería incorporarse un sistema de monitoreo.

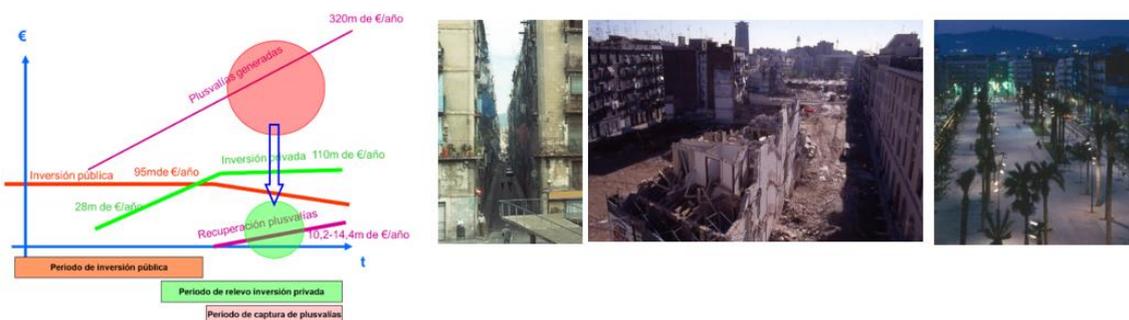
Una valoración realizada sobre el resultado sobre recuperación de plusvalías (Uzqueda, García Almirall, Cornado, & Vima, 2021)³²⁶, indica que la inversión pública sostenida en el centro histórico de 95 millones de Euros por año, generan posteriormente una inversión privada de 110 millones de euros por año y un proceso final de captura privada de plusvalías de 10,2 a 14,4 millones de euros por años. La intervención genera plusvalores por encima de la media de la ciudad de 320 millones de euros anuales (Figura 78).

³²⁴ El estudio de la gentrificación.
<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-228.htm>

³²⁵ La Falsa Solució Turística: Concentració de Beneficis i Deute Social
<https://odg.cat/wp-content/uploads/2019/02/INFORME-CAT-ONLINE.pdf>

³²⁶ Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías, en un Modelo Sostenible de Financiación de Políticas Públicas de Rehabilitación, Desde el Análisis de Ciutat Vella, Barcelona.
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/337091>

Figura 78-79. Gráfico: Inversión pública y generación de plusvalías en Ciutat Vella. Fotos: Intervenciones obertura de la Rambla del Raval en Ciutat Vella, Barcelona



. Fuente gráfica: Tesis UPC. Fuente fotografía: Apertura de la rambla del Raval. Área de Rehabilitación Integrada de Ciutat Vella. Barcelona

Programas de intervención en barrios. Ley de Barrios

Una apuesta decidida del gobierno autonómico de Catalunya, se sustenta en la “Llei 2/2004 de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una especial atenció” (Parlament de Catalunya, 2004)³²⁷ (Muxi & Cicoletto, 2009)³²⁸, se aprobó con la finalidad de desarrollar proyectos integrales de intervención en barrios desfavorecidos de Catalunya. Estos programas de barrios, son desarrollados por iniciativa del gobierno local y cofinanciados a partes iguales entre el gobierno local y el gobierno autonómico. Las propuestas, deben cumplir con una puntuación mínima³²⁹ calculada en base a un conjunto de indicadores estandarizados y no superar los 20 millones de Euros de inversión. La intervención se presenta según cuatro ejes temáticos:

- Procesos de regresión urbanística i de déficits de equipamientos y servicios.
- Problemáticas demográficas.
- Problemas económicos, sociales o ambientales
- Déficits sociales y urbanos y problemáticas de desarrollo local.

³²⁷ Llei 2/2004, de millora de Barris, Arees Urbanes i Viles Que Requereixen una Atenció Especial <https://www.parlament.cat/document/nom/TL45.pdf> (consulta 6 agosto 2022).

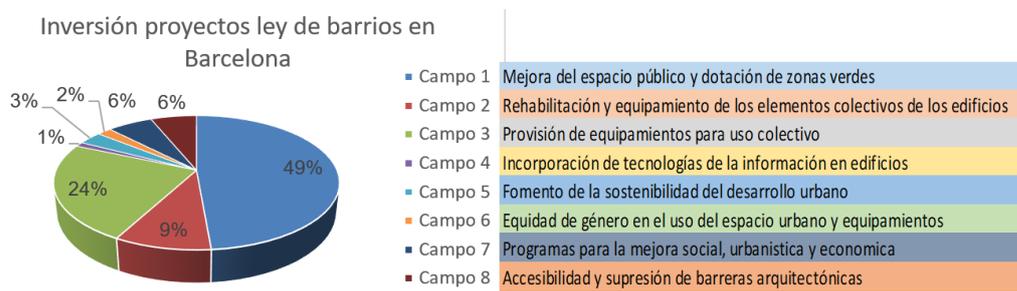
³²⁸ Catalanian Neighbourhood Development law: The gender perspective as a planning tool. In Proceedings of the New Urban Question <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/6728>.

³²⁹ Oriol Nel-lo, en la entrevista indica que no todos los barrios son susceptibles de ser cofinanciados por la ley de barrios. Para ello, se establece una puntuación mínima en función de los estándares de vulnerabilidad.

El objetivo, en similitud a los programas FEDER de la Unión Europea, es diseñar un plan coherente de recuperación urbana, mediante proyectos definidos de intervención, relacionados según ocho campos temáticos (Botell, 2011)³³⁰.

Entre 2004 y 2010, en Barcelona 12 barrios inician su intervención con una inversión total de 222,3 millones de Euros, una media de 18.5 millones por barrio para el periodo de ejecución preestablecido de 4 años.

Figura 80. Inversión pública en Barcelona según campos temáticos.



Fuente: Elaboración propia sobre financiación aprobada de los proyectos presentados.

Del desglose de las inversiones por campos de actuación (Figura 80), se observa que la mayor parte de la inversión, un 73% se destina al espacio público y equipamientos colectivos. Solamente un 9% en subvenciones públicas para rehabilitación de edificios de viviendas. En contraposición, tan solo un 3% en proyectos de fomento de sostenibilidad. En esencia, se ejecutan proyectos con la finalidad de financiar déficits urbanos vinculados a necesidades de ejecución del planeamiento urbanístico, el primero de los objetivos perseguidos.

En un contexto económico, el resto de objetivos de carácter social, socio-económico o ambiental, han estado insuficientemente representados en los proyectos (Piasek, Vima, & García-Almirall, 2020)³³¹. Los programas de rehabilitación del tejido residencial se diseñan articulados con el plan general y atendiendo a las necesidades específicas de cada barrio.

El conjunto de la intervención, con la excepción del programa de rehabilitación de edificios, se sustenta e una cofinanciación a partes iguales entre la administración autonoma y local. El coste de

³³⁰ La ley de barrios de Catalunya. Experiencias y resultados de 7 años de aplicación. <https://docplayer.es/5695682-La-ley-de-barrios-de-catalunya-experiencias-y-resultados-de-7-anos-de-aplicacion.html>

³³¹ Tendencias y omisiones de las políticas de rehabilitación urbana. Lo que la política no mira, no existe? <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/328580>

las obras en los edificios, reciben una subvención pública de un 50%, la otra parte la costean los propietarios. Si bien, en estos barrios desfavorecidos, es habitual que no se agote el presupuesto asignado a la rehabilitación.

Resulta complejo realizar una evaluación en detalle de los beneficios aportados, por falta de actualización de datos o su segregación al área del barrio. Por otro lado, los efectos de la intervención no se pueden observar de inmediato, sino desde la tendencia que provocan una vez finalizado el proyecto de intervención y considerando que no se han realizado posteriores inversiones extraordinarias.

En este sentido se consideraron nueve variables relacionadas con la población, la renta i actividad y valores urbanos. En un periodo de siete años, una vez finalizados los proyectos de intervención.

El análisis indica que, tras el desarrollo del programa, los indicadores arrojan valores diferentes si se consideran barrios centrales o periféricos. (Figura 81).

Figura 81. Evolución de los indicadores de población, renta y valores urbanos 2013-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del departamento de estadística del ayuntamiento de Barcelona.

En este sentido se ha establecido un criterio de contraste entre ambos casos, los valores medios de la ciudad y barrios testigo en los que no se ha producido intervención. Se produce un importante incremento de la población tras la intervención, tanto en sectores centrales, como en periféricos, junto a una pérdida en barrios periféricos no intervenidos. Así mismo, se observa un importante descenso en la población mayor de 75 años tras la intervención en barrios centrales.

En general se observa un crecimiento de la población extranjera en barrios periféricos y en mayor medida en aquellos que han sido intervenidos.

El incremento en el nivel de renta tras la intervención en sectores centrales, indica que el aumento de población se sustenta en la incorporación clases de mayor poder adquisitivo. Así mismo, la población extranjera se desplaza hacia barrios intervenidos en la periferia, en los que se observa una caída del 0,8% de renta.

El desempleo no registra variaciones respecto a barrios periféricos con o sin intervención, si se observa una mayor reducción de desempleados en barrios centrales intervenidos. La población con estudios insuficientes mejora en todos los casos y en mayor medida en barrios periféricos que han sido intervenidos.

Con relación al valor catastral, establecido por todos los edificios en sus diferentes usos, crecen excepcionalmente en los barrios centrales que han sido objeto de intervención, no así en los barrios periféricos que son sensiblemente menores a la media de la ciudad, tanto si se ha intervenido como si no. En buena medida son los valores de locales comerciales, oficinas y equipamiento quienes obtienen mayor beneficio de la inversión en sectores centrales. En esta dirección, la ponencia de valores del catastro contempla estos valores diferenciales para la ciudad.

Los valores relacionados con la vivienda son contrapuestos. Mientras que en los sectores centrales intervenidos aumenta considerablemente, en sectores en la periferia decrece. Los valores del alquiler de viviendas se incrementan en ambos casos respecto los valores medios de la ciudad.

En resumen, mejoran los indicadores en mayor medida en barrios centrales que en áreas periféricas. Produciéndose un efecto en sectores centrales de pérdida de población de edad avanzada y de bajo poder adquisitivo, junto a un incremento de valores urbanos que especialmente beneficia a los locales y actividades no residenciales. En todos los casos de intervención se produce un fenómeno de atracción de nuevos residentes.

Plan de Barrios de Barcelona.

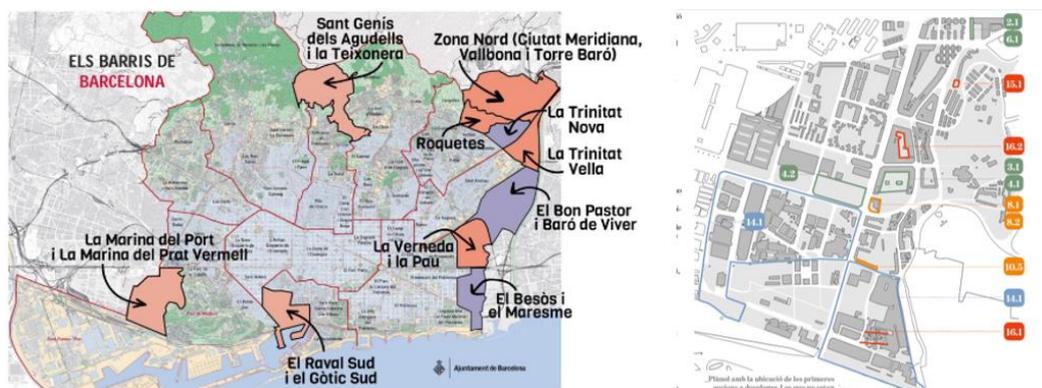
Los planes de Barrios en Barcelona se programan para el periodo 2016-2020, con una inversión de 150 millones de euros exclusivamente municipales. Un plan de choque con el objeto de intervenir en los 16 barrios más desfavorecidos de la ciudad (Figura 82-83), fundamentalmente en los barrios que limitan con el río Besós. En una siguiente fase, está previsto ampliar los planes de barrios hasta el 2024.

El modelo de intervención, desde una visión integral, quiere incidir en los déficits de cada barrio en función de detallados estudios previos (Nel·lo O. , 2017)³³². Se centra, según se especifica en el propio proyecto, en la transversalidad de actuaciones, la voluntad de colaboración interadministrativa, el apoderamiento vecinal del programa, y un compromiso de evaluación y rendición de cuentas. Con un claro criterio de compromiso con los vecinos y poner en primer lugar los programas de cohesión social y participación ciudadana.

La inversión se centra en cuatro ejes:

- Derechos sociales.
- Educación.
- Actividad económica.
- Ecología urbana.

Figura 82-83. Barrios incluidos en el Plan de Barrios de Barcelona. Detalle de actuaciones en el barrio de La Marina del Port.



Fuente: Foment Ciutat.

³³² Transformar la Ciudad con la Ciudadanía. Criterios y reflexiones para el Plan de Barrios de Barcelona. <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2017/03/22180511/Transformar-la-ciudad-370-1217.pdf>

El programa incorpora los déficits en equipamiento y espacio público demandados por los vecinos, pero también, un conjunto de programas directamente vinculados con la población residente. Si bien con una dotación presupuestaria menor, se incluyen programas de formación y ocupación, salud, participación y acción comunitaria. Las tecnologías blandas ciertamente requieren una menor inversión y a su vez, son más sustentables. Bajo este modelo de intervención, se desarrolla una propuesta específica para la rehabilitación del tejido residencial coherente con las singularidades de barrios vulnerables. Es paradójico que en entornos urbanos de rentas bajas el mantenimiento de los edificios es insuficiente, por otro lado, en aplicación de la norma urbanística, se procede a tramitar órdenes administrativas³³³ de ejecución de obras con las consiguientes multas coercitivas.

En realidad, ni se ejecutan las obras ni los propietarios disponen de los recursos para costear las multas. Una cuestión sin salida para las comunidades de propietarios de los edificios. Consecuentemente, se diseña un programa de rehabilitación centrado en el conocimiento detallado del tejido residencial, un plan de actuación y un modelo de gestión adecuado que haga posible la rehabilitación de este perfil de edificios.

El conocimiento del territorio resulta fundamental para el diseño de cualquier plan de intervención urbana. En este caso, se inició con un completo estudio (García-Almirall, *Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial*, 2017)³³⁴- (Cornado et al, 2017)³³⁵sustentado en las fuentes de datos que disponen las administraciones públicas, con la finalidad de detectar ámbitos de vulnerabilidad residencial. Se caracterizó el territorio en función de un amplio grupo de indicadores relacionado con carencias urbanas, y socioeconómicas.

Este estudio fue la base para realizar un segundo estudio “in situ”³³⁶ (Cornado, Vima, & García-Almirall, 2020)³³⁷ en aquellos ámbitos de vulnerabilidad detectados, en relación al estado de

³³³ La ley de urbanismo establece la obligación de mantenimiento del edificio por sus propietarios. En el supuesto de un mantenimiento deficiente, se insta un procedimiento administrativo corrector. Constatada la deficiencia por los servicios municipales, se notifica al propietario las deficiencias mediante una orden administrativa con el objeto de que se ejecuten las obras necesarias. En el supuesto que no se realicen, se inicia un procedimiento de multas coercitivas que se van repitiendo si el propietario persiste en no realizar las obras ordenadas.

³³⁴ *Estudi i Detecció a la Ciutat de Barcelona D'àmbits de Vulnerabilitat Residencial*.
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/114548>

³³⁵ Methodology for the detection of residential vulnerable areas—The case of Barcelona.
<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/245/4/042062/pdf>

³³⁶ Cornadó, C.; Garcia-Almirall, P.; Vima-Grau, S. Prediagnosi de L'edificació Residencial en Els Àmbits de Vulnerabilitat de la Ciutat de Barcelona. *Ajunt. Barc.* 2017, 1–91. No publicado.

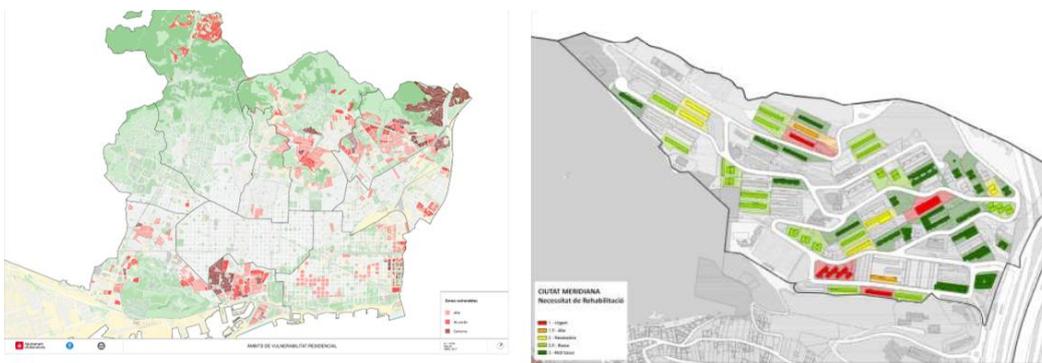
³³⁷ Pre-diagnosis Protocol for Large Residential Building Stock. The Case of Barcelona's Vulnerable Areas.
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-50998-9_6

conservación de los edificios y a las especificidades sociales de los residentes . De esta manera se tuvo conocimiento de los edificios que requerían una intervención con carácter de urgencia (Figura 84-85).

El modelo para rehabilitación se concreta en el denominado Programa de Fincas de Alta Complejidad³³⁸ y se centra en el “convenio” como instrumento de gestión y en la subsidiariedad de la administración frente a la falta de conocimiento en los trámites de las comunidades de propietarios.

Figura 84-85.

Mapa de vulnerabilidad conjunta de Barcelona. Mapa de prediagnosis del barrio de Ciutat Meridiana



. Fuente: UPC Universidad Politécnica de Catalunya

Los equipos de gestión se dirigen a las comunidades detectadas proponiendo un plan de ayudas. Un primer convenio entre la administración y la comunidad de propietarios permite un estudio en profundidad de las características socioeconómicas de la comunidad y el nivel de obras que requiere el edificio. Un segundo convenio, acuerda proyectos, costes y ayudas públicas. Complementariamente, considerando que se actúa sobre comunidades desestructuradas, en el proceso se organiza la comunidad y sus órganos de decisión con la finalidad de capacitarla y responsabilizarla en el futuro mantenimiento del edificio.

El programa prorrogado, está interviniendo en los 404 edificios detectados con necesidades urgentes de rehabilitación y propietarios en condiciones socioeconómicas precarias. El modelo está permitiendo la rehabilitación de casi la totalidad de los edificios (Figura 86), el retorno de los residentes es favorable, pero aún es

³³⁸ Ajuts a la Rehabilitació per a Finques d'alta Complexitat.
<https://habitatge.barcelona/ca/serveis-ajuts/rehabilitacio/ajuts/finques-alta-complexitat>

pronto para disponer de resultados sobre su repercusión. No obstante, se dispone de algunos datos relativos a la primera fase del programa³³⁹. En agosto de 2022, ya pasado el episodio del Covid, el número de obras ejecutadas es de 72

Se pueden observar las diferentes fases de gestión de cada uno de los edificios y el seguimiento detallado de cada uno de los pasos, que se inicia con una evaluación previa por parte de la entidad gestora, se proponen convenios de asesoría en primer lugar y de obras. El procedimiento concluye con la ejecución de las obras.

Figura 86: Indicador de actividad en fincas de Alta Complejidad

	Total Edificios
Fincas en fase previa	267
Positivos	199
Convenios de asesoría	116
Informe de vulnerabilidad positivo	99
Convenio de ejecución de obras	86
Inspección Técnica del edificio	71
Proyecto de obras	68
Presupuesto aprobado	78
Firma de contratos	38
Licencia de obras	75
Solicitud de subvención solicitada	65
Obras ejecutadas	4

Fuente: Foment Ciudad SA. Marzo de 2020

Resulta relevante en este punto de gestión disponer de una evaluación previa del 66% de los edificios y que en el momento de la extracción de datos un 75% haya iniciado el proceso.

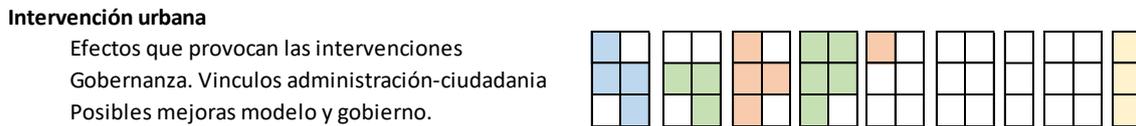
5.7. Visión experta

Se ha considerado indagar sobre los efectos de la intervención urbana, las personas expertas consultadas en el transcurso de la entrevista, no en todos los perfiles, han facilitado información y posicionamiento sobre el tema (Figura 87). Las cuestiones que se recogen son de carácter genérico y resumen el posicionamiento de los expertos entrevistados.

³³⁹ Datos presentados por Foment Ciutat SA, el 5 de marzo de 2020 con motivo de las jornadas realizadas por la Universidad Politécnica de Cataluña en el marco del programa: Indicadores socio-espaciales para la mejora del parque habitacional en zonas vulnerables. Criterios de actuación en los casos de las Áreas Metropolitanas de Barcelona y Bilbao (RE-INHABIT)

Un aspecto de importancia que se refleja consiste en considerar la necesidad de políticas de intervención urbana estructurales. En el sentido que mejoran la eficacia de la intervención con relación a las habituales políticas sectoriales.

Figura 87. Respuestas expertas a la intervención urbana



La administración debe involucrarse en mayor medida en entornos vulnerables. Los programas de éxito generan confianza y en este sentido son replicables.³⁴³

Visión desde la responsabilidad técnica

No se puede desatender ningún sector de la ciudad. Si se dejan abandonados la recuperación es más laboriosa, incluso algunos barrios que han sido recuperados vuelven a estadios de retroceso.³⁴⁴ La estrategia reside en acompañar la intervención urbana desde una visión transversal.

Los resultados de las políticas urbanas responden a grandes rasgos a los objetivos que se plantean. Propuestas de terciarización o renovaciones urbanas con la voluntad de impulsar la gentrificación en entornos urbanos son esencialmente diferentes a las intervenciones de regeneración urbana en entornos degradados. El proyecto de Le Marais en París, en el otro lado Ciutat Vella en Barcelona.³⁴⁵

El éxito de la intervención también reside en un buen diseño de espacios de gobernanza. Evitar choques entre administraciones e involucrar a la ciudadanía son claves del éxito puesto que alejan una conflictividad connatural a la intervención. Así mismo, una visión estratégica del conjunto y del contenido de los programas.³⁴⁶

El concierto económico de la intervención si no se ejecuta correctamente plantea distorsiones importantes en el proceso. La paralización de procesos no los entiende la ciudadanía.³⁴⁷

Visión desde la responsabilidad y conocimiento político

La ciudad es multinivel y compleja, las transversalidades de las actuaciones se deben atender desde programas menores y en el conjunto de la ciudad.

³⁴³ Carme Trilla, en la entrevista, apunta que los programas de éxito son replicables. Ahondando en el contexto de aciertos y errores.

³⁴⁴ Aurora López, en la entrevista, considera que se debe mantener una revisión continuada. Barrios como Ciutat Vella que han experimentado una importante transformación vuelven a situaciones anteriores.

³⁴⁵ Pere Serra, en la entrevista, establece diferencias de enfoque en los proyectos. París le Marais, ya incorpora el germen de la gentrificación, contrariamente Bolonia al igual que en Ciutat Vella, se apuesta por la población residente.

³⁴⁶ Aurora López, y Pere Serra, en la entrevista, consideran fundamental la estructura criterios y desarrollo de un programa y de gobernanza.

³⁴⁷ Carles Martí, en la entrevista, considera los inconvenientes que ocasiona la paralización de procesos urbanos, junto a la necesidad de que deben continuar

Si nadie tiene la verdad, el dialogo es un buen instrumento para acercarse al consenso. En políticas urbanas, se debe ser responsable en la intervención, los efectos negativos del cambio de rumbo y de la dilación presupuestaria contribuyen a la pérdida de confianza u el desprestigio de los programas.

No se puede dejar sin intervenir sectores por tener una problemática que no saber cómo abordar. Los problemas se enquistan, no es una solución no intervenir y esperar por no disponer de la estrategia ni de herramientas.

Visión desde el conflicto social

El enfoque desde la prevención y la gestión anticipada debe estar integrado en el diseño de las políticas urbanas. Es preferible prever los problemas que subsanarlos. Un enfoque muy diferente del que se viene utilizando, que por la urgencia del momento se olvida de la importancia de analizar el impacto que conlleva la intervención urbana.

Estamos en una época en transición, social, económica, ambiental..., las políticas urbanas deben acompañar esta transición y las personas deben estar en el centro.³⁴⁸

Es fundamental proyectar la regeneración urbana con una mirada social, transversal. En este sentido, los compartimentos estancos no son adecuados frente las esferas de interrelación.

5.8. Visión crítica de los programas de intervención.

En Barcelona, la experiencia en programas de rehabilitación ha puesto de manifiesto que el resultado mejora en la medida en que han sido planteados en entornos delimitados. Como paradigma, el impulso a la rehabilitación que supuso para “Ciutat Vella” a finales de los años 90 la delimitación de Sectores de Actuación Preferentes que triplicó el número de obras, o recientemente, el programa de Fincas de Alta Complejidad que permite rehabilitar en entornos vulnerables, edificios que se consideraban imposibles. Si bien es cierto que algunas de las líneas sectoriales estratégicas del programa general de rehabilitación, como la ubicación de ascensores, han obtenido un alto impacto.

³⁴⁸ Daniel Jover, en la entrevista, aporta esta visión estratégica sobre la correlación que debe existir entre sociedad, políticas urbanas y crisis global.

La inversión en los programas de rehabilitación y los porcentajes dedicados a subvencionarla, arrojan algunos datos de interés: se observa el peso cada vez mayor que adquiere la rehabilitación de edificios de viviendas respecto del total de la intervención (Figura 88). De la misma manera, se incrementa el porcentaje de ayudas públicas y desarrollándose la intervención en entornos desfavorecidos, consecuentemente la aportación privada va reduciéndose. Las políticas públicas en Barcelona se dirigen hacia intervenciones que inciden cada vez más en contextos de vulnerabilidad urbana.

Figura 88. Cuadro de inversiones públicas totales y en rehabilitación privada.

	Período	Inversión Total Millones de €	Inversión en Rehabilitación Millones de €	%	Aportación Privada
Programa Rehabilitación	2010-2018	308,8	308,8	100%	67%
ARI Ciutat Vella	1988-2002	1.241	32,9	2,7%	70%
Programas de Barrios	2004-2010	222	8,5	3,8%	50%
Plan de Barrios	2016-act	110	18	16,0%	25%

Datos en millones de €

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ARI, Ley de Barrios, Plan de Barrios

En intervenciones en barrios o sectores delimitados, los programas de rehabilitación se han ido perfeccionando y entrelazando con el resto de acciones en la medida que se han desarrollado nuevos planes. Con otro enfoque, el programa de rehabilitación general de la ciudad, no se relaciona directamente con otras intervenciones, si bien incorpora condiciones sobre el uso de las viviendas para acceder a las subvenciones. Es un modelo que debe asumir nuevos desafíos (Cabrera P. , 2002)³⁴⁹, tanto en la complejidad de gestión, como en su fiscalidad y efectos económicos contraproducentes en familias de bajos ingresos económicos. Al percibir subvenciones, familias que disponen de ingresos públicos de subsistencia pueden llegar a perderlos al considerarse la cantidad subvencionada un incremento en la renta.

En lo que respecta a la gestión de los programas, de una visión estrictamente funcional, se ha ido progresando hacia estructuras fundamentadas en el servicio a la ciudadanía. Continúa siendo excesiva la documentación relacionada con las subvenciones públicas, una cuestión de difícil solución si consideramos el

³⁴⁹ La transformació urbana de la Ciutat Vella: 1988–1998.
<https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista/revista9-art2-transformacio-urbana-ciutat-vella-1988-1998.pdf>

volumen de normas administrativas que existen. Su gestión requiere de un nivel de conocimiento de los procesos administrativos que por incapacidad económica y de gestión quedan postergados en entornos vulnerables. Resulta evidente que se debe mejorar o desarrollar nuevos modelos de gestión. En este sentido, en el plan de barrios se ha considerado, con cierto éxito, trasladar esta obligación gestora a equipos especializados.

El Plan de Barrios, aborda seriamente la desafección ciudadana en la rehabilitación de edificios de viviendas, desde una apuesta clara en la organización de las comunidades de propietarios y asumir los trámites administrativos. Se traslada la carga gestora que conlleva la relación con la administración, a la propia entidad que desarrolla el programa.

El esfuerzo en gestión y el coste económico es superior, no obstante se constata que va cerrando la brecha en la relación ciudadanía-administración.

En cuanto a los beneficios obtenidos, se observa que no toda inversión pública genera resultados positivos. Resulta ineludible aportar soluciones en dos aspectos fundamentales: profundizar en el análisis con el fin de intervenir con mayor eficacia, y disponer de modelos de intervención y financieros adecuados.

En el caso de la intervención en Ciutat Vella, si bien se rescató el centro histórico de la ciudad, tras la intervención se produjeron efectos no deseados relacionados con la captura de las plusvalías generadas. La intervención sin control del mercado inmobiliario produjo graves efectos de gentrificación y distorsiones en el valor en venta y alquiler de las viviendas.

Los programas de barrios proporcionan resultados diferentes, en función de su implantación en entornos centrales o periféricos, lo que apunta a que deben proponerse modelos diferentes de intervención que tengan en cuenta la localización.

Desde el conocimiento previo en detalle del territorio se podrán idear programas eficaces, incorporando un monitoreo más allá de los indicadores de gestión. De esta manera, se podrán corregir a tiempo los efectos indeseados que puede aparejar la transformación urbana.

Los programas públicos de rehabilitación son cada vez más disruptivos y cada vez en mayor medida se centran en aprovechar los recursos públicos. Además de una sustancial mejora de la calidad de vida y del medioambiente urbano, incorporan aspectos relacionados con la cohesión y déficits sociales. En este sentido se

ha contrastado el avance que se produce desde el programa de barrios en los años 2004-2010 en su aplicación en Barcelona al plan actual de barrios.

No se abordan en profundidad los procesos de gestión y gobernanza de los programas presentados, aspectos que en buena medida son fundamentales para el éxito. La complejidad de los mapas de gobernanza que acompañan los proyectos necesariamente obliga a un estudio detallado. Por otro lado, resulta fundamental abordar la cuestión en el contexto extrapolable y de utilidad práctica de la investigación. Gobernanza, conocimiento en detalle del territorio y monitoreo de los programas, se perfilan como elementos clave en el diseño de la intervención pública.

En Barcelona, quizás por la bondad del clima, la eficiencia energética de los edificios no ha formado parte sustancial en los programas de rehabilitación. Por otro lado, los propietarios de edificios, por desconocimiento o posibilidades de inversión, no perciben la necesidad de acometer este tipo reforma. Concurren en cuestiones de rehabilitación en clave energética, tanto una falta de impulso como de cultura. Por otro lado, las limitadas experiencias de programas públicos han tenido un relativo éxito.

En este contexto es conveniente abordar la implantación de sistemas eficientes de generación de energía junto a la mejora en el aislamiento de los edificios, aunque el contexto climático sea el mediterráneo. El desarrollo del programa de rehabilitación auspiciado por los fondos europeos Next Generation, está abordando esta casuística con éxito.

Finalmente apuntar que el éxito, como venimos considerando, además de en la bondad del diseño de los programas, se sustenta en la metodología y estructuras de gestión. Conceptos sobre los que sin duda se está avanzando.

5.9 Recapitulación.

Los programas de intervención 3R, los encontramos con ligeras variantes en las ciudades de España y de Europa. Centrandonos exclusivamente en la regeneración urbana y rehabilitación arquitectónica, objeto de esta investigación, se observa la amplia información relativa a la presentación de los proyectos y la deficiente presencia de la evaluación de los mismos.

Se hace necesario interiorizar en el estudio de nuevas estrategias de intervención urbana, desde una visión holística en su diseño y concepción, y a su vez, desde una visión global sobre la gobernanza, la participación ciudadana e institucional y en una correcta distribución de recursos y responsabilidades públicas. En esta línea, se debe establecer el concepto de oportunidad para la ciudadanía, por encima del de la exigencia en un sentido de mejora en la eficiencia. La administración no está obligada a satisfacer demandas que sobrepasen el contenido de los programas.

Intervención en rehabilitación arquitectónica.

La intervención en rehabilitación edificatoria con ayudas públicas, debería circunscribirse a entornos de alta vulnerabilidad o a programas sectoriales de alto impacto social. Las ayudas públicas en situación de solvencia económica contribuyen ofreciendo garantías a los propietarios, asimismo al control de la correcta ejecución de las obras y a una supervisión económica que evita eludir algunos impuestos.

En un contexto de falta de recursos de la administración para sostener proyectos de intervención urbana, no parece adecuado mantener subvenciones a fondo perdido en cualquier contexto de rehabilitación de edificios de vivienda.

Enfoque integral de la intervención urbana

En este sentido las intervenciones urbanas deben contar con el máximo nivel de contenido en un contexto de política estructural. Los modelos europeos de cofinanciación de programas urbanos, constituyen un buen ejemplo para establecer líneas de financiación entre el estado, el gobierno autonómico y el local.

Se hace necesario definir actuaciones que busquen resolver de manera integral el conjunto de problemas de diferente naturaleza que afectan a la ciudad y sus barrios. El empeoramiento de la calidad de vida, la excesiva especialización funcional de algunas zonas, la creciente segregación social, el aumento de la inseguridad, el aumento del consumo de recursos y del tiempo provocado por una mala configuración del espacio físico, los valores patrimoniales, el creciente impacto en el medio, la capacidad de resiliencia de los sistemas urbanos, la gentrificación, etc...

El barrio en el centro de la reflexión de la intervención.

Es conveniente incorporar la idea de barrio como territorio básico estructurador de la ciudad, tanto desde un punto de vista urbanístico, como económico, social o cultural. Este enfoque no está en contradicción con la idea de ciudad, su estructura y sus barrios.

El barrio ha de devenir en un verdadero espacio de vida compartido, un lugar en el que sus residentes puedan satisfacer el conjunto de sus necesidades y encontrar el equilibrio que garantiza una correcta calidad de vida. El barrio es el ámbito territorial en los que estos contenidos locales tienen una clara correspondencia con los temas de escala global de la ciudad.

CAPITULO 6.

CONCLUSIONES Y APORTACIONES A LA INTERVENCION PÚBLICA EN REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA EN BARCELONA.

6.1. Introducción

La intervención urbana no es neutra, incide de manera significativa en cambios en el contexto urbano y a su vez, en cambios en la estructura social y económica. Si bien la intervención pública tiene una misión correctora del desequilibrio urbano, cabe evaluar e identificar qué tipologías de efectos adversos se producen colateralmente.

Se ha constatado que la actuación pública ofrece resultados diferentes, sea en entornos centrales de la ciudad o en periféricos. Las plusvalías que genera la intervención pública en barrios centrales, induce la intervención de los mercados inmobiliarios (Uzqueda, García Almirall, Cornado, & Vima, 2021)³⁵⁰. Esta realidad, con independencia de la atracción de clases sociales con mayores recursos, puede provocar efectos adversos en una búsqueda ilícita de una alta rentabilidad. Las plusvalías que genera la intervención urbana han provocado, entre otros efectos, altos incrementos en los precios de la vivienda y del alquiler, junto a contextos favorables al mobbing inmobiliario que han causado alarma social y exclusión residencial. Se ha observado en ciudades de Europa y América una relación directa entre la intervención urbana y procesos de gentrificación (Hernández, 2015)³⁵¹ (González C., 2020)³⁵². Al contrario, en barrios periféricos la inversión urbana no genera plusvalías importantes, pero si una mejora en la calidad de vida y la atracción de clases populares.

Los instrumentos de intervención pública deberían responder a las especialidades urbanas y socio-residenciales de los barrios, ciertamente diferentes en entornos vulnerables de la ciudad. En este sentido, adecuarse a situaciones de desestructuración familiar, marginalidad y conflicto social. En consecuencia, los instrumentos

³⁵⁰ Critical Review of Public Policies for the Rehabilitation of Housing Stock: The Case of Barcelona
<https://www.mdpi.com/2075-5309/11/3/108>

³⁵¹ Gentrificación en el Casc Antic de Barcelona
<https://ddd.uab.cat/record/140485>

³⁵² La planificación urbana y su incidencia en los procesos de gentrificación
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632020000300247&script=sci_arttext

de fomento y ayuda en la intervención, conviene anteponerlos a los coercitivos derivados directamente de la observancia de las leyes (Giménez & Ferrer, 2021)³⁵³.

Se han evidenciado las limitaciones económicas de las administraciones locales para financiar políticas de regeneración urbana son endémicas, así lo reconoce la exposición de motivos de la ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales (Jefatura del Estado, 1988)³⁵⁴, situación que está en el trasfondo de las reformas que se han sucedido con posterioridad. La complejidad de la situación es de mayor dificultad en el desarrollo de las competencias municipales desde este desequilibrio financiero (Durán, 2016). En países del sur de Europa, en los que los recursos económicos públicos se estructuran de una manera jerárquica y centralizada, las dificultades legales y financieras de la administración local son indiscutibles. Un grupo de países en los que la financiación local se sustenta en subvenciones del estado, lo que les confiere un bajo nivel de autonomía. Contrariamente, los países nórdicos disponen de mayor autonomía (Sanz & David, 2015)³⁵⁵.

La gobernanza en los programas de intervención municipal, a falta de un enfoque adecuado, adolece de problemas estructurales esencialmente relacionados con la participación ciudadana, el compromiso institucional y la colaboración interadministrativa (Ruíz, 2017).³⁵⁶

Son tres las temáticas de gobierno que constituyen un importante reto de futuro:

- La escasa participación ciudadana es atribuible en gran medida a la administración pública.
- La dificultad de colaboración interadministrativa dificulta la práctica de programas transversales.
- Los ciclos necesarios para el diseño y ejecución de los programas urbanos, que no encajan con los periodos de responsabilidad política.

³⁵³ La intervención social en territorios vulnerables, desde la perspectiva de los Servicios Sociales de Atención Primaria.
<https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/120136/3/La-intervencion-social-en-territorios-vulnerables.pdf>

³⁵⁴ Ley reguladora de las Haciendas Locales.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-29623>

³⁵⁵ Apuntes para un cambio en el modelo
https://www.fuhem.es/papeles_articulo/financiacion-local-apuntes-para-un-cambioen-el-modelo/

³⁵⁶ Metodología innovadora de participación ciudadana en procesos de regeneración urbana aplicada al barrio piloto de coronación en Vitoria-Gasteiz 2017
<https://oa.upm.es/55473/>

Es notoria la falta de estudios y evaluaciones sobre políticas de intervención que permitan una definición acertada de los programas (Zunino, 2000)³⁵⁷. Un seguimiento completo más allá de los datos económicos y fundamentalmente, una evaluación de resultados que permita aprender de aciertos y errores.

En este sentido, estamos condenados a repetir continuamente los mismos modelos o importarlos de otras experiencias de entornos urbanos diferentes. Todo ello, en un contexto en el que se dispone de un gran volumen de fuentes de datos estructuradas, los instrumentos técnicos necesarios para una evaluación multicriterio, y de los equipos profesionales capaces de realizarlas.

Se conoce en detalle un gran número de ejemplos de buenas prácticas que observar, sin embargo, es necesario extraer conclusiones útiles en el diseño y gestión de futuros programas. Los estudios, la sistematización de monitoreo y de resultados son muy deficitarios. Este menoscabo en la evaluación provoca, por un lado, una insuficiente distribución de datos de los programas desarrollados, por otro, la imposibilidad de extraer conclusiones de utilidad para considerarlas en nuevas intervenciones.

La presencia de la administración en el conjunto de la económica es extraordinariamente importante, y en consecuencia su capacidad de maniobra en la intervención urbana.

Las administraciones públicas son la mayor empresa del país, dispone de grandes recursos con la finalidad de proporcionar servicios a la ciudadanía. El gasto público español en 2021, fue de 610.864 millones de euros, representa un 50,6% del total del PIB.³⁵⁸ Solamente la administración del estado tiene un peso del 46%, en 2021, con relación al PIB del país. La mayor empresa privada del país representa un 1,8% del PIB.³⁵⁹

Se ha evidenciado la necesidad de desarrollar programas de intervención de diseño holístico y transversal, esencialmente en entornos vulnerables. La administración dispone de las herramientas legales para impulsar y gestionar con eficiencia y eficacia estos programas urbanos. En este contexto, se ha probado una desigual implicación de las administraciones en relación con la rehabilitación arquitectónica y la regeneración urbana.

Los procesos de gestión de la intervención urbana, en un contexto de eficiencia, pueden descansar en empresas

³⁵⁷ La «teoría de la estructuración» y los estudios urbanos. ¿una aproximación innovadora para estudiar la transformación de ciudades?
<http://www.ub.edu/geocrit/sn-69-74.htm>

³⁵⁸ la revista Expansión ofrece datos sobre el total de PIB de las administraciones públicas por anualidades.
<https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/espana>

³⁵⁹ <https://www.expansion.com/empresas/distribucion/2016/03/24/56f42ea322601d3a338b460d.html>

instrumentales en programas de cierta envergadura. Además de ser un instrumento de gestión, proporcionan un soporte estratégico a la estructura social y política que tutelan los programas.

En buena medida, el éxito de las políticas urbanas en rehabilitación y regeneración urbana, más allá de la bondad del proyecto de intervención, responde a la disponibilidad de recursos y la construcción de una adecuada estructura de gobernanza.

6.2. Reformulación de la hipótesis de trabajo.

La investigación tiene como objetivo enjuiciar desde cuestiones prácticas y metodológicas la intervención pública en programas urbanos. Se cuestionan aquellos contenidos que son fundamentales en el diseño y ejecución de los programas, con el objeto fundamental de contribuir en la mejora de la eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas.

La existencia de instrumentos de intervención o metodologías únicas queda descartada y se observa que en función de las características y objetivos concretos que la actuación pretende conseguir, son adecuados el empleo de unos u otros instrumentos. Si bien, se confirma que la instrumentación de los programas ha de descansar prioritariamente sobre el acuerdo y para ello es necesario desarrollar y aplicar nuevas herramientas.

Así mismo, se constata que la experiencia en la creación de empresas públicas para desarrollar la gestión de programas está suficientemente evolucionada y constituye una oportunidad en la gobernanza de los programas urbanos. La ciudad de Barcelona dispone de un amplio conocimiento en diferentes tipologías de estructuras de gestión adecuadas a las características de los programas urbanos.

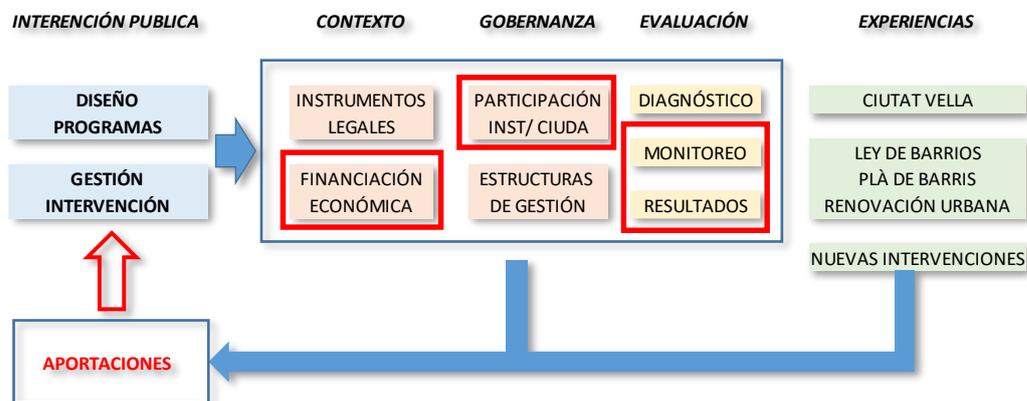
Las experiencias en rehabilitación y regeneración urbana son amplias, los profesionales que pueden asesorar o elaborar programas disponen de un elevado nivel de conocimiento y experiencia, por ello, el margen para la mejora se sitúa en los procesos de gobierno y evaluación. Más allá de crear nuevas tipologías de intervención, que deben sustentarse en la necesaria implantación de evaluaciones sistematizadas, se aprecia que en buena medida el éxito de los programas descansa en la incorporación de metodologías de corresponsabilidad entre administraciones y entre estas y a la ciudadanía, si bien, los recursos económicos constituyen la piedra angular.

En este sentido, las aportaciones se sitúan en crear alertas e identificar direcciones que proporcionan mejores resultados. Se puede reformular la hipótesis inicial que plantea cuestiones prácticas y metodológicas para la intervención, desde la perspectiva de los recursos económicos y los métodos, para el diseño y puesta en marcha de los programas.

Del cuadro inicial que sustenta la investigación, si bien todos los conceptos comprenden el conjunto de temáticas propias de la rehabilitación y regeneración, se pueden establecer prioridades en la línea de identificar elementos clave que en mayor medida entorpecen o mejoran la eficacia de los programas. (Figura 89)

En el conjunto de temáticas consideradas, en todas ellas encontramos elementos de mejora. No obstante, las cuestiones de mayor relevancia se centran en la financiación económica de los programas y en la implicación de la sociedad civil y administrativa. Así mismo, desde una perspectiva de aprendizaje con la finalidad de avanzar en los modelos de intervención, resulta imprescindible el diagnóstico y la evaluación en el diseño, el monitoreo y el impacto de los programas.

Figura 89: Esquema general de la investigación. Conclusiones



Fuente: Elaboración propia

Se ha confirmado la hipótesis formulada que se sustenta en la existencia de un amplio campo de mejora en la intervención pública en rehabilitación y regeneración urbana. Así mismo se han identificado patrones para una intervención pública en la mejora de la eficiencia, y en mayor medida en la eficacia. Se ha constatado que

existen diferencias sustanciales, en los efectos que la intervención urbana produce en relación a las características de sus barrios.

Se han identificado instrumentos en la mejora de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana. Se ha documentado, en cuestiones relacionadas con el diseño y desarrollo de los proyectos, en aquellas temáticas que han sido evaluadas.

Así mismo se evidencia que las cuestiones de mayor relevancia están centradas en:

- Reconsiderar los procesos de financiación pública de los programas de intervención.
- La participación ciudadana e institucional y el acuerdo como instrumentos básicos en el éxito en una gestión sustentable de los programas públicos.
- La imperiosa necesidad de abordar de una manera sistemática, el análisis y evaluación como herramientas básicas de conocimiento colectivo.

6.3 Objetivos por asimilar en Rehabilitación y Regeneración Urbana.

Se han identificado un conjunto de déficits, demandas y aciertos en el contexto de la rehabilitación y la regeneración urbana que pueden servir de guía en la mejora de los modelos de intervención pública y en la metodología para alcanzar mejores valores de eficiencia y eficacia.

Algunas de estas conclusiones, que resultan obvias en un contexto teórico, no son de uso habitual y se hace necesario subrayarlas e incorporarlas en el discurso por su alto nivel de repercusión.

Conclusiones que están relacionadas fundamentalmente, con cuestiones que ponen de relieve las dificultades que tiene la innovación en la gobernanza de las políticas urbanas en el contexto de las temáticas que aborda la investigación.

6.3.1 En relación al contexto

La responsabilidad y el liderazgo en la intervención urbana recaen sobre la administración que actúa. Se reclama que sea desde una configuración holística y transversal.

Es sustancial afirmar que el liderazgo de la intervención urbana es y debe de ser público. Los espacios de mejora en el contexto de la intervención se surgen de esta responsabilidad.

Es unánime el posicionamiento respecto al liderazgo público en la intervención urbana. En este sentido, la responsabilidad en cuanto a la eficiencia y eficacia de los programas también es pública y debería ser exigida. Este concepto que es clave, está íntimamente vinculado a la estructura en que se articula la administración pública, dirigida hacia una orientación sectorial de la intervención, por competencias y por departamentos estancos.

La transversalidad de diferentes proyectos, actuando conjuntamente, produce un efecto multiplicador que debe ser considerado por encima de otros condicionantes relacionados con las competencias y recursos económicos. En este sentido, desde la ONU, a las Agendas Locales, existe unanimidad de criterio entre todos los niveles de las organizaciones públicas.

Sobre los instrumentos de intervención.

Los instrumentos que dispone la administración para la rehabilitación y regeneración urbana son suficientes, si bien, el acuerdo y el consenso deben priorizarse como criterio de intervención.

El conjunto de herramientas que la legislación confiere a la administración para su empleo en programas urbanos se ha confirmado que son suficientes. Así mismo, deben adecuarse al contexto en el que se emplean y ser coadyuvantes de los programas con la finalidad de no causar efectos adversos.

Se ha puesto en evidencia los efectos negativos de la coerción como herramienta de intervención pública y se apuesta de manera unánime por el empleo de instrumentos de consenso y de acuerdo entre la administración y la ciudadanía. Así mismo, también es unánime el criterio que no debe abandonarse la facultad correctora

y punitiva de la administración, si bien, debe emplearse con criterio. En este sentido, se evidencia el beneficio que proporcionan actuaciones coercitivas muy concretas y su divulgación mediática en la corrección de algunas disfunciones.

En Barcelona, de una media anual de 814 edificios que reciben subvención para su rehabilitación, se emite una media de 1.752 órdenes de conservación, de las que 720 son de mantenimiento de fachadas. Por otro lado, solamente un 8,8% requiere una continuidad del procedimiento coercitivo. La intervención coercitiva supera a la intervención mediante ayudas públicas, no obstante, se ha de considerar una media anual de 9.719 licencias de obras para la rehabilitación de edificios.

La instrumentación del consenso está poco desarrollada a nivel práctico y debería fomentarse la creación de nuevas herramientas. Las limitadas experiencias en esta dirección, "carrer Pirineus" o "Finques d'Alta Complexitat", han puesto de manifiesto su sustentabilidad junto a una valoración ciudadana positiva.

Las ayudas económicas en general y en particular en rehabilitación privada, requieren de una excesiva carga burocrática que constituye un serio inconveniente.

Las ayudas económicas que proporcionan las oficinas públicas tienen una orientación vinculada a la orientación en la gestión documental y asesoramiento técnico. En rehabilitación arquitectónica, se otorgan subvenciones entre un 20% y un 60% del coste de la obra de manera genérica a cualquier promotor que lo solicite. Con arreglo a los principios que rigen la actuación pública, deben emplearse prioritariamente en entornos en los que realmente es necesario este soporte económico, técnico y de gestión y en diferente medida en ámbitos solventes.

Una queja extendida y casi unánime se relaciona con la burocracia cada vez mayor que requiere la administración en su interlocución con la ciudadanía. En este sentido, el sector de la población de menor formación queda excluido en un contexto en el que la complejidad administrativa lejos de atenuarse se va incrementando, por ello, requiere una ayuda complementaria.

El desarrollo de políticas sectoriales de rehabilitación en el marco de Áreas de conservación y Rehabilitación presenta una oportunidad, en la limitación de la carga documental de las subvenciones.

El conocimiento del territorio tiene un doble filo. La administración, limitada de recursos, se ve obligada a actuar.

Se pone en evidencia que en situaciones que requieren del amparo y servicio de la administración al ciudadano, en situaciones de conflictividad social por delincuencia, drogas o marginalidad, la actuación administrativa es tímida y lenta.

A su vez, están regulados algunos instrumentos de conocimiento del estado de los edificios y las viviendas, como son las ITE, cédulas de habitabilidad o certificados de eficiencia energética. Esta información, de importancia para la actuación cuenta con el inconveniente de una parálisis administrativa. No se aplican, por su dimensión, actuaciones sancionadoras, ni tampoco se dispone de recursos económicos para iniciar procesos correctores. En Barcelona, un 36,5% de los edificios presenta problemas constructivos graves o muy graves y un 82,9% están, de los siete niveles, en los tres últimos de eficiencia energética.

Las herramientas urbanísticas para la rehabilitación y regeneración urbana. Un camino estratégico por explorar.

Como alternativa a la gestión usual de programas de rehabilitación y regeneración urbana, la legislación urbanística puede orientar respecto de nuevos instrumentos a considerar y desarrollar. La reparcelación económica, si bien requiere de incorporar algunas mejoras de procedimiento, constituye una vía que se ha desarrollado con éxito procesos de regeneración urbana. Instrumentos de gestión incorporados desde la disciplina urbanística, serían paradigmáticos en operaciones de consolidación de la edificabilidad.

La legislación urbanística tiene un amplio recorrido en el uso de instrumentos de gestión. La incorporación a estas técnicas sumadas a ayudas públicas, en un escenario de corresponsabilidad ciudadana, supone una línea de trabajo a considerar.

Los efectos colaterales de la intervención urbana tienen una repercusión integral.

Las razones por las que las ciudades desarrollan programas de fomento de la rehabilitación mediante subvenciones, además del

mantenimiento del tejido urbano, se sustentan en hecho que provocan numerosos efectos positivos:

- Empleo, 10 empleos por millón de euros invertidos en la rehabilitación de edificios.
- Un ahorro económico del estado en subsidios de desempleo y la creación de puestos de trabajo. Una ayuda pública de 14.000 euros subsana un coste de 20.000 euros de desempleo.
- Ahorro familiar de 240 euros anuales como consecuencia de la mejora energética del edificio.
- Efectos sobre el PIB, 1 euro en obras genera 1.92 euros.

Los efectos se producen igualmente, en la educación y la salud entre muchos otros. Si bien, se ha constatado que también provoca efectos adversos. De carácter económico, como cargas fiscales en entornos vulnerables y pérdida de beneficios sociales, que deben ser consideradas y resueltas. De carácter social, como movimientos de población que deben ser considerados.

Sobre la financiación de políticas de rehabilitación y regeneración.

La financiación municipal es deficiente, peor en municipios de la periferia y sensiblemente menor que en otras las ciudades de Europa

Las administraciones públicas disponen de grandes recursos económicos, si bien existe una gran diferencia entre ellas en el reparto de ingresos y gastos. El gasto del estado para 2021, incluida la seguridad social, es de 521.175 millones de Euros. Se ha establecido que los ayuntamientos disponen del 17% de los recursos que dispone el estado, y los gobiernos autonómicos del 65%.

Así mismo se ha establecido que las principales ciudades del país están peor financiadas que las europeas. Un ciudadano de Barcelona dispone de un 43% de recursos de un ciudadano de Roma. Así mismo, las grandes ciudades disponen de mayores recursos que los municipios que están en sus conurbaciones urbanas. Un ciudadano de Santa Coloma de Gramenet, dispone de 35% respecto a uno de Barcelona.

Por otro lado, la capacidad real de inversión es mucho menor puesto que los gastos en personal y en bienes y servicios es porcentualmente mayor. La capacidad del ayuntamiento de Barcelona en inversiones reales es de un 21% del gasto, más un 17% en transferencias corrientes. En santa Coloma, un 8% de inversión real y un 18% en transferencias. Por esta limitación de recursos, las pequeñas y medianas ciudades no pueden abordar políticas eficaces de rehabilitación y regeneración urbana. Todo ello requiere una propuesta de revisión del modelo.

La recaudación de impuestos de las administraciones en rehabilitación, no se corresponde con la aportación de recursos.

La fiscalidad de las administraciones en obras de rehabilitación es de un 69%. El reparto del total recaudado corresponde en un 76%, un 16% y un 8%, estado, gobierno autonómico y ayuntamiento respectivamente. Una situación de desequilibrio si consideramos aportaciones del ayuntamiento en Barcelona del 80%, (en 2017) en subvenciones a la rehabilitación de edificios.

Se ha calculado que la ciudad de Barcelona aporta, en obras de rehabilitación vía impuestos, 557 millones de euros de media anuales. De este monto, el ayuntamiento recauda 44,5 millones, frente a 423 millones del estado. Así mismo, por cada euro de subvención se generan, 2,86 euros de inversión total. Los informes técnicos de edificios (ITE) presentan defectos constructivos graves o muy graves en 36%. Todo ello indica la necesidad de realizar políticas extensas de fomento de la rehabilitación, máxime, en un contexto en el que el parque construido lo requiere.

Se hace necesaria una revisión de la financiación pública y una apuesta decidida de impulso de la rehabilitación.

La situación descrita pone en evidencia la necesidad de revisar la financiación de los programas urbanos que requiere de una mayor corresponsabilidad administrativa. Se produce un desequilibrio entre interés local por la necesidad en la intervención y la recaudación económica que debe corregirse. Sea desde un difícil cambio legislativo a largo plazo o desde una mayor implicación de las administraciones autonómicas y del estado en la financiación de programas urbanos.

Así mismo la revisión económica de los efectos de la rehabilitación evidencia la necesidad de apostar decididamente por operaciones públicas de amplio alcance.

6.3.2 Sobre la gobernanza de la intervención urbana.

Se evidencia que la gobernanza de los programas urbanos, desde la posición de la administración, se ha infravalorado y desatendido siendo uno de los pilares básicos de la eficiencia y la eficacia.

La sustentabilidad en el tiempo y en el soporte colectivo a los programas de intervención, reside en buena medida en la existencia de espacios de dialogo y participación.

Sobre la participación ciudadana e interadministrativa

La organización de la administración se encuentra en uno de los niveles evolutivos más bajos, en la misma medida el nivel de participación ciudadana.

La organización de la administración pública se sitúa en un contexto de alta formalidad jerárquica, piramidal y sustentada en la rigurosidad de los procesos. En uno de los niveles más bajos en cuanto a la evolución de las organizaciones. Asimismo, la corresponsabilidad entre administraciones, incluso dentro de la misma entre departamentos, adolecen de problemas estructurales.

Competencias y recursos están instalados verticalmente, como consecuencia, es difícil que se establezcan relaciones horizontales.

Los niveles de responsabilidad ciudadana en la participación administrativa es muy bajo, apreciable exclusivamente en administraciones locales. En políticas urbanas, es habitual una participación simbólica que busca el apaciguamiento ciudadano y la legitimación. La participación del ciudadano mediante consultas, proporciona mayores números de respuesta. Por otro lado, los procedimientos reglados de participación adolecen de una enorme falta de eficacia.

En este escenario resulta difícil desarrollar políticas urbanas integrales en el contexto administrativo y sustentables en un contexto de soporte ciudadano.

Los niveles de desafección ciudadana y de confianza en la administración son bajos e inadecuados para el desarrollo de programas urbanos.

La clase política es el grupo peor valorado por la ciudadanía, una cuestión universal y preocupante que provoca un talante contestatario permanente sobre las decisiones.

Se ha constatado que en España la valoración ciudadana con respecto a sus administraciones es muy baja, la administración del estado no ofrece confianza al 63% de los ciudadanos, al ayuntamiento de Barcelona en un 48%. Se ha confirmado que desde la proximidad esta valoración mejora y en este sentido en Barcelona se constata que ha mejorado en un 7% en los últimos 20 años, en contraste con el gobierno autonómico o el estado, para los que ha empeorado en un 11% y en un 4% respectivamente.

En este contexto, para el desarrollo de programas de intervención urbana es preciso que la administración genere confianza, por ello, debe potenciar una proximidad a la ciudadanía y afianzar esta percepción desde las acciones previas al diseño del programa.

Corresponde a la administración ocuparse en potenciar y promover espacios de participación.

La administración es la depositaria de la voluntad popular, en este sentido en lo que se refiere a los programas de intervención urbana, debe hacer esfuerzos en promover espacios de diálogo y propiciar relaciones de corresponsabilidad con la ciudadanía. Si bien la legislación obliga a la administración a fomentar y establecer plataformas de participación, esta debe entenderse en términos cualitativos, frente a cuantitativos. Es decir, el diálogo frente a la consulta.

Se ha constatado que son las administraciones locales quienes instauran procesos participativos, si bien, estos resultan insuficientes en el desarrollo de los programas urbanos. Las estructuras de participación regulada, en Barcelona están infrarepresentadas, en consecuencia, es el ciudadano personalmente quien defiende reiteradamente sus intereses.

En este sentido, los esfuerzos que se están realizando en implementar procesos de participación y recomponer el tejido asociativo es minoritario, pero a su vez ejemplificador para la creación de ciudades inclusivas y sostenibles.

Existe una crisis respecto a la participación ciudadana y la representatividad. La experiencia avala una mejora cuando se incorporan procesos participativos.

En el desarrollo de programas urbanos, se evidencia una crisis de representatividad. Se enfrentan la legitimidad de la asamblea, frente a la decisión soberana de representantes electos, en un contexto de un tejido asociativo débil. Todo ello provoca situaciones ingobernables en la toma de decisiones.

El empleo de encuestas y plataformas digitales viene a suplir esta falta de representación desde un igualitarismo en el que no hay debate y se rompe esa relación directa entre la participación y el poder decisorio. Algunas ciudades del estado han establecido plataformas digitales con el objeto de que la ciudadanía vote presupuestos participativos. La representación de la plataforma digital en Barcelona representa un 2,7% sobre el total de la población, un 9,9% en Madrid.

Una participación continuada del ciudadano, día tras día, no es posible ni se puede pretender. Por ello, se hace necesario recomponer un tejido asociativo casi inexistente que agrupe individuos con intereses comunes, de aquí la necesidad de representación. Los programas de rehabilitación y regeneración urbana representan una oportunidad para potenciar el tejido asociativo.

Se constata el efecto multiplicador de la proximidad sobre la participación, tanto en lo que se refiere a la proximidad física como a la proximidad en los intereses y el beneficio al ciudadano.

Los programas de intervención en entornos vulnerables han evidenciado que es posible intervenir con éxito desde la creación de procesos de participación a nivel de comunidades de vecinos o de barrios.

Seguridad jurídica. Una cuestión de primer orden que respalda o fractura la credibilidad de la administración.

Se ha constatado el nivel de desorientación y perjuicio hacia al ciudadano en situaciones en las que se producen cambios de criterio en la administración. Sea por la movilidad de los presupuestos y falta de estabilidad, o por el carácter discrecional de algunas de las actuaciones administrativas.

Junto a la buena fe, el principio general de la buena administración pública responde a la confianza legítima entre la administración y el ciudadano. En este sentido, deben tenerse en cuenta las expectativas que generan las intervenciones urbanas. Los programas de subvenciones para la rehabilitación de edificios, generan un conjunto de gestiones y de proyectos, en los que los cambios pueden producir efectos adversos.

Por todo ello, se hace necesario el empleo de políticas de intervención estructurales que puedan desarrollarse con la garantía de una continuidad en el tiempo.

Sobre empresas de gestión de programas urbanos

Los modelos empresariales para la gestión urbana son amplios, cabe emplear el adecuado en cuanto a sus competencias y al tiempo de vigencia..

Las empresas de gestión empleadas en los programas urbanos, se establecen en un contexto de eficiencia y eficacia. Desde la experiencia acumulada, resulta la mejor manera de resolver las diferentes cuestiones que mejor se adaptan a las necesidades del proyecto.

Las modalidades de gestión no representan un inconveniente en el desarrollo de políticas públicas. Se tiene una amplia experiencia, si bien, la incorporación de buenos profesionales y gestores se debe blindar por encima del clientelismo político.

En el ámbito de la estructura funcional y administrativa, incorporar nuevos programas para gestionar a los que ya se están desarrollando, presenta los inconvenientes propios de la sobresaturación. En cualquier caso, la contratación de empresas externas es una buena medida para proyectos de corta duración, mientras que, en proyectos largos y de envergadura resulta conveniente crear una empresa municipal o mixta.

La creación de empresas instrumentales representan un gran activo en el sentido que facilitan la gobernabilidad de los programas de intervención urbana. Constituyen una rótula entre las diferentes administraciones que actúan, y entre estas y la ciudadanía. La cuestión fundamental, reside en generar confianza a todas las partes implicadas, por lo que su nivel profesional y mediador resulta fundamental.

Los modelos de referencia de la Unión Europea. Las sociedades de economía mixta se postulan como futuro próximo de las relaciones públicas.

Los modelos de referencia que encontramos en la creación de estructuras de gestión para abordar los programas urbanos cofinanciados por la unión europea, a pesar de su alta burocratización, han permitido el fortalecimiento de entes locales. En este sentido, las entidades de capital mixto que ha creado el ayuntamiento de Barcelona, han permitido entrever los beneficios de una colaboración público-privada.

Las instituciones tanto europeas como españolas, están propiciando la creación de sociedades de economía mixta vistas desde el beneficio que aporta la capacidad financiera de la empresa privada, si bien se entiende que exclusivamente en contextos temporales acotados. La realidad del beneficio público más allá de esta relativa capacidad de inversión, se encuentra en la capacidad de innovación y soporte experto, en cuyo caso el horizonte temporal es mayor.

La colaboración debe ser honesta, asumiendo la empresa privada beneficios aceptables.

Es necesario prestar importancia al equipo profesional sobre el que recae el desarrollo de la intervención, sus funciones y capacitación.

Todo depende de la calidad humana y profesional de los equipos y de quienes los dirijan. Por ello, alertando respecto al clientelismo, la capacitación de los equipos, su especialización profesional y adecuación a las características del puesto de trabajo son fundamentales para el éxito de las políticas urbanas.

En este sentido, las empresas dirigidas a proyectos tienen la capacidad para incorporar a los mejores profesionales y en consecuencia se debe ejercer un control riguroso.

6.3.3 Sobre la evaluación

El conocimiento del territorio y de sus características es básico en cuanto a políticas urbanas. Existe una gran diferencia en la

cultura evaluadora entre los países del sur y los del norte de Europa. En cualquier caso, resulta necesario conocer el impacto de la intervención pública, y para ello, se deben impulsar programas de evaluación.

Se evidencia un nivel de evaluación deficiente de la intervención pública. No se dispone de una cultura de evaluación.

Desde las instituciones públicas se reconoce la importancia que tiene la evaluación de las políticas de intervención urbana, si bien, en nuestro entorno no se presta la importancia que se le debe. Con la voluntad de fomentar el conocimiento e impacto de la intervención urbana, la unión europea en relación a los programas cofinanciados, viene exigiendo de manera sistemática un análisis de la intervención.

La evaluación y estudios del territorio son limitados, a pesar de que se dispone de recursos técnicos y amplias fuentes de datos estructuradas. En este sentido, se aprecia que existe cierto nivel de evaluación en el diagnóstico previo al diseño de las políticas públicas de intervención. Un análisis enfocado al cumplimiento de la ejecución de presupuestos en el proceso de desarrollo de los programas, en los que sería interesante incorporar una evaluación cualitativa sobre el desarrollo y sobre los procesos de participación.

Los estudios son muy escasos, una vez ejecutados los programas, que implica el desconocimiento sobre el impacto y las consecuencias en la aplicación de los proyectos urbanos. Con relación al monitoreo son prácticamente inexistentes.

Se hace necesario considerar la evaluación continuada del conflicto urbano.

El conflicto urbano, siendo determinante en la aplicación de programas urbanos, no se le presta atención, y realmente la espiral en la que se desarrolla aconseja una intervención desde el inicio. Se ha puesto en evidencia que es primordial anticiparse a los problemas, y en este sentido, la evaluación y análisis de los espacios de conflicto, presentan enfoques de mejora en el diseño de la intervención urbana.

En ocasiones ha resultado imposible reconvertir situaciones enquistadas, la complejidad y el grado de deterioro es inabordable.

En estos supuestos, la única opción posible ha sido el derribo completo de entornos urbanos.

Prestar atención a los espacios de convivencia, analizar relaciones sociales, usos, calidad del entorno y aspectos relacionados con la seguridad deben formar parte del análisis urbano. Esta tipología de estudios permite enfocar estrategias de cohesión y mejora de la convivencia coadyuvantes de programas de participación y sustentabilidad de la intervención urbana.

El seguimiento de la intervención. Evaluación cuantitativa y cualitativa.

El seguimiento de la intervención urbana debe ir más allá de una valoración cuantitativa, relacionada con datos económicos de inversión ejecutada, superficies de suelo urbanizado o de edificios rehabilitados. La valoración cuantitativa debe tener un mayor alcance y relacionarse también con los beneficios que aporta al ciudadano en relación con el empleo, la salud, el medio ambiente o la educación entre otros. Dicho esto, se advierte que no se realizan valoraciones cualitativas en el proceso de la intervención que es posible obtener mediante encuestas, como el conocimiento del programa, el grado de satisfacción, las características y valoración de la participación entre otros.

Al disponer de datos escasos, las posibilidades de corrección de los programas también son escasos y la evaluación del proceso de la intervención se circunscribe al procedimiento económico-administrativo siendo ajena a todo aquello que justifica el desarrollo del propio programa. Todo ello justifica avanzar en una cuestión que siendo importante está todo por hacer. La necesidad de establecer modelos de evaluación en el desarrollo de los programas está vinculada a la existencia de órganos de control. Sea mediante comisiones mixtas, grupos de expertos, comisiones gestoras, etc...

Evaluación de programas de intervención urbana. El aprendizaje de los aciertos y errores.

Se ha puesto en evidencia que se presentan un gran número de programas de buenas prácticas, sin embargo, no se dispone de sus evaluaciones del impacto, quedando estos en la descripción de sus aportaciones sin posibilidad de disponer de información sobre sus consecuencias. Se hace necesario, desde el diseño, establecer los indicadores que evaluarán el grado de cumplimiento de los objetivos iniciales del proyecto.

Con la finalidad de establecer conclusiones solidas que puedan ser de utilidad se hace necesaria una estandarización de indicadores, y para ello es necesario vincularlos a fuentes de datos homologadas que permitan evaluaciones por años sucesivos. Esta correlación es indispensable en un escenario en el que se pretenda asimilar experiencias.

En este sentido se ha realizado un análisis comparativo de las políticas públicas de rehabilitación y regeneración urbana desarrolladas en Barcelona. Se desprenden impactos diferenciados en función de la tipología de la intervención y de su ubicación con respecto de la ciudad. Así mismo se perciben efectos no deseados que acompañan a la intervención y que sería importante conocer a priori.

La evaluación de políticas urbanas debe ser externa e independiente.

Quien debe realizar la evaluación es una cuestión incómoda, si se considera lo sensibles que pueden ser los resultados para quienes han impulsado y gestionado la intervención. La utilización desde la confrontación política, es un argumento de peso para interiorizar y controlar los resultados en un contexto de autocomplacencia. En este sentido, suscitan cierta desconfianza las evaluaciones que realiza la propia administración.

Si se enfoca la cuestión desde el deber de rendición de cuentas de la administración pública, la cuestión se inclina hacia una elaboración de la evaluación realizada por expertos independientes.

Con carácter general, se hace necesario estructurar los niveles de evaluación de la intervención urbana en un contexto de gobernabilidad y de conocimiento colectivo.

6.4 Grandes retos a superar.

Los aspectos de mayor relevancia en la mejora de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana, se centran en los tres contextos básicos identificados.

Abordar el grave problema que plantea la financiación de los programas requiere un proceso interno de adecuación y ajuste de la administración. Sea en relación con el incremento de transferencias

corrientes de capital, con la finalidad que las entidades locales puedan afrontar políticas urbanas, o bien, en redefinir los modelos actuales de financieros y de competencias.

Las deficientes condiciones en la gobernanza requiere de una adecuación estructural, en el diseño y gestión de los programas, que potencie la participación y la corresponsabilidad institucional. En este sentido, la interposición de empresas públicas o mixtas de gestión pueden constituir un activo ejerciendo una función de rótula entre todas las partes implicadas.

Así mismo, la precaria situación en relación con la evaluación, fundamentalmente en el monitoreo y en el impacto de los programas, está íntimamente relacionada con las evidencias en la eficiencia que subyace en transversalidad de los programas. Un problema estructural que es necesario superar.

6.4.1 Financiación de los programas.

En cuanto a la contextualización, se debe atender especialmente la financiación y el esfuerzo de las administraciones en la gestión de los programas. Si bien se ha procurado ahondar en estas temáticas, al filo de las conclusiones se plantean algunas cuestiones de carácter interadministrativo, como las razones que sustentan la falta de colaboración entre administraciones. Si bien no han sido consideradas completamente, se ha establecido que existe una distribución de recursos que menoscaba a la administración local. Una situación agravada por su proximidad a la ciudadanía, ya que asume sus demandas.

La carta de Barcelona permite un nivel de libertad en la intervención urbana. Por un lado, las competencias en urbanismo son municipales y la existencia del consorcio de vivienda permite la interlocución y el consenso administrativo. Esta especial situación propicia un encaje legal adecuado y la creación de espacios de interlocución estables entre administraciones.

La estructura de financiación de las ayudas al fomento de la rehabilitación arquitectónica respecto a las aportaciones de las administraciones públicas se ha comprobado que evidencian un desequilibrio entre el retorno inherente a la fiscalidad y las aportaciones públicas. Las obras de rehabilitación en Barcelona representan una inversión, al menos, de 807 millones de euros de media anuales que aportan 557 millones en impuestos. De estos, un 75% son de recaudación estatal y un 8% municipal.

En esta dirección, se ha calculado una correlación en la inversión pública en rehabilitación y el retorno fiscal, se generan tres euros en impuestos por cada euro otorgado en subvenciones.

Así mismo se ha comprobado que en el contexto de las ciudades europeas, las del estado español son las que menos disponibilidad de recursos económicos obtienen. Barcelona un 59% respecto a París. Así mismo, los municipios más vulnerables del continuo urbano se encuentran en una situación de mayor precariedad, Santa Coloma, un 35% respecto a Barcelona.

La deficiente disponibilidad de recursos económicos y de gestión representa el gran inconveniente para desarrollar políticas urbanas. En este sentido se hace necesario trasladar a los municipios y ciudades los recursos económicos y de gestión suficientes para que se pueda atender procesos de degradación urbana y social y a su vez, exigir altos niveles de eficiencia y de eficacia. En este contexto, cabe preguntarse sobre qué administración es responsable de atender la inversión necesaria en los barrios y en qué medida. En un contexto en que las necesidades y las exigencias de la ciudadanía son locales.

Los programas de rehabilitación arquitectónica están definidos en sus cuantías económicas y en sus líneas matrices de intervención por la administración central. Por otro lado, la unión europea, ha proporcionado un modelo de financiación que puede ser un referente para las políticas locales de rehabilitación y regeneración urbana. El programa de intervención de la ley de barrios fue cofinanciado por los fondos FEDER y los entes locales que presentaron proyectos, y gestionado por el gobierno de la Generalitat de Catalunya. En general la estructura que se establece desde Europa para cofinanciar programas representa un modelo que debería hacer suyo el gobierno autonómico o el central. En este sentido se ha propuesto una co-financiación autonómica y municipal, con un diseño y ejecución local de los programas de intervención en regeneración urbana.

Los modelos y técnicas de intervención están suficientemente desarrolladas; los municipios cuentan el conocimiento del territorio y características urbanas, el conocimiento de los instrumentos adecuados de desarrollo y posibilidades para proporcionar una gestión eficiente.

Se hace necesario abordar la rehabilitación en municipios con menores recursos, ya que con el modelo de subvenciones han quedado fuera de juego. Las estructuras de gestión, para el diseño y desarrollo de la intervención en relación a pequeños y medios municipios, deberá centrarse en una colaboración entre la

administración local, la financiación de otra administración y asesores externos.

En un contexto en el que los beneficios económicos que recibe la administración son indiscutibles, y en la misma medida, los beneficios sociales que genera la intervención urbana. En un tejido residencial con grandes déficits de mantenimiento, en el que la nueva construcción decrece frente al incremento de la rehabilitación. En este contexto, es difícil comprender y se deben cuestionar y poner en evidencia las razones por las cuales no se desarrollan amplias políticas de fomento en la intervención en rehabilitación residencial. El desequilibrio fiscal es una de ellas.

6.4.2 Modelos de gestión y gobernanza

La eficiencia y eficacia en las administraciones públicas, en buena medida, está coartada por cuestiones estructurales que dificultan la eficacia de los programas urbanos y de propuestas transversales. Con la finalidad de salvar este problema, una línea, ya empleada, consiste en escalar la responsabilidad a quien ostenta las competencias que contienen los programas. Esta manera de proceder, tiene el inconveniente que ahonda en la concentración de recursos y competencias.

La investigación ha demostrado la importancia de incorporar estructuras de seguimiento y control en el diseño y en la ejecución de los programas de regeneración urbana. Así mismo, que en su composición agrupen entidades sociales, políticas y expertos asesores. En esta dirección, se pueden atajar las serias dificultades que para la intervención urbana representa la desafección ciudadana y la crisis de representatividad. A su vez, plantea una oportunidad para recomponer un tejido social maltrecho o inexistente.

Se constata que la participación ciudadana se encuentra en los niveles más bajos, bien en niveles de información, bien en niveles de manipulación para disponer de una legitimación del programa. Por otro lado, la estructura vertical de la administración pública encaja mal con procesos inclusivos y transversales de intervención.

Para contrarrestar esta situación, el modelo probado del que dispone la administración se sustenta en la incorporación de empresas de gestión que generen confianza, tanto en el ciudadano como en las administraciones. Para ello, es necesario contar además con espacios de decisión mixta coparticipados y un soporte experto.

Programas de regeneración urbana.

Un modelo de gobernanza que se ha ensayado con éxito en Barcelona son los programas de regeneración urbana. En Ciutat Vella, en los proyectos ejecutados amparo de la ley de barrios y en el plan de barrios. Los tres en diferentes momentos con una distancia de 20 años. Son programas que tienen sus singularidades, si bien, coinciden en sus aspectos fundamentales.

Figura 90: Esquema general de gobernanza en proyectos de regeneración urbana en Barcelona



Fuente: Elaboración propia

En este modelo (Figura 90), el impulso es siempre político y vinculado al Plan de Actuación Municipal y su correspondiente Plan de Inversiones. El contexto participado se observa en los tres casos considerados, si bien con diferentes niveles de corresponsabilidad de la sociedad civil.

En Ciutat Vella, con un amplio poder vecinal que proviene de la primera etapa democrática. En el Programa de Barris, el tejido asociativo vecinal está desestructurado, es por ello que su participación en las comisiones de seguimiento tiene un escaso peso. En el Pla de Barris, se ha propiciado la recomposición de este tejido asociativo en consideración a la solidez que proporciona a la intervención urbana y la convivencia.

Mediante la incorporación de una entidad gestora de soporte, se desvinculan los procesos de toma de decisiones, de los estrictamente de gestión. Este escenario, constituye un aspecto relevante para la toma de decisiones que facilita la colaboración

interadministrativa. El seguimiento mediante responsables políticos y de la ciudadanía junto al asesoramiento experto da consistencia y equilibrio a la dirección del programa. Las diferencias de criterio se resuelven en el sí de la estructura de seguimiento.

Las experiencias han demostrado que este esquema de gobernanza es apropiado para su empleo en los programas de regeneración urbana. Programas holísticos y transversales que deben contar con una amplia colaboración administrativa y ciudadana.

Rehabilitación arquitectónica

Con respecto a los programas de rehabilitación arquitectónica, el modelo es diferente puesto que las premisas iniciales son otras. En esta tipología (Figura 91), están predefinidas de una manera genérica cuantías económicas y objetivos, desde los decretos estatales. La competencia de impulsar estas políticas corresponde al gobierno autonómico, si bien, en Barcelona se aprueban en el marco del Consorcio de Vivienda.

Los programas se sustentan en procedimientos administrativos para otorgar subvenciones a fondo perdido para la rehabilitación de edificios, según criterios que establece la propia administración. En estos programas no encontramos procesos participativos.

La incorporación de entidades sociales de soporte responde a una necesidad de implementación del modelo. La implicación de colegios profesionales y observatorios de rehabilitación, proporcionan el valor añadido de la implicación de colectivos profesionales y su acompañamiento en la mejora en la gestión.

Figura 91: Esquema general de gobernanza en proyectos de regeneración urbana en Barcelona



Fuente: Elaboración propia

El diseño del programa y el diseño de gestión, en Barcelona, se propone desde el Instituto Municipal de Vivienda y Rehabilitación que finalmente se valida en el Consorcio de Vivienda de Barcelona.

Bajo este modelo, la rehabilitación arquitectónica ha evolucionado desde operaciones genéricas subvencionadas en la ciudad, hacia operaciones sectoriales para cubrir deficiencias y como parte integrante de programas de regeneración urbana.

Los dos modelos de intervención, regeneración y rehabilitación, han estado operando en la ciudad desde la década de los 80. Se han desarrollado diferentes programas de regeneración urbana con una definición espacial y un horizonte temporal definido, por otro lado, un programa de rehabilitación arquitectónica perpetuado a lo largo de los años y aún vigente.

Los programas de regeneración urbana representan un proyecto colectivo que encaja con procesos de participación ciudadana, que atienden desde una visión holística y transversal los déficits sociales y urbanos. En este sentido son programas que se adecuan mejor a las directrices universales que orientan hacia intervenciones sustentables e inclusivas.

Las políticas de rehabilitación arquitectónica, inciden en el edificio y en este sentido pueden responder mejor en aspectos sectoriales que incluyan la totalidad de la ciudad. En este sentido, no se trata de una definición territorial en la intervención sino de una definición temática en el conjunto de la ciudad.

Ambas políticas son adecuadas y se complementan. Si bien, ambas tipologías deben de considerar el rol de la ciudadanía, el acuerdo y el consenso, en mayor medida los programas de rehabilitación. Ambos deben evaluar su impacto y en mayor medida los programas de regeneración urbana.

La oportunidad de la empresa de gestión.

El ayuntamiento de Barcelona cuenta con una larga trayectoria en la creación de empresas instrumentales. En los programas de regeneración urbana se ha evidenciado el beneficio de contar con una entidad de gestión que proporciona una función de rótula entre las administraciones y departamentos.

Es conveniente acortar distancias en la desafección ciudadana por las cuestiones públicas y en la deficiente valoración sobre la

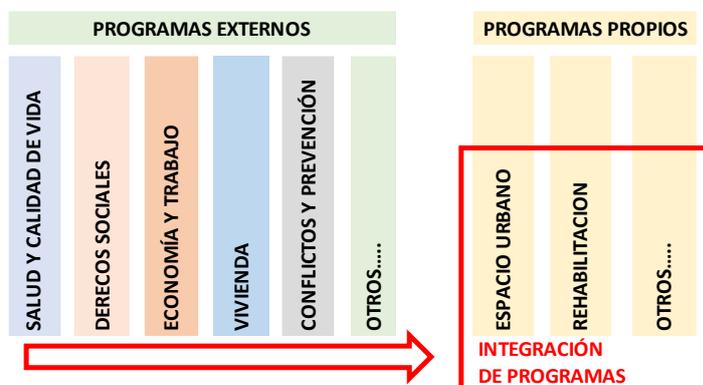
administración, desde esta perspectiva, los programas de rehabilitación y regeneración urbana constituyen una plataforma desde la que establecer estructuras de mejora. Las entidades gestoras representan una buena oportunidad en la mejora de los vínculos administración-ciudadanía.

El papel de una estructura mixta de seguimiento con un asesoramiento experto externo debería ser exigible en todo programa de intervención urbana. Establecer pequeñas correcciones en el transcurso de la aplicación de los programas tiene efectos positivos en la cadena de transmisión de la estructura de seguimiento hacia la ciudadanía.

El establecimiento en la empresa de gestión, además del desarrollo de los programas que tiene encomendados, es conveniente dotarla de una estructura transversal sobre otros programas que operan en el territorio (Figura 91). Ello incrementa notablemente el valor de la intervención, de referencia de la ciudadanía y los vínculos entre administraciones. Desde la experiencia en la regeneración urbana de Ciutat Vella, programas vinculados con el soporte a la ciudadanía, la prevención de conflictos o la limpieza del espacio urbano ayudaron en gran medida el desarrollo del programa urbano. En este sentido, no es necesario que la empresa de gestión incorpore todos los programas, si bien, debe conocer el conjunto de actuaciones que se están realizando y contar con los referentes de cada uno de ellos desde una estrategia global.

El ayuntamiento de Barcelona desarrolla sobre el territorio programas de acceso a la vivienda, de prevención, de soporte y orientación laboral, de ayudas sociales entre muchos otros. El programa de desarrollo urbano al incorporarlos, multiplica su efectividad.

Figura 92: Esquema sobre la incorporación de programas por la empresa de gestión



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, el beneficio de una actuación combinada está reforzado el programa de intervención, sin la necesidad de incorporar todo el conjunto de gestiones en una única empresa gestora. En este sentido, se evidencia que no se hace necesaria la concentración de recursos y competencias en un órgano superior sino la interrelación entre referentes, una escala de un menor rango.

La estrategia de hacer prevalecer el consenso.

Tanto en la bibliografía consultada, como en la opinión de los expertos, como en las experiencias estudiadas, se observa una orientación unánime respecto a la intervención pública en rehabilitación y regeneración urbana. Indica que debe prevalecer el consenso por encima de la aplicación estricta de la norma, midiendo el empleo de medidas coercitivas.

La administración en el uso de sus funciones, establece procedimientos y normas de corrección coercitivas, como se observa en los procedimientos realizados de órdenes de conservación de fincas. Así mismo, el diálogo con los servicios públicos que la ciudadanía y profesionales consideran excesivamente complejo y rígido.

Una de las claves para la mejora de los programas públicos, reside en la mejora de los procesos administrativos con dificultades de gestión. El nivel de complejidad de los permisos de obras, o documentación necesaria para acceder a ayudas económicas constituye una de las críticas habituales. Desde esta perspectiva, se hace necesario revisar los procedimientos burocráticos con el objeto que la interlocución sea fácil y accesible a la ciudadanía. En este sentido, la declaración de áreas de conservación y rehabilitación pueden minimizar el impacto documental privado que requiere el acceso a subvenciones públicas, al trasladarse la carga documental al inicio del proceso que la asume la propia administración.

En este objetivo de consenso, desde una visión sostenible frente al conflicto, debe fomentarse el fortalecimiento de la participación ciudadana en la propuesta y desarrollo de programas urbanos. De esta manera el acuerdo vincula a las partes y se diluye el contexto de rigidez puesto que los procesos han quedado fijados.

Por otro lado, se deben minimizar aquellos programas de rehabilitación y regeneración de diseño y ejecución completamente públicos que por las mismas razones generan recelo.

Desde esta perspectiva, es fundamental disponer de un conocimiento compartido, en consecuencia, las evaluaciones del entorno en que se aplican los programas públicos deben ser del dominio público. Tras un conocimiento compartido, se asumirá una diagnosis compartida que propondrá objetivos también compartidos.

6.4.3 Evaluación y experiencias en Barcelona

Sun Tzu, en el Arte de la Guerra, ya en el siglo V antes de cristo, en referencia a la evaluación cita:

“No reflexionar seriamente sobre todo lo que le concierne es dar prueba de una culpable indiferencia en lo que respecta a la conservación o pérdida de lo que nos es más querido; y ello no debe ocurrir entre nosotros”.

Las deficiencias que se han descrito sobre la evaluación y el monitoreo en las políticas públicas, dan prueba de manera generalizada de una culpable indiferencia y efectivamente, esto no debería ocurrir.

En la evaluación realizada sobre la intervención en rehabilitación y regeneración urbana en Barcelona, se han constatado diferencias importantes en función de la tipología de intervención y su localización en el territorio. En este sentido, desde los primeros programas de rehabilitación arquitectónica en los años 80, a falta de estudios, se ha observado una disfunción diferencial respecto a las subvenciones otorgadas en barrios desfavorecidos, cuestión que se evidencia en 2019, con un primer estudio de impacto.

El programa de regeneración urbana de Ciutat Vella, cumple su objetivo prioritario en cuanto a la reversión de la degradación urbana de los años 80. No obstante, concluido el programa, en 2002, se observan efectos no deseados que desde una evaluación continuada posiblemente se hubiesen minimizado. La presión del mobbing inmobiliario, o la proliferación de apartamentos de uso turístico, son efectos que detectados en su inicio es factible corregir.

El programa de Barrios, ejecutado en entornos con deficiencias sociales y urbanas, tiene un impacto diferente respecto a la movilidad residencial, el comercio y el valor inmobiliario en función de la localización en la ciudad. Una cuestión que debe de considerarse desde el diseño del programa.

El aprendizaje colectivo, las redes de conocimiento requieren de evaluaciones sistemáticas con la finalidad de identificar errores. Para alcanzar este objetivo de eficiencia y eficacia, es necesario incorporar en los programas el compromiso de una evaluación de su desarrollo y de su impacto. La relación coste beneficio es indiscutible, en este sentido, la falta de análisis debe considerarse desde en el concepto de rendición de cuentas y por lo tanto exigible. La falta de una evaluación externa indica una falta de autocrítica y la autocomplacencia.

Así mismo, en este sentido evaluador, el asesoramiento experto en el diseño y ejecución del programa debería incorporarse de manera obligada para no errar en la dirección en el diseño del programa, y operativamente en su desarrollo. Efectivamente, contribuye eficazmente facilitando una orientación adecuada en el diseño del programa y en el establecimiento de criterios sólidos en su desarrollo y en la solución de conflictos.

El conocimiento de las carencias urbanas requiere de una actuación correctora.

La administración genera información pormenorizada sobre la situación de viviendas y edificios. Sean cédulas de habitabilidad, inspecciones técnicas de edificios o evaluaciones de eficiencia energética. En este sentido el conocimiento sobre los incumplimientos o deficiencias requiere una actuación correctora por parte de la administración. En este sentido, los recursos disponibles no tienen correspondencia con las necesidades, por ello, prevalece el empleo de medidas coercitivas. Si bien, los procesos coercitivos deben emplearse con mesura.

Los diagnósticos que se elaboran de la ciudad, sean sectoriales o de ámbitos en el territorio indican también aspectos generales deficitarios y entornos donde actuar.

El reparto estatal para programas de rehabilitación es exiguo en comparación con las necesidades de los tejidos urbanos. En este contexto, las grandes ciudades que pueden emplear recursos propios en la financiación de programas de rehabilitación, por la dimensión de sus recursos económicos, están complementando subvenciones y costeadando la gestión de los programas. La situación es seria municipios pequeños y medianos en los que ni pueden emplear recursos propios, ni disponen de capacidad de gestión.

Esta situación resulta compleja de abordar ya que atiende a diferentes niveles en los recursos económicos y capacidad de

gestión. Todo ello en un contexto en el que resultan adecuados programas transversales en un ambiente de colaboración. Se hace pues necesario un sistema de gestión que pueda agrupar municipios medianos y pequeños con la finalidad que puedan abordar programas de rehabilitación y regeneración urbana.

Es posible desarrollar líneas de actuación en rehabilitación arquitectónica que contienen un balance económico positivo. En este sentido la rehabilitación en un contexto de eficiencia energética, pasiva y activa, tiene un retorno temporal de recuperación de la inversión razonable, entre siete y diez años por término medio. La financiación en este contexto de equilibrio económico de la inversión, puede proporcionar programas de gran envergadura. La incorporación de una entidad instrumental gestora, permitiría poder incorporar al programa la totalidad de los municipios.

La intervención en entornos vulnerables, requiere de programas transversales de regeneración urbana que son siempre deficitarios. La cofinanciación ha sido un instrumento útil que tradicionalmente han utilizado los programas urbanos europeos. La ley de barrios, sustentada en buena medida por los fondos FEDER, permitió esta intervención holística en barrios de Catalunya que requerían de una atención especial, cofinanciando al 50% los programas que presentaban los municipios.

El debate se plantea en que administración y en qué medida cofinancia programas deficitarios en la recuperación de barrios y de que recursos se puede disponer.

Es necesario intervenir. Son numerosos efectos beneficiosos colaterales a la intervención en rehabilitación y renovación urbana.

Los municipios elaboran políticas urbanas motivados por los beneficios que comportan. La rehabilitación de un edificio mejora la calidad de vida de sus residentes y a su vez, genera empleo, genera ingresos por impuestos y tasas por encima de las subvenciones que se otorgan. Si la intervención es de regeneración urbana, tiene un efecto mucho mayor. En este modelo, se incorporan cuestiones de educación, de uso del espacio urbano, del conflicto social, del tejido económico.... etc

En este sentido, la coordinación de diferentes proyectos de intervención sectoriales jugaría un papel multiplicador. Como ejemplo, en sectores degradados en los que los proyectos de ayuda social son importantes, su coordinación con los equipos que gestionan proyectos de rehabilitación en que se actúa además de en

el proyecto de obra, en la recomposición de la comunidad de vecinos y propietarios de un edificio. En la misma medida podemos actuar sobre la ocupación laboral, o del aprovechamiento de la potencialidad creativa de los jóvenes del barrio. Este potencial surge de la capacidad de coordinación entre departamentos y entre administraciones.

El fortalecimiento de las entidades asociativas vecinales y su coordinación también forman parte de esta suma de componentes y a su vez les dan carta de garantía. El trabajo coordinado entre administración y entidades sociales tiene la ventaja de que la ciudadanía se sitúa en primer lugar, se rompen las reticencias hacia la administración y se fomenta el dialogo. El proceso que ha seguido el proyecto de Can Batlló en el barrio de La Bordeta, en este sentido ha sido paradigmático. La conflictividad se redujo abriendo paso al dialogo y el entendimiento.

6.5. Hacia modelos de confianza en rehabilitación y regeneración urbana.

Como conclusión y posicionamiento sobre las políticas públicas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana en Barcelona, se muestra el escenario hacia el que derivan las aportaciones fundamentales de la investigación.

Las orientaciones y alertas que resultan del estudio deben presentarse en su conjunto desde una visión transversal. La intervención urbana es un sistema complejo, y como tal, es observable una conducta no gradual propia de este tipo de sistemas. Es decir, el conjunto de acciones es mucho más que la suma de sus partes. En este sentido se debería minimizar el esfuerzo en políticas de rehabilitación generales de ciudad y centrarse en entornos físicos o temáticos definidos, en sus carencias, donde proponer políticas urbanas integradas.

Es prioritario que la intervención urbana responda a una estrategia global, y para ello, resulta fundamental contar con un análisis completo de diagnosis y el conocimiento detallado del conjunto de programas urbanos que concurren sobre el ámbito de intervención. En este sentido, la falta de estudios sobre el impacto de los programas urbanos constituye una importante falta de orientación que debe ser subsanada.

En la gestión de programas urbanos, la experiencia de Barcelona, ha mostrado el beneficio que aporta en la sostenibilidad la incorporación de estructuras mixtas de seguimiento. Espacios de información y de debate compartidos entre representantes del gobierno de la ciudad, de entidades sociales y expertos. Ello proporciona una mejora sustancial de la valoración ciudadana respecto a la administración y potencia la representatividad tanto de responsables políticos como de entidades ciudadanas.

Para el desarrollo de estrategias de intervención urbana, es necesario contar con recursos económicos, en este sentido es preciso un cambio normativo que permita una correcta financiación local. Ente tanto, los programas europeos cofinanciados, con una larga trayectoria, pueden constituirse en un ejemplo de colaboración interadministrativa para la intervención urbana Estado, gobierno autonómico y ayuntamiento.

La orientación en la gestión del programa debe concebirse desde la perspectiva de una administración de servicio al ciudadano, los instrumentos coercitivos deben pues emplearse como excepción y no como norma. En este sentido, el empleo de instrumentos de acuerdo y consenso con la ciudadanía es la línea adecuada para la intervención en rehabilitación y regeneración urbana que precisa de abordar la creación de nuevos instrumentos.

Intervención integral. Regeneración urbana.

La regeneración urbana (figura 93), debe centrarse en intervenciones de carácter integral en entornos vulnerables. Desde una concepción de plan general de intervención.

El contexto de la política de intervención debe ser estructural, que pueda descansar en un plan ideado desde esta concepción integral. Para poder ser eficientes, deben controlarse los ámbitos de aplicación y adecuarlos a una estrategia de optimización de recursos. Acotar en el tiempo la intervención cuenta con el beneficio de la oportunidad, si bien, debe tutelarse el efecto que produce su ejecución a lo largo del tiempo, con un objetivo corrector.

El contenido del proyecto, apoyado en un diagnóstico, debe estar enfocado en la corrección de déficits. En este sentido, desde una estrategia holística y transversal, debe contar con un proyecto de intervención consensuado y evaluado.

El control del proceso, iniciado por procesos de participación y sustentado en una entidad mixta de control, administración-

ciudadanía (figura 92), es eficaz en la sustentabilidad y soporte ciudadano al programa.

Se sustenta en la implicación de una empresa de gestión, que incorpora programas troncales: rehabilitación, espacio público etc. y un conjunto de programas asociados. La incorporación de unos u otros programas dependerá de las características del proyecto.

Por otro lado, el empleo de estructuras específicas para la gestión, cumplen la función de rotula entre las partes, administraciones y ciudadanía, generando una confianza necesaria y propician la incorporación de otros programas que se ejecutan en el territorio en una escala y nivel técnico. Asimismo, una entidad gestora específica es susceptible de interactuar con los responsables de los programas en un contexto de corresponsabilidad administrativa.

Una transformación urbana acertada requerirá además de un diagnóstico adecuado y de un asesoramiento experto continuado.

Figura 93: Intervención en entornos vulnerables acotados.



Fuente: Elaboración propia.

El control del proceso será de la competencia de la estructura de seguimiento que se formalice. Esta ha de contar con los principales agentes implicados. De esta manera se minimizan los procesos contestatarios interesados.

La transformación urbana requiere de una eficaz estrategia en el empleo y programación de los recursos adecuados. La

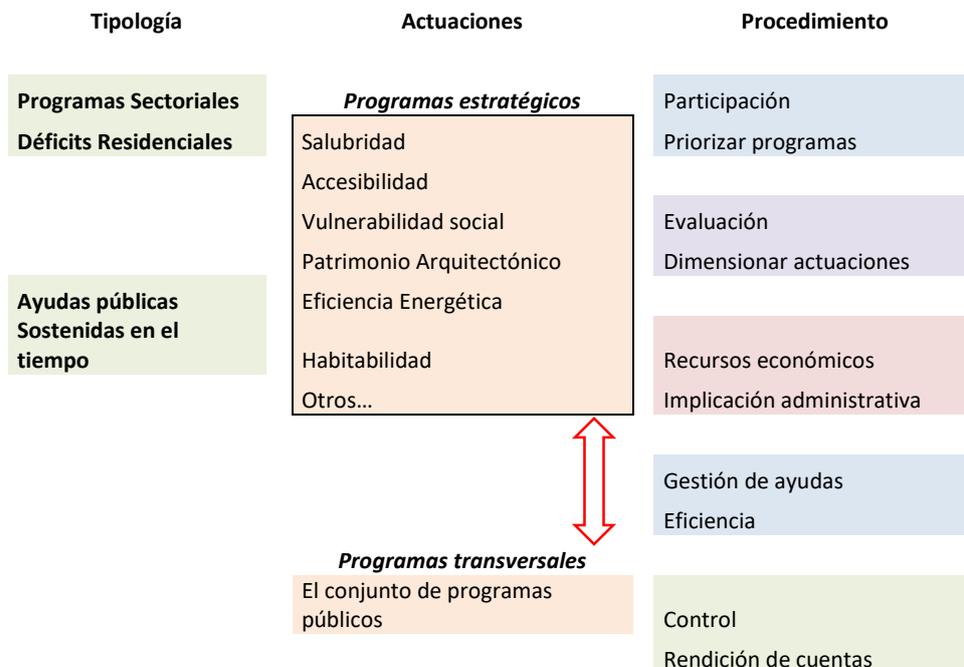
paralización de financiación o los cambios de rumbo constituyen serios inconvenientes en la efectividad de la intervención.

Intervención sectorial. Rehabilitación arquitectónica.

La rehabilitación arquitectónica adolece de una falta estructural de gobernanza, no obstante, en Barcelona cuenta con una inversión sostenida. La evaluación del impacto no se ha realizado hasta pasados más de treinta años de las primeras intervenciones. La diagnosis es insuficiente y se han diseñado programas sin un conocimiento previo adecuado.

Los programas sectoriales que con el paso del tiempo se han ejecutado, han proporcionado mejoras indiscutibles y aportan una línea solida de intervención. Lo evidencian los primeros programas centrados en cuestiones de salubridad, como la eliminación del plomo en conducciones de agua y antiguos depósitos de acumulación. Los programas que siguieron centrados en la mejora de la calidad de vida, como incorporación de ascensores. Los actuales programas centrados en el ahorro, que proponen la mejora energética de edificios. Estos programas no deben quedar aislados y beneficiarse a su vez de otros coadyuvantes. En la misma línea, deben incorporar sistemas de participación social.

Figura 94: Intervenciones sectoriales en rehabilitación para el conjunto de la ciudad.



Fuente: Elaboración propia.

La rehabilitación arquitectónica (figura 94), después de una larga trayectoria de subvenciones generalistas, debería orientarse hacia programas sectoriales sustentados en una diagnosis sobre las necesidades de la ciudad. En los déficits residenciales más acuciantes. Las ayudas públicas, en mayor o menor grado, permitirán establecer diferentes objetivos y revertir las deficiencias evaluadas. Este modelo, por los resultados que ha proporcionado, debe mantenerse en el tiempo.

Las actuaciones a considerar puede establecerlas una diagnosis que hoy es posible a nivel de edificio. Aspectos relacionados con la calidad de vida de los residentes, salubridad, accesibilidad. Con las políticas de ciudad, como la conservación del patrimonio arquitectónico o la eficiencia energética.

El procedimiento debe incorporar procesos de participación con la finalidad de priorizar unos u otros programas. Con una correcta evaluación y el dimensionamiento de los costes y la efectividad de las actuaciones que se propongan. Contar con recursos económicos estables y con periodos más dilatados

Las dos metodologías de intervención, en su adecuación a las necesidades expuestas no son muy diferentes y se pueden agrupar en una única entidad gestora. Ambos tienden hacia la incorporación e integración de la totalidad de programas que actúan en el territorio. Ambos son susceptibles de desarrollarse en áreas específicas, si bien, por cuestiones económicas y de gestión, los programas de regeneración urbana no son adecuados para el conjunto de la ciudad. Los programas sectoriales son adecuados, tanto para entornos delimitados como para la ciudad.

De lo expuesto se concluye la necesidad de empleo de estrategias estructurales, transversales en entornos degradados, que, si bien existe un acuerdo universal, sobre su necesidad, sus aplicaciones son escasas.

6.6 Epilogo. Alcance y limitaciones de la investigación.

Alcance.

El estudio se limita a la ciudad de Barcelona, si bien, atiende a cuestiones de entorno con el criterio de establecer semejanzas y diferencias. Las conclusiones son extrapolables al resto de las grandes ciudades del estado. Valencia, Zaragoza, o Madrid. No lo

es en casos de ciudades medias o pequeñas, puesto que no reúnen de los recursos ni la financiación adecuada.

Las dificultades, según su dimensión, se centran en las limitaciones en la capacidad de gestión. Esta situación impide el acceso a los recursos económicos que derivan de las administraciones autonómica y estatal. Esta circunstancia requiere de un análisis y de propuestas específicas, por ello, se ha apuntado la idoneidad de creación de estructuras de gestión mancomunadas por ámbitos territoriales.

La rehabilitación y regeneración urbana objeto de la investigación, puede ser homologable en el contexto europeo y en el conjunto del continente americano. No así, de una manera generalizada en el ámbito de los países de África o de Asia.

Limitaciones

El detalle del estudio se ha desarrollado con las limitaciones propias de la amplitud del tema abordado:

En relación con los instrumentos legales con los que cuenta la administración, se ponen de relieve las claves operativas junto a la idoneidad de su empleo, sin abordar el detalle del procedimiento administrativo y sus implicaciones. Resulta sustancial interiorizar en la necesidad de confeccionar expedientes correctos. Los detalles son de gran importancia, ya que los errores en el procedimiento producen efectos adversos, retroactividad, nulidad o derivas judiciales.

Respecto a la gobernanza, no se aborda la complejidad de los protocolos que se deben establecer con el objetivo de proporcionar una gestión adecuada. Procesos que se encuentran en el equilibrio institucional y social. Asimismo, se considera de manera parcial el contexto de la gobernanza en las estrategias de intervención urbana. Se consideran exclusivamente aspectos vinculados directamente con la gestión. Cabe profundizar más en las relaciones institucionales puesto que básico en la concepción de los programas urbanos y en el soporte en su ejecución.

En el mismo sentido se puede considerar con mayor detalle la financiación o los modelos de gestión.

Se apunta una estrategia en relación con los instrumentos derivados del planeamiento urbanístico que debe desarrollarse con mayor detenimiento. Los efectos positivos que han proporcionado limitadas experiencias, indican un campo de futuros modelos de intervención por desarrollar.

ANEXO. ENTREVISTAS

A.1 El proceso de la entrevista.

La investigación se sustenta en el debate sobre la gestión pública, en lo referente a los programas de intervención urbana y a sus implicaciones, en lo que afecta al tejido residencial privado y a la ciudadanía. Aspira a contribuir en la mejora en el modelo y la gobernanza en la intervención, para ello se sustenta en cuestiones operativas y metodológicas.

Con el objetivo de contar con un conocimiento completo sobre diferentes enfoques respecto a las políticas de rehabilitación y regeneración urbanas, se cuenta con un grupo de expertos involucrados en diferentes áreas del diseño, y la gestión. Una cuestión contemplada en la metodología general.

Atendiendo al esquema contextual de la investigación, se consideran los instrumentos legales y económicos con los que cuenta la administración. Los aspectos relacionados con la eficiencia y eficacia: participación ciudadana, estructuras organizativas y equipos de gestión. El conocimiento del territorio, junto a una evaluación empírica y contrastada de los planes de intervención desarrollados en Barcelona.

Para el abordaje cualitativo de la investigación, se diseña una entrevista semiestructurada con un conjunto de preguntas abiertas, elaboradas previamente y vinculadas directamente con los contenidos fundamentales de la investigación. En función de la persona entrevistada y el devenir de la entrevista, se ha insistido en mayor medida en algunos contenidos.

Las entrevistas fueron grabadas, redactándose un resumen sobre las cuestiones fundamentales abordadas. Finalmente, se remitió el texto a cada entrevistado para su revisión.

A.2 La entrevista semiestructurada experta.

Son múltiples las razones que avalan cumplimentar una investigación con un contraste cualitativo sobre la intervención pública en Rehabilitación y Regeneración urbana. Contar con un conocimiento experto es indispensable en cualquier disciplina, en

mayor medida, cuando se precisa para una intervención que involucra a un alto nivel de personas. El criterio metodológico propuesto consiste en una triangulación de fuentes de información. Una introspección teórica, una evaluación cuantitativa y una evaluación cualitativa.

La entrevista en cuestiones urbanas, como metodología, está ampliamente utilizada en estudios de casos, en estos, se considera fundamental la valoración del ciudadano. El espacio urbano debe entenderse desde el conocimiento y el contraste de experiencias de las personas que lo habitan. (García J. A., 2006)³⁶⁰ Las políticas urbanas de la unión europea han hecho hincapié en la intervención participada, ya consideradas en las primeras iniciativas comunitarias URBAN, hasta las más recientes estrategias de desarrollo urbano sostenible, EDUSI.

En una investigación a nivel de barrio, es indispensable la interlocución con el ciudadano. En este estudio, considerando que se abarca una dimensión de ciudad, se ha optado por entrevistar a especialistas en diferentes ámbitos de conocimiento en políticas urbanas. Desde el conocimiento experto, es posible generar nuevas oportunidades de intervención. Estrategias para visualizar, facilitar, apoyar, amplificar y proteger presentan nuevos desafíos para la intervención en la ciudad. (Eneqvist & Karvonen, 2021)³⁶¹ Las ventajas de la síntesis acumulada desde la experiencia en diferentes campos, con miradas diferentes sobre la intervención urbana, presentan una posibilidad poco explorada de contraste con el diseño y gestión del proyecto urbano.

En programas urbanos, la consulta experta es consustancial con la consulta a la ciudadanía, ambas tienen objetivos equivalentes. No obstante, las respuestas son diferentes y se sitúan en diferentes escenarios. La ciudadanía influye en la consecución de mejores estándares de calidad de vida en su entorno, el experto, es el mejor camino para conseguirlo. En este contexto, el rol del especialista debe situarse en sus justos términos, ya que es susceptible de proporcionar una visión interesada. Las creaciones de comités de expertos deben garantizar posiciones desinteresadas, constructivas y equilibradas. (Chevalier, 2021)³⁶²

³⁶⁰ Métodos y técnicas cualitativas en la investigación de la ciudad
<https://www.mundogloxxi.ipn.mx/pdf/v02/06/07.pdf>

³⁶¹ Experimental Governance and Urban Planning Futures: Five Strategic Functions for Municipalities in Local innovation
<https://www.cogitatiopress.com/urbanplanning/article/view/3396>

³⁶² Le rôle des experts dans la prise de décision publique : Confiscation de la décision ou instrumentalisation de l'expertise ?
<https://shs.hal.science/halshs-03283284>

Para una valoración cualitativa, entre las diferentes herramientas que se pueden adoptar, se ha optado por las entrevistas, ya que permiten confirmar o refutar las hipótesis formuladas. Entrevistas semiestructuradas, siguiendo un guion preestablecido. En este contexto, se pretende aprehender desde la experiencia del experto, su punto de vista sobre el conjunto de cuestiones tratadas en la investigación. (Donadei, 2019)³⁶³ Las aportaciones de las entrevistas se relacionan con la conveniencia entre método y teoría, en el sentido de establecer un diseño suficientemente abierto con el objetivo de entender la complejidad de la intervención urbana. Incorporando la perspectiva de cada entrevistado y su diversidad. Y permitiendo una variedad de enfoques (Flick, 2007).

El experto se integra en la investigación como representante de un grupo, no como persona individual. La estructura de la entrevista adquiere una relevancia mayor. (Meuser & Nagel, 1991). Según los autores, algunos de los problemas que pueden plantearse en las entrevistas a expertos, se relacionan: bien con el bloqueo por falta de conocimiento especializado, bien por el posicionamiento sobre conflictos actuales sobre el tema, bien por el cambio de rol entre el conocimiento y la vida privada, o bien, por instalarse en el discurso sobre el conocimiento del entrevistado en lugar de atender a las cuestiones planteadas. En este contexto, disponer de una guía de la entrevista es fundamental.

A3. Balance del proceso de entrevistas.

Se encuentran algunas ventajas en los métodos cualitativos que superan valoraciones cuantitativas. Estas se relacionan con la observación directa, puesto que permite abordar procesos de transformación y posibilita la obtención de información de diversas fuentes. Permite ver la sociedad como un proceso en continua transformación. (González M. E., 2006)³⁶⁴

Con criterio general, se considera que ha sido favorable el contexto metodológico en el que se han desarrollado las entrevistas.

³⁶³ Aportaciones para la definición de una metodología para la investigación cualitativa en el *urbanismo*
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7297373>

³⁶⁴ Los métodos cualitativos y los estudios urbanos
<https://espaciosurbanos.azc.uam.mx/index.php/path/article/view/144/141>

En este sentido, en relación a la experiencia adquirida, se pueden extraer algunas conclusiones de utilidad.

El uso de entrevistas semiestructuradas con profesionales de primer nivel, ha permitido la incorporación de nuevos enfoques sobre el conjunto de temáticas abordadas. El nivel de síntesis y acierto es mayor en la medida en que se dispone altos niveles de experiencia. Asimismo, contar con diferentes profesionales con enfoques en algunos casos antagónicos, incrementa el nivel de introspección en las Temáticas.

El método incorpora valores añadidos: la grabación de audio de la entrevista, la redacción de un resumen del contenido, junto al retorno al entrevistado para su eventual rectificación. Un esfuerzo de síntesis del contenido, junto a una reflexión posterior por parte del entrevistado. y proporciona una mayor solidez a los argumentos. Se ha constatado que disponer de una guía de preguntas abiertas, posibilita una valoración transversal de las cuestiones tratadas. De esta manera se hace posible abordar diferentes enfoques sobre una misma cuestión.

Abordar las entrevistas en espacios públicos, no ha sido de tanta utilidad como inicialmente se ha considerado. Si bien se gana en encontrar ambientes distendidos y un equilibrio entre interlocutores, con la pretensión de alejarse de posturas políticamente correctas y acercarse a consideraciones ecuanímes, se pierde en cuanto a la distorsión que genera el ambiente y el ruido.

En algún caso se ha observado puntualmente la voluntad de sustentar algún proyecto, si bien se establece claramente el hecho diferenciador entre el análisis y la propuesta. Así mismo, una distorsión maniquea sobre la bondad, o maldad de algunas políticas.

A.4 Expertos entrevistados: Razones y características de las entrevistas.

Las razones que avalan a las personas entrevistadas, se centran en la propia estructura de la investigación. Se ha pretendido contar con representantes expertos de los actores que inciden directamente en las políticas de rehabilitación y regeneración urbana.

La formalización de las entrevistas se propone en espacios diferentes a los despachos y centros de trabajo como restaurantes, o cafeterías. El objetivo consiste en crear un clima de confianza al salir de la disciplina del discurso elaborado y políticamente correcto en la búsqueda de un discurso disruptivo y crítico. En este mismo sentido, se acepta la orientación que establece el entrevistado con la intención de no interferir en el dialogo principal y en las ideas clave que propone.

Es necesaria la consulta a expertos ya que el conjunto de temas a considerar es amplio y requiere de una visión experimentada en cada uno de los campos de estudio. Por este motivo, se ha pretendido que el grupo de personas entrevistadas sean las apropiadas en atención a los diferentes perfiles profesionales. El objetivo radica en completar una perspectiva, desde diferentes enfoques sobre las políticas públicas en rehabilitación y regeneración urbana. Si bien, en todos los casos, desde una implicación continuada y directa.

El grupo de personas entrevistadas es de dieciséis, si bien los perfiles profesionales son mucho más amplios que los definidos esquemáticamente se han contrastado su enfoque desde ocho enfoques complementarios:

Visión desde la academia y responsabilidad en políticas urbanas.

La visión académica aporta un conocimiento holístico y referenciado a un conocimiento universal sobre los temas tratados. Las referencias a los modelos teóricos y la bibliografía forman parte de esta entrevista. Así mismo, el conocimiento directo y responsabilidad en el impulso de políticas urbanas. El contexto es el de sumar teoría y práctica, para ello, ambos tienen una dilatada experiencia en temas de investigación y docencia. Así mismo, tanto Josep M. Montaner como impulsor de las políticas de vivienda en Barcelona, como Oriol Nel·lo promotor de la ley de barrios y el pla de barris de Barcelona, cuentan con una excelente experiencia en ambos campos.

Visión desde la evaluación y el análisis de las políticas públicas

La evaluación de políticas públicas, aporta un valor añadido de importancia. Se ha puesto en evidencia una falta sistemática de estudios en la intervención urbana. La experiencia de Juan Rubio

del Val director del observatorio 3r y Carme Trilla directora del observatorio de vivienda, aportan criterio desde un conocimiento de primer nivel en la evaluación. Asimismo, desde la práctica y la experiencia en asesorar y promover políticas de rehabilitación y vivienda.

Visión desde la responsabilidad técnica.

Desde responsabilidad técnica, vinculada con la práctica en la ejecución de programas urbanas, se ha contado con dos profesionales al servicio de la administración con una dilatada experiencia en gestión. Con Aurora López, desde una alta responsabilidad en el proyecto 22@, también como Gerente de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, y con Pere Serra, creador del programa de regeneración urbana de Ciutat Vella y Presidente del Concejo de Innovación de INCASOL de la Generalitat de Catalunya. En ambos casos un perfil dual como responsables técnicos y a su vez como expertos de primer nivel en el diseño de la intervención pública.

Visión desde la responsabilidad y conocimiento político.

Una visión política resulta fundamental en la intervención urbana, son nuestros representantes políticos quienes deciden y los primeros responsables de los aciertos o fracasos de las políticas urbanas. Carles Martí, desde sus funciones como concejal de distrito, y posteriormente como primer teniente de alcalde de Barcelona, con competencias centradas en el modelo de ciudad. Jordi Martí, como concejal de distrito y concejal de presidencia y territorio.

Se buscan aportaciones desde la complejidad de la gobernanza. Ambos desde opciones políticas diferentes, han desarrollado una doble función. En la estructura política del partido y en la responsabilidad en el gobierno de la ciudad.

Visión desde la responsabilidad en la gestión de empresas públicas.

En el ámbito de la dirección de empresas, se ha procurado incorporar diferentes perfiles de empresas, con aportaciones de sus responsables:

- Una empresa mixta compuesta por diferentes administraciones, Holdig Olímpico SA. Entrevistando a Josep Lluís Canaleta director de administración y finanzas.
- Una empresa municipal de carácter público-privado, Proeixample SA, entrevistando a Carles Blasco director general.
- Una sociedad totalmente municipal, Foment Ciutat SA, entrevistando a Anna Terra directora general.

La visión que se persigue es la de disponer de un retorno de carácter económico y estratégico de la gestión urbana, desde tres modelos de empresas de gestión.

Visión desde el trabajo solidario.

Incorporar la visión del trabajo solidario responde a la necesidad de pulsar de una manera centralizada las problemáticas tanto vecinales como de las organizaciones que les dan soporte. Se ha buscado dos perfiles profesionales altos, con el objeto que proporcionen una síntesis estructurada de las problemáticas.

Victoria Tous, arquitecta, cofundadora de Oasiurbà interioriza en los aspectos y dificultades de carácter técnico a los que se enfrentan en el contexto de la rehabilitación. José Molina, abogado, activista y letrado de la federación de asociaciones de vecinos, aporta una visión centrada en los cuidados al ciudadano que debe considerar la administración.

Visión desde el trabajo vecinal.

Las ocupaciones desde las asociaciones de vecinos, residen en dar soporte vecinal y estimular a la administración. Prestar atención a problemas particulares o de grupo en el barrio y colaborar con la administración en su solución. Si es necesario utilizando mecanismos de presión.

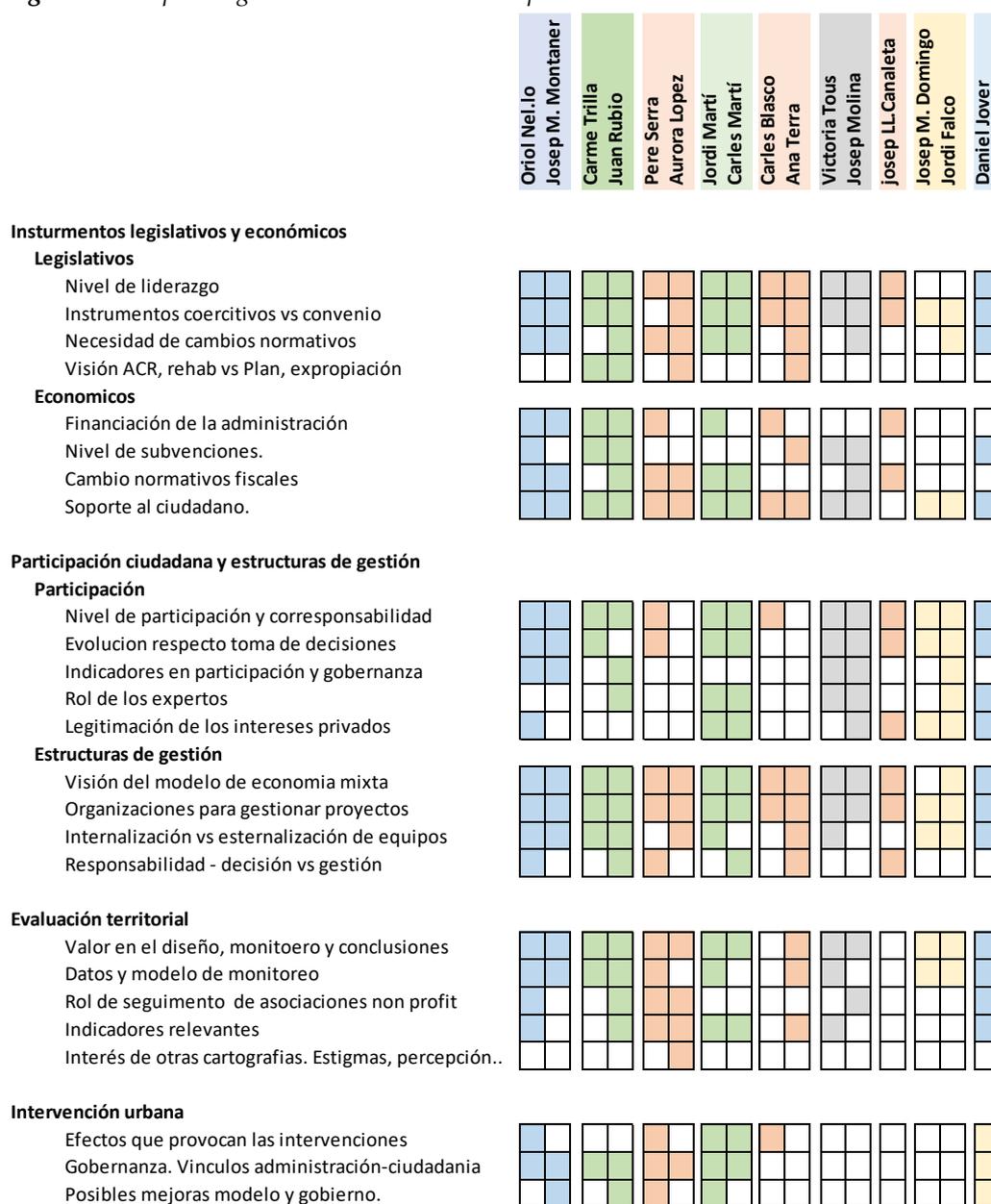
Josep M. Domingo y Jordi Falcó, dos activos líderes vecinales que proporcionan una visión crítica de la actuación pública, desde la concreción de los proyectos en el barrio. Interesa su visión desde la implicación en la participación ciudadana.

Visión desde el conflicto social

Considerar la importancia del conflicto social conlleva entender las dificultades de la intervención urbana. Los criterios de prevención por delante de las propuestas de solución.

El conflicto urbano tiene infinidad de facetas, Daniel Jover, posee un perfil poliédrico. Asesor, fundador de entidades, ponente y escritor. El interés radica en afrontar la realidad y conocer los ingredientes para la disolución del conflicto urbano con el objeto de abordar una intervención urbana con garantías.

Figura 95. Respuesta general de los entrevistados por áreas temáticas



Fuente: Elaboración propia

A.5 Entrevista tipo.

Las cuestiones y reflexiones relacionadas con las entrevistas se establecen en su conjunto, si bien, según el acontecer de la entrevista, ha ido adecuándose en cada caso. En este sentido, no se han formulado la totalidad de las cuestiones a todos los expertos entrevistados.

A.5.1 Instrumentos legislativos y económicos para el desarrollo de las políticas urbanas.

La legislación vigente, proporciona instrumentos para el desarrollo de la rehabilitación urbana, tanto de control (habitabilidad), como coercitivos (multas) o de acuerdo (convenios). Así mismo, se utilizan recursos técnicos, como oficinas de rehabilitación y económicos, como subvenciones a fondo perdido o financiación de la inversión, con el objeto de fomentar políticas urbanas. (En Barcelona, las órdenes de ejecución de obra superan en número a la subvención en rehabilitación. 1.913 frente a 476 de media anual)

Se cuestiona:

- El nivel de liderazgo y posicionamiento que conviene adoptar en la intervención pública en la rehabilitación y regeneración urbana. (Con un alto o bajo liderazgo. Con o sin soporte económico y de gestión).
- Valoración sobre instrumentos coercitivos versus convenidos, en un contexto de eficiencia y eficacia.
- La necesidad o no, de cambios normativos para incorporar nuevos instrumentos legales en la intervención en el tejido residencial. (Regulación del mercado de la vivienda...)
- Visión crítica de las Áreas de Conservación y Rehabilitación, convenios y subvenciones públicas, versus el plan urbanístico, expropiación y derecho al realojo.

La presión fiscal de las obras de rehabilitación se reparte de manera desigual entre administraciones, mientras que las subvenciones en Barcelona son básicamente de soporte municipal (80% en 2016), la fiscalidad se sitúa en el 8% del total.

Por otro lado, el nivel fiscal global de las obras de rehabilitación se sitúa en torno al 69% de su coste. (Estimación Barcelona media anual periodo 2015-2019:723M€ en obras de rehabilitación, 500M€ en impuestos, recaudación municipal 40M€)

Así mismo, las obras de rehabilitación son grandes generadoras de empleo local directo (13.000 tr/año), 18 trabajadores por millón invertido, a favor del coste por desempleo.

Se cuestiona:

- Si en este contexto, resulta adecuado un sistema de subvenciones de hasta el 50 o 60%, incluso en casos especiales hasta el 100%, incluida la gestión administrativa necesaria. En su caso, la necesidad de aportaciones económicas por la administración y en qué contextos.
- Quizás, se deberían abordar cambios normativos fiscales para equilibrar las diferencias entre administraciones. (Iva reducido, deducciones IRPF, Ley de subvenciones...)
- Sería más adecuado abordar el coste de financiación a largo plazo, especialmente en un contexto de retorno de la inversión. (Rehabilitación en clave energética).
- Tal vez, el esfuerzo debería desarrollarse en la línea del servicio al ciudadano mediante el soporte desde oficinas especializadas. (El ciudadano solicita, la administración gestiona)

A.5.2 Participación ciudadana, estructuras de gestión y gobernanza.

Existe un consenso internacional sobre la necesidad de fomentar la participación ciudadana en las políticas urbanas. En este sentido, la legislación insta a proporcionar canales de participación e información. No obstante, se constata una desafección por las cuestiones públicas, si bien, se aprecia mayor aprecio y participación desde la proximidad.

Se cuestiona:

- Cuál debería de ser el nivel de participación y corresponsabilidad de las instituciones ciudadanas y vecinos en la formulación y seguimiento de programas de intervención urbana. (Estructuras de gobernanza)
- Cómo debería evolucionar la participación en relación con la toma de decisiones.
- Indicadores básicos a considerar en la participación y gobernanza.
- Rol de los expertos. La inclusión experta debe ser retribuida.
- Legitimación de los intereses privados y equidad pública.

El uso de empresas instrumentales ha sido considerado por el ayuntamiento de Barcelona en el contexto de la intervención territorial, Pronova, Prociuesa, Proeixample, el Carmel , 22@..., o por un objetivo específico HOLSA... ahora finiquitadas. La unión europea insiste en la creación de empresas de economía mixta en atención a los beneficios que aporta esta simbiosis. (Agilidad, financiación y eficiencia...)

Se cuestiona:

- Visión del modelo de economía mixta para el desarrollo de proyectos públicos.
- Estructuras orientadas a proyectos. Características adecuadas de una organización para gestionar proyectos de rehabilitación y regeneración urbana.
- Internalización versus externalización de los equipos técnicos de gestión.
- Discurso sobre el acopio en la responsabilidad, versus derivación en la gestión. En que niveles debemos situar la responsabilidad en el cambio de orientación de programas de intervención. (Institucional, empresa instrumental, participación...)

A.5.3 Evaluación territorial. Vulnerabilidad residencial, estudios y monitoreo de la intervención urbana.

Los TIC y las numerosas fuentes de datos que dispone la administración, nos permiten desde hace ya algún tiempo, evaluar la ciudad desde una concepción multicriterio. No obstante, es escaso el empleo de esta tecnología en el diseño, monitoreo y evaluación de la intervención urbana. Básicamente, se presta atención a los indicadores de gestión.

Se cuestiona:

- El valor que se debe dar al análisis territorial en el diseño de políticas públicas de intervención urbana. Como abordarlo, desde un contexto técnico interno o participado.
- Es posible disponer de datos sobre la evolución para poder reorientar los programas, más allá de los datos económicos y de gestión. (Cadencia de las bases de datos)
- ¿Qué rol podrían desempeñar las asociaciones o entidades “non profit” en el seguimiento de las políticas y actuaciones? (ejemplo europeo)
- Los indicadores adecuados en estudios iniciales, el monitoreo y la evaluación final. (Valores inmobiliarios, economía

familiar, estándares de vida, percepción del entorno, estado de los edificios, estructura urbana...)

- El interés de las otras cartografías. (Percepción del programa, estigmas territoriales, voluntades ciudadanas...)

A.5.4 Modelos de intervención urbanos. Luces y sombras.

En la intervención en el tejido consolidado de la ciudad, desde las intervenciones en el centro histórico, Princesa, via laietana, pla baixeras..., los criterios de intervención se han adecuado a las condiciones del momento. En Ciutat Vella, el programa ARI ha sido ejemplificador. Posteriormente se han desarrollado, en la misma línea, intervenciones de carácter transversal en entornos más reducidos como la Ley de Barrios, o los Programa de Barrios.

Podemos establecer dos modelos:

Uno, vinculado a intervenciones específicas generalistas en la ciudad (Agua directa, cubiertas, fachadas, ascensores...). Desarrollados bajo ayudas a la rehabilitación de los planes de vivienda.

Otro, vinculado a intervenciones integrales y transversales en entornos acotados (Ciutat Vella, Ley de Barrios, Pla de Barris,) que ciertamente han incorporado el programa de ayudas, si bien, con procedimientos de gestión innovadores.

No obstante, se han producido efectos adversos que es necesario considerar. (Incrementos de valores inmobiliarios, mobbing, sobreocupación ...)

Se cuestiona:

- Los efectos que provoca cada tipología de intervención urbana. (Ciutat vella, rehabilitación generalista, Ley de Barrios, Pla de Barris...)
- Organización y gobernanza del modelo transversal e integral de intervención. Los vínculos entre administraciones y ciudadanía. Los espacios de intercambio.
- El modelo de intervención en el tejido residencial privado. Los instrumentos y recursos empleados en la rehabilitación privada. La nula participación de los programas de ayudas a la rehabilitación.
- Mejoras posibles en modelos de intervención transversal.
- La recuperación de plusvalías públicas desde el inicio del proyecto.
- Crisis del modelo generalista de rehabilitación. Subvenciona la capacidad de gestión.

- Nuevos modelos direccionados (alta complejidad) requieren de mayores coberturas e instrumentos a medida.
- Modelos actuales continuistas. (Intervención en áreas vulnerables “Pla de Barris”, Áreas de Conservación y Rehabilitación, Subvenciones de intervención por objetivos ascensores, patrimonio, eficiencia energética...). Alternativas.

A.6 Contenido del desarrollo de las entrevistas

Se traslada un breve encaje curricular de la persona entrevistada, el lugar y la fecha de la entrevista junto a un resumen del contenido de la entrevista.

El orden en el que se establecen los resúmenes, se corresponde con lo establecido en el esquema, si bien, a lo largo de la entrevista, en buena medida, preguntas y respuestas de se han sucedido de manera discontinua.

Oriol Nel.lo. Doctor en Geografía. Profesor de la Universidad de Barcelona. Dirige el grupo de investigación sobre Energía, Territorio y Sociedad. Miembro del Institut d'estudis Catalans.

Ha sido director del Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona, Diputado del Parlamento de Catalunya y Secretario para la Planificación Territorial de la Generalitat de Catalunya.

Experto en estudios urbanos y ordenación del territorio. Impulsor de los programas de intervención urbana de la ley de barrios de Catalunya y del "pla de barris" de Barcelona.

Autor de un gran número de artículos, libros y ponencias.

L' Anaeli, 25 de abril de 2022

En políticas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana, ciertamente están buscando un rol tanto la sociedad civil, como sectores económicos, ¿Deben incorporarse a este liderazgo?

Esencialmente se ha de afrontar antes el nivel de escala en que se generan los programas y en lo que se quiere intervenir. Los programas de rehabilitación urbana, lo que tratan de hacer es contrapesar los efectos de la segregación residencial, es decir, de la contención de los derechos sociales sobre el espacio. Si esto ocurre en el interior de una localidad, el liderazgo debería ser esencial y exclusivamente local.

Cada localidad tenía sus barrios más o menos acomodados. Ha ocurrido que, en el proceso de integración del territorio, esta metropolitanización, comporta que la segregación haya dado un salto de escala. Este salto de escala, provoca que ya no sean calles o barrios de una localidad los que se especializan en un nivel de renta, sino que sean municipios metropolitanos enteros. Ello comporta que la población que menos recursos tiene vaya allá donde los precios son bajos. Son más bajos puesto que disponen de menos servicios, menor accesibilidad, espacios públicos y edificaciones de peor calidad, etc., todo lo que ya conocemos.

Esto tiene efectos sobre la base fiscal, puesto que, la concentración de población de bajo poder adquisitivo en estos territorios va acompañada de un valor inferior catastral y también

de una menor actividad económica. Se da la paradoja que los que menos tienen y más servicios requerirían y de más calidad urbana pública y colectiva necesitarían, acaban concentrados en territorios que menor capacidad tienen para prestarla.

Todo esto nos indica que el liderazgo no puede ser solamente local, que debe estar referenciado a la detección de los problemas y de la intervención. Que no puede centrarse en cuestiones de recursos, puesto que los recursos que serían necesarios no están.

En la época de Acebillo, Bohigas o Pascual Maragall, se tomaban recursos del conjunto de la ciudad y los trasladaban a los barrios más necesitados. Ahora no tiene sentido, hace falta un nivel de redistribución de recursos a escala supralocal. Esto hace imprescindible que, en las operaciones de rehabilitación, hoy en día, haya un liderazgo, llámalo compromiso compartido, en el que haya por un lado la capacidad de reflexión e intervención local, con transparencia de recursos y el monitoreo a una escala supramunicipal.

La cooperación interadministrativa, cooperación multinivel de la que hablan los politólogos, es el primer requisito de las intervenciones en rehabilitación y de regeneración urbana.

Los instrumentos en la intervención urbana deben adecuarse a las características del entorno ¿Qué factores consideras relevantes y qué posibilidades tiene cada territorio de contribuir en sus necesidades de rehabilitación?

Considero que depende de tres cuestiones. Una es el régimen de tenencia de la vivienda, no es lo mismo un escenario con inquilinos, que con propietarios. La segunda, la distribución de la renta, y la tercera, los recursos de las propias administraciones.

El tema del régimen de tenencia es esencial, tanto a la hora de fomentar la rehabilitación, como ver a quién se dirigen los beneficios de la rehabilitación. En una situación en que el régimen predominante de tenencia, como lo es en muchos de nuestros barrios, sea en propiedad, puedes considerar imponer más obligaciones a los propietarios que no en un barrio en que el régimen de tenencia sea en mayor proporción en alquiler.

El hecho que en algunos barrios se ha accedido al régimen de propiedad, a viviendas de bajo coste, en buena medida mediante vivienda protegida y los propietarios no tiene otros recursos que su

propia vivienda, hace difícil pensar en generar desde el propio barrio los recursos necesarios para intervenir.

Hay alguna ventaja en el dominio del régimen de tenencia en propiedad. Hemos importado muy a menudo los modelos anglosajones que alertan de los riesgos de la gentrificación, estos, son más altos y más intensos cuanto más alto sea porcentaje en régimen de alquiler. Puesto que si rehabilitas la propiedad, lo que se está produciendo es un incremento en el valor del patrimonio, no tanto una tendencia a la expulsión inmediata.

Si el municipio se ve obligado de manera inevitable a apoyarse en los recursos que propios residentes aporten la rehabilitación, mal irán las cosas. Diría que es muy difícil hoy en día pensar en aportaciones sustantivas de los barrios más necesitados a partir de mecanismos de contribuciones especiales, impuestos, etc... No lo veo así.

La segregación ha pasado a ser continua en el conjunto de la región metropolitana. Contemplamos, toda la carretera de Collblanc, desde Hostrafrancs y la Bordeta, Collblanc y la Torrasa. Las Planas, Can Vidalet, hasta Campoamor. Y Canpunteller a Sabadell hasta, la Mina...

Tienes una necesidad de transferencia que va más allá. Se han combinado tres elementos: Por un lado, la segregación, por otro, la metropolitanización y, por otro, la fragmentación administrativa. Con estos tres elementos se concluye que, si tienes esto roto, en una cuadrícula de municipios diversos, cada uno de estos municipios es incapaz de afrontar los retos que se derivan.

Ciertamente los propietarios se ven beneficiados de lo que aporta el ayuntamiento de Santa Coloma. Si bien, la operación del carrer Pirineus, no la pueden pagar los que viven en la calle pirineos. La operación de los barrios de Fondo, no la pueden pagar los que viven en Fondo, es imposible. Por lo tanto, los recursos clásicos, de contribuciones especiales, que puede funcionar en algunos casos, aquí no pueden funcionar de ninguna manera.

Se necesitan dos instancias, una local que detecte y ejecute y un supra local que distribuya los recursos. De aquí la necesidad del multinivel, de la gestión multinivel.

¿Cómo ves la financiación de las políticas de intervención urbana por parte de las administraciones públicas, frente al desequilibrio entre las aportaciones y fiscalidad?

No solamente es el porcentaje que el ayuntamiento aporta, de la misma manera que calculamos la aportación de unos frente a otros, también hemos de calcular cual es la necesidad de unos respecto de otros.

En el ayuntamiento de Barcelona tenemos unos ingresos per cápita de 2.000 €/año, en Santa Coloma de Gramenet roda los 900 €/año, en San Cugat 1600 €/año. Estos, los Santa Coloma, es imposible que puedan con esta inversión, y no son casos extremos.

Si valoras los 164 municipios de la región metropolitana, el del cuartil más bajo hasta la media, resulta que el 75% de la población vulnerable vive en municipios del primer cuartil, y otro 21% vive en municipios del segundo cuartil. Resulta que el 96% de la población más vulnerable, de menor nivel de rentas, reside en municipios que tienen menos de la mediana de los ingresos.

Esto indica claramente que en estos municipios no puedes avanzar, que es imposible. De aquí el primer requisito de necesidad de transferencia territorial de rentas, se deben recoger rentas de todo el territorio y llevarlas hacia donde son más necesarias.

Las directrices en intervención urbana que, desde la ONU o la Unión Europea, están indicando la necesidad de intervenir con un criterio integral en entornos vulnerables. Si resulta complejo en el contexto de lo local, seguramente más todavía en un entorno metropolitano.

Déjame decir que no lo comparto, no veo una complejidad tan grande. Se hizo en la ley de barrios, ¿por qué no se puede hacer? Es decir, si durante siete años la Generalitat puso cien millones de euros a disposición de los ayuntamientos y les dijo, si tienes un barrio en estas condiciones ven y yo te financiaré la mitad. ¿Por qué no se puede continuar haciendo esto?

La complejidad se deriva de que debe concurrir, por un lado, contar con la disposición de los recursos por parte de la administración superior, y por otro, la voluntad de que esta administración superior se distancie en el momento de la ejecución. Algo que humanamente es difícil, puesto que, si tienes los recursos, tienes interés en ponerte la medalla.

Como sabemos perfectamente, si Aragones, o Puigneró, van a Sta Coloma y le dicen alcaldesa, yo le arreglo el barrio, puede ser un fracaso. Porque el ayuntamiento se colocará en la posición de yo soy el cliente. Se trata de lo contrario, es decir, alcaldesa tienes un barrio con los problemas, pero los problemas son de todos. Yo te cedo una parte de los recursos muy importante, tu eres la responsable de la ejecución. Ya me rendirás cuentas, y rendirás cuentas a tus vecinos.

Esta es la dificultad principal, de lealtad general si queremos llamarlo así, pero en cuanto a los recursos no veo especial complicación, es necesaria la voluntad política. Voluntad de hacer.

Ahora se están gestionando los fondos Next Generation, ¿por qué no se gestionan bajo este criterio?, ¿porque no lo hacemos así?

¿Cómo debería establecerse el compromiso económico de las administraciones en los programas de rehabilitación?

No creo en una subvención del 100% entre entes públicos. Es bueno que todas las administraciones participen del esfuerzo, aunque parezca contradictorio con lo que he comentado antes respecto a administraciones locales con pocos recursos. No creo que sea positivo por ejemplo que la transferencia del estado sea del 100% hacia ayuntamientos, sea el 75% o sea el 50% y que concurra un esfuerzo por parte del municipio, claro, mostrar compromiso con las políticas. Esta es la primera cuestión.

La segunda, la cuestión de la financiación, que tiene un gran riesgo en que sea discriminatoria respecto de vecinos y barrios que tienen un bajo nivel de renta. Esto se está provocando en los fondos Next Generation, o en los programas de eficiencia energética. Hemos hecho estudios respecto a la distribución del autoconsumo, y este, es directamente proporcional a la renta. El perfil más alto es quien obtiene más y el más bajo menos.

En Italia han promovido una política de financiera mediante un sistema de bonos de obra "Bonus edilizi", que está funcionando bastante bien. Eres elegible y la administración decide favorablemente la rehabilitación respecto al edificio, te dirigen al banco a pedir el dinero para hacerlo. El banco te financiará al 100%, porque se garantiza el pago del 100%. En los casos de rentas bajas, se financia el 110%, el 10% va para los gastos del crédito. Por lo tanto, le pago al banco la operación, estas cubierto completamente y el efecto discriminatorio del acceso al crédito es menor.

Respecto a los impagos, el sistema de la mancomunidad del riesgo es un buen sistema. Hace tiempo la fundación “Familia i Bienestar Social” proporcionaba acceso a la vivienda a inquilinos de bajos recursos, garantizando el pago del alquiler. Ahora algunos ayuntamientos ofrecen esta garantía.

Una de las quejas habituales en los procesos de participación, en ocasiones muy complejos, se centra en la escasa incidencia de las propuestas vecinales. Se discuten los niveles reales de participación, por otro lado, es frecuente que los procesos defrauden a quienes participan. ¿Cómo nos hemos de situar en este contexto?

Hay un punto de partida en las políticas de rehabilitación. Si el ciudadano es solamente el destinatario y no protagonista, es muy difícil que establezcan una buena relación. Se hace necesaria la complicidad del vecindario, no tanto como propietarios, si no en tanto que viven en el barrio que utilizan el espacio público. Claro, estamos pasando de una situación en la que no había ni una mínima consulta, a la consulta de información pública reglada, a otra, en la que se ha pedido al ciudadano formas cada vez más complejas.

Yo diría que, para hablar bien necesitas: primero, una diagnosis compartida, no hay suficiente con decir dónde te parece que están los problemas, sino que es bueno que los problemas se definan de mutuo acuerdo entre administración que representa a todos los ciudadanos y ciudadanos del barrio. Segundo, unos objetivos compartidos, esta es otra cuestión. Tercero, aprobar las actuaciones y cuatro, en la aplicación de las actuaciones, no dejar que se retiren sino tratar de implicar al vecindario y entidades en el desarrollo de la gestión. Esta es una de las diferencias del “Pla de Barris” actual, la voluntad de poder gestionar algunas de las actuaciones. No tanto de obra pública, sino más bien otras de carácter social. Esto ha sido propiciado por el equipo de gobierno actual que provienen en buena medida de los movimientos ciudadanos.

Y después la última, que es implicar a la ciudadanía en la evaluación, en cómo ha ido el proceso.

Pasar de no consultar, a consultar respecto a lo que se debe hacer, consultar respecto a las actuaciones, consultar respecto a la diagnosis, pedir que se intervenga en la gestión y finalmente en la evaluación. Creo que cada vez es más complejo.

Hay un problema en este contexto de participación, para que funcione bien, se requiere de dos requisitos:

Por un lado, la voluntad de la administración. Quienes hemos trabajado sabemos que no es fácil, es habitual el discurso: nosotros sabemos lo que se ha de hacer, tenemos capacidad técnica, legitimidad política” y otros argumentos. Es una cuestión difícil.

Por el otro, necesitas una ciudadanía muy bien organizada y no siempre la tienes. En el estudio que hicimos de “barrios y crisis”, lo que venimos a mostrar es que, la organización de los vecinos no es inversamente proporcional a la renta, si no en buena medida condicionada por la renta. Más que por la renta, por el capital social, de tal manera, que los niveles más altos de organización no los encuentras en Trinitat Vella o Trinitat Nova o Ciutat Meridiana, que serían los barrios que más la necesitarían, sino en Horta, o Gracia, o Hostrafrancs. Es decir, los barrios que tienen problemas graves al mismo tiempo tienen menor capacidad de organización.

Este problema con los del otro lado de la mesa es serio, de hecho, fuerza a ponerte como objetivo del mismo programa de rehabilitación la organización de los vecinos, lo que es casi una paradoja. La administración acaba fomentando la organización de los vecinos que le han de hacer frente, o que le han de reclamar. Si no se promueve, no termina bien, el programa no funcionará.

Cuál sería el nivel adecuado de corresponsabilidad y niveles de decisión con la administración. Cual la representatividad de las organizaciones civiles.

Es complicado, los teóricos que han estudiado los movimientos ciudadanos nos lo han explicado una y mil veces. Un movimiento social se hace de necesidad y de oportunidad. Tienes una necesidad, pero si no ves la oportunidad es muy difícil que se forme. Si tienes la oportunidad y no la necesidad, también es difícil, necesitas ambas cosas. Y si consigues que las instituciones hagan tuyas tus reclamaciones, una vez se ha institucionalizado, tiene un efecto más movilizador, enorme. Por qué has ganado.

Tenemos nuestras vidas y nuestros proyectos, una vida familiar. Hay un ciudadano que participa cada día, pero la mayoría un día de cada cien, y muchos un día de cada mil, otros una vez en la vida. Procurar que estén implicados permanentemente no es fácil, y esto hace difícil esa corresponsabilidad.

El momento de la movilización de las reivindicaciones, es un momento tremendo. La tesis doctoral de Marc Andreu, “ El moviment ciutadà i la transició a Barcelona: La FAV (1972-1986)”, sobre la esencia y la caída del movimiento vecinal en Barcelona, muestra una curva ascendente hasta el 1979, y después una caída enorme de la movilización. Entre el 1977 y 1979 el movimiento vecinal conseguía dos victorias al mes, en los años siguientes 1979-1986 obtenían dos al año. No es que fueran peor, ocurría que aquello que se había reivindicado ya se estaba haciendo. Entre otras razones porque muchos de los que estaban gobernando, venían del movimiento vecinal. Lo que evidencia que ha pasado con el movimiento vecinal, que ha quedado como la concha de un caracol, que no hay caracol dentro.

Se produjo un ascenso muy fuerte el 15M, en 2011. Con la PAH. La manera que esto sobreviviera sería a través de la formación de partidos, pero los partidos, los cuerpos intermedios, están en una situación muy difícil puesto que sindicatos, entidades, asociaciones permanentes, son incompatibles con una sociedad fragmentada y a corto plazo.

Los cuerpos intermedios, eso que no es sociedad y tampoco administración, que no son partidos, sindicatos, organizaciones... Todo este ejido está en crisis. No perdamos de vista lo que ha pasado en Francia, los grandes partidos han desaparecido. El partido de la república y el partido socialista que habían sido las dos fuerzas conductoras de la quinta república, juntas prácticamente son nada, Y en Italia el partido Comunista prácticamente ha desaparecido.

En el auge de la extrema derecha, tiene de interesante que son movimientos muy personalistas, que no tienen estructura de partido. No es propiamente el fascismo clásico, el fascismo clásico movía masas con un gran partido, el fascista en Italia, o el Movimiento Nacional en España.

Los niveles de participación ciudadana son mayores desde la proximidad. ¿El barrio ha de ser el embrión para la participación?

A partir de la participación en el barrio podíamos llegar a fomentar la existencia de un movimiento ciudadano o de una ciudadanía más alerta, más atenta, más militante.

El ejemplo del movimiento ecologista, nos sirve aquí. El movimiento ecologista tiene una parte de la movilización y otra

parte con preocupación de carácter global. La oposición a algún vertedero y por otro lado, los efectos del cambio climático no son incompatibles, lo mejor es la continuidad de los dos niveles.

En el ámbito urbano todavía es más difícil conseguir la manera de traducir políticas urbanas locales en movilizaciones ciudadanas y organizaciones supralocales. Algunos intentos se han producido, el movimiento “Eurocities” en su momento, el C40 que preside el alcalde de Londres Sadiq Khany y del que es vicepresidenta Ada Colau, son intentos de llevar a esta escala más alta las reflexiones sobre las políticas urbanas locales.

El libro “Pascual Maragall pensamiento i acció” de Jaume Claret, se muestra que Maragall tenía esta preocupación por la escala. Asimismo, en un capítulo, “la ciudad de Pascual Maragall”, se ha explicado que Maragall actuaba por intuición. La escala de la ciudad, local y supra local.

La administración para el desarrollo de políticas urbanas puede crear empresas dirigidas a proyectos o incorporarla en su estructura. ¿Cómo debería organizarse la gestión de programas urbanos?

Las políticas de barrios tienen cuatro requerimientos, la primera es la cooperación interadministrativa. La segunda, la implicación de los vecinos La última es la evaluación y la tercera, en medio, la transversalidad. Diría que este requerimiento de actuar sobre todos los campos que afectan la vida del barrio es la clave para responder a la pregunta que planteas.

Si pretendes tener buenos resultados en una política de rehabilitación, no puedes hacer solamente espacio público, o vivienda o equipamiento, has de intervenir en todos los aspectos de la vida del barrio. Nos lo enseñasteis en el proyecto de Ciutat Vella.

Nuestras administraciones funcionan de manera sectorial, bien o mal, cada uno va a los suyos, y nadie lleva todo. Además, cuando otros intentan apartarte de aquello en que intervienes, la reacción administrativa inmediata es contraria. Desde este punto de vista, las políticas de rehabilitación si son verdaderamente transversales, pueden llevar la semilla de una transformación más productiva.

Por esto diría que es muy importante que si presentas un plan de intervención en un barrio y lo que propones es dotarlo de recursos que vengan de diferentes administraciones, casi seguro

que la unidad de propuesta es de estos. Es decir, si piensas que Roquetes, necesita una intervención y aportando, 10 euros más de urbanismo, 25 para equipamiento y cada uno que se lo negocie a través de las regidurías, esto es imposible de gestionar.

Hay otra posibilidad, que es darlo todo a un solo ámbito. El ámbito de ecología urbana, que es quien tiene más recursos, que lo hagan ellos y llamen a los otros a participar. Eso también genera reticencias por parte de los otros. Desde mi experiencia, lo que mejor funciona, es vincularlo directamente a aquella parte de la administración que representa a todos. Presidencia, alcaldía, la gerencia municipal, que tienen la capacidad de formar a todos. En el plan de barrios hicimos el comité de pilotaje que funciona muy bien.

Dicho esto, implicar a todos está bien, pero la ejecución concreta, quien la realiza, la contratación y el resto de gestiones necesarias. La existencia de un organismo específico va muy bien. En la ley de barrios fue apropiado contar con las oficinas de barrio, la persona que dirige, el alcalde, que tenga una oficina con la capacidad de coordinar la operación. Fue uno de los principios clave en municipios metropolitanos pequeños.

Si el volumen de gestión es elevado, hacerlo a través de una empresa, no está mal, y pienso que dado el carácter que tiene, mejor que sea una empresa 100% pública. Que esta pueda incorporar recursos privados, diría que más desde el interés para la intervención pública. Es la regeneración de inversión privada a través de lo que estás haciendo, pero no los incluiría dentro del cuadro de mando.

Una empresa de carácter público-privada, parece que dispondría de capacidad de endeudamiento y posiblemente los procesos de intervención serían más ágiles. En este contexto ¿Cómo debería considerarse?

La ley Montoro redujo tanto la capacidad de endeudamiento de los ayuntamientos, que algunas de las previsiones de la ley de barrios ahora serían imposibles, puesto que la aportación de un 50% municipal, sin una capacidad de endeudamiento no se podría concebir. Asimismo, los ayuntamientos tienen la necesidad de disponer de capital que no puede provenir de endeudamiento.

Por ejemplo, en temas de vivienda, podríamos hablar de las fincas vulnerables. Si consiguieses un emprendedor que quisiese

intervenir a cambio de un rendimiento razonable, sería muy positivo siempre que mantuvieses el liderazgo.

El razonamiento del operador metropolitano de vivienda está bien ideado. Se dispone de reservas de suelo para vivienda protegida, que no las podremos construir puesto que no tenemos capacidad financiera, vayamos al 50%-50%, garantizando la operación, y con un beneficio razonable. Es un instrumento que sería apropiado, de esta manera ambos salen beneficiados. Mientras, el mercado privado prefiere y a veces le va bien al ayuntamiento, una permuta del 30% por un 10% del aprovechamiento medio.

La conclusión es que, en suelo público por cesión o privado, disponemos de una gran cantidad de suelo dedicada a vivienda protegida.

Los promotores están esperando el cambio legal que les exima de esta obligación. Si se hace, como el gobierno ha insinuado reiteradamente su intención, sería la privatización de plusvalores más amplia que se pueda imaginar. Porque los valores económicos de todos estos sectores aprobados desde 2004, desde hace 20 años, estaban calculados con este 30% de reserva.

Es posible hacer frente a esta cuestión, si un promotor público de vivienda propone inmovilizar el suelo y construir esa vivienda. Este promotor público puede ser público o privado, siempre que haya liderazgo público. Aquí a los privados se les asegura el retorno. Esto parece algo razonable de hacer. Es lo que dice Javier Burón, 30-30-30, en el régimen de vivienda.

La evaluación de los programas de intervención urbana, tanto en el diseño como en el monitoreo o una vez ejecutados, sin duda son poco frecuentes. ¿Qué visión general sobre la evaluación podríamos proponer?

La diagnosis previa, la evaluación "in itinere", y la posterior, son necesarias las tres, una diagnosis inicial, una evaluación de monitoreo que te vaya diciendo si debes ajustar el tiro, y una evaluación final.

Hay diversos problemas: El primero es que nuestras administraciones no tienen esta previsión, otro, la complejidad de la evaluación, y todavía mucho más que la evaluación y la codificación, los efectos en la política.

Al no ser un experimento de laboratorio en el que solo hay un input, la causalidad de los resultados que se obtienen es muy discutible. Esto lo hace muy complejo, y conlleva otro problema que no es que haya poca tradición, si no que la evaluación a menudo se degrada por los esfuerzos políticos. A un nivel político, no es posible admitir correctamente la parte más delicada de la evaluación, puesto que conlleva un reconocimiento explícito de los errores.

En la ley de barrios se dispuso la obligación de realizar una evaluación a los cuatro años de la aplicación de la ley. Se publicó la experiencia y en algunos aspectos era crítica. El plan de barrios de Barcelona se quiso dotar, desde el inicio, de un "Consell Assessor" que realiza evaluaciones anuales, que pueden descargarse en internet, con recomendaciones que pueden ser críticas respecto lo que está haciendo la administración, y que acometen la evaluación del conjunto de los primeros años. Los efectos a medio plazo no se pueden determinar, se deben ver a cinco o diez años vista.

Diría que se va introduciendo la política de evaluación, la más difícil es la "in itinere", es la más complicada siempre faltan los datos. En Foment Ciutat, se han dotado de un mecanismo, que es como un sistema "ofset", que va alimentando y les va dando resultados, si bien es complejo gestionar. Ocurre que a menudo necesitas reorientar el tiro, puesto que algunas cosas no están saliendo bien o las circunstancias han cambiado. Es muy importante tener la capacidad de adaptarse.

En principio el "Consell Assessor del Pla de Barris", funciona bien. Lo forman un grupo de expertos independientes, que no cobran y por lo tanto, tienen plena independencia en la elaboración de informes sobre la marcha del plan.

No tenemos tradición en un contexto político, si por ejemplo el "Consell Assessor", rindiese cuentas directamente en el pleno, sería muy interesante. Las "Royals commissions" británicas, rinden cuentas a los comunes, no al gobierno. Es muy interesante, el gobierno tiene una política, pero hay una comisión que se explica delante de la cámara, delante del legislativo.

Para eso, es necesaria una tradición, una cultura política que no haga de las conclusiones de esta comisión un arma para arrojarla la cabeza del gobierno, sino para aprender entre todos. Si bien, el gobierno no tiene interés en la transparencia de los resultados.

¿Las evaluaciones deben ser realizadas por equipos externos?

En la ley de barrios, recuerdo que había un “Consell d’Evaluació i Seguiment”, para cada barrio, formado por Generalitat, Ayuntamiento y vecinos, que debía realizar un informe anual, y un informe final. El informe final, pasados unos años, se evaluaba y se hacía público. Algo que hasta entonces no se había hecho.

La elaboración de los informes se encargó a externos. Estos hicieron un libro, “Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social” que publicó Servicios Territoriales y que consiste en una evaluación de la “Llei de Barris 2004-2009”.

Josep M. Montaner, Catedrático de Teoría e Historia de la Arquitectura, ETSAB-UPC, Co-Director de la Cátedra Barcelona Estudis d'Habitatge. Miembro de la Real Academia Catalana de Bellas Artes de Sant Jordi y director de la Conference 2022 ENHR Barcelona

Ha sido regidor de vivienda del Ayuntamiento de Barcelona (2015-2019) e impulsor de políticas urbanas de innovación en vivienda asequible.

Autor de notables artículos, libros y ponencias sobre vivienda, arquitectura y urbanismo.

Casa d'en Victor, 18 de marzo de 2022

En qué medida el liderazgo de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana debe de ser exclusivamente público. El mercado y las entidades sociales están reclamando su espacio. ¿Que opinión tienes al respecto?

Una cuestión compleja, el liderazgo ha de ser público, sin duda. Puede ser más híbrido, si bien, el sector público debe ser constante en sus diversos niveles de competencias. En este sentido, la misma Unión Europea debería proporcionar más directrices y comprometerse más en cuestiones de vivienda. Ahora, parece en lo que respecta a la rehabilitación energética que la comunidad asumirá algo más el tema de la vivienda.

Debe de ser una gestión pública en la que intervengan y asuman más competencias; Europa, el Estado, la Generalitat y los ayuntamientos.

Publica, puesto que se deben mantener los tejidos urbanos y los propietarios privados, en ocasiones no tienen suficiente capacidad para hacerlo. En este sentido, los ayuntamientos son imprescindibles puesto que son quienes plasman las propuestas. Como ejemplo, los programas cofinanciados por la ley de barrios Generalitat-Ayuntamientos, representan un buen entendimiento.

Se debe intervenir con nuevos procesos. Barcelona está explorando fórmulas para llegar a acuerdos con el sector privado que son significativas. Europa tiene más tradición en la relación público-privada. En nuestro contexto, el sector privado inmobiliario es un sector viciado, tiene otra tradición. Solamente una pequeña parte tiene unos valores, la otra, solamente ve el negocio y es cerrada.

Ha de ser un liderazgo público, con la máxima suma de escalas de gobernanza y lógicamente, asumiendo que el sector público no tiene toda la capacidad económica. Que tiene que avanzar en conseguir complicidades de sectores privados, tanto para financiar como, desde mi punto de vista, abordar la rehabilitación de viviendas de privados que no tienen suficientes recursos. En definitiva, intervenir para mejorar la calidad de los barrios, a través de la administración y con criterio.

Entre otros instrumentos, la administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo y a su vez, por medidas de ayuda y fomento. ¿Qué debe prevalecer?

Nuestra experiencia en el ayuntamiento se ha basado en que no hay una única solución. El “Pla pel dret a l’Habitatge de Barcelona (2015-2025)”, contiene muchas capas y una constelación de medidas. No se puede renunciar a ninguna ni hacer una única apuesta: únicamente obra nueva, o solo rehabilitar, o atender la cuestión social, o la asistencial. Nos situaríamos más en el mundo de la gobernanza de la intervención.

Creo que la parte punitiva debe considerarse, si bien, medidas positivas como: subvención, convenio, acuerdo, o primar las buenas prácticas, deberían reforzarse más.

Contamos con un porcentaje de vivienda pública, también con un porcentaje, a sumar, que procede de convenios y acuerdos, un conjunto de pisos que por diversas razones se incorporan por cesión, lo que favorece que concurra un mayor número de vivienda asequible. Debemos encontrar la manera de primar estas viviendas que proceden de la solidaridad urbana, a la que se refiere la Ley catalana del derecho a la vivienda del 2007, quizás es una de las medidas que más se debería reforzar.

Por otro lado, la mayor parte del sector que interviene en la vivienda la percibe sólo como oportunidad de negocio. Incluso algunos propietarios que disponen de una vivienda de HPO, tienen la expectativa de una descalificación y obtener su pequeño beneficio. Esto es lo que desde el siglo XIX ha potenciado el sistema; primero explotar la fuerza de trabajo y segundo la propiedad del suelo y la vivienda. Es la incidencia del capitalismo, en este contexto, la vivienda no se concibe como un derecho, sino donde extraer beneficios.

Efectivamente, han de considerarse medidas de control y se deben reforzar, si bien, el acuerdo y el fomento de buenas prácticas son más adecuados. Asimismo, hace falta visibilizar esa mentalidad que posee un enfoque respecto a la vivienda desde el derecho y no en su contexto extractivo. Un derecho que es amplio y que se debe evidenciar y focalizar más. Los modelos especulativos ya se han probado.

¿Como ves la financiación de las políticas de intervención urbana por parte de las administraciones públicas, frente al desequilibrio entre las aportaciones y el reparto fiscal?

Es complejo puesto que tiene implicaciones con la legislación estatal. España es uno de los países de Europa en que los ayuntamientos reciben menos inversión estatal, desconozco los porcentajes exactos, pero es vergonzoso lo que llega a los ayuntamientos en el reparto de la recaudación de la hacienda pública.

¿Una línea de soporte estatal a los programas?, tal vez. No sé si la Ley de la vivienda española ahora en trámite tendrá en cuenta esta cuestión económico-legislativa, en el sentido de dar autonomía a los ayuntamientos. Esta cuestión sería clave en financiamiento y autonomía local.

En los barrios degradados se requiere un trabajo constante para frenar procesos de degradación que requiere inversión económica, constancia, y un trabajo técnico y social sólido. Deben ser intervenciones continuadas, sistemáticas, por fases. Se ha ido asumiendo en los casos de más complejidad que, sin intervención y soporte social, no se avanza.

Participé como vocal representante del Ayuntamiento de Barcelona en el Consorcio en La Mina. Desde mi experiencia, uno de los contextos más difíciles; complicación social, física, intereses de difícil comprensión, droga, interlocución y acuerdo con otras administraciones.

Observas errores que se han cometido, la cuestión no consiste en rehabilitar un edificio, es el barrio, un sistema de vida.

La división administrativa por distritos, con sus problemas, resulta operativa. Los distritos funcionan cada uno a su manera, y en este sentido, las oficinas de vivienda en cada distrito están bien planteadas. Quería crear más oficinas, contra la opinión que debían

juntarse y reducirse. Ciertamente que hay un sobre esfuerzo, humano y económico, pero cuanto más cerca estas de la gente más puedes incidir con esta ayuda social, cuanto más te alejas pierdes el contacto.

La proximidad de la administración conlleva una mejor valoración ciudadana. ¿Qué aspectos en la participación es importante considerar?

Los ministerios del estado pierden sus raíces con lo que pasa en el país. Es en la escala local donde se viven las urgencias y los procesos. La casuística es amplia, informar, procesos participativos manipulados, o procesos participativos saludables en que se considera lo que la gente dice. Llegar a la autogestión es muy difícil, quizás en el contexto de una cooperativa.

Se deben ir encontrando los grados más adecuados, caso por caso, hay situaciones fáciles de resolver y otras envenenadas. Ciertamente existen conflictos, ya que se plantean cuestiones duras para el ciudadano que inciden en su vida.

En participación hay unos protocolos y unas cautelas, es fundamental generar confianza. Los políticos han de dar soporte no pueden desaparecer, se deben incorporar mediadores, han de participar todos, ha de estar coordinado con grupos técnicos. Se ha de seguir un proceso, en que la gente intervenga, se recojan las aportaciones y que la mayor parte de la información se utilice. Si bien, depende mucho de la escala, depende del conflicto.

La participación tiene muchos obstáculos, no es fácil y no se puede pretender que sea perfecta. No obstante, se deben potenciar las estructuras adecuadas. Hay procesos que están viciados, puesto que solamente participan ciertas asociaciones y los representantes de estas asociaciones.

Una experta, Wendy Sarkissian tiene establecidos esquemas de ambiente en la situación de partida y de casos en los que no hay posibilidades, o Marcus Miessen en un contexto estructuralista y pragmático ha estudiado los conflictos de la participación

Lo realmente importante es la experiencia que se pueda tener de los casos de aquí. Los problemas son diferentes, también las escalas. Es difícil.

La intervención pública genera plusvalías que finalmente las absorbe el mercado. Mediante empresas públicas dirigidas a proyectos, ¿sería posible capturarlas, al menos en parte?

No he interiorizado suficientemente en estos temas. Conozco el caso Santa Coloma de Gramenet, o el caso de Curitiba en Brasil, en que las plusvalías que genera la intervención pública se reinvierten. Son mecanismos de previsión de la recuperación. El discurso se centra en que pasa con las plusvalías.

Con Jordi Martí habíamos planteado la idea de una inmobiliaria municipal. Un organismo que se dedicase a la compra y compitiera en el mercado inmobiliario en igualdad de condiciones. Con independencia del derecho de tanteo y retracto. Es decir, crear un api municipal requiere encajar Hacienda municipal, Habitatge, Urbanismo, Servicios Jurídicos. Situar en el mercado con el objeto de recuperar plusvalías es una idea sugerente.

¿Qué visión tienes sobre los estudios que se realizan o deben realizarse? Estudios previos, monitoreo y evaluaciones finales.

En el mandato anterior, quería hacerlo. Conocer los efectos, donde se ha rehabilitado, sobre la satisfacción, los defectos, los resultados, las mejoras, las condiciones de vida, salud, trabajo, familia etc.

Es clave y es una carencia en nuestra cultura latina, muy poco dada a hacer evaluaciones. Los anglosajones están mucho más acostumbrados medir a evaluar y a poner en crisis.

Debemos conocer el índice de satisfacción residencial de quienes viven en viviendas públicas. Qué cambios han tenido que introducir en sus viviendas, para preverlo en proyectos futuros. Conocer los resultados de todas las actuaciones municipales es clave, puesto que te da información para mejorar.

Se hace necesaria la investigación y análisis, revisar, recapitular, valorar y extraer conclusiones con la finalidad de mejora de las políticas de vivienda, en un sentido constructivo.

La clave está en encontrar medidas estructurales. Está bien controlar el alquiler, son medidas de supervivencia e imprescindibles, que deben mantenerse. El esfuerzo debe centrarse en políticas estructurales de vivienda, que mejoren el problema y

creen un parque de vivienda lo más fuerte, amplio y diverso posible. Para cada generación, cada clase social y cada situación. Mediadas estructurales que replanteen políticas, mucho mejor que políticas correctivas o punitivas.

Carme trilla. Economista, presidenta de la fundación Hàbitat3, gestora de vivienda social del tercer sector de Catalunya. Presidenta del Observatorio Metropolitano de Vivienda de Barcelona, instrumento de información y facilitador de herramientas para el diseño y evaluación de políticas de vivienda.

Ha sido secretaria de vivienda de la Generalitat e impulsó la ley del derecho a la vivienda y el pacto nacional por la vivienda.

Colaboradora de administraciones públicas y entidades sociales en el diseño de estrategias en el ámbito de políticas de vivienda. Ponente y autora de libros y artículos.

Centro cívico Vil.la Urània. 16 de marzo de 2022

Algunos estudios sobre programas públicos de intervención en rehabilitación indican que sectores vulnerables han sido beneficiarios en menor medida de las ayudas públicas. ¿Cuál es tu opinión?

Se comenta que la rehabilitación no ha tenido incidencia en entornos vulnerables y que esto ha sido un error histórico. Desde mi punto de vista, las políticas de rehabilitación han seguido un proceso temporal lógico.

En los años 80, los esfuerzos del sector público se centraron en la necesidad de introducir una filosofía de rehabilitación. Así, se plantearon políticas de fomento tenues, bajo el principio de empezar a introducir la rehabilitación de edificios. Cabe considerar que la mayor parte del parque de viviendas se había construido entre los años 60-70, si bien, coexistían barrios de edificaciones antiguas.

Las primeras políticas de rehabilitación fueron, por lo tanto, genéricas. Tan sólo más tarde, desde el ayuntamiento se iniciaron campañas más intensivas de rehabilitación y más específicamente dirigidas a objetivos específicos, como “Barcelona posa’t guapa”. Es a partir de los 90, cuando se detecta que una parte importante de las ayudas públicas se destinan de hecho a obras no imprescindibles o incluso suntuarias, que se empieza a restringir las ayudas públicas a determinados tipos de obras, considerados prioritarios:: estructurales, de accesibilidad, habitabilidad, instalaciones. En este momento aún no se contempla la eficiencia energética.

Con el paso del tiempo, se va observando que estas ayudas a la rehabilitación las obtienen en mayor medida quienes saben interactuar con la administración, quienes tienen capacidad técnica, financiera y organizativa para acceder a subvenciones. La creación del ITEC, como órgano de soporte a los hogares y propietarios para la rehabilitación de edificios y de viviendas, viene, en parte, asociada esta reflexión.

A pesar de ello se va detectando que hay sectores en el tejido residencial sobre los que no se actúa, no todos tienen recursos económicos para abordar la rehabilitación, fundamentalmente situados en capas medias y vulnerables. Salta la voz de alarma, ¿nos estamos equivocando? En este sentido comienza a considerarse la creación de otros mecanismos de ayuda más directa y focalizada, sobre todo, para comunidades de propietarios, pero también en propiedades verticales.

Por lo tanto, desde una perspectiva histórica, tiene un sentido lógico el proceso que se ha seguido durante más de 30 años. Abordar un tema que no estaba sobre la mesa, iniciarlo de la forma más genérica, canalizándolo luego hacia objetivos constructivos esenciales y detectando finalmente la generación de agujeros fundamentalmente sociales que exigen medidas no sólo de apoyo económico sino también de gestión.

El liderazgo de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana se concibe público. Así mismo, respecto a la aplicación de instrumentos legales en rehabilitación, la administración opta tanto por medidas coercitivas como de acuerdo. ¿Cómo deben situarse liderazgo e instrumentos?

En ámbitos de actividad en los que la población no tiene suficiente capacidad económica, financiera y organizativa, el liderazgo debe de ser público. Liderazgo en un doble sentido: liderar en los objetivos, en aquello que es necesario hacer, y liderar en el acompañamiento a los beneficiarios de las ayudas. A su vez, en cuanto a las formas de acompañamiento, debemos distinguir entre propiedad vertical y horizontal. Creo que, por ejemplo, no se ha trabajado suficientemente una línea de acompañamiento a la propiedad vertical.

El conocimiento del porqué algunos propietarios no están rehabilitando es básico; si ellos no son capaces debe actuarse de forma conjunta. Llegar a un acuerdo debe ser realista; no se puede partir de la idea que, si un propietario no atiende su finca, es por

desinterés puesto que ello implica desvalorizarla es decir que va contra su propio interés. En la mayoría de los casos, si no se interviene es por la existencia de dificultades difíciles de superar y es aquí donde tiene su lugar la administración pública.

La intervención en la calle Pirineus en Santa Coloma de Gramenet, representa un ejemplo y piedra de toque de lo que se puede conseguir con una colaboración público-privada promovida desde la administración. Son propietarios privados y mantener sus edificios es su responsabilidad, pero la administración adquiere conciencia que esto no va a ser posible sin su apoyo profundo y consensuado.

La obligación de mantenimiento de los edificios está contemplada en la legislación. La ITE (Inspección Técnica de Edificios), de los años 2000, establece una manera detallada de conocer el estado de los edificios y se convierte en uno de los instrumentos de detección de problemas dando un conocimiento técnico, real y desplegado en el territorio. La ITE ha permitido superar la insuficiente información que venían dando los censos de edificios cada 10 años, permitiendo además descender al detalle de cada inmueble.

Sin embargo, surge un tema subyacente a este mejor conocimiento del estado de los inmuebles; se trata de la fuerte necesidad de recursos públicos para fomentar y hacer efectivas las obras que las ITEs plantean como imprescindibles y necesarias. El mero hecho de conocer la realidad y que la legislación obligue a los propietarios a cumplir con deberes de mantenimiento no es suficiente para garantizar que las obras se van a realizar –tal como se ha visto antes. Hace falta una fuerte implicación pública en todos aquellos casos de dificultad e incapacidad de los propietarios.

De ahí las estrategias de escalonar las ITES según períodos temporales que hagan más realista el quasi-utópico objetivo de abordar todas las obras simultáneamente. La ITE, es un instrumento necesario pero la administración no puede cerrar los ojos a una realidad social y económicamente compleja.

¿Como ves la financiación de las políticas de intervención urbana por parte de las administraciones públicas?

Los recursos económicos para subvencionar obras de rehabilitación son insuficientes, seguro. Ahora la situación es optimista porque los fondos Next Generation aportaran 6.500M€

para el conjunto del Estado, si bien, están dirigidos hacia la eficiencia energética. En este sentido, se debe asumir que será difícil poder alcanzar en todos los edificios a rehabilitar, los niveles exigidos; ciertamente hay fincas que no podrán.

Es lógico e interesante que Europa supedite las ayudas a la eficiencia energética, pero este tipo de intervenciones debería poder sumarse a otros tipos de obras que también son necesarias en las fincas; es decir que la eficiencia energética sea una condición necesaria pero no excluyente para obtener ayudas.

Uno de los problemas ya comentados para hacer posible la rehabilitación es el de su financiación; es decir las dificultades que tienen muchos propietarios y comunidades de vecinos para tener acceso a crédito. Es este un tema que ahora está sobre la mesa y de cuya solución depende que se puedan aplicar eficientemente los antes citados fondos Next Generation.

En este sentido, un buen ejemplo de sistema de financiación ágil es el programa del Ayuntamiento de Barcelona que gestiona la fundación Hàbitat3 en viviendas desocupadas o en malas condiciones. Hàbitat3 contacta con la propiedad, alquila, realiza las obras y cede la vivienda al Ayuntamiento. El propietario que cede su vivienda no debe avanzar dinero para la rehabilitación puesto que acepta que Hàbitat3 realice el proyecto y ejecute las obras que son financiadas por el Ayuntamiento. Éste recupera la inversión—habiendo restado una subvención equivalente al 20% de los costes—descontándola paulatinamente del alquiler que se paga al propietario. La relación se establece siempre entre el propietario de la vivienda y la fundación que, complementariamente, realiza un seguimiento social de las familias designadas por el Ayuntamiento para ser las usuarias de las viviendas. Este modelo es muy eficiente social y económicamente y muy ágil. Actualmente, Hàbitat3 dispone de 350 viviendas en este régimen, en la ciudad de Barcelona.

Es interesante apuntar que, considerando que el Ayuntamiento recupera el coste de las obras, y que el diferencial de rentas entre la que cobra el propietario y la que paga el inquilino responde a programas de atención a la emergencia social, la relación coste-beneficio de este programa en relación con otros con objetivos semejantes —alojar personas o familias en pensiones, por ejemplo— es muy ventajoso para el Ayuntamiento.

Con la finalidad de gestionar los procesos de intervención urbana, la administración se apoya en empresas públicas, privadas o mixtas dirigidas al proyecto. ¿Cómo lo ves?

Los fondos Next Generation, financian oficinas con el objeto de desarrollar la gestión de ayudas, lo que supone un reconocimiento a la necesidad de garantizar la gestión para hacer viables los programas.

En ciertos entornos -especialmente en los más vulnerables- la Administración, como se ha dicho, debe asumir la gestión; a los propietarios más débiles se les debe dar el programa - obras, financiación y subvención- muy elaborado, contando, por supuesto, con su colaboración y opinión. Si los propietarios acceden, la Administración puede proceder a desarrollar los proyectos de forma desde el inicio hasta la ejecución de las obras.

La experiencia de Hàbitat3 en Barcelona antes comentada se mueve a nivel de viviendas individuales -pisos- pero esta entrada en el juego de un operador externo que acomete toda la gestión es una buena fórmula perfectamente aplicable a una finca entera y, en concreto, a las de propiedad vertical. En esta línea hay trabajo por hacer, convencer a la propiedad para que realmente se decida a rehabilitar la finca. Evidentemente, no puede haber un manual para aplicar en todos los casos. El operador puede realizar estudios de viabilidad y proponer fórmulas para el convencimiento de los propietarios adaptadas a cada caso aplicándolas mediante convenios específicos.

Las experiencias de éxito generan confianza. Hay que vencer la desconfianza que algunos propietarios privados sienten en relación con propuestas de los ayuntamientos.

¿Qué visión tienes sobre los modelos más recientes de intervención?

Una de las ideas que han ido entrando con más fuerza en los programas de rehabilitación en los últimos años es la ya comentada de conseguir que llegue a los colectivos más vulnerable, tanto si son propietarios de fincas en alquiler, inquilinos, como propietarios de sus propias fincas. En este sentido se han puesto en marcha programas en los que la parte técnica de los ayuntamientos trabaja de forma conjunta con las áreas sociales, precisamente para conocer con la máxima precisión estas situaciones de debilidad.

Curiosamente, se puede decir que después de casi 40 años de fomentar la rehabilitación estamos llegando a tocar el núcleo duro por el que ésta nació en Francia. En efecto, en los años 80 allí eran las asistentes sociales –concedoras del interior de la vida de los hogares- quienes comunicaban a los ayuntamientos las viviendas y los hogares que tenían graves deficiencias en sus domicilios a los que no podían hacer frente. La actual *Agence pour la renovation Urbaine* nació, justamente, de un trabajo transversal entre departamentos técnicos y departamentos sociales, al que estamos llegando ahora nosotros.

Y estamos llegando también a la transversalidad que supone entender que los programas de renovación urbana no pueden generar compartimentos estancos entre urbanismo y vivienda, sino que, al contrario, deben ser concebidos desde una visión de integralidad, desde el barrio hasta el interior de las viviendas y viceversa.

Que visión tienes sobre los estudios que se realizan o deben realizarse en todo el proceso.

El monitoreo es muy importante y la evaluación debería ser muy exigible para evidenciar lo que está bien y lo que no funciona. Creo, en este sentido que seguimos teniendo un déficit general de evaluación de las políticas públicas, a pesar de lo mucho que ha mejorado este campo.

Respecto a la rehabilitación disponemos de una larga perspectiva histórica, y en este sentido disponemos de líneas de trabajo cuya evaluación nos ha llevado a ver los déficits y agujeros que hemos ido comentando en esta entrevista. Por otra parte, el Observatorio Metropolitano de Vivienda de Barcelona está realizando estudios muy interesantes sobre potenciales de rehabilitación de Barcelona y su entorno metropolitano pero tiene dificultades para entrar en la evaluación de políticas concretas cuando su implantación lleva un escaso lapso de tiempo transcurrido. Es decir que sí podemos evaluar las tendencias a medio y largo plazo de los proyectos públicos pero resulta difícil-aunque los responsables políticos tengan un lógico interés en ello-evaluar políticas con un corto recorrido.

Juan Rubio. Arquitecto, miembro fundador de ECODES, organización sin ánimo de lucro alineada con los objetivos de la agenda 2030. Presidente del Observatorio Ciudad 3R, cuya estrategia se enmarca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “Ciudades y comunidades sostenibles” mediante la elaboración de propuestas, el impulso y la investigación. Consultor de administraciones públicas y miembro de diferentes organizaciones que promueven la rehabilitación de barrios.

Ha sido jefe del área de rehabilitación urbana y proyectos de innovación residencial de la sociedad municipal Zaragoza vivienda.

Experto destacado en el ámbito de la rehabilitación y regeneración urbana en el país. Ponente y autor y coautor de numerosos libros y artículos.

El liderazgo en la intervención en rehabilitación y regeneración urbana debe de ser exclusivamente público, hay espacio para la iniciativa privada o la ciudadanía. ¿Qué opinión tienes al respecto?

La administración tiene la información y sabe dónde se debe actuar en atención a los datos y estudios que maneja, está al corriente de dónde están los problemas. Así mismo, barrios con problemas hay muchos, barrios con proyectos no tantos, esto lo evidenciaban desde la Ley de Barrios de Catalunya. En un sector de la ciudad en el que un grupo de vecinos o de propietarios tienen unos objetivos, un plan, el ayuntamiento tiene la obligación de actuar.

El ayuntamiento está en el centro de la intervención urbana, si bien, se trata de un balanceo de consideraciones en el diseño e inicio de los planes.

De hecho, consiste en un reconocimiento de la situación, se actúa en un lugar, pero siempre y cuando haya una cierta demanda. Este balanceo entre gobernanza y participación no debe producirse exclusivamente a posteriori, en las fases previas debe existir cierto dialogo que permita una mejora de la actuación pública. Si el ayuntamiento actúa en entornos donde no se le ha llamado, será muy diferente.

Creo que el liderazgo público en la intervención en la ciudad es ineludible. Etimológicamente Alcalde en su etimología, (القاضي)

,al- qâdi en árabe Autoridad), es el que va por delante, se eleva un poco y ve más, esto es el liderazgo. En sí mismo no existe solo, recordemos el proverbio, si quieres ir rápido ve solo, si quieres ir lejos ve acompañado. En este sentido, se trata de desplegar una visión a largo plazo, atraer, convencer, consensuar y debe ir acompañado gente y de equipos.

La gestión de la intervención es otra cosa. Allí donde no haga falta la intervención pública, déjalo; donde sea necesaria en un grado medio, colabora con empresas privadas; donde no queda más remedio por qué no va a actuar nadie, hay que emplearse a fondo. Es mi punto de vista, distingo entre el diseño de los programas y su ejecución.

En relación a los planes estratégicos y los periodos electorales, ¿Que debemos considerar?

La estrategia está bien para técnicos que quieren trabajar con un horizonte largo, un político tiene una visión de cuatro años. Este es uno de los peligros de la planificación estratégica, pero todos sabemos que es lo que se debe hacer. Viene al caso el dicho, “no hay buen viento para quien no sabe dónde va”.

Si hay algo que no le gusta a un político es eso. Tengo una anécdota ilustrativa, como asesor de un municipio próximo a Zaragoza en los años 84, en que se planteaba un bulevar de nueva construcción porticado. El alcalde, bien intencionado planteó que ocurría si alguien quería construir la casa hasta el límite. Argumentaba que no se puede obligar a todos a hacer un porche, que un alcalde debe tener una cierta flexibilidad para poder hablar con los vecinos y dar gusto a todos. En este sentido, cuanto más flexible sea el planeamiento, para un alcalde, mejor.

Un plan estratégico que tenga una vinculación en el tiempo y poco margen de maniobra encaja mal con la gestión política. Si se quedara en un desiderátum, bueno.

Con la finalidad de gestionar programas de intervención urbana, la administración opta por crear empresas públicas o público privadas, que faciliten financiación y gestión. ¿Es un posicionamiento acertado?

La ejecución pública en rehabilitación se justifica por la inacción de la iniciativa privada, como ejemplo, el programa de

rehabilitación de Fincas de Alta Complejidad en Barcelona, que se desarrolla en entornos vulnerables. En otro tipo de proyectos, la intervención pública se justificaría para poder ejercer cierta supervisión en la rehabilitación urbana y evitar el desvío de objetivos.

En los últimos tiempos hemos constatado una limitación a la capacidad de endeudarse de muchas administraciones, la idea de crear empresas públicas para sortear el nivel de endeudamiento ha sido un modelo recurrente. En Madrid, nada menos que la empresa municipal de vivienda, con un 100% capital público, acabaron realizando obras que tenían poco que ver con la vivienda. Ciertamente, también se puede hacer un mal uso de estas sociedades instrumentales, si no se establecen bien los límites de actuación.

La intervención pública se sustentaría pues en que, de no hacerse, la empresa privada no tendría mayor interés. Se desarrolla en lugares de complejidad. A su vez, soy defensor de que exista un control público, aunque el proceso sea de gestión privada, atención que complemente las políticas de intervención urbanas.

Este sería el criterio, una graduación. Donde no haya posibilidad de iniciativa privada, por cuestiones de vulnerabilidad y complejidad, debe necesariamente estar la iniciativa pública. Donde haya una cierta posibilidad, pero para agilizar, complementar con las sociedades mixtas. Donde la iniciativa privada es suficiente, no serían necesarias.

La legislación, introduce la figura de la entidad colaboradora, sea pública, privada o mixta, con el objeto de descargarla de ciertos trabajos mecánicos. Este tipo de entidad lo puede montar un grupo de técnicos o administradores, o de varios agentes que crean una estructura para gestionar la rehabilitación.

Y en su concreción a la gestión de las ayudas públicas en rehabilitación edificatoria. ¿Cómo lo ves?

En lo referente a la gestión de los programas de rehabilitación, el ciudadano solicita y la administración acompaña. Quizás en entornos vulnerables como en Santa Coloma de Gramenet o en los de Fincas de Alta Complejidad, la administración deba incorporar la gestión, no tanto para el resto del tejido residencial. Ahora la palabra es acompañar, y facilitar la gestión en entornos concretos. Con el paso del tiempo, se ha generado un cuerpo de actividad, una

serie de Arquitectos, Aparejadores y Administradores de fincas, que ahora trabajan en esto y que cumplen esta función gestora.

Desde mi punto de vista, Arquitectos y aparejadores, deberían ejercer más la gestión de propiedades, no creo que este escrito que solamente deban ser administradores de fincas. Quienes saben más de edificios son Arquitectos, aparejadores o maestros de obras. Los administradores de fincas cobran una iguala; si se proyecta una obra de rehabilitación que conlleva conflictos entre vecinos, gestión añadida, la pregunta que subyace es ¿quién trabajaría más para cobrar lo mismo? Los administradores al no cobrar lo suficiente tienen una mentalidad extractiva de la gestión del proceso de rehabilitación.

Nosotros, en Zaragoza, en las primeras obras dábamos una ayuda municipal para la gestión, si bien había quien pretendía cobrar más que el arquitecto. Por puro egoísmo.

Considero que no podemos seguir a piñón fijo con los mismos procedimientos debemos incorporar a la gestión de las obras de rehabilitación metodologías de trabajo como los flujos de caja (cash flow), e intentar profesionalizar la gestión de los administradores de fincas. Aprender de lo que ha funcionado y de lo que no., hacer una profesionalización de la gestión de las fincas, aprender de lo que ha funcionado y de lo que no.

La gestión, por nuestra experiencia, viene a costar un 3% del importe de las obras. En la actualidad está generalizado que se incluyan estos costes de gestión en el presupuesto subvencionable. Por lo que el 30 o el 50% de dichos costes de gestión ya los asumen las administraciones públicas que subvencionan este tipo de obras.

Los programas de rehabilitación se sustentan en subvenciones a fondo perdido al promotor de las obras. ¿Ves otras opciones?

Desde la administración pública, es imprescindible el conocimiento de los recursos económicos que se tienen y de los que se disponen. Se puede aportar dinero en la línea del crédito que en ocasiones es más eficaz que la subvención. No veo el por qué la administración no puede gestionar créditos a largo plazo y de bajo interés.

Realmente son propietarios quienes promueven las obras, no debemos tener ninguna reserva en admitir que los beneficiarios de las ayudas son propietarios de viviendas. Por alguna razón en la

exposición de los programas de rehabilitación, no se emplea la palabra propietario y se acostumbra a usar sinónimos como vecino. Otro escenario distinto es el que sean propietarios con inquilinos.

Finalmente, son las administraciones de fincas quienes habitualmente realizan las gestiones necesarias para que se otorguen las ayudas sean créditos o subvenciones.

En Pamplona, proponen una solución de ayudas de hasta el 100% ante determinadas situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y conseguir suscribir un convenio con el propietario. El acuerdo dependerá del caso y la situación. Una opción será quedarse en la vivienda en régimen vitalicio, o el traslado a otra vivienda de carácter social. Ante el problema buscan dos o tres alternativas posibles. En Barcelona el programa de Fincas de Alta Complejidad también está sustentado en el acuerdo. En Zaragoza, las obras de rehabilitación se realizan por convenio. Se pueden mencionar en otras ciudades, experiencias en el mismo sentido. Es revelador interiorizar en otras experiencias de intervención con el ánimo de valorarlas y contrastarlas. Me interesan las buenas prácticas y las malas.

Está claro que las administraciones tienen mayor facilidad para actuar en parques, equipamientos o urbanización de calles, pero creo que en ayudas a la rehabilitación se debe mejorar.

Se ha criticado el modelo de intervención que propone subvenciones generales a la rehabilitación. ¿Cómo lo ves?

Al inicio de cualquier política de rehabilitación, está indicado lo que algunos llaman lluvia fina, una especie de reparto genérico basado en pocas condiciones. Pero cuando ya existe una madurez en las políticas de intervención, se tiene que priorizar por áreas o por tipos de actuaciones.

Dejar un porcentaje de subvención básico para el total de los edificios susceptibles de ser rehabilitados y llegado al punto de la especialización ya son programas tipo FAC, en el que interactúas con otros operadores; trabajas más en temas humanísticos, sociales. Es pasar de la lluvia fina a la priorización y jerarquización de ayudas en otro tipo de operaciones. La especialización es el paso siguiente.

Otra cuestión es considerar los efectos no deseados en la intervención urbana y que deben medirse. Efectivamente

pensábamos que en Zaragoza era buena la llegada a los barrios extramuros del Centro Histórico, también desde promociones privadas. Sobre ese asunto, en el barrio de Sant Pablo en Zaragoza, se comenta que se gentrifica, sin embargo, no veo gente con coches caros, en una zona plagada de vivienda pública para alquiler. Simplemente ha venido un tipo de gente nueva, jóvenes. Han puesto un bar, moderno y algo caro y ello sirve de ejemplo para explicar desde las Asociaciones de Vecinos un proceso de gentrificación... En algunos casos la crítica es razonable y es algo que tenemos que aprender para proyectos futuros, que debemos tener cuidado con que los programas de intervención puedan expulsar a personas.

Entre otros instrumentos, en rehabilitación y en el mantenimiento de edificios, la administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo y a su vez, por iniciativas de ayuda y fomento. ¿Existe un escenario de mejora?

Posiblemente, una mezcla de instrumentos de gestión e instrumentos urbanísticos. Se deberían prever instrumentos urbanísticos complementarios a los programas de rehabilitación. Por ejemplo, si con anterioridad a la intervención en Ciutat Vella se hubiese previsto un plan de usos razonable, quizás se hubiera evitado la especulación que se experimentó por parte de fondos inmobiliarios. Es conveniente para la ciudad la reforma de calles o parques, en definitiva, la mejora de las condiciones urbanas. Si bien, con el objetivo de prevenir efectos indeseados, deberían proponerse limitaciones, no tanto de carácter punitivo, sino en cuanto al uso.

Es complicado enlazar diferentes áreas de la administración, pasa en todas las ciudades. Siempre que se planee un proceso de intervención urbana, debe tenerse en cuenta que junto con las ayudas también harán falta instrumentos urbanísticos.

Son diferentes las figuras de estímulo a la rehabilitación que las figuras urbanísticas, no se deberían confundir. Las Áreas de Conservación y Rehabilitación ACR, no son un instrumento urbanístico, no cambian ni una coma lo urbanístico. Se debe aprovechar que, en las ACR, toda el área se declara de utilidad pública. Provoca un entorno adecuado para el despliegue de instrumentos de consenso.

Hay otras líneas correctoras diferentes a las coercitivas, podemos identificarlas con instrumentos que permitan un control y

prevención, en este sentido, regular de una manera armónica y homogénea, los resultados.

En Zaragoza las obras de rehabilitación se realizan por convenio. Se especifica el tipo de actuación, el proyecto que se detalla en un convenio que va a regular el modo como se ejecuta. Se crea una comisión de obras, se establece una concurrencia competitiva de al menos tres ofertas. Las condiciones están definidas desde el principio del proceso. Esto no se hacía exclusivamente en lugares complicados socialmente, también en entornos menos complejos. De hecho, pedíamos que contratara un administrador de fincas, si no lo tenían, como mínimo en los meses anteriores y posteriores a las obras. Incorporar los costos de gestión en aquel momento era revolucionario, ahora es habitual que los costes de gestión se incorporen a los costes generales.

En rehabilitación, los instrumentos urbanísticos los podemos identificar con otras líneas. Los convenios pueden utilizarse tanto en situaciones sean o no complejas, y tanto en propiedades verticales como en horizontales. La propiedad vertical es excepcional en Barcelona. En Zaragoza y España son básicamente comunidades.

La legislación en torno a la rehabilitación y regeneración urbana es abundante y en ocasiones contradictoria. ¿Crees que es necesario hacer cambios normativos?

Lo llamo lectura sistematizada de toda la normativa municipal de edificación a la luz de la rehabilitación edificatoria. Hay que repasar todo, no es conveniente abordar proyectos que se paralizan por normativas que no han sido consideradas o redefinidas.

El cerramiento de galerías, bien para ampliar la vivienda, instalar un ascensor, o mejorar la habitabilidad, en este caso condujo a la necesidad de una modificación de la ordenanza, lo lógico era cerrarlas. Sin el instrumento legal es imposible y se produce un choque entre ayudas públicas y normativa urbanística.

Compañeros del área de licencias consideraban que, con la incorporación de un nuevo aislamiento en la fachada esta quedaba fuera de la alineación, y consecuentemente contravenía la ordenanza modificando alineaciones. Si la alineación tiene un margen de 15 a 20 cm. ya resulta posible. Hubo que modificar la ordenanza.

Desarrollar un programa de ascensores era imposible si se debían colocar fuera del edificio. Esto exigía una modificación del plan y dar a la comunidad de propietarios una cesión del suelo público a 90 años para la exclusiva ubicación del ascensor. Se ha hecho en muchas ciudades en las que no se podían instalar hasta que se descubrió este mecanismo. Esta modificación desató un gran número de nuevos ascensores donde existían ayudas, pero no era posible.

Ahora tenemos claro que cuando inicias un nuevo programa, debes tener presente estas cosas. Cuando inicias un programa de eficiencia energética, debes tener presente que hay aspectos que chocan con la normativa de edificación. Habrá que modificarla para evitar un parón de 6 meses. Este tipo de cosas son las que hay que prever.

Respecto al marco normativo que envuelve a la rehabilitación, el central es la legislación urbanística: los catálogos, los planes especiales, las órdenes de ejecución, estas son medidas a la defensiva, son el palo. Por otro lado se encuentran todas las medidas de fomento o estímulo: a nivel estatal, autonómico o local, últimamente se añaden además las sectoriales, icaen...etc y por último, la legislación concurrente: ley patrimonio, propiedad horizontal, CTE, legislación fiscal. Toda una serie de leyes que pueden ayudar o dificultar la realización de estas actuaciones.

En la llamada Ley de las 3R no se consiguió, pero por primera vez se introdujeron algunos aspectos de la legislación concurrente. La ley nació un poco coja, impulsada por un gobierno del PP, se formula una ley descafeinada que tenía cosas buenas. Posteriormente en el 2015, al hacer el Texto Refundido, esta novedosa ley de las 3R, se derivó a una legislación eminentemente urbanística. Algunos aciertos como la delimitación de áreas, o incentivos, fueron introducidos por algunas comunidades autónomas.

Frente a la detección de problemas, el Ayuntamiento tenía la facultad de delimitar áreas y poder operar. Solo uno o dos ayuntamientos han querido hacer estas delimitaciones. Por los datos, observas problemas por áreas, sean energéticos, de comunicación, conservación, o todos. El Ayuntamiento tiene la facultad de delimitar áreas para intervenir. No se han querido delimitar áreas, puesto que, si no hay una demanda mayoritaria o muy consensuada, ¿qué Ayuntamiento lo propondrá si no hay gente que pida que se delimiten ese tipo de áreas? Al hacerlo se facultaba a los ayuntamientos a declarar obligatorias determinadas obras de rehabilitación. Era una ley que estaba bien, pero pocos

entes locales la han utilizado. Que Ayuntamiento lo propondrá si no hay gente que pida los haga. Era una ley que estaba bien.

¿Como ves la financiación de las políticas de intervención urbana por parte de las administraciones públicas, frente al desequilibrio entre las aportaciones y el reparto fiscal?

Según mi experiencia, toda desgravación fiscal es un buen incentivo para clases medias y altas, para las bajas no. Las desgravaciones fiscales en el impuesto sobre la renta que aprueba el decreto 19/2021 se ciñen exclusivamente a la eficiencia energética. Todos estamos de acuerdo en que los beneficios fiscales deberían extenderse para todas las obras en condiciones de vulnerabilidad. En Francia, es la desgravación fiscal la que ha movilizado millones de euros.

Recordemos que, en los años de la burbuja inmobiliaria, hubo desgravaciones fiscales hasta para la compra de una segunda vivienda, desgravable durante el periodo de la hipoteca.

No debería dar miedo financiar obras privadas de rehabilitación desde las administraciones. Santa Coloma de Gramenet es un ejemplo de éxito en la que se ha establecido el retorno mediante cuotas. No es tanto dar dinero en subvenciones como en financiar, más aún en programas en los que existe un retorno como en eficiencia energética. La financiación puede ser un instrumento adecuado de fomento en áreas menos vulnerables.

Ciertamente, existen otros retornos beneficiosos inherentes a los programas de rehabilitación y de regeneración urbana, empleo, salud, medioambiente, etc., de medirse, podrían presentarse con el objeto de mejorar los recursos públicos que se emplean.

En relación a los retornos fiscales, creo que se deberían visualizar más los estudios sobre los porcentajes de recaudación por obras entre los tres niveles de administraciones públicas. El estado está ayudando poco a los ayuntamientos, a pesar de ser receptor de importantes cantidades de impuestos derivados de las obras: singularmente el IVA, o el ahorro derivado de menores costes de desempleo, etc

La proximidad de la administración conlleva una mejor valoración ciudadana. ¿Qué aspectos en la participación es importante considerar?

Estoy de acuerdo en que a mayor lejanía más desafección ciudadana. Monta la oficina de distrito o de barrio.

En Madrid se les ocurrió un concurso de arquitectura bien montado, incluso materiales baratos... el fracaso vino porque finalmente los propietarios de los edificios no querían el proyecto. Debe de ser la comunidad de propietarios quienes presenten la propuesta, debe venir avalado por los propietarios.

¿Qué visión tienes sobre los estudios que se realizan o deben realizarse? Indicadores, estudios previos, monitoreo y evaluaciones finales. ¿Qué aspectos se deberían tener en cuenta para conocer si los planes van bien?

Una primera consideración. Se evalúa poco a pesar de que es necesario y que debería considerarse en todo plan de intervención, indicando los criterios e indicadores para su valoración.

Existen indicadores para prevenir, para corregir y para evaluar. Los primeros son de diagnóstico, de alerta sobre determinadas coyunturas. Ciertamente, tenemos que georreferenciar más los indicadores, superponer, proponer capas de indicadores multicriterio. Como ejemplo, podemos considerar el estudio de vulnerabilidad residencial de Barcelona.

Sobre estos indicadores de diagnóstico, como criterio, no es útil incorporar aquellos que no puedas conseguir. En Barcelona se dispone de un buen nivel de información que permite una buena caracterización de diagnóstico, situación que no se da en otros ayuntamientos. Próximamente publicaremos, por encargo del ministerio, una Guía para elaborar Estrategias Locales de Regeneración Urbana, ideada para ayuntamientos medios o pequeños.

Los indicadores, ya entrados en el desarrollo del programa, deben incidir en la corrección, insistir en aspectos más complejos. En la estrategia del plan, se deben incorporar los indicadores clave que interesan para corregir los problemas que están en el origen de la propuesta. Identificar los indicadores que después se han de evaluar, ya que no serán apropiados todos los considerados en el diagnóstico. Debe haber una selección previa en función de los objetivos, sean temáticos o territoriales.

Respecto a los indicadores de evaluación, hay un matiz a considerar, se debe diferenciar entre indicadores de resultados y de procesos.

Los indicadores de resultados representan aquello que se ha conseguido. Superficie rehabilitada, reducción de emisiones de Co2, trabajadores contratados, etc...

Los indicadores de proceso son otra cosa. Si el plan ha identificado, por ejemplo, tres líneas con cinco indicadores cada una, se trataría de conocer cómo han evolucionado estas quince acciones en el desarrollando el proceso del plan y en qué medida se han cumplido.

Se pueden obtener buenos indicadores de proceso sin conseguir buenos resultados, o al revés, buenos resultados que solamente corresponden a una o dos acciones, por todo ello, debemos diferenciar indicadores de proceso y de resultados.

En las políticas de rehabilitación pública, se pueden conocer datos sobre cuánto se ha invertido, cuántas viviendas se han beneficiado, cuántos empleos, que subvención se ha otorgado... Son datos que manejamos y con esta tipología de datos se ha acabado la evaluación, pero, cuanto se ha empleado en obras de conservación, en qué medida se ha mejorado la eficiencia energética, cuantas obras han sido de rehabilitación integral. En definitiva, considerar una evaluación algo más cualitativa.

Hay múltiples indicadores de proceso que dan pistas para corregir el plan, evaluaciones más de carácter cualitativo. Son más complicados, pero pueden ser tan importantes o más que los cuantitativos. Para esto en el plan debes haberlo previsto.

Si bien resulta más complejo, efectivamente puedes evaluar al año uno, al año cinco, al ocho.

Conocer la percepción del ciudadano, puede ser aún más complicado, pero tan importantes o más que los indicadores cualitativos, pero se deben de considerar con cuidado. Pueden existir aspectos negativos como la fiscalidad de las subvenciones o efectos en población vulnerable, pérdida de becas de comedor o prestaciones sociales, que pueden enmascarar buenas actuaciones.

¿Qué consideración te merece la incorporación de expertos independientes en la evaluación?

En los proyectos el punto más delicado es inicial. Hablando de los expertos, cuando más falta hacen es en el inicio de los proyectos. En una analogía pensaríamos en el piloto novel que, al fijar el rumbo automático de su barco, quizás se equivocara y pasase de largo la isla de destino.

Un vecino participa según sus intereses, un técnico de un colectivo atenderá al colectivo al que representa. Efectivamente puede ser necesario por parte de la administración la incorporación de un experto neutro, una opinión experta desinteresada que participa desinteresadamente. Aunque resulta evidente que, si quieres una opinión experta y desinteresada, debes pagarla.

Si pretendes evaluar un plan, esta concepción experta puede ser interesante. Las entidades independientes, como mínimo, deben disponer del coste que supone elaborar los informes. En este sentido, cabe indicar que los programas de financiación europeos obligaban a realizar una evaluación por una consultora externa. Sería conveniente aportar buenos ejemplos de evaluación de planes de intervención urbana, buenas prácticas que puedan constituir un referente.

Se evalúa poco y quizás sea importante ir aprendiendo desde el conocimiento que proporciona evaluar desde la prueba y el error. Si no se estudia y se mide no se pueden extraer buenas conclusiones.

¿Qué modelos diferenciarías en la intervención en rehabilitación edificatoria?

Creo que podríamos diferenciar tres modelos de intervención. Uno general multicriterio en el que incluiríamos la rehabilitación y mantenimiento de instalaciones y elementos constructivos de los edificios, de lluvia fina, con un menor nivel de ayudas. Otro general sectorial en el que consideraríamos las mayores necesidades del tejido residencial, como la instalación de ascensores o la mejora en la eficiencia energética, y un tercero específico, de carácter sectorial y territorial, que considera necesidades específicas en entornos acotados.

El modelo de las generalistas sectoriales, pueden tener motivaciones diferentes. La mejora en la eficiencia energética tiene una componente de necesidad de ahorro del país, mientras que la instalación de ascensores será en mejora de la calidad de vida.

Lo público debe acudir a situaciones de carencia, en barrios de alta vulnerabilidad, mientras que el ahorro energético, al ser un problema de país es independiente del lugar y se puede desarrollar, en un entorno de rentas más altas.

Estas metodologías de intervención en entornos vulnerables son interesantes en cuanto a modelos de gestión. Como ayuntamiento tienes que atreverte a la delimitación. Los vecinos pueden oponerse, si bien la delimitación debe venir precedida por el consenso.

Pere Serra: Arquitecto, es Presidente del Concejo de Innovación, Conocimiento y Documentación de INCASOL y Vicepresidente de ARQUIN-FAD. Promueve la creación de la cátedra INCASOL-UPF para el fomento de la investigación y docencia en el bienestar del planeta y la sostenibilidad del territorio.

Ha sido coordinador de Remodelaciones Urbanas de INCASOL y Consejero Delegado de Remodelaciones Urbanas SA. Fue el primer director ejecutivo del ARI de Ciutat Vella y secretario de la Comisión Gestora del ARI hasta su disolución. Uno de los promotores de la concepción y desarrollo del modelo de intervención para el centro histórico de Barcelona

Autor de artículos, libros y ponencias. Posiblemente, intuición, práctica, y compromiso, definen su trayectoria profesional.

Incasol, 17 de febrero de 2022

La experiencia en la regeneración urbana del centro histórico de Barcelona, ha sido un referente. Desde tu experiencia en el diseño y puesta en marcha del programa de intervención. ¿Qué consideras relevante respecto a los antecedentes y la estrategia del proyecto?

Tengo las ventajas e inconvenientes de estar situado en la distancia. El inconveniente de haberme ido apartando de la gestión y la ventaja de haberme dedicado durante treinta años a la intervención en la ciudad construida. De alguna manera continuó en la metodología, los instrumentos, sus limitaciones y la evaluación de resultados.

La intervención en el centro histórico de Barcelona, se inicia en el 1986, con la declaración del Área de Rehabilitación Integrada, "ARI de Ciutat Vella", y la puesta en marcha de los mecanismos de participación, de financiación, promoción, convenios... y finaliza hacia el año 2000, en que ya se ha ejecutado el 92% de la financiación. Hacia 2004, con la entrada del tripartito, el director general de urbanismo me comenta que sería necesario disolver el ARI, y con esta finalidad convocamos la última reunión. Desde el inicio hasta el final, continué siendo el secretario de la Comisión Gestora.

Me encomendaron dirigir y coordinar el programa desde 1986 al 1992, cuando marchó, en una segunda etapa de 1992 al 2000, Pere Cabrera completa el programa previsto y las incorporaciones que sobre la marcha se van introduciendo.

El contexto de la intervención en Ciutat Vella.

En un momento, en el que no estaba legislado el derecho al realojo, el programa nace con una vocación social, es un programa de izquierdas no dejara fuera a sus vecinos, si bien, después de una fuerte discrepancia política interna.

En aquel momento, en centros urbanos, tres grandes proyectos se desarrollan en Europa: King's Cross en Londres, la reforma de le Marais en París y la reforma de Ciutat Vella.

El caso de Londres, es un proceso de terciarización brutal sobre unos terrenos recuperados, puerto madero de buenos aires sería su seguidor. Aprovechar terreno ganados de una zona antigua y central, para impulsar la actividad económica sin considerar aspectos residenciales o sociales.

Le Marais, es un proceso de gentrificación acelerado, propiciado desde el propio ayuntamiento. Se pretende que el centro de París deje de ser "cutre", y aprovechar inversiones se rehabiliten fachadas, reformas interiores de los edificios. Se concentran niveles de vida altos, es el puro ejemplo de la gentrificación europea.

Sin embargo, Barcelona tiene una posición que por casualidades históricas es diferente. Acaba de salir de una dictadura, en 1979 se realizan las primeras elecciones municipales de recuperación democrática. Todos aquellos urbanistas que han estado luchando con las asociaciones de vecinos en sus reivindicaciones durante la dictadura, son ahora en 1979, los que ocupan el cartapacio de técnicos municipales. Al apartar a los técnicos de la dictadura, han ocupado los cargos técnicos, de asesoría y de decisión. Una circunstancia única.

En los años 80, se plantea la necesidad de intervenir en Ciutat Vella, y la prioridad es redactar los Planes Especiales de Reforma Interior, los PERI. El contexto será el de un modelo social de izquierdas. Esto hace muy singular la experiencia.

Los técnicos desarrollan los PERI. La Generalidad, de derechas burguesa, introduce numerosos obstáculos, puesto que significa dismantelar el Plan General Metropolitano aprobado en 1976. Se oponen a estos PERI, porque se destruyen las previsiones

viarias del PGM. Un tema que había estado en el centro de las reivindicaciones vecinales populares. Se impone al Ayuntamiento por la fuerza de la competencia, si bien, la Generalitat solo puede oponerse por razones de legalidad, no por razones de modelo, por lo tanto, el proceso de CV se sitúa en un contexto favorable

En el 1986, poco después de ganar la candidatura olímpica, el alcalde se encuentra con una campaña vecinal bajo el eslogan “Aquí hi ha gana”, una campaña que pone Barcelona a nivel de Calcuta. Se produce una situación de electroshock que genera la voluntad política de intervenir. En este momento, la prioridad del alcalde son los juegos olímpicos, no el centro histórico.

La campaña vecinal genera una conmoción importante y el alcalde se plantea como intervenir en el centro histórico, se examina lo que se está haciendo en París, o en Londres e internamente existe un debate sobre cuáles son los límites de la necesidad de mantener la población.

La primera idea será desarrollar una propuesta de intervenciones puntuales que plantea Oriol Bohigas con el objeto de provocar una gentrificación. La primera intervención será una costosa reforma de la Plaza Real que proyecta Federico Correa y a la que Bohigas traslada su residencia. Dos años después, se produce un tiroteo entre bandas de narco tráfico, en el que mueren dos personas. Ciutat Vella, es un lugar inseguro.

El alcalde piensa inicialmente convertir CV en un lugar pijo y progre, y la voluntad de los movimientos populares quiere mantener la población, hacer los PERI y la Ciutat Vella de toda la vida, popular de niveles bajos de renta. El alcalde tiene este modelo que debe aceptar, puesto que la fuerza de los movimientos vecinales le han dado soporte. Sin perder la esperanza en los modelos europeos, todo ello conlleva que se imponga un modelo diferente.

Se ha de contextualizar en un escenario de movimientos vecinales empoderados. Ahora este modelo sería imposible, en estos momentos no se conseguiría ni una parte de lo que se obtuvo. Fue muy importante la paz social que proporcionaban los PERI y el consenso entre administraciones.

En cuanto a la gobernanza de la intervención:

Cuando presento al alcalde en relación a la propuesta de gobernanza, la creación de la Comisión Gestora del Ari, formada por tres partes, Generalitat, Ayuntamiento e interventores sociales, me costó una bronca. La composición propuesta era: por parte de la

Generalitat, el director general de urbanismo; por el ayuntamiento, el concejal de CV, cuatro representantes de las asociaciones de vecinos y uno de la cámara de comercio. Asimismo, pactar con la Generalitat, la presidencia de la comisión por años alternativos con el ayuntamiento. La estrategia residía en evitar una confrontación administrativa en un contexto en que resultaba evidente que el liderazgo era municipal. Afortunadamente creo que este modelo de gobernanza fue un éxito.

En un contexto económico:

Los técnicos habían valorado la intervención en el ARI en 30.000 M. El modelo consistía en una inversión sostenida durante quince años con una aportación de 2.000M de inversión anual, 1.000M Generalitat, 1.000M Ayuntamiento. Realicé un cálculo posterior, del conjunto de operaciones contenidas en el programa que arrojaba un valor de 12.000 M. la desviación, al final, fue del 5%

En mi opinión, en lo que respecta a la voluntad política frente a la realidad del coste, al responsable político no se le han de falsear los costes, siempre sobre los plazos, su mirada es de ocho años, más allá no le interesa.

Si el monto son 120.000M, será necesario endeudarse, para ello, se crea una empresa mixta, Procivesa, el ayuntamiento ayudará a devolver la deuda. Joan Clos, tiene la teoría de la "masa crítica", es decir, la inversión mínima necesaria para revertir la tendencia de degradación urbana. Se crea pues la empresa y un plan de acción.

Es un modelo en el que las piezas encajan. El foco de la política municipal estaba en las olimpiadas, esto permite que en CV se pudieran resolver los temas en el marco de la comisión gestora que seguramente, de no ser así, hubieran estado permanentemente expuestos.

Se consideró la posibilidad de introducir contribuciones especiales, que provocó una oposición total entre quienes lideraban el proceso. No hay manera de calcular y determinar el ámbito de beneficio de una actuación urbana que no funcionan por gradientes. Consecuentemente, se sacó del catálogo de Joan Clos que pretendía una financiación mediante contribuciones especiales.

Procivesa tenía un programa público y otro privado. e inicia la compra de fincas. Un programa que en un futuro va generar beneficios, si bien se tuvo que dedicar una parte para realojos urbanísticos.

El efecto de las primeras inversiones en vivienda:

La primera ola de inversión fue en viviendas: las de la Barceloneta, en la calle de l'Om, y del Angels; 600 viviendas en marcha. El Casc Antic era diferente, ciertamente la estrategia en cada barrio fue diferente. Hubo un acuerdo con las asociaciones de vecinos con la finalidad de generar confianza y para ello, era necesaria una inversión contundente.

En el 1989 se generan los primeros derribos y comienza a visualizarse este principio de confianza.

Era necesaria la conexión con el resto de la ciudad, la metástasis de la operación plaza real indicaba que se debía conectar, establecer una estrategia interna y de conexión con los bordes de Ciutat Vella.

El contexto del programa de ayudas a la rehabilitación:

El Ministerio, la Generalitat y el Ayuntamiento fueron en la misma dirección. La campaña de ofertar por un tiempo limitado mejores ayudas, consiguió picos de rehabilitación.

El problema estaba en la mentalidad funcionarial de quienes concedían las ayudas. La oficina gestionaba los expedientes en un contexto de implicación en todo el proceso. Una buena manera de actuar en la que la Generalitat no ayudaba.

En lo referente a las ayudas económicas públicas, en un contexto en el que los intereses de los créditos estaban al 16-17%, a partir del 1989, los créditos se podían obtener, por ser un ARI, con 7 puntos de subvención por parte del estado. Fue un actor importante de impulso. En la medida que acaba la subrogación de intereses, se fueron incrementando las subvenciones a fondo perdido, hacia 1995.

La tesis en la que se trabajaba era que, si no arreglábamos el escenario no se conseguiría calidad de vivienda, y seguir con la recuperación. Es decir, que cuando el vecino tuviera la plaza arreglada era cuando rehabilitaba las fachadas, pero no antes. La rehabilitación privada vendría después, no se pueden iniciar ambos programas a la vez. Conseguiremos que la inversión sea privada en el momento en que no haya metástasis, ni yonkis, ni droga....

Una vez finalizado el programa de intervención, ¿consideras que tuvo algunos efectos relevantes no deseados?

Dos efectos, uno sobre el sector residencial privado y otro sobre la actividad. Las quejas ahora se sitúan sobre la exclusión residencial y sobre el boom turístico y hotelero.

Se debe considerar que inicialmente los hoteles cerraban, las condiciones no eran las adecuadas y el descenso de la población era importante. El ARI de Ciutat Vella estuvo acompañado de una extraordinaria programación. Joan Clos consiguió que el servicio de limpieza se implicara el triple, puesto que la percepción de la limpieza es muy importante. Asimismo, funciono muy bien la actividad de guardia urbana, que se implicó a fondo.

Fallamos de una manera estrepitosa con el fomento de la actividad económica. Un fallo también en programa de remodelación de barrios. La actividad económica es una línea de intervención, un plan estratégico que sobre todo evitar el monocultivo, permitirlo es un error. Ahora los temas sociales son mucho más complejos.

También nos equivocamos, y lo voy señalando en el marco del comité de asesores del "Pla de Barris", en hacer propietarios a los inquilinos con la finalidad de favorecer el arraigo y sin considerar en el efecto bumerang tenía la descalificación de viviendas. Ciertamente, a la vista de lo que ha pasado después.

En esos años el nivel de migración fue catalana, después de otras comunidades españolas. No estábamos preparados ni teníamos precedentes de la ola migratoria de la globalización del siglo XXI. Esta migración ha añadido problemas culturales y económicos de los que no teníamos precedentes, ha introducido nuevos factores. Si la intervención urbana se tuviera que afrontar hoy, requeriría planteamientos de antropólogos sociólogos, disciplinas que entonces no se tenían en cuenta.

Existe una legislación abundante sobre la intervención urbana, también en sus aspectos económicos. ¿Se hacen necesarios cambios normativos?

Considero que se debe flexibilizar más la normativa que tiene que ver con la transformación del tejido construido, puesto que la

intervención ha de estar por encima de una aplicación estricta de criterios de habitabilidad, o de movilidad o de paisaje urbano. Un paisajismo mal entendido, si atendemos por ejemplo a las dificultades en torno a la eficiencia energética.

Son dos aspectos diferentes: el ahorro de gasto público y los beneficios de la intervención urbana. La administración debería conseguir recuperar lo que ha invertido. El retorno fiscal del Estado, la Generalitat y el Ayuntamiento no son equitativos. En términos económicos, el estado aporta mucho menos de lo que recupera.

No obstante, el ayuntamiento continúa interviniendo a pesar de que el retorno fiscal sea mínimo, existe un conjunto de beneficios añadidos que lo justifican, en educación, en trabajo, en salud...

La administración con la finalidad de desarrollar proyectos de intervención urbana ha creado empresas dirigidas al proyecto, ahora el discurso se ha centrado en las posibilidades de capital público-privado. ¿Qué opinas sobre la creación de estructuras específicas de gestión?

Creé Reursa, que era una empresa de capital 100%, público, un modelo de auto organización de la administración, para evitar el colapso, la lentitud. Un modelo que consiste en crear una empresa por cada línea de negocio, que rinda cuentas, pero que este centrada en la eficiencia. En este contexto de empresas subsidiarias por líneas de negocio, quería crear una empresa de gestión patrimonial, otra de vivienda, otra de sectores de actividad económica, etc ...

Era una manera de incrementar la eficiencia, pero con la crisis económica, sobre todo desde 2011, se quiso reducir el sector público y el modelo se desvanece. Se consideraba que la eficiencia estaba en la concentración y que estas empresas, mal utilizadas, eran un riesgo de nidos de políticos en consejos de administración. Como lo ha sido Regesa, una empresa que acogió a políticos con excelentes salarios.

Debemos encontrar la manera de intervenir en la ciudad construida, pero es esencial considerar donde centrar la intervención. Residencia y trabajo han de poder convivir, salvo industrias específicas que necesiten emplazamientos singulares. Oficinas y residencia ya conviven, la industria también puede convivir. Sin duda, es posible trabajar en el mismo sector en que resides.

En estos momentos, disponemos de un gran número de polígonos industriales y estamos elaborando una catalogación del estado de obsolescencia y ocupación de cada uno de ellos. Son muchos los que están situados en la corona media del área metropolitana, en un estado de obsolescencia notable y su nivel de ocupación permitiría suponer la posible intervención en regeneración. Barrios con actividad económica y residencial.

Hemos de conseguir que sea un negocio no especulativo para el sector privado, para ello se deben crear empresas mixtas. El empresario ha de ayudar con unos beneficios adecuados.

Se piensa que evaluamos poco y recogemos pocos datos de las políticas de intervención urbana. ¿Consideras que se debe hacer algún esfuerzo en este sentido?

Es imprescindible.

Tenemos un retraso histórico en el asunto de la digitalización de las administraciones, en el tema de la evaluación. Por esta razón, los fondos europeos proponen esta prioridad en todos los proyectos, en todo aquello que promueva una cultura digital.

En estos momentos estoy intentando crear un gis, ya prácticamente resuelto, que nos permita tener un visor para identificar, entre otros temas, todo nuestro patrimonio de vivienda y que permita situarnos en la caracterizar los sectores de actividades económicas obsoletos. Una digitalización de la información. Para ello, contamos con la colaboración de los primeros expertos que he conocido trabajando en este tema, técnicos que utilizan datos abiertos de una forma gráfica extraordinaria

Desde el Concejo Asesor del Plan de Barrios, Oriol Nel.lo tiene obsesión por la evaluación, por incorporar datos e indicadores que permiten valorar el efecto del programa. Es fundamental.

Hoy, cualquier planteamiento debe de ir acompañado de una digitalización de toda la información, y de una capacidad analítica automatizada, que permita conjugar los datos que dispones y conjugarlos con los datos abiertos que son de acceso abierto a la administración, como el Censo, o el Catastro. Necesitamos generar instrumentos para la explotación de todos estos datos.

Creo que los trabajos de investigación elaborados por terceras personas, no son muy útiles, en el caso de nuestro contexto de

innovación que es mi responsabilidad. Debe de ser la administración, los equipos externos los veo en el ámbito de las auditorías, no del estudio. Puedes disponer de un observatorio o laboratorio interno de evaluación y a su vez, debe existir una auditoría de fiabilidad, este sí que ha de ser externa.

Aurora López, Arquitecta, profesora de urbanismo de la ETSAB, responsable del desarrollo urbanístico de la Marina.

Ha sido Gerente de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, arquitecta jefe y responsable del desarrollo de la transformación urbana del 22@.

Autora de numerosos artículos y ponencias y profunda conocedora de la ciudad y sus contextos urbanos.

Gran via 1002 19 de abril de 2022

En qué medida el liderazgo de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana debe de ser exclusivamente público. El mercado y las entidades sociales están reclamando su espacio. ¿Qué opinión tienes al respecto?

El establecimiento de las políticas generales debe hacerse a un nivel público, en el desarrollo pueden incorporarse los privados. Creo que la visión pública ha de prevalecer sobre la ejecución concreta, que puede ser privada.

El liderazgo es importante que sea público. Los promotores no entran en políticas, están interesados en colaborar, pero debe existir una estructura muy clara pública. El bien común está claro que es público.

La administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo y a su vez, por medidas de ayuda y fomento. ¿Dónde está el posicionamiento adecuado?

Considero que el camino a seguir debe ir de las políticas más colaborativas, a las más coercitivas. Es decir, si desde la colaboración no se alcanzan unos mínimos de entendimiento y acuerdo, necesariamente deberemos ir a otras opciones de carácter sancionador. Se debe hacer cumplir la ley y la norma, en primer lugar, mediante procesos de colaboración siempre que sea posible.

Que no se nos olvide que en ocasiones los propietarios no tienen recursos para abordar las necesidades de mantenimiento de los edificios. No siempre es fácil ni directo. Hace algunos años, los barrios degradados accedían en menor medida a las ayudas a la

rehabilitación, por diferentes motivos vinculados a su vulnerabilidad, no las solicitaban. Ahora esto ha cambiado.

¿Ves la necesidad de cambios normativos?

Tenemos un conjunto de leyes que se pueden aplicar hasta niveles muy extremos. Esencialmente se deben de tomar como punto de partida, los derechos y condicionantes legales que tenemos, y a partir de aquí, podemos proponer modificaciones como el 30% de vivienda, o limitación de uso de hoteles, etc... Esto se ha desarrollado aplicando las leyes que tenemos.

Desde fuera quizás se veía imposible, claro que es necesaria una visión más amplia de las estrictamente derivada de la ley, como ha sido en vivienda en la cuestión de cesión del 30%.

Disponemos recursos legales y debemos encontrar el punto para utilizarlos, si no, desarrollas la ley directamente.

Se ha considerado llegar a procesos expropiatorios. Puedes comprar o expropiar, en cualquier caso, la operación puede ser enormemente cara. Lo cierto es que al final, la expropiación en términos económicos acaba siendo una compra y después cabe rehabilitar. Por otro lado, las viviendas están ocupadas, lo que representa un coste y una complejidad añadida. Al final, la inversión necesaria es muy superior a la que pueden proporcionar otras opciones.

Una de las quejas habituales en los procesos de participación se centra en la escasa incidencia de las propuestas vecinales. ¿Cuál sería el nivel adecuado de corresponsabilidad y niveles de decisión con la administración?

Hemos de participar mucho, no sé cómo puede hacerse puesto que nos encontramos con población que por ellos mismos no tienen capacidad para decidir. Sería interesante dotarlos de técnicos que colaboren directamente y sean sus interlocutores. De no estar asesorados, decimos que se participa, si bien, en un ambiente en el que se presentan escenarios interesados mediante argumentos elaborados y convincentes. En estas situaciones la manipulación resulta evidente.

En el proceso de participación no se debe de llegar a definir políticas, puesto que corresponde a la administración, no obstante, si se debería llegar a un grado alto de implicación y un buen nivel de decisión. Ciertamente con la garantía de contar con un asesoramiento experto independiente.

Por otro lado, cabe considerar el desinterés de una buena parte de los ciudadanos por las políticas públicas. Incluso se llega a desconocer el propio barrio. En este contexto, son necesarios interlocutores representativos de los intereses ciudadanos. Frente a la legitimación de los intereses privados en los procesos de participación, se ha de establecer que la administración debe velar por el interés común y a su vez debe ser capaz de regular los intereses particulares. Esa es su misión.

Sumando complejidades, hay que reflexionar sobre las fricciones relativamente frecuentes que se producen entre técnicos municipales y sus políticos. El técnico ocasionalmente percibe injerencias y directrices en funciones que son de su exclusiva competencia.

En definitiva, todo plan tiene su nivel de participación, se llega a unas conclusiones y se toman decisiones. Lo importante no está en la cantidad de horas o reuniones que se realizan, sino en los pactos que se establecen y en la calidad de estos acuerdos. En mi opinión el éxito del proceso participativo está en los resultados.

Con la finalidad de gestionar la intervención urbana, la administración puede interiorizar nuevo personal, así mismo, crear empresas públicas dirigidas al proyecto.

Creo mucho en los beneficios que aportan las empresas públicas, trabajé durante muchos años en una. Tienen una visión global de todo el proceso muy superior que las estrictas estructuras de la administración. Al disponer de un ámbito territorial en el que se realiza todo el trabajo, se llega a un nivel de comprensión global muy importante. Si se considera la maquinaria y la estructura organizativa de la administración, no se puede llegar a este nivel de conocimiento.

El formato, si son funcionarios o trabajadores contratados no es lo importante, en cualquier caso, es una cuestión para valorar desde la perspectiva de la calidad técnica.

En la empresa pública no hay un afán de lucro, en la empresa privadas sí. En este sentido, la definición de la estrategia y la actuación general debe ser pública y en este sentido deben constituirse desde una mayoría pública. Creo que el modelo de empresa de capital público privado puede ser interesante.

En el contexto de la evaluación de las intervenciones públicas, ¿consideras que hay aspectos que no se evalúan?

Creo que son necesarios mecanismos de control y de verificación de los procesos de participación. Hay cosas que no funcionan y en este sentido, los procesos participativos deberían de ser una de las evaluaciones a realizar. Qué se quiere evaluar, cómo se ha hecho el proceso, o qué pasa una vez se ha desarrollado el proceso participativo.

Definido y consensado se debe continuar, de lo contrario el proceso no se acaba nunca. Es posible facilitar resultados por etapas, y finalmente surgen sorpresas sobre los resultados. En este contexto no se puede volver al inicio.

La administración elabora sus propias evaluaciones, asimismo, también contrata de gabinetes especializados, ¿Consideras que los evaluadores deben ser externos?

Las evaluaciones deben ser externas, constituye una garantía de que serán imparciales. En este sentido, debe de ser exigible tanto la externalización, como la imparcialidad.

En relación a las evaluaciones en un contexto general y en las propias del diseño del proyecto, un defecto de los técnicos municipales consiste en que pisan poco el territorio. Si no te aproximas, no puedes percibir muchos otros temas, aspectos importantes de detalle que no contemplan los documentos de evaluación.

En este sentido, elaborar otras cartografías, otros niveles de conocimiento, estaría bien a niveles de barrio, sensibilidades que a pequeña escala son apreciables.

La intervención pública urbana tiene sus particularidades, tanto en el desarrollo del plan urbanístico como en la regeneración urbana. ¿Consideras relevantes algún aspecto?

El ayuntamiento tiene sus limitaciones en relación a las intervenciones urbanas. En relación al desarrollo del plan urbanístico, se debe considerar que no son necesariamente fruto de especulación. Hay cargas urbanísticas muy altas. Cesiones de viales, zonas verdes, vivienda, urbanización...finalmente la licencia de obras. Es evidente que los promotores han de obtener algún beneficio, no trabaja si no obtiene un rendimiento. Aquí, en Barcelona, no se interviene sobre un suelo rural que se convierte en suelo urbano.

En otros casos, veo más un modelo de actuación como el realizado en Ciutat Vella, en la que era necesaria una intervención de regeneración. Si se dejan abandonados sectores de la ciudad, los niveles de degradación aumentan y consecuentemente la necesidad de volver a intervenir. Ahora lo estamos observando de nuevo en Ciutat Vella que está en retroceso.

La regeneración urbana se está reiniciando ahora en diversos entornos vulnerables de la ciudad, los criterios de intervención están en sintonía con una concepción social y urbana actualizada. Si bien, desde mi punto de vista, el ciudadano no percibe la oportunidad, sino que considera que la administración actúa con retraso, "ya tocaba. En estos momentos, modelos de intervención como el de las casas baratas de Bon Pastor no se harían.

Ciertamente, la intervención urbana debe ir acompañada de cuestiones sociales y económicas, no solamente es el pavimento de la calle. En la Marina lo estoy intentando en un contexto de intervención transversal. Transformación económica y social, de lo contrario, las cosas no funcionan.

Esta cuestión económica y social, no sé si se tiene suficientemente en cuenta en intervenciones de regeneración urbana.

Resulta evidente que las políticas urbanas han de traspasar los departamentos de la administración.

Jordi Martí. Abogado, Concejal y portavoz de JuntsxCat en el ayuntamiento de Barcelona. Presidente del comité ejecutivo de la Federación de Barcelona y presidente de la asociación ciudadana Barcelona 2020.

Ha sido: Concejal de Presidència y Territori de Barcelona y concejal del distrito de Sants-Montjuïc, Diputado del Parlament de Catalunya y jefe de gabinete de la Conselleria de Sanitat.

Político de una gran actividad, en permanente contacto con la ciudadanía e impulsor de numerosas iniciativas en Barcelona.

Casa Gran, 2 de marzo de 2022

En políticas de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana, ciertamente están buscando un rol tanto la sociedad civil, como sectores económicos, ¿Deben incorporarse a este liderazgo?

Hemos sostenido durante todo el mandato en relación a la vivienda, que el punto de partida es diferente en nuestro caso que en el de otros países. Expertos, de todas las ideologías, afirman que debemos hacer políticas públicas potentes, de alta inversión y sostenidas en el tiempo. En uno o dos mandatos no es posible arreglar nuestras carencias.

Por otro lado, el liderazgo debe ser público, público y muy fuerte. Si bien, siendo conscientes como también nos indican expertos tanto públicos como privados, que sin una colaboración público-privada bien engrasada y leal, todos los esfuerzos públicos difícilmente pueden alcanzar las necesidades del parque público y de protección de vivienda necesarios en la ciudad.

Por lo tanto, no es suficiente con disponer de recursos públicos y un liderazgo enérgico, si finalmente no conciertas con sectores privados. Son muchos operadores privados que tienen una voluntad sincera de colaborar con la administración, desde la promoción y desde la gestión, con el objeto de multiplicar resultados. Esto es así, hablamos de cooperativas, fundaciones y de muchos otros operadores vinculados con la administración, empresas mixtas, etc...

Es así de simple, si no conciertas no avanzas. No obstante, cabe indicar que no se ha contado con estos operadores privados que han manifestado su voluntad de participar, evidentemente con una rentabilidad mínima garantizada en un contexto de colaboración público-privada. Consideramos que falta esta base de actuación, no solamente en vivienda, sino en infraestructuras, en gestión de equipamientos, y en la gestión económica de la ciudad.

La administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo y a su vez, por medidas de acuerdo, de fomento y ayuda. ¿Debemos limitar los instrumentos coercitivos?

En el campo de la vivienda nueva o rehabilitación, estamos de acuerdo en que necesitamos todos los instrumentos a la vez, para poder alcanzar objetivos que nos hemos señalado. Finalmente, hemos coincidido en la necesidad de tener en cuenta todo aquello que sea favorable, desde el punto de vista de la promoción pública, de la concertación, desde el empleo de nuevas fórmulas. En este sentido, coincidimos en la necesidad de utilizar todos los instrumentos, con la finalidad de avanzar con el ritmo que requiere la ciudad.

Todo lo que sea fruto de convenio y acuerdo es positivo, no obstante, la administración no puede renunciar a la vía coercitiva y al soporte y cumplimiento de la ley. Deben existir incentivos positivos, más allá de sancionar, multar, expropiar, a mayores estímulos positivos mayor consenso. Está ampliamente comprobado, yo apuesto por el convenio y el consenso.

¿Cómo ves la financiación de las políticas de intervención urbana por parte de las administraciones públicas, frente al desequilibrio entre las aportaciones y fiscalidad?

Las cuestiones fiscales no es uno de los temas de mi especialidad, no obstante, sí que dialogamos a menudo con los sectores de la ciudad que se dedican a la promoción y rehabilitación, y ciertamente en estos foros se exponen quejas que tienen un contenido fiscal.

Ahora, todos esperan los fondos “Next Generation”, con el objeto que ayuden a financiar proyectos y obras de rehabilitación. Esto ha generado una gran expectativa, en cuanto a volumen de negocio, volumen de construcción y mejora de las fincas.

Las cuestiones fiscales son un tema de expertos economista, ciertamente existe una situación poco efectiva desde el punto de vista de las imposiciones y beneficios. Se pueden realizar inversiones, pero es necesaria una estructura fiscal que permita que se obtenga algún beneficio.

Si estas cuestiones son prioritarias para la administración, se debe establecer una política fiscal más efectiva que se traduzca en hechos concretos.

La legislación en relación a la intervención urbana, quizás sea redundante o susceptible de mejora ¿Necesitamos de cambios normativos?

Hemos impulsado dos comisiones de estudio con expertos de todo tipo y con conclusiones compartidas: Una sobre Vivienda, en general. En el contexto de cómo abordar el 30% de cesión, lo que ocurre con la vivienda de Protección Oficial en Barcelona, en cómo realizar grandes políticas de vivienda sostenidas en el tiempo.

Hemos impulsado también, otra comisión de estudio permanente sobre el modelo urbano, que incluye también la vivienda. Ambas desde una visión metropolitana, no tendrían sentido si no se abordan en este espacio.

Desde estas comisiones intentamos contribuir a enriquecer el debate político. Efectivamente, debe existir un debate en el ayuntamiento que amplíe el discurso y vaya más allá de la confrontación. Abrir las puertas del ayuntamiento para que participen profesionales en un debate técnico, de operadores, pero también social.

El debate técnico es fundamental, nadie tiene la verdad absoluta. Aunque, cuando se inician los procesos de gobierno y de gestión de las políticas públicas, las cuestiones a tratar son más complejas y complicadas.

Una de las quejas habituales en los procesos de participación se centra en la escasa incidencia de los procesos. Asimismo, en la medida que el ámbito es más reducido la participación aumenta. ¿Cuál sería el nivel adecuado de corresponsabilidad y de decisión?

En cuestiones de participación, la proximidad del gobierno es un valor en sí mismo y tiene cierta lógica.

Ciertamente hay una indiscutible crisis de participación, que es desigual según el barrio. Los participantes que encontramos en el desarrollo del proceso participativo de un proyecto, se limitan a la asociación de vecinos, la de comerciantes, cuatro vecinos interesados y algún profesional. Cierta crisis de participación que constatamos en el día a día. En los consejos de barrio, en audiencias públicas, cada vez hay menos participación en los barrios. En proyectos de rehabilitación o regeneración urbana, ocurre lo mismo.

Creo especialmente en la participación clásica reforzada a través de instrumentos de participación directa y vinculante. Disponemos de diferentes canales de participación, pero al final, de momento, estas normas de participación no funcionan.

No funcionan las consultas, sobre todo en grandes proyectos urbanos.

Cuando propones fomentar la participación, se pueden realizar todas las consultas del mundo a través de la web Participa. Consultas a nivel de barrio, de distrito, de ciudad, se deberían de hacer y esto es participación.

Supongamos que se somete a consulta un proyecto, a nivel de barrio o de ciudad, en el que la población participa y después ser consecuentes con el resultado.

Sea mediante funcionarios o empresas externas contratadas, es importante el rol de los expertos. Proporcionar elementos dinamizadores que fomenten la participación. Si bien los ciudadanos se quejan de que las empresas utilizan mecanismos que no son adecuados, que dirigen el resultado final de la participación.

Estas cuestiones son las que entiendo que fallan. Cuando te la juegas como administración, es cuando la consulta es vinculante.

Continuamente se producen tensiones entre los intereses públicos y los privados. ¿Cómo se debería resolver?

Mediante instrumentos para garantizar el debate público-privado. Se ha de poder canalizar también los intereses legítimos particulares, no se deben vulnerar. Ciertamente el interés público debe prevalecer sobre los intereses particulares. Aunque no se puede, de una manera discrecional, vulnerar intereses privados legítimos.

Es fundamental respaldar el principio de la seguridad jurídica. Hemos visto como intereses particulares han sido vulnerados con prepotencia. “Tenéis razón, pero nos veremos en el juzgado” esto está pasando y estamos asistiendo a casos de presunta violación de derechos.

Está claro que el interés colectivo y público debe prevalecer, pero respetando los intereses legítimos de particulares o de entidades.

Con la finalidad de gestionar los procesos de intervención urbana, la administración puede crear empresas públicas dirigidas al proyecto. Los nuevos fondos de ayuda apuestan por empresas de capital público privado. ¿Qué opinas sobre estos métodos de gestión?

Es evidente que la administración necesita instrumentos de gestión 100% públicos para ejecutar sus políticas, si bien, en función de los objetivos que se persigan, y del sector en que operes, debe tener la capacidad de crear y mantener empresas que sean totalmente municipales o crear o mantener estructuras mixtas.

Debe adaptarse en función de los objetivos y de los sectores en los que trabaja. La administración pública no está especializada en la gestión de vivienda social, de hecho, nadie lo ambiciona. Por eso, no tiene mucho sentido crear una nueva empresa, si ya existe otra, pongamos por caso una “non profit”, que puede encargarse de la gestión. Son estructuras más experimentadas en este tipo de gestión.

Es evidente que no se deben crear empresas públicas para todo. Lo que tiene sentido es la filosofía de colaboración pública privada. No es una novedad adaptar instrumentos en esta cooperación. La llave del éxito está en proyectos de colaboración, público privada.

Siempre desde el liderazgo público, marcando la planificación pública y evaluando resultados desde la vertiente pública. La gestión, irá en función de las características, del sector y de los tiempos. En este contexto, es positivo que la gestión se desarrolle en colaboración público-privada. Es más eficiente. Ciertamente, hay procesos en que la funcionarización debe ser del 100%, pero no en todos.

Que visión tienes sobre los estudios que se realizan o deben realizarse en todo el proceso. Evaluaciones previas, monitoreo en su ejecución y evaluaciones finales de impacto. ¿Qué opinas?

Tenemos una tradición en estructuras, programas, inversión en proyectos, sin embargo, hay poca tradición y poca práctica en la evaluación de resultados.

Hemos tenido cierto empeño con Elsa Artadi, precisamente en el sentido de que el gobierno rinda cuentas. En incorporar a la habitual evaluación cuantitativa en: inversiones, ejecución de proyectos... otra centrada en los resultados y en cómo se ha mejorado la situación en aquel sector. Esto apenas se hace.

Existe un déficit importante de retorno, que forma parte de la cultura política. No hay manera de conocer el impacto de los programas, no se evalúa lo suficiente. Además, como hay una hiperinflación de programas, de planes, y algunos de ellos muy parecidos y se solapan, hay un déficit muy importante de retorno y evaluación de los resultados.

Más allá del control económico, no tenemos manera de conocer mediante indicadores, cuales son los resultados sobre la actuación de la administración pública. Es importante el establecimiento de indicadores para mantener o reorientar políticas. Necesitamos de un retorno, y no necesitamos mantener el mismo presupuesto año tras año, lo que es absurdo. En barrios que decaen como el Raval, se hace necesario realizar estudios en profundidad sobre el tejido residencial.

La ciudad es multinivel, seguramente resulta adecuado el empleo de propuestas integrales y transversales. ¿Qué aspectos podemos contemplar?

Esta es la complejidad de la ciudad, la transversalidad de las intervenciones públicas y además de las dificultades en las temáticas, entender que esta complejidad la encontramos en lo pequeño y en lo grande.

Una "superilla", es: una operación transversal, una tipología de intervención que afecta en diferentes niveles y un proyecto que no puedes desarrollarla sin tener presente a todos los actores implicados, en la intervención es necesaria esta visión transversal. También en lo pequeño, como en la urbanización de una calle o de una plaza.

La administración debe optimizar la intervención en aquello que está peor desde una mirada transversal. Ciertamente resulta difícil este cosido transversal puesto que está estructurada en departamentos estancos, donde es relevante quién pone el dinero. Al final prima la parte política y la presupuestaria.

La importación del programa “Housing first”, fue un ejemplo de programa transversal en el contexto de atender personas vulnerables. No solamente incorporaba vivienda, también asistencia social, sanidad, ocupación laboral.

En políticas de rehabilitación o en regeneración urbana, ¿Cómo podríamos mejorar las intervenciones?

Al final en la rehabilitación debes de considerar que aspectos priorizas, temas estructurales, de accesibilidad, o también de eficiencia energética. Consideras que el gasto sea el más adecuado a las necesidades del territorio.

En barrios como el Raval que existían edificios ruinosos, se debía proponer una rehabilitación integral, por otro lado, en la ciudad tenemos un gran número de fincas construidas sin criterios de eficiencia energética, también a considerar. Resulta evidente que la administración ha de optimizar la intervención en viviendas en aquellos aspectos que están en peores condiciones.

La tipología de la propiedad es relevante. Una finca antigua, de uno o dos propietarios, tiene poco en común con una finca propiedad de un fondo de inversión. En función de las características de la propiedad, puedes establecer una u otra política de ayudas a la rehabilitación. No puede ser única, los condicionantes son diferentes. Las plusvalías que se generan son diferentes en ambos supuestos.

Los malos usos de la vivienda, en estos momentos son un problema grave. Existe una situación de déficit de vivienda y a su vez, de ocupación de todo tipo, no hablo de ocupaciones delictivas, sino de las de carácter de necesidad social que son tantos los que se merecen tener una vivienda, que la Mesa de Emergencias Sociales no tiene posibilidades de proporcionársela.

En este sentido, si pudiésemos disponer de todas esas viviendas ocupadas en la mesa de emergencias, seguramente mejoraríamos sustancialmente el problema y abriríamos la puerta a familias que lo necesitan.

Carles Martí. Licenciado en Filosofía, primer secretario de la federación de Barcelona del PSC de 2008 a 2014, y es miembro de la ejecutiva nacional.

Ha sido Concejal de Sarriá – Sant Gervasi y Concejal de Ciutat Vella, quinto Teniente de Alcalde y primer Teniente de Alcalde del ayuntamiento de Barcelona. Senador por Barcelona, ponente de iniciativas legislativas y de estudios del senado, y portavoz de diversas comisiones.

Profundo conocedor de la ciudad de Barcelona e impulsor de políticas urbanas.

Buenas Migas, 11 de marzo de 2022

En qué medida el liderazgo de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana debe de ser exclusivamente público. El mercado y las entidades sociales están reclamando su espacio. ¿Que opinión tienes al respecto?

Creo que el liderazgo debe ser claramente público, la visión estratégica de la ciudad es muy difícil que la asuma el mercado. El liderazgo es poliédrico, repercute en muchas direcciones que acaban afectando en el entorno y en la ciudad. Es necesario tener una visión clara, en profundidad y multisectorial, por lo tanto, solo puede ser público. En el caso de Barcelona, añadiría que solamente puede ser municipal, dada la gran capacidad de transformación del ayuntamiento.

En otros contextos es diferente, puesto que la capacidad del municipio puede ser pequeña y a su vez, con grandes necesidades de transformación. Es muy complejo en este escenario atender a amplios sectores del territorio. En estos casos, necesariamente se han de incorporar otros interlocutores.

Así mismo, el soporte en temas financieros en ocasiones plantea dificultades en cuanto a la relación del municipio con la Generalitat y con el estado. En cualquier caso, queda claro que el liderazgo debe ser claramente municipal.

En este contexto, la toma de decisiones también ha de ser pública. Mucho mejor si se llega a acuerdos, por cuestiones de recursos, y además por que las dinámicas del sector privado también aportan otra visión, otra perspectiva que creo que es integral. En este sentido, con anterioridad al momento de la ejecución y de cerrar decisiones, se debe haber consultado con el

mayor número de gente implicada: sector económico, tercer sector, vecinos...

Respecto a la aplicación de instrumentos legales en rehabilitación, la administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo o por medidas de ayuda y fomento. A su vez, la financiación de la intervención en rehabilitación, en Barcelona la sostiene fundamentalmente el ayuntamiento. ¿Dónde deberíamos estar situados?

Sobre todo, si son operaciones de envergadura, como filosofía es imprescindible una estrategia de convencimiento y de incorporación. Después la propia ejecución se verá beneficiada. Seguramente ocupa más tiempo al inicio, en el diseño y la planificación, si bien, después lo ganas evitando la oposición de campañas en contra, recursos legales, etc... En este sentido, si el núcleo principal está bien consensuado y existe una estrategia acompañada en la que todos tengan un papel, ayuda mucho en la velocidad de ejecución. No se puede permitir que los programas se paralicen, al final es contrario al proceso.

Cumplir plazos es muy importante: por las personas, los negocios, la propia moral del barrio. Se pueden proponer intervenciones acotadas, por fases, no obstante, se debe cumplir con las etapas. En este contexto, el convenio y el dialogo son imprescindibles.

Desde mi punto de vista, los instrumentos legales a utilizar, deben ser mecanismos que propicien la concertación, den fluidez y permitan cumplir con la programación. Efectivamente pueden ser más o menos dilatadas, pero es importante no romper las expectativas. Donde el ayuntamiento debe realizar esfuerzo y protagonismo es en el liderazgo, la misión será hacer que los programas funcionen.

Si como comentas la financiación de las políticas de rehabilitación las está sustentando mayoritariamente el ayuntamiento, es evidente que se está produciendo una situación excepcional. Los fondos deben provenir fundamentalmente de la Generalitat y del Estado, como mínimo en un 50% de las otras administraciones.

Los beneficios que aporta la intervención urbana son innegables, si bien, un aspecto es el desarrollo de los programas, ya que los barrios regenerados están plenamente justificados, y otro,

que el equilibrio de aportaciones económicas entre las administraciones sea justo.

Una de las quejas habituales en los procesos de participación se centra en la escasa incidencia de las propuestas vecinales. Cuál sería el nivel adecuado de corresponsabilidad y niveles de decisión con la administración.

La participación, en temas que afectan directamente los intereses y vida cotidiana, es imprescindible desde el punto de vista tanto teórico como realista. Cada vez más, es inevitable un alto nivel de información, la capacidad de sentirte en tu derecho, empoderado como ciudadano.

No es factible abordar la rehabilitación de un barrio sin tener interlocución, seguimiento, incorporación de ideas del tejido social y sobre todo de las personas que estarán afectadas. Es imprescindible e inevitable, puesto que, en el caso contrario, acabara surgiendo a través de denuncias y conflictos.

Si son proyectos estratégicos de rehabilitación, se deben desarrollar con transparencia, voluntad de dialogo, capacidad de incorporación de propuestas. Creo que es imprescindible.

Con la finalidad de gestionar los procesos de intervención urbana, la administración puede interiorizar nuevo personal, así mismo, crear empresas públicas dirigidas al proyecto. La Unión Europea apuesta por empresas de capital público privado. ¿Qué modelos son adecuados?

Depende de cada proyecto. Si son proyectos de transformación que pueden ser atractivos para el mercado en un determinado momento, quizás no sea necesaria demasiada cosa, si lo es menos, seguramente se debe interiorizar más. Las temáticas también inciden. Es una cuestión a evaluar caso por caso, a priori no soy partidario de un modelo, convendría adaptarse en función del tipo de intervención.

Si el contenido es importante, una empresa de gestión representa la mejor opción, dispones de una estructura dedicada exclusivamente al proyecto, tienes los mecanismos que facilitan mejor su gestión. En casos de poca envergadura, no compensa crear una empresa, menos si es de corta duración ya que es posible realizar la gestión directamente.

En el caso de barrios conflictivos, quizás la visión integral es más adecuada y la internalización más necesaria. A priori no descarto ni me apunto a ninguno de los modelos, los condiciona el entorno, el proyecto, la envergadura...

En la intervención, porque se debe proponer una planificación, después, se deben crear los instrumentos para desarrollarla. La lógica que no entienden las personas son los cambios de la administración en las políticas, en los presupuestos, ... Lo que mina realmente es no poder cumplir con lo planeado, el criterio esencial es cumplir con expectativas y tiempos.

Que visión tienes sobre los estudios que se realizan en el proceso. Evaluaciones previas, monitoreo en su ejecución y evaluaciones finales de impacto.

La evaluación en el monitoreo y el balance posterior es importante. En estos procesos más que los datos, que son importantes, lo significativo es el contacto con la gente, el pulso con los vecinos, negocios, empresas. El conocimiento ha de estar aquí, con transparencia, esto forma parte del liderazgo. A los datos les corresponde ayudar y complementar.

Las evaluaciones posteriores son un instrumento útil para interlocutores que no están ni viven el proceso, como otras administraciones, o para el estudio de expertos y personas interesadas. Es adecuado disponer de datos de evaluaciones posteriores para conocer la intervención, o establecer conclusiones teóricas, presentar observaciones... Para quienes lo gestionan, el planeamiento estratégico es fundamental.

En el camino se establecen negociaciones, esta flexibilidad la proporciona el pulso que se toma. Por otro lado, datos si, tantos como puedas para interlocutar con quienes no están, y no tanto para el plan estratégico.

En la intervención urbana, en ocasiones no se obtienen los resultados que se pretendían, o no todos ellos. ¿Cuál es tu opinión?

Lo que realmente es negativo, es no hacer nada. En ocasiones se pueden encontrar equivocaciones en el planteamiento y esto acaba produciendo algún nivel de gentrificación, pero no hacer nada es peor y la degradación resulta negativa para todos, tiene un

crecimiento exponencial. Siempre es necesario intervenir cuando un entorno se degrada, cuando el ecosistema que soporta el barrio se rompe y se va degradando, la opción es intervenir.

Un ejemplo paradigmático fue “Can Tunis”, se esperó y consecuentemente se llegó a niveles de degradación en los que era imposible reconducir el barrio y se tuvo que demoler. En Ciudad Meridiana, en San Cosme, se debe intervenir. Si observas la historia de los barrios, compruebas circunstancias cambiantes que orientan la necesidad de una intervención. Es la obligación del ayuntamiento.

En cuestiones urbanísticas, el ayuntamiento ha de garantizar la conectividad entre los barrios, deben dialogar entre ellos, deben ser permeables. Es posible iniciar programas de rehabilitación, o incrementar zonas verdes, cuestiones que no impiden romper el dialogo entre barrios y de estos con la ciudad. El barrio en exclusividad para el vecino no tiene mucho sentido sin este dialogo más amplio. El centro de la ciudad Ciutat Vella lo rehabilitamos para que fuera un lugar de encuentro.

Carles Blasco. Arquitecto, fue director general de la sociedad Foment de Ciutat Vella SA, empresa encargada de la gestión de la transformación urbana del centro histórico de Barcelona. También director general de Proeixample SA, con objetivos equivalentes. Ambas empresas dedicadas a la gestión de programas urbanos con un perfil de economía mixta.

Previamente fue director de la Agencia de Promoció del Carmel i Entorns SA. Cuenta con una dilatada experiencia en gestión de proyectos de renovación urbana.

Experto en los entresijos de la gestión de los programas urbanos y su gobernanza.

Ca l'Andreu, 8 de marzo de 2022.

En relación a la intervención pública en intervención urbana en tejidos residenciales consolidados, ¿cuál es tu visión desde tu experiencia?

Siempre, históricamente nos hemos dedicado a la piedra, al contenedor, en creación de vivienda, equipamientos, rehabilitación de edificios, etc... Si bien, tan importante es intervenir en la piedra como lo es en las personas, ya que al regenerar barrios degradados se hace necesario no provocar procesos de gentrificación, y para evitarlos, el camino está en la mixticidad. Efectivamente, se ha de intervenir globalmente y en esta línea, también se deben dirigir los usos comerciales, evitando el comercio exclusivo.

Es conveniente desde su diseño considerar las especificidades que deben asumir los barrios cuando acaben un proceso de intervención. De no hacerlo, reproduciremos modelos y resultados con algunas consecuencias adversas. En la intervención en Ciutat Vella, también se han producido. Ahora observamos, entre otros, altos índices de pobreza en ámbitos de concentración de inmigración y un tipo de pobreza dedicada a actividades marginales como la droga, entre otras. Ahora disponemos de un conocimiento profundo sobre el tejido construido y social de los barrios que nos permite este abordaje.

En la medida que se dispone de un poder adquisitivo más alto, se asciende en la escala social y se abandonan los barrios más pobres. Este espacio es ocupado por quienes no disponen de recursos, consecuentemente a pesar de iniciar políticas de rehabilitación, resulta muy difícil levantar y transformar el barrio.

En “Ca n’Anglada”, un barrio de Terrassa, sencillamente experimento un proceso importante de asentamiento de inmigración, esta realidad modifica el barrio y consecuentemente el precio de la vivienda es más económico. Lo mismo se ha producido también en “La Torrassa” en Hospitalet de Llobregat, con una fuerte inmigración. Todo esto acaba transformando el barrio, puesto que la cultura de la nueva gente es diferente a la nuestra.

No encontraremos las mismas casuísticas en todos los casos, es diferente según país de procedencia. Si bien es común que, frente a la precariedad de los estándares de vivienda en sus países de origen, se haya adquirido una cultura de uso intensivo del espacio público. Culturas que no son ni mejor ni peor, solamente diferentes a la nuestra.

Los planes de barrios incorporan programas de intervención dirigidos a las personas además de equipamientos, la vivienda o en el tejido comercial. No queda más remedio, de lo contrario no avanzaremos.

Se han comentado los efectos y el origen de la gentrificación en Barcelona. Desde tu punto de vista, ¿cuáles son las razones para la gentrificación y su contexto?

Los grandes operadores inmobiliarios buscan el mayor beneficio posible a su inversión, es decir, proporcionar vivienda a las rentas más altas. Consecuentemente se propicia la expulsión de sectores populares que no pueden acceder a los costes de la vivienda.

En la intervención en Ciutat Vella, el ejemplo de la Rambla del Raval, incorpora esta mixticidad de usos que comentábamos: nuevos edificios de viviendas promovidos por cooperativas, un hotel, equipamientos, junto a programas de fomento de la rehabilitación de edificios de viviendas.

En Ciutat Vella se ha quedado la gente y se han incorporado turistas, y ciertamente existe una tensión en el mercado inmobiliario. Contrariamente en Ciudad Meridiana, que incorpora un alto nivel de población con escaso poder adquisitivo, y una población que incluye grupos dedicados a actividades delictivas. Aquí, en estos barrios, no hay especulación lo que si la hay son mafias.

El reto radica en como intervenimos, teniendo la capacidad de inversión privada y pública arreglar el edificio, pero sin expulsar a la población más vulnerable.

Con la finalidad de gestionar los procesos de intervención urbana, la administración puede crear empresas públicas dirigidas al proyecto. ¿Qué ventajas pueden tener?

Una empresa específica de gestión, también si es de economía mixta, como mínimo permite una anticipación a los efectos de la intervención urbana. Al disponer de información de primera mano, es posible anticiparse con la finalidad de proponer estrategias. En este sentido, se ha de valorar cómo quedan las plusvalías generadas por la intervención. En nuestro caso, tanto en Ciutat Vella como en el Ensanche. A su vez, es importante considerar que el capital privado debe obtener algún beneficio, si se pretende contar con su participación.

En Procivesa, su director Jaume Casanovas tenía un plan que no pudo desarrollar por falta de recursos económicos. Con anterioridad al inicio de la operación urbanística de la Rambla del Raval, se proponía comprar locales en planta baja, locales que estaban vacíos, con el objeto de controlar los usos a que se destinarían.

La aprobación de un plan de usos tiene su efecto a medio y largo plazo, en el supuesto de una intervención de compra es diferente y más ágil. Por otro lado, con independencia del adecuado control de usos, la relación coste beneficio es positiva.

Un ejemplo es la "HIGH LINE" de Nueva York, que operó sobre terrenos y playas de vías propiedad de una compañía de ferrocarril. La intervención consigue la puesta en valor de unos terrenos inicialmente marginales. En primer lugar, se constituyó una sociedad mixta. Se trató de invertir en toda la zona a cambio de dar edificabilidad a las fincas vecinas, que generaban plusvalías y que luego se recuperaban mediante cuotas de urbanización. Un ejemplo en el que a una zona completamente degradada se le da la vuelta.

Otro ejemplo es el de la "SEMAPA" (Société d'Economie Mixte d'Aménagement de Paris) en el Distrito 13º de París, que desarrolla un programa de remodelación urbana de 130 Ha, al lado izquierdo del Sena, en parte sobre la playa de vías de la estación

d'Austerlitz, para la construcción de viviendas sociales, vivienda libre, equipamientos, comercial

En entornos degradados, las potencialidades del territorio son escasas, en este sentido la reforma de los barrios y de la población, se asegura a fuerza del empleo de recursos públicos. Si bien, no se dispone del control sobre la propiedad, como ocurre en otros países.

En este sentido, en Francia cuentan con un cuantioso parque público de alquiler, en el que la renta de la vivienda se establece en relación a los ingresos. Esto supone que, en un contexto de mejora en la renta familiar, se acaba pagando por la vivienda pública, un valor equivalente al de mercado; en cuyo caso, resulta habitual el cambio de vivienda. Ciertamente, se continúa teniendo una bolsa importante de pobreza.

Desde mi punto de vista, las empresas las dirigen personas, y depende de estas que una empresa, aunque sea absolutamente capitalista, incorpore una parte de conciencia social. El capitalista puro ya no sirve para nada. La cuestión siempre es ganar los dos.

En la intervención en rehabilitación y regeneración urbana, en la medida que avanzan los modelos, se van sumando nuevas perspectivas. ¿Qué problemáticas e iniciativas pueden ser relevantes?

El soporte político a las intervenciones urbanas tiene periodos de cuatro años, relacionados directamente con los procesos electorales. Por otro lado, la necesidad de los barrios requiere intervenciones continuadas y periodos temporales más largos. Las políticas de intervención deben desarrollarse a largo plazo esta es una de las cuestiones importantes a resolver.

Por otro lado, la orientación de las políticas públicas, deben enfocarse en resolver cuestiones, como el acceso a la vivienda. En el momento en que la administración disponga de suficientes viviendas, podrá incidir en el mercado del alquiler.

La compra de un edificio o la cesión por un periodo pongamos de veinte años, en cualquiera de los dos supuestos, se puede acceder mediante una compensación económica. En el primer caso, una compra, se desarrolla el programa de rehabilitación y alquiler asequible. En el segundo, el diferencial de rentas lo asume la administración.

Contamos con edificios con baja rentabilidad, con alquileres bajos, en los que la propiedad no tiene capacidad de reinvertir puesto que no recupera la inversión. En este sentido, se hace

necesario un programa de intervención en el que el conocimiento en detalle de los edificios es imprescindible. No puede haber equivocaciones de importancia en el diagnóstico, el equivalente médico sería un TAC.

Anna Terra. Politóloga. Es directora general de Foment Ciutat SA, empresa municipal encargada de la gestión del “Pla de Barris” de Barcelona.

Ha sido directora del departamento de Proyectos estratégicos en Foment de Ciutat Vella, y ha liderado los proyectos de la ley de barrios en la Barceloneta y del Raval. También, fue técnica de participación ciudadana en Cardona y consultora de estrategia corporativa en Manresa.

Experta e implicada y en la gestión de proyectos urbanos integrales, en los que la ciudadanía juega un rol importante.

Foment Ciutat, 25 de mayo de 2022

En políticas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana, ciertamente están buscando un rol tanto la sociedad civil, como sectores económicos, ¿Deben incorporarse a este liderazgo?

Responderé en el contexto de nuestras líneas de intervención, de nuestros proyectos, del trabajo que desarrollamos en los barrios más vulnerables de la ciudad.

Los objetivos del “Pla de Barris”, no tendrían sentido sin la voluntad de trabajarlos de forma conjunta y compartida con todo el tejido asociativo del barrio. Siempre partiendo de esta premisa.

Tiene una doble lógica: una intervención integral, ya que pretende incidir en todas las capas que intervienen en la regeneración del barrio y también tiene la lógica, como no puede ser de otra manera, de trabajar de manera transversal conjuntamente con todo aquel que tenga que ver con los problemas a resolver.

Es evidente que todos los agentes que tienen que ver con la intervención a desarrollar, deben de estar vinculados tanto en la propia definición del plan de acción, en ese ámbito, como en todo su desarrollo.

En este sentido, hemos conducido el proceso de definición de cada uno de los barrios, en el sentido global de proyecto. Siempre partiendo de un primer análisis y una primera detección de necesidades y a la vez de oportunidades. No se trata sólo de resolver problemáticas, sino de detectar que oportunidades ocultas tienen nuestros barrios, y a su vez, como podemos trabajar para potenciarlas. Es más también esto, no exclusivamente la cuestión de resolver de resolver problemas, si no de fomentar cosas positivas.

Partimos de este análisis del barrio y siempre se hace de manera conjunta con todo el entorno asociativo. Es decir, no solamente las entidades, con todos los agentes que están trabajando

en el barrio. Respecto a la cuestión de cómo debe estar implicado el sector privado, consideramos que es imprescindible la implicación de vecinos y vecinas, sin ellos, el “Pla de Barris” no tendría sentido.

La estructura de gestión que hemos organizado ya está pensada de esta manera, puesto que disponemos de equipos que están desplegados en los barrios. De este modo, cada uno dispone de un referente, el o la “Cap de Projecte”, que cada día está allí “In situ”, en unas oficinas en el territorio, trabajando en aquel barrio desde la proximidad. Puesto que es imprescindible la implicación ciudadana y vecinal.

Otra cuestión más compleja, en relación con la pregunta, se responde en el sentido que no trabajamos desde la lógica de la explotación de negocio y consecuentemente no tenemos esta mirada sobre cómo deberíamos implicar, a través de otros niveles del ayuntamiento, al sector privado. Ciertamente en alguno de programas del “Pla de Barris”, consideramos la línea de la ocupación, implicando al sector empresarial. Una línea económica para trabajar la regeneración de los barrios, en la mejora las rentas. Trabajar la ocupación en estos barrios es imprescindible.

La ONU, la Unión Europea, los estados, las regiones y municipios, están indicando que se debe intervenir en políticas urbanas integrales en entornos vulnerables. ¿Qué aspectos favorables encuentras en vuestro trabajo en estos barrios?

Podemos valorar aspectos positivos en entornos vulnerables, puesto que trabajamos en algún barrio que no lo es tanto, y resulta un elemento de comparación que a veces hemos evidenciado en la mesa del “Pla de Barris”, ya que no encaja tanto.

En entornos urbanos que tiene grandes necesidades, la lógica de trabajo y la manera de compartir y de transformar el tejido, es extraordinariamente colaborativo. Se generan espacios de trabajo compartido, mucho más profundos y con una lógica mucho menos clientelar.

El Raval es uno de los barrios más vulnerables que tenemos en la ciudad. Un barrio con tantas necesidades provoca que la suma sea muy potente, la suma en tipologías: la suma de entidades, del tercer sector que ya están trabajando aquí, la suma del vecino o vecina individual, que también tiene este punto de compromiso.

Es cierto que requiere de mucho más trabajo, en encontrar espacios comunitarios, en encontrar espacios de relación que provocan que el proyecto entre bien. Un trabajo que requiere mucha

dedicación, si bien genera numerosas alianzas y eso ocurre en entornos vulnerables.

Contrariamente, trabajamos en algún barrio no tan vulnerable, en el que el tejido asociativo tiene otra lógica, se utilizan instrumentos de presión. En este contexto, las herramientas colaborativas son más difíciles de trabajar. Un barrio de difícil manejo, y ciertamente las aportaciones del “Pla de Barris” son muy necesarias.

Se valora la suma, no sólo a nivel de inversión, si no también a nivel de lo que desde proyectos innovadores se puede aportar. En este sentido, la percepción que se tienen sobre la inclusión en el “Pla de Barris” es de expectativa.

Los entornos vulnerables, permiten un acompañamiento mayor, consecuentemente el trabajo compartido con nuestros equipos es muy rico. Se puede encontrar una asociación de vecinos enrocada en la crítica, si bien, dispones de otras muchas alianzas. Además, es un entorno que, aunque parezca extraño, se tiene un nivel de enraizamiento vecinal y de identidad bastante claro.

Las características del sistema asociativo, imagino que serán diferentes en función del barrio.

Si, está claro, barrios como el Raval, tienen un gran tejido asociativo y entidades muy profesionalizadas. El hecho de que las entidades fuesen tantas posibilitó su acercamiento, en otros entornos no disponen ni del nivel ni de este grado de profesionalización. En cualquier caso, existe un tejido asociativo en todos los barrios.

En las recientes jornadas, “ Las nuevas políticas de rehabilitación urbana: necesidades y perspectivas “, oí nuevamente que los barrios vulnerables eran débiles a nivel de implicación vecinal y de tejido asociativo. No estoy tan de acuerdo con esta tesis. Trabajamos en barrios vulnerables en los que la implicación vecinal es muy clara, quiero decir que, si bien no tienen un tejido asociativo profesionalizado, la implicación existe.

La administración en la intervención urbana usa dos tipos de instrumentos diferentes y antagónicos. Uno de carácter coercitivo, como órdenes de ejecución de obras y, por otro lado, el convenio, el acuerdo, la subvención. ¿Dónde debe situarlas la administración?

Creo que deben existir ambas y que deben ser complementarias. Desde aquí tenemos un ejemplo muy claro, el “Pla Dintres”, también una experiencia que ahora se desarrolla en el Carmel.

Creo que es correcto que las dos vías vayan de la mano, la administración, al final, tiene la responsabilidad de instruir la vía coercitiva en situaciones de incumpliendo de la norma.

Otra cuestión es, el por qué, el cómo, el momento y de qué manera ejecutamos estas funciones de nivel municipal. La vía coercitiva debe aplicarse a quien realmente tenga capacidad para solucionar aquello que se le está ordenando. En el “Pla Dintres”, aplicábamos esta vía coercitiva en edificios sin ningún tipo de mantenimiento. Estaba dirigida a propietarios que incumplían el deber de mantenimiento de la finca, con la voluntad y seguridad que el deterioro del edificio iría incrementándose, puesto que el objetivo final era una renovación completa.

Ahora, son comunidades de propietarios que reciben órdenes de conservación, que no han podido realizar las obras puesto que no disponen de los recursos económicos para hacerlo. De una manera imperativa, se ordena una ejecución de obras en un contexto de comunidad desestructurada. Una situación abordable mediante el acompañamiento que se requiera, y aquí es donde encajan las oportunidades del “Pla de Barris”, como el programa de Fincas de Alta Complejidad o “Habita Carmel”, un proyecto que nosotros lo encontramos ya conceptualizado, creado desde disciplina urbanística y el distrito, con una lógica clara desde el cumplimiento de la normativa.

El mismo distrito viene a buscar la metodología del “Pla de Barris” y así nos lo pide. Desde disciplina urbanística, no se lideró en ese momento, puesto que no es posible acercarse al Carmel explicando que se pretende iniciar un programa coercitivo para regularizar situaciones de infravivienda.

Evidentemente, somos conscientes de las posibilidades que tiene, de lo que supondrá el día que accedas a viviendas que realmente es imposible regularizar. En este sentido, lo que proponemos finalmente consiste en acondicionar interiores de viviendas que es posible regularizar. Se pensó en resultados más amplios, no es que no esté funcionando, se están resolviendo pocas situaciones que estaban fuera de la legalidad. En este contexto se hace necesario positivar la estrategia, positivar el discurso de cara al barrio, y evidenciar la legalidad. El relato ha de ser de fomento de la rehabilitación.

Creo que ambas vías han de ir en paralelo, y complementarse cuando estás trabajando en entornos vulnerables.

La legislación en el contexto de la rehabilitación y regeneración urbana es profusa y en ocasiones se solapa. Desde la experiencia en la gestión del “Pla de Barris”, ¿Qué aspectos consideras que dificultan la gestión y qué aportaciones podrían ser útiles?

Las barreras mayores que nos podemos encontrar quizás pueden estar en nuestro programa de Fincas de Alta Complejidad.

Una, sería la lentitud del procedimiento de gestión de las ayudas, en ocasiones muy lento, que contrasta con la agilidad de intervención que requiere el “Pla de Barris. Dispones de equipos choque trabajando en los barrios para activar la transformación, para que las cosas pasen rápidas, pero al final los canales formales de que se dispone para que las cosas pasen, son los ordinarios.

Quiero decir que las Fincas de Alta Complejidad, finalmente se incluyen en la convocatoria de subvenciones del Consorcio de Vivienda. Una convocatoria que debe pasar por toda una tramitación para aprobarse, y que se ha retrasado meses en aprobarse, y que, a su vez contiene todos los trámites administrativos que regulan el acceso a las ayudas.

Nos ha ocurrido trabajar la rehabilitación de una finca con urgencia y tener que contactar con los distritos, en un contexto de favor, puesto que disponer de esa licencia es súper urgente. La cuestión es difícil, fuerzas la máquina para que las cosas funcionen y finalmente el trámite es el mismo que el ordinario.

Un tema más complejo, que no tenemos resuelto, es el de la fiscalidad de las ayudas económicas. Están dirigidas a entornos vulnerables y que finalmente son contraproducentes, por la obligación de declararla como ingresos y por su incompatibilidad con otras ayudas de soporte social.

Otra cuestión se centra en el desarrollo de actuaciones transformadoras para un barrio en cuestiones de tramitación urbanística. Los procesos urbanísticos tienen tiempos diferentes que contrastan con nuestra lógica de plan de choque rápido, en la que se dispone de una inyección de inversión concentrada en poco tiempo. Esto provoca que, los temas centrales de la transformación de ese barrio, que realmente revertirían más las dinámicas, el “Pla de Barris” no lo pueda abordar, puesto que están en un horizonte que se escapa de sus objetivos.

¿Habéis considerado otras fórmulas de financiación?

No hemos considerado mucho más que esos complementos de financiación vinculados a entidades bancarias con comisiones especiales relacionadas con el acompañamiento.

Hemos pensado en que ha de existir un financiamiento más compartido entre diferentes administraciones responsables de la regeneración de estos barrios que están en el cinturón de Barcelona. En un contexto de corresponsabilidad de otras administraciones respecto a impulsar este tipo de programas. El “Pla de Barris” se está ejecutando con recursos exclusivamente municipales, no ha habido corresponsabilidad por parte de otras administraciones.

Si bien las subvenciones fomentan procesos de rehabilitación, seguramente sería interesante acordar un sistema centrado en el convenio, que permitiera en un momento dado resolver casos puntuales.

Existen diferentes niveles de participación ciudadana, además, la legislación obliga a las administraciones a fomentar y establecer espacios de participación. Desde vuestra experiencia, ¿Dónde debería situarse el nivel de decisión y corresponsabilidad ciudadana?

La participación normalizada para nosotros es una etapa, en cierto sentido, bastante superada. Desde 2016 teníamos claro que en la redefinición del espacio público o en la regeneración de viviendas, debíamos proceder de forma participada. Creo que esta es una línea que hemos mantenido, intentando innovar a la hora de impulsar proyectos, e intentando aproximarnos a colectivos diversos que están en nuestros barrios, lo que no siempre es fácil. Últimamente hemos insistido en nuevas incorporaciones desde la lógica cultural, ya que trabajamos en barrios muy diversos.

Está claro, este nivel de gestión pública creo que ya lo hemos superado. Algo muy diferente es el trabajo comunitario, colaborativo de la coproducción del día a día, con esta gestión compartida que, para mí, descansa en la capacidad del propio equipo, de ir trabajando alianzas desde la informalidad. No es un método como el de participación que tiene una metodología de manual.

Ahora tenemos un encargo para la dinamización del barrio de Sant Antoni. En este contexto, es posible contratar empresas que generen muchas actividades. Sin embargo, desde el “Pla de Barris, y supone una de las claves del proyecto, tenemos ese valor añadido de trabajo desde la proximidad.

Al acercarse al barrio, lo primero que se puede hacer es hablar con el equipo de gestión de conflictos, que llevan meses trabajando

allí. No llegamos nosotros a resolver lo que está pasando, llevan meses picando piedra en Sant Antoni, asimilando todos los conflictos que allí tienen.

También, puedes hablar con los cuerpos de seguridad que también están allí, puedes hablar con todas las entidades, y operamos en este contexto “de hormiguita” que quizás no es tan evidente como un proceso de participación, porque es muy individual. Hablar con cada uno, este es el día a día, pues ir encontrando todas estas relaciones comunitarias y con todo ello, estás seguro de aquello que se concibe finalmente se terminará haciendo. Se puede llamar coproducción, se puede llamar colaboración, lo cierto es que existe un desarrollo de la intervención urbana mucho más compartido.

Disponemos de datos y cálculos sobre el trabajo en los barrios y así podemos conocer cuántas acciones han sido coproducidas, cuantas han estado participadas y también disponemos de cálculos sobre el grado de innovación que ha generado el “Pla de Barris”

Para mí lo importante es esta acción comunitaria en el día a día de tu trabajo, y que en todo lo que hagas, le pongas esta mirada de proximidad. La participación es una cuestión y el trabajo comunitario creo que es otra, mucho más rica por lo que tú dejas allí.

Se ha puesto en evidencia que las entidades sociales se encuentran insuficientemente asesoradas en cuestiones técnica, y que, por otro lado la administración dispone de buenos profesionales. ¿Debería proporcionárseles un asesoramiento externo imparcial?, Asimismo, un sistema de expertos que tutelen el proceso ¿Sería correcto?

Existen algunos casos y antecedentes municipales en los que se ha aportado una financiación extra con la finalidad que una entidad tenga un experto que haga de interlocutor con el vecindario. Es muy complejo.

Creo que el modelo puede funcionar, pero también y es lo que pienso realmente es que se debe generar la capacidad de trabajo compartido. En este sentido, nuestros técnicos no deberían dialogar con otro técnico, como si viviéramos en otra dimensión, lo recomendable sería situarse al nivel de la vecina, porque la vecina sabe unas cosas diferentes de las que conoce el técnico, igualmente valiosas.

Quizás como técnico conoces muy bien cómo proyectar la transformación de un parque, pero la vecina que es la que ha de ir cada día y sabe muy bien las necesidades que tiene. Ciertamente se podría proporcionar un técnico representante, si bien, somos nosotros quienes deberíamos ser sus representantes y tener la

capacidad de entender sus necesidades. No se trata de ponerles un referente.

En la presentación del parque del Turó de la Peira, valoré positivamente la capacidad del arquitecto de posicionarse, no desde una visión técnica, sino en un contexto coloquial y comprensible. La cuestión debería ir por aquí.

Una crítica ciudadana habitual es que los técnicos municipales pisan poco el territorio.

Si el vecindario no confía en que la administración resolverá técnicamente sus necesidades, y necesita un técnico externo en quien apoyarse, deberíamos reflexionar sobre el por qué se está generando esta situación en este entorno vecinal.

Para asumir esta función creamos jefes de proyecto que establecen una rótula entre lo que necesita la vecina y después generan el vínculo con BIMSA (Barcelona Inversiones Municipales SA), entre el arquitecto contratado, entre el distrito... Yo creo que debemos proporcionar una buena articulación entre todos los implicados en ese proceso y generar una esfera de confianzas compartida.

Se debe valorar el esfuerzo que hacen aquellos vecinos y vecinas, en reuniones con trabajadores de la administración que no están haciendo ningún esfuerzo por hablar su lenguaje. Ellos, hacen el esfuerzo de estar allí hablando de conceptos legales, de conceptos técnicos a nivel jurídico, y pienso que seguramente somos nosotros quienes deberíamos hacerlo. Si los vecinos se esfuerzan por entender y hablar nuestro lenguaje, deberíamos también aplicarnos nosotros.

La administración tiene la posibilidad de generar empresas enfocadas al desarrollo de proyectos, ¿Qué opinión tienes sobre esta tipología de empresas?

Evidentemente las bondades que observo en este modelo, forma parte de lo que intentamos hacer todos los días, ciertamente estando dentro de la estructura municipal. Estamos sujetos a la misma Ley de Contratos del Sector Público exactamente igual que cualquier otro departamento, distrito, área, o ente municipal, no tenemos más flexibilidad.

Ciertamente tenemos la flexibilidad de poder hacer estos contratos vinculados a proyectos que te permiten en el marco de "Pla de Barris", afinar mucho, ir al perfil que buscas y que realmente necesitas para impulsar ese proyecto. Eso genera muchas más oportunidades de éxito, ya que se dispone del profesional adecuado

para la estructura del equipo y permite impulsar nuevas líneas y posibilitar una mejor adaptación a los objetivos y necesidades del encargo. Creo que en este contexto suma.

Considero que el modelo del “Pla de Barris”, crea un referente en el ayuntamiento. Se están realizando numerosas gestiones y hemos tenido una capacidad, desde el 2016, de trabajar conjuntamente con la estructura ordinaria municipal y de generar confianza. Esto genera que todos piensen que una sociedad municipal les suma y no se contrapone en nada. Creo que también la clave está en ser muy disciplinado, en asumir cuál es nuestro papel, cuando lideramos y cuando no, en el sentido que somos una operativa. A veces también es difícil para nosotros asumirlo.

Por eso, estamos para hacer que las cosas pasen, pero cuando pasan, no somos los directores. Claro que sí, que estas gestionando y facilitado muchas cosas, pero que no son tuyas.

El contexto es la gestión adecuada de los proyectos. ¿Empresas de gestión?

Exacto y en ocasiones no es sencillo, en otro contexto hubiéramos creado otro equipo con otras pretensiones, en otra línea de aspiraciones, con otra dirección. Tenemos muy claro que operamos en el contexto que los proyectos sean viables, en aquello que la organización quiere que pase, y creo que el modelo funciona.

Como ejemplo, el tándem que hemos formado con la dirección de patrimonio del ayuntamiento, impulsando toda una línea patrimonial de adquisición de plantas bajas en la ciudad. Nosotros hemos realizado la función de secretaría técnica, lo que supone un modelo de innovación en la gestión pública y en la gobernanza. No tenemos antecedentes.

En periodos anteriores, las sociedades municipales tenían una capacidad y una voluntad tan fuerte, que podían generar confrontación y ser un elemento de contrapoder. Ahora no, está claro.

Entiendo que este modelo de sociedades municipales que trabajan para que el ayuntamiento pueda realizar tareas desde una lógica operativa, es un modelo que está funcionando. Como comentan desde BIMSA, “tengo un encargo y ejecuto lo que me piden”.

En el contexto de gobernanza, hemos considerado la participación ciudadana, pero también se debe tener presente la complejidad de las relaciones interadministrativas.

Al final, en el marco de la estructura municipal, si trabajas y se resuelven los encargos, se obtiene un alto nivel de confianza. El primer paso es el reconocimiento, que lo proporciona el trabajo diario. En el “Pla de Barris”, nos lo hemos ganado. Realmente existen algunas reticencias internas a nivel municipal y cuando se constata que los objetivos se alcanzan, finalmente se establece un buen nivel de confianza lo que provoca mejoras en la eficiencia.

Los antecedentes de las sociedades, también es verdad que estábamos en otro contexto respecto a las necesidades.

Cuando Foment de Ciutat Vella era una empresa de capital mixto, se afrontaba la regeneración urbana de todo un distrito. El proyecto incorporaba una gran intervención y una gran necesidad de inversión para poder llevarla a cabo. Eso tiene una lógica muy diferente, a lo que estamos realizando ahora. Los planteamientos ya no están en la gran transformación urbana, si no quizás en propuestas de grano pequeño, a diferencia de lo que se hizo en otras etapas.

El contexto en aquel momento, social y económico eran diferentes. Desarrollar una transformación equivalente a la de Ciutat Vella, en estos momentos no se podría gestionar desde esta lógica de trabajo del “Pla de Barris”.

Una de las críticas a los programas de rehabilitación y regeneración urbana se centra en la falta de estudios y evaluaciones. Desde la intervención en el “Pla de Barris” ¿Cómo veis la relación entre programas y estudios?

La necesidad de evaluación y monitoreo la hemos tenido clara desde el inicio, seguramente contamos con un sistema de evaluación que puede mejorar.

En 2016 se definió un modelo de seguimiento y evaluación del Plan Barrios que estamos impulsando y desarrollando desde el momento inicial. El modelo que hemos creado, vemos poco a poco que es susceptible de mejora, ya que no se dispone de resultados suficientemente concluyentes sobre el trabajo que se está realizando. No es por falta de voluntad, sino por la dificultad que conlleva evaluar cambios en un contexto estructurado, son los instrumentos.

El “Pla de Barris” dispone de referencias que hemos ido implementando a lo largo del tiempo, desde el inicio del plan. Proporcionan una primera tendencia, sustentada a la vez en indicadores agregados que hemos incorporado en nuestros bancos

de datos, con la finalidad de ir observando tendencias. Hemos desarrollado un análisis no solo del impacto sino también de la gestión del Plan.

Es decir, cuántas acciones hemos producido, cuantas coproducido, cuantas innovadoras. Se ha puesto interés en este monitoreo de seguimiento y evaluación del Plan. Los principales programas del “Pla de Barris”, tienen sus procesos específicos de evaluación. Hemos evaluado “Fincas de Alta Complejidad”, hemos evaluado “Barri d’oficis”, uno de nuestros programas con el que gestionábamos más dinero. Un programa de empleo que tampoco se había impulsado.

Hemos evaluado muchas líneas, lo veo imprescindible. Ahora hablábamos de cómo evaluaremos otro proyecto que desarrollaremos ahora por encargo del área de derechos sociales.

En todos nuestros barrios antes de realizar los planes de actuación integral, si repasamos los documentos de la intervención, vemos que disponen de unos análisis exhaustivos. Con todos los escalados para su caracterización, analizando las vulnerabilidades determinantes, que indican que sea un barrio vulnerable.

Hemos puesto interés en aspectos que puedan ser susceptibles de mejora, ciertamente siempre hay elementos de mejora y en este sentido, pensamos en como afinar al determinar la causa y efecto del Pla de Barris, en constatar la evolución...

La administración monitorea la intervención urbana en el contexto de datos económicos y de gestión. La participación la ciudadanía en el monitoreo va más allá de lo habitual. ¿Proporciona algún valor añadido?

Reunir todo el vecindario para finalmente acabar de definir cómo actuar en Fincas de Alta Complejidad, porque luego empezamos a trabajar. Creo que nuestra apuesta era acertada, al basar la campaña de intervención en un análisis de barrio de una manera clara y científica, y el ayuntamiento también. Al final, se debe tener la capacidad de disponer de los recursos, en el tiempo, y no es tan fácil.

Se está considerando, en como establecer un método a nivel de transformaciones de espacio público de los proyectos que tenemos sobre la mesa, como la “súper illa”, ya estamos en ello. Se tiene evaluado el impacto ambiental, si bien el contexto de la evaluación debería seguramente ser análogo al de participación.

En cualquier proyecto de transformación del espacio público, me parece de obligado cumplimiento evaluar para conocer. Una cuestión es realizar un diseño de un proyecto de espacio

público en un contexto conceptual, y ciertamente es muy acertado respetar al ciudadano, en lo que indica, en lo que necesita, en lo que le parece...

En el contexto del modelo de intervención y los ámbitos de actuación, habéis estado trabajando en barrios, más o menos dispersos en el conjunto de la ciudad. ¿Consideras que el modelo de empresa es exportable a un ámbito metropolitano?

Creo que sería posible, considerando lo que hemos hecho en Barcelona, en la regeneración de barrios, la recuperación del modelo de vecino del barrio, y a la escala en que se ha desarrollado. Ciertamente el modelo se ha diseñado basándose en la mejora de otro que estaba consolidado, si bien, con nuevas aportaciones que no ha desarrollado nadie.

Es difícil imaginar que una sociedad del ayuntamiento de Barcelona pueda asumir competencias en un contexto metropolitano. Si bien parece que, a efectos legales, podría intervenir en municipios que no sean Barcelona. Si otra entidad del entorno supramunicipal, pudiera desarrollar un proyecto similar al nuestro, ciertamente podrán contar con el apoyo y la transferencia de nuestra experiencia.

Quiero decir que a nivel de gestión lo veo posible, puesto que el modelo ya existe y es cuestión de escalarlo.

En el periodo de la ley de barrios, se impulsaban uno o dos nuevos proyectos al año, y en total del 2004 al 2009, parece que fueron doce en Barcelona.

El riesgo cuando abordamos este encargo, era perder la esencia del proyecto. Si pretendes gestionar 23 barrios a la vez corres el riesgo de incrementar excesivamente la escala, y consecuentemente, generar contextos en cuanto a eficiencia y eficacia que hagan perder la naturaleza del proyecto.

Hemos logrado continuar con un modelo centralizado, trabajando de manera territorializada con una estructura clara y eficiente. Considero que, si lo hemos podido hacer en Barcelona, igualmente es posible el desarrollo a una escala metropolitana.

La experiencia de haber gestionado el plan creo que es una oportunidad y en un nivel de gestión resultaría posible, no obstante, no parece tan viable en el contexto de las alianzas necesarias en esta escala. Posiblemente si, si al final generas la confianza entre los municipios, las alianzas políticas. Creo que, desde la gestión, desde la academia, se ve claro.

Las evaluaciones de final de los proyectos hay quien no las valora. Si no se realizan la retroalimentación de los proyectos es inexistente.

Vemos que es imprescindible y a su vez, contiene ese contexto de auto crítica. Darse cuenta de cómo están las cosas y poder ir recalibrando los proyectos.

Cuando hablamos de la evaluación, ciertamente tenemos un modelo creado, pero también contamos con un consejo asesor que preside Oriol Nel.lo, formado por varios profesionales, cada uno en un ámbito experto diferente, sector económico, vivienda, educación...

De manera periódica atendemos este consejo asesor, nos aconseja y recomienda de otra manera, más cualitativa, sobre el propio desarrollo del Plan. Este contexto de evaluación permite recoger sugerencias para reconducir lo que se está ejecutando y mejorarlo.

Victoria Tous. Arquitecta. Cofundadora y coordinadora técnica de Oasiurbà, Asociación sin ánimo de lucro, que proporciona servicios técnicos, legales y sociales sobre problemáticas de vivienda, y dirigida a personas en riesgo de exclusión.

Simboliza a ese grupo de jóvenes profesionales que ponen su profesión y conocimientos técnicos al servicio de causas sociales.

Museo Marítimo, 5 de abril de 2022

En qué medida el liderazgo de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana debe de ser exclusivamente público. El mercado y las entidades sociales están reclamando su espacio. Que opinión tienes al respecto.

El liderazgo en la intervención de políticas urbanas debe iniciarse por la administración, pero a su vez, debe de existir un consenso de todos los actores implicados.

Coincidió recientemente con empresarios del sector inmobiliario, en el contexto de un master en dirección de empresas, manifestaban su enfado por la aplicación de algunas políticas públicas. Indudablemente no constituyen un grupo homogéneo de especuladores, una buena parte son profesionales que simplemente pretenden desarrollar honestamente su actividad.

Si se persigue que las políticas públicas sean duraderas, todos los actores implicados deben sentirse representados, es contraproducente percibir las como una imposición. El consenso es fundamental.

Entre otros instrumentos, en rehabilitación, la administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo y a su vez, por medidas de ayuda y fomento. Existe un contexto de mejoras.

Considero que todas las herramientas con las que cuenta la administración son útiles, válidas y necesarias. No creo que haya que priorizar unas sobre otras, en mi opinión, se trata de comprender el problema para utilizar de la herramienta adecuada.

Se percibe una falta de recursos en la administración que provoca que en muchas ocasiones la respuesta sea desproporcionada. Ciertas problemáticas que causan un verdadero daño social, tardan mucho en reconducirse y resolverse y en este sentido, la administración no se es suficientemente punitiva. Pongamos como ejemplo, la existencia de pisos vacíos u ocupaciones ilegales que impiden rehabilitar edificios. Contrariamente, en temas menores se es mucho más exigente a la hora de contemplar la normativa. Pongamos otro ejemplo, un cambio de carpintería en una de las viviendas de un edificio.

Veo positivas todas las herramientas que tiene a su disposición la administración, sean de conocimiento, punitivas o de acuerdo, si bien, priorizando el acuerdo siempre que sea posible.

Sobre todo, son necesarios más recursos para que haya una proporcionalidad en la actuación. Ocurre que al final quienes disponen de menos recursos son quienes se ven más afectados, y a su vez, son quienes tienen menor capacidad de defensa. Resulta sencillo aplicar un sistema de multas ciego que no tiene en cuenta las dificultades de conservación de los edificios.

Veo la necesidad de ser menos punitivo en cuestiones de normativa de edificación y paisaje urbano que, en definitiva, afectan mayoritariamente a colectivos vulnerables y apostar por estrategias de mediación y acompañamiento. Realmente estos colectivos no entienden el porqué de la multa.

Es cierto que la responsabilidad del mantenimiento de edificios corresponde al propietario y en este sentido debe hacerse un esfuerzo pedagógico y trasladar al propietario que esta es su responsabilidad. En este sentido, la política de subvenciones ayuda en la actualización de los edificios, si no existiera, evidentemente se rehabilitaría menos. Combinar pedagogía con ayudas sería una buena línea de trabajo. Evitaría contemplar algunas situaciones atascadas. En definitiva, menos castigo estético, y más atención a los temas de uso indebido de viviendas.

Con la finalidad de gestionar los procesos de intervención urbana, la administración puede crear empresas dirigidas al proyecto. Así mismo, proporcionar ayudas económicas de fomento.

El modelo de empresa de economía mixta me parece acertado. Se debe involucra a la empresa privada en los temas de vivienda. Bajo unos parámetros de acuerdo y con la finalidad que sea útil para

la sociedad. Las empresas mixtas son un aliado interesante, puesto que la administración no va a disponer de los recursos económicos para desarrollar el número de viviendas necesarias.

Las ayudas a la rehabilitación representan una oportunidad para la vivienda social, en cuanto a las contraprestaciones que exige. Como ejemplo, las FAC (Fincas de Alta Complejidad), los condicionantes respecto del alquiler, la subrogación a cinco años o la inclusión en la bolsa de alquiler social.

Por otro lado, una financiación blanda en obras de rehabilitación no parece acertada para comunidades vulnerables, y si para comunidades con mayor capacidad económica. La solvencia financiera y la morosidad dificultan el acceso al crédito. En todo caso es una línea que debería explorarse más.

Que aspectos crees que deben considerarse en la mejora de las políticas de rehabilitación.

Quizás en el deberíamos poner al vecino en el inicio de la cuestión.

Existe un problema en cómo se comunican las ayudas a la rehabilitación. No se conoce cuando se aprobarán, ni la cantidad asignada, ni sus contenidos, ni los porcentajes de ayuda, ni que tipos de obras estarán o no subvencionadas. Esta indefinición plantea un problema en la programación de la rehabilitación en comunidades con recursos limitados.

Podría funcionar mejor, cada año es nuevo. En un contexto más estable encontraríamos un incremento en las solicitudes de ayuda a la rehabilitación fundamentalmente en sectores económicamente deprimidos. Si se desconoce el contenido de las ayudas difícilmente se puede orientar a las comunidades.

Hay que plantear una línea continuada de las ayudas y mejor explicada. La información puede ser diferente según el interlocutor del IMHAB. Los técnicos redactores de los proyectos se encuentran entre la comunidad y los técnicos de la administración.

La tramitación tampoco ayuda. Es necesario acceder con la solicitud de la licencia. Invertir en el proyecto en entornos precarios supone un sobreesfuerzo que debería ir vinculado al conjunto de la operación de rehabilitación. Los expertos deben tener un papel mucho más activo.

Que visión tienes sobre los estudios que se realizan o deben realizarse en todo el proceso. Evaluaciones previas, monitoreo en su ejecución y evaluaciones finales de impacto.

El conocimiento del territorio y de los efectos de las políticas públicas, es la única herramienta que te permite afinar con el objetivo de proponer mejores políticas a largo plazo. Si se desconocen los efectos de su aplicación en el pasado, difícilmente acertarás en el futuro.

Durante el proceso de aplicación, pienso que deben ajustarse en función de los recursos disponibles. Si existen y son suficientes para poder realizar una evaluación y poder reconducir el proceso, sería genial. Se debe ir con cuidado, puesto que es tanta la burocracia, que finalmente no se destinan recursos económicos para gestionar la información que se ha obtenido.

Disponer de información cualitativa, mediante encuestas a quienes habitan, no solamente a la propiedad sería importante. Considero que es necesaria una evaluación, pero que se sepa que se va utilizar posteriormente.

Finalmente hacer una reflexión sobre los nuevos programas de ayudas a la eficiencia energética. Ciertamente son acertados, pero en entornos urbanos con rentas muy bajas, quizás deberían priorizarse obras estructurales o de accesibilidad.

José Molina, abogado. Ha participado activamente en la defensa por una vivienda digna. Fue uno de los socios fundadores de la plataforma por el derecho a la vivienda, y letrado de la federación de asociaciones de vecinos de Barcelona.

El barrio de barracas de la Perona y una militancia clandestina pre democrática, orientan su vocación y actividad profesional en la defensa de las personas vulnerables. Defensor “in extremis” en multitud de desahucios.

Actualmente es escritor y al mismo tiempo realiza videos culturales e históricos sobre Barcelona.

La Esquina, 4 de abril de 2022

En qué medida el liderazgo de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana debe de ser exclusivamente público. El mercado y las entidades sociales están reclamando su espacio. Que opinión tienes al respecto.

El liderazgo público es fundamental, poco se puede hacer sin la intervención de la administración. Así mismo, las políticas públicas de intervención deben hacer partícipes a los ciudadanos de los sectores afectados. Los programas de rehabilitación que lleguen de la administración pública no han de desplegarse por la vía del decreto, sino que deben crearse espacios de colaboración. El vecino debe sentir suyo el proyecto, en el caso contrario, tendrá la sensación que les es ajeno.

La constitución en 1997 del CTR (Centro Técnico de Cooperación para la Rehabilitación de Viviendas), en relación al abordaje del serio problema que planteó la “aluminosis”, supuso un importante trabajo desde la administración pública. Se ha puesto de relieve el beneficio que aporta una buena coordinación entre técnicos, políticos y ciudadanos. Fui varias veces con el Dr. Roca a explicar a los vecinos afectados la situación y las propuestas.

Una intervención mixta, mercado-administración, estaría en función de la capacidad económica del sector en que se intervenga. En este sentido, en entornos de muy bajos ingresos la estructura y la ayuda debería de ser amplia y pública. En otros sectores, con

rentas altas y medias altas, otros modelos de cooperación no son descartables. La fórmula sería la flexibilidad, pero en cualquier caso el control debe de ser público.

Entre otros instrumentos, respecto a la aplicación de instrumentos legales en rehabilitación, la administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo y a su vez, por medidas de ayuda y fomento. Existe un punto de equilibrio

El punto de partida para la administración debe ser la legalidad, solo puede respetar la ley, no hay margen. Si bien, esto no está en contradicción con acuerdos y convenios, no son formulas exclusivas sino concurrentes. No es fácil.

Frente al incumplimiento de la normativa, la administración, como autoridad pública debe intervenir. La conservación de edificios, por el riesgo que entraña hacia terceras personas, es un aspecto clave.

Debemos no obstante tener presente la realidad de los edificios en relación a la distancia entre la normativa actual y la vigente en el momento de su construcción. En estos casos las normas actuales, más exigentes, no ayudan. Pensemos como ejemplo en el caso de instalación de un ascensor en un edificio antiguo, es evidente que debe existir cierta flexibilidad en estas situaciones. Tampoco se declaran ilegales las viviendas y construcciones que a la vista de las nuevas normas, no las cumplen.

Una de las quejas habituales en los procesos de participación se centra en la escasa incidencia de las propuestas vecinales. Cuál sería el nivel adecuado de corresponsabilidad y niveles de decisión con la administración.

Un tema complicado. En última instancia la administración es la depositaria de la voluntad popular, dicho esto, ha de dar margen para que se pueda incorporar la voluntad de los vecinos. Los vecinos igualmente tienen un alto conocimiento de su entorno, sobre todo, son quienes lo disfrutan o padecen.

Son numerosos los ejemplos de planes unilaterales que no han prosperado por la oposición vecinal. En este sentido, el rol de las entidades sociales ha de ser de participación, colaboración y enlace con la administración pública. La organización vecinal es fundamental para que sea fluida la información.

Los procesos de participación no son fáciles, en muchas ocasiones la administración no se los cree. Desde la FAVB (Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona), propusimos dar carta de naturaleza a los procesos de participación desde un seguimiento formal, no testimonial. Involucrarse en los proyectos y programas públicos tiene un doble beneficio; incidir en el proyecto y percibir que la administración no te es ajena, sino próxima.

Finalmente considerar necesaria la figura del experto, que no está contaminado. Un especialista que no tiene un interés particular o corporativo en el diseño y desarrollo de los procesos de intervención pública. Esta figura la exigimos en la búsqueda de técnicos que asesoraran el proceso, que pudieran contrastar con imposiciones de la administración o con intereses particulares, que no concordasen con el interés general.

Con la finalidad de gestionar los procesos de intervención urbana, la administración puede interiorizar nuevo personal, así mismo, crear empresas públicas dirigidas al proyecto. Los nuevos fondos de ayuda apuestan por empresas de capital público privado.

Es evidente que la administración no puede llegar a todo y en este sentido empresas del sector privado han estado apoyando esta gestión. Se pueden estudiar fórmulas mixtas, sin perder de vista que el control de lo público ha de ser público.

Soy crítico con la figura del funcionario, no por su valía profesional individual, sino porque no concurren dispositivos de control sobre su trabajo y a su vez, no existe autoridad pública para reconducirlo. Hablamos de privilegios adquiridos. Dicho esto, ciertamente son muchos los funcionarios hacen un gran trabajo, lo que comporta que la administración funcione.

Indudablemente, la administración tiene la misión de gestionar lo público y en este sentido debe dotarse de los mecanismos para ser eficaz y eficiente.

Los proyectos de reformas de barrios son compatibles con modelos de gestión público privados, a través de fórmulas mixtas, entendiéndose que el producto final debe de ser el programado y razonablemente no debe sobrepasar su coste.

El diseño de los programas debe ser del control de la administración, en su ejecución ya encaja la incorporación del ámbito privado. En este contexto entran las empresas mixtas. Todo ello sin perder de vista la intervención de los vecinos afectados.

Que visión tienes sobre los estudios que se realizan o deben realizarse en todo el proceso. Evaluaciones previas, monitoreo en su ejecución y evaluaciones finales de impacto.

El nivel de estudios es realmente deficitario, resulta evidente al final en referencia a la rendición de cuentas. No exclusivamente económicas, también en relación a los objetivos y del impacto en el territorio.

Los estudios iniciales han de abordar la detección de los problemas y sus posibles soluciones, en este sentido, el diseño del proyecto ha de adecuarse a las características del entorno y solucionar los aspectos para los que se ha ideado.

En consideración al espacio que separa la teoría de la práctica, entenderemos la necesidad de realizar estudios sistematizados durante todo el proceso, en este sentido, fundamentalmente durante la ejecución y al finalizar el proyecto.

Surgen infinidad de problemas y posibles desviaciones en la ejecución de programas urbanos que es imprescindible abordar. En una analogía al proyecto constructivo, hablamos de las actas de obra, del certificado de final de obra y del resultado final.

Las evaluaciones y estudios deben ser continuadas a lo largo del todo el proceso. Debemos constatar una doble vertiente, tomar el pulso entre los beneficiarios, sea en aspectos positivos o negativos, y a su vez favorecer la difusión y constatación de las mejoras entre los afectados.

Como ves la financiación de las políticas de intervención urbana por parte de las administraciones públicas, frente al desequilibrio entre las aportaciones y el fiscal.

La rehabilitación es un tema caro. En función de las capacidades económicas de los destinatarios, las ayudas se deben incrementar hasta el cien por cien del coste de las obras. Esto ocurre en barrios pobres donde las actuaciones no deben ser gravosas.

El esfuerzo debe recaer en las tres administraciones. En el programa de intervención por "aluminosis", existía un acuerdo entre las tres administraciones. El ayuntamiento disponía el suelo y, la Generalitat y el Estado financiaban las operaciones.

El ayuntamiento a la hora de abordar temas que le sobrepasan en su capacidad presupuestaria, debe contar con la Generalitat, y con el Estado el mayor beneficiario de los impuestos que generan estas políticas. El ayuntamiento, por disponibilidad presupuestaria, necesita de formalizar acuerdos o convenios ente administraciones para financiar estos proyectos. También la unión europea.

Josep Lluís Canaleta. Economista, fue director de administración y finanzas, posteriormente gerente hasta su disolución de HOLSA, holding de empresas públicas encargadas de la gestión y financiación del catálogo de proyectos y obras de la ciudad de Barcelona para la celebración de los juegos olímpicos de 1992.

Posteriormente gerente del CIDOB, centro de investigación en el ámbito de las relaciones internacionales. Así mismo, gerente de otras instituciones de carácter público.

Cal Pep, 4 de marzo de 2022

En qué medida el liderazgo de la intervención en rehabilitación y regeneración urbana debe de ser exclusivamente público. El mercado y las entidades sociales están reclamando su espacio. Que opinión tienes al respecto.

El liderazgo, desde mi punto de vista, radica en la capacidad de configurar un consenso entre desde distintas visiones un proyecto.

Los programas de intervención deberían de estar pensados y desarrollados por un conjunto de especialistas, líderes en diferentes campos. Deben ser multidisciplinarios y consecuencia de esta organización.

Una vez definido el proyecto, cerrado y consensado, la gestión mejora cuanto más claro sea. El liderazgo de la gestión ha de tener menor importancia, el liderazgo lo lleva el proyecto.

Entre otros instrumentos, respecto a la aplicación de instrumentos legales en rehabilitación, la administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo y a su vez, por medidas de ayuda y fomento. ¿Existe un punto de equilibrio?

Creo que en principio es mejor el convenio y el acuerdo. Es la posición que menos desgasta. Seguramente en este escenario ha de existir una pequeña parte de medidas coercitivas. Leyes ordenanzas que se deben cumplir.

El convenio garantiza que después no se originen problemas de importancia; demandas, sentencias judiciales, apelaciones, tribunal supremo... Las demoras en la ejecución del proyecto pueden llegar a ser muy largas

La financiación de la intervención en rehabilitación, en Barcelona la sostiene fundamentalmente el ayuntamiento. ¿Dónde deberíamos estar situados?

Desde el punto de vista del usuario, financiación pública en forma de subvención tiene sentido en estos casos de rehabilitación urbana. También facilitar el acceso a una financiación blanda, como pudiera ser endeudarse mediante un aval.

Dadas las condiciones que soporta la administración municipal, los cambios legislativos fiscales serian interesantes. Un IVA reducido para intervenciones, catalogadas en un sentido amplio sería adecuado. De la misma manera que se establece un IVA reducido en otros campos.

La empresa instrumental en un contexto de eficiencia y eficacia en el desarrollo de programas públicos. ¿Resulta adecuada?

Es cierto que la empresa instrumental genera agilidad, esto ocurre siempre que se respete el proyecto inicial. Es decir, que se mantenga y no se establezcan distancias entre su gestión y lo que es su esencia.

El problema en empresas gestoras que pueden gestionar correctamente aparece cuando, por alguna razón se presenta la necesidad de una reconfiguración que debe trasladarse a la gestión. Es importante trasladar rápido estas modificaciones a la gestión para mantener el nivel de eficiencia

En el desarrollo del proyecto si deben hacerse cambios, para este tipo de empresas rehacer el grupo no es difícil, pero si incómodo. Hay que tener en cuenta estos factores. Quizás las empresas instrumentales, están desviadas desde el punto de vista que están buscando la mayor eficiencia de los números. Pueden existir conflictos de enfoque, urbanísticos, sociales, legales, etc, que deben incorporarse a los criterios de gestión.

Con la finalidad de gestionar los procesos de intervención urbana, la administración puede interiorizar nuevo personal, así mismo, crear empresas públicas dirigidas al proyecto. Los nuevos fondos de ayuda apuestan por empresas de capital público privado. ¿Cuál es tu opinión?

En función de la magnitud del programa, será conveniente la centralización o descentralización de las oficinas de gestión. Si el proyecto tiene envergadura, una oficina especial para hacer este proyecto quizás sería lo adecuado.

Como empresas mixtas, concretando, entenderemos aquellas constituidas por capital público y capital privado, bajo la forma de sociedades mercantiles. Puesto que se crean empresas mixtas que pueden ser de capital completamente público, formadas por diferentes administraciones que participan en diferentes o iguales porcentajes, habría que estudiar la forma jurídica más adecuada. También constituyen instrumentos de la administración pública,

Entenderemos pues, una empresa mixta público privada, para gestionar programas públicos, como instrumento. La legislación mercantil es mucho más ágil que la administrativa.

HOLSA (Holding Olimpico SA) se creó presamente en este contexto de agilidad como empresa mixta mercantil totalmente publica, por tanto, sujeta a la legislación mercantil. Los accionistas fueron el estado y el ayuntamiento.

En este sentido, si existe un liderazgo incorporado en el mismo proyecto y este está consensuado, en el momento que está cerrado y tira adelante, creo que es conveniente que el porcentaje mayoritario sea público. Considerando las modificaciones, de carácter, social, urbanístico, financiero... que ciertamente surgirán en el desarrollo del proyecto. Porque implícitamente se lidera el proyecto, una vez consensuado.

Entiendo que la iniciativa, surge del sector público. El sector privado verá la rentabilidad el proyecto. Creo que el 51% debería ser público, así mismo, entiendo que estas empresas deben dirigirse exclusivamente a proyectos muy concretos.

Desde la iniciativa pública, que responde a unas necesidades a las que se da respuesta, se genera un proyecto que posteriormente lo ejecuta una empresa. Esta debe estar enfocada al proyecto, en las empresas instrumentales, repito, el valor reside en el proyecto. En este sentido, el proyecto debe de ser claro, las novedades que surjan de la escala de gestión, se deben identificar y consensuar su

ejecución en otros niveles decisorios. Las razones principales son económicas, desviaciones presupuestarias.

En HOLSA estaba claro el proyecto, si alguna intervención entraba en contradicción, era el proyecto en conjunto el que debía prevalecer. Santiago Roldan, presidente del holding, formulaba una pregunta clave famosa. “¿Está o no está en el catálogo de actuaciones?” El proyecto está asociado al presupuesto, y este se debe cumplir.

¿Cómo se inicia el proceso?

Si bien tengo entendido que el Ayuntamiento ya trabajaba en algunas actuaciones antes de la nominación, es a partir de entonces cuando se crean las sociedades municipales focalizadas en el proyecto olímpico. Estructuras claramente dirigidas al proyecto.

El proceso es pues: Proyecto-empresa gestora- financiamiento y ejecución del programa.

¿Qué propicio la creación de HOLSA? En sus inicios el proyecto lo lideraban sociedades municipales.

El holding se crea febrero de 1991 motivado por las limitaciones financieras del Ayuntamiento de Barcelona para hacer frente en solitario un proyecto de esta envergadura

Inicialmente se transformaron las sociedades municipales en sociedades anónimas, IMPUSA (Institut Municipal de Promoció Urbanística i Jocs Olímpics SA, VOSA (Villa Olimpica SA) y AOMSA (Anella Olimpica SA), que fueron aportadas por el Ayuntamiento al capital social de HOLSA, cubriendo así el 49% del mismo. El 51% restante fue cubierto con la aportación dineraria del Estado

La incorporación del Estado al proyecto supuso una mayor solidez económica que permitió una progresiva reestructuración del endeudamiento de las sociedades

¿Cómo se financió el proyecto?

La constitución de la sociedad holding estuvo asociada a la firma de un primer Convenio (contrato programa) que establecía las aportaciones anuales de los accionistas para afrontar los vencimientos y el coste financiero de la deuda contraída. Pero en un primer momento, por la magnitud de la inversión y el ajustado plazo para ejecutarla, resultaba muy difícil establecer el volumen de desviaciones que razonablemente podían aparecer y llegar a estimar el coste final y definitivo. Aquí se llevó a cabo un importante trabajo de seguimiento y control de las obras (parte del objeto social de Holsa, junto con la financiación del proyecto) hasta que se alcanzó a determinar de forma fiel el que sería el importe final de la inversión.

Fue entonces cuando se pudo ejecutar una segunda reestructuración de la deuda, cuyo servicio se aseguraba mediante la firma de un segundo Convenio, ya definitivo, que finalizó con la cancelación de la totalidad de la deuda en 2007. La financiación venía posteriormente, como consecuencia del proyecto que se debe desarrollar, con el objeto de cubrir sus necesidades financieras. En un primer lugar los proyectos, después su periodicidad temporal, a su vez, sustentar con rigor las estimaciones. Un estudio de costes y financiero. Hemos de considerar que en esta época los intereses eran de dos dígitos 14% y más. Finalmente, todo el proceso de retorno financiero se cierra en 2007.

Josep Maria Domingo y Jordi Falco,

Josep Maria, es presidente del Centre social de Sants, fundado en 1972, medalla de honor de la ciudad de Barcelona. Jordi, es economista, de una incansable dedicación que hace que el Centre progrese.

Centre social de Sants, mucho más que una asociación de vecinos, es un centro donde reclamar equipamientos, vivienda y espacios para los vecinos del barrio.

Dos luchadores que desde el Centre, desarrollan una intensa actividad en la defensa del barrio y de las personas desfavorecidas.

Centre social de Sants. 21 de abril de 2022

(D.) Josep Maria Domingo

(F.) Jordi Falcó

¿Qué impresión tenéis sobre la relación de la administración con respecto a las entidades vecinales?

D. Desde nuestro punto de vista y el punto de vista de la ciudadanía, nuestra administración municipal ha cambiado en poco tiempo, la impresión que tenemos las asociaciones es de cambio. De la tranquilidad "Pax Romana", paz socialista en la que todo era muy fácil, puesto que si un proyecto gustaba se echaba adelante y si no se quedaba en un cajón. Una posterior revolución de derechas, que considero fue inteligente al recoger proyectos que estaban en los cajones socialistas y desarrollarlos. Esto fue un éxito, en otros aspectos fallaron. Ahora con los Comunes las cosas han cambiado radicalmente.

Esos cambios son inadmisibles, la teoría es que se debe funcionar a pesar de los cambios políticos.

F. Una cuestión es la política, pero una vez definida, la gestión la ejercen los profesionales, los técnicos de la administración.

En los temas de realojo, en los más nos hemos visto con el Institut Municipal d'Habitatge, la gestión es lenta y complicada. Desde mi punto de vista cualquier API soluciona esto en cuatro días. La administración tiene procesos complicados de gestión que la empresa privada no tiene, a pesar de que su función es ganar dinero, contentan al cliente.

A pesar de la instrucción política, en los tramites de acceso a pisos públicos en alquiler, no deben de ser los vecinos quienes vayan persiguiendo sus casos. Este tipo de dificultades va en perjuicio de la administración pública y de la clase política. Si hay problemas no hay acuerdo, y se debe de tener en cuenta quienes son los responsables. La empresa privada lo tiene más claro

Una de las quejas habituales en los procesos de participación se centra en la escasa incidencia de las propuestas vecinales. Cuál sería el nivel adecuado de corresponsabilidad y niveles de decisión con la administración.

D. Se ha hablado mucho de la participación. Un "late motiv". Los presupuestos participativos, que hemos criticado mucho puesto que en otros países ha funcionado, pero aquí son un fracaso absoluto.

El proceso de participación, ha venido impulsado por la administración política. Nos lanzamos a participar como burros y nos hemos dado cuenta que nos han engañado. Se destinaron muchos recursos en un proyecto que sabía de antemano que iba a ganar, el de la España industrial. Quienes estuvieron trabajando en el desarrollo del proceso participativo, se quedaron en cueros. Una falta de visión.

La experiencia que tenemos las asociaciones de vecinos, es básica. Hay muchos proyectos que han salido del Centre Social, que la administración los ha asumido, en ocasiones con grandes diferencias, pero ha funcionado. Por eso pienso que esta es la dirección de la participación. Si hemos de hacer políticas participativas han de estar preparadas y bien montadas.

J. En general, en la participación tienes que admitir otras maneras de pensar. Se ha de gestionar y en positivo. En este sentido los políticos no ayudan.

Los procesos participativos son un paripé, porque se ha de hacer, se ha definido y decidido con anterioridad. Lo hemos hecho nosotros, lo pedíamos nosotros el proceso de participación. Si no eres de la misma cuerda te ignoran o desprecian, incluso en ocasiones te dicen que no representas a nadie.

Es cierto que hay una crisis generalizada de representatividad en las asociaciones de vecinos, en nuestro caso, siempre hemos tenido este espacio y viene mucha gente. Aquí se ha creado una política de puertas abiertas, de servicio, esta es la manera de llegar a la gente.

Por otro lado, no todo lo que hace la administración resulta positivo.

Se ha puesto en evidencia que las entidades se encuentran insuficientemente asesoradas en cuestiones técnicas. ¿Es correcto?

Desde las entidades, pensamos en profesionales que asesoren, un instrumento que ya existe. Consideramos que la participación ha de ser real y equilibrada.

D. En la Sagrera y una temporada en Sants, un arquitecto, un asesor para temas urbanísticos para las entidades que lo solicitaban, que cobraba a través de la PAH, el ayuntamiento no pagaba directamente, creo que era así. Es un buen instrumento que existe y que va bien.

Si bien este perfil profesional se debe blindar de las presiones de intereses externos, como nos pasó en el proyecto de soterramiento de las vías.

Las entidades con voluntad de servicio acostumbran a estar involucradas en proyectos públicos ¿En qué proyectos colaboráis desde el Centre Social?

D. Ahora no hay macroproyectos, son pequeños proyectos. El único gran proyecto es el de Can Batlló, donde hemos conseguido al cabo de 10 años un traspaso de uso para 40 años, que es increíble.

Una pequeña victoria, ha sido “El camino de la cadena”, con Jordi después de 8 años acompañando a los afectados urbanísticos, finalmente el último día quedaban personas en la calle. Conseguimos que les diesen una pequeña cantidad económica que les permitiera realojarse.

Queda un pequeño núcleo en la calle Parcerisses. Una vecina, Montse, ha esperado cuatro años para acceder a un piso, bueno, un apartamento.

F. De repente hay prisas, alguien llama por teléfono y dice “rapidito”, entonces todo se pone en marcha. Esto pasa, todas las exigencias desaparecen de la noche a la mañana, alguien decide que esa persona cumple con todos los requisitos. Al final, lo que funciona es la tesis de la empresa privada.

Y es lamentable que la documentación de los expedientes se pida repetida varias veces. Seguramente tiene que ver con la efectividad administrativa.

D. Ahora tenemos algunos temas candentes. Uno en Can Batlló, la inscripción del derecho de superficie en el registro de la propiedad, necesario para poder continuar. Un tema parado por el registrador que no quiere inscribir.

Otro, en la calle Burgos, al sur de las vías, en viviendas que están afectadas. Se ha permitido que cuatro propietarios, no realicen un mantenimiento mínimo de las viviendas, solo extraen rentas. Ahora, son pisos ocupados por quienes lo necesitan, y ocupantes de los que se abusa. Durante años y años no se ha hecho nada.

F. son unas 30-40 familias, 100 personas, que se encuentran en una situación precaria. Hace años que tomamos el tema, lo hablamos con Convergencia y lo consideraron, los Comunes

también. Ahora están en la línea de cambiar el PGM, esto quiere decir que nos vamos a unos años más. Los cambios de la administración no se entienden.

D. Estamos pensando en actividades al aire libre de cara a que el ayuntamiento lo visualice.

La administración opta por medidas correctoras de carácter coercitivo y a su vez, por medidas de ayuda y fomento. ¿Cómo lo valoráis?

F. Las multas pueden servir para determinadas cosas. En ocasiones, no todo ha de estar regulado y sancionarte si te has pasado un día. Si el objetivo es solucionar problemas y que las cosas funcionen, en este sentido se puede entender. No obstante, debe haber flexibilidad frente a las medidas coercitivas. Judicializar la vida del día a día no es el camino.

D. Si tenemos problemas que debemos contrastar, se debe hablar. También con acciones y argumentos reivindicativos que funcionan desde siempre. No obstante, ahora la gente tiene cierta inercia. El dialogo siempre funciona, nosotros propondremos muchas reuniones. Ahora bien, si no funciona, existen otras alternativas que nosotros creemos justas.

El soterramiento de las vías del ten ha sido un fracaso. Se podía haber hecho un proyecto a nivel de calle, no elevado. Son los técnicos municipales quienes entienden de estos temas. En nuestro caso, contamos con el asesoramiento desinteresado de un ingeniero y lo tuvo que dejar por presiones.

En el caso de la calle Almería, un propietario que ocupó la acera con una nueva edificación. El técnico municipal le había dado licencia. Perdimos el contencioso que interpusimos. Interpusimos un nuevo recurso que ganamos y se tuvo que revertir todo el proceso de obras. En este caso, la ocupación de la calle y los medios de comunicación tuvieron su efecto.

F. En este caso el procedimiento sí que funcionó.

La intervención en rehabilitación y regeneración urbana debe de ser exclusivamente público. Las entidades sociales están reclamando su espacio. ¿Qué opinión tenéis al respecto?

F. El planeamiento de la ciudad ha de ser público, la parte privada está por el negocio. Se producen movimientos que puedes detectar y que existen, son complejos y complicados, en que lo público puede sobrepasarse.

D. Se ha llegado en otros entornos a que los proyectos y presupuestos municipales sean los vecinos quienes los propongan y aprueben. Esto aquí es imposible.

Estábamos en el período de la pandemia, el PIM (Plan de Inversiones Municipales), necesitaba dedicarse a cuestiones sanitarias, por lo tanto, se incumplió. Una parte del presupuesto participativo aprobado se dedicó a suplir los efectos de la pandemia. Esto hay que explicarlo.

En Can Batlló tenemos el ejemplo de colaboración. Nosotros lo llamamos autopromoción. Hay una cesión. Se trata de construir nosotros mismos, con fondos propios, la rehabilitación de algunos edificios. Contamos con arquitectos, constructores y lo presentamos en una reunión que estaba Jordi Martí (teniente de alcalde) que lo entendió perfectamente.

Para gestionar la intervención urbana, la administración puede interiorizarla, crear empresas públicas dirigidas al proyecto, ¿Qué opináis?

F. Creo en la estructura de la administración. Los funcionarios han de servir para eso. La tendencia de estos últimos años ha sido contratar empresas externas y vaciar de contenido la labor del funcionario. El resultado es un problema, este modelo no funciona, no aporta un valor añadido.

Históricamente, los ministerios y administraciones en general, tenían su propio cuerpo de profesionales, de Arquitectos, Ingenieros.

Respecto a la evaluación en la intervención urbana, en lo referente a las entidades, ¿Qué valoración hacéis?

D. No queda referencia de la labor que se hace. ¿Qué memoria histórica queda de lo que se ha trabajado?, todo este modelo que se pone en marcha se queda sin continuidad.

La idea general es trabajar con perseverancia y explorar nuevas rutas, pero no queda constancia, se pierde lo aprendido.

¿Cómo valoráis el acceso de las asociaciones al soporte económico de los programas de las entidades sociales?

F. Las entidades enriquecen lo que pasa en el territorio. Mejoran el entorno donde desarrollan su actividad.

D. En el tema de los locales del ayuntamiento, la “Gestión Cívica”. El ayuntamiento otorga una concesión por tres años de sus locales, en función del proyecto que se presenta. Un fallo terrible.

J. Un fallo generalizado. La pega no es tanto la “Gestión Cívica” que en definitiva no está mal, sino que obliga a formalizar un concurso público en el que hay escondidas, bajo el paraguas, empresas de servicios que piensan en el beneficio, con las que compiten propuestas de entidades sin ánimo de lucro. La diferencia está en el servicio al ciudadano.

También existe una voluntad política. Hay modelos y criterios en la preparación de concursos públicos, en los que entidades lucrativas quedarían peor situadas.

D. Si lo miras desde un punto de vista social, la base de todo es la participación, es la democracia directa.

Daniel Jover. Maestro y educador, cofundador de “Promocions, xarxa de coneixements”, y presidente de “Aprise”-Associació per a la Promoció d’Iniciatives Socials i Econòmiques-, empresas del tercer sector. Forma parte de entre otras redes del “Centro de Estudios Cristianismo y Justicia” “ XES Xarxa d’economía social solidaria”.

Fue coordinador de formación del primer servicio de ocupación juvenil del ayuntamiento de Barcelona (1982-86) y con-impulsor de la “Universidad Rural Pablo Freire”. Asesor de administraciones públicas en temas de trabajo, convivencia y economía solidaria.

Ponente y autor de numerosos libros y artículos.

Ornaisons, 4 de mayo de 2022

En políticas de intervención en rehabilitación y regeneración urbana, ciertamente están buscando un rol tanto la sociedad civil, como sectores económicos, ¿Deben incorporarse a este liderazgo?

Responderé desde la experiencia y la trayectoria profesional de los últimos 35 años, en los que hemos trabajado en la regeneración social y urbana poniendo en el centro las personas concretas con sus necesidades y capacidades. En relación al liderazgo, siempre hemos evaluado y comprobado que allá donde hay un cruzamiento fertilizante público-privado, dónde hay una cogestión y un coliderazgo, entre entes públicos, (a los que se reconoce siempre la autoridad por expresión democrática), junto a agentes económicos sociales y comunitarios, el éxito está asegurado. Allá dónde ha habido dispersión, usurpación de funciones, solapamientos o disfunciones entre lo público y lo privado los resultados son muy escasos.

De modo que las experiencias más innovadoras que se han hecho en Europa, desde la regeneración social y urbana del territorio, en la cuenca del Ruhr o en las grandes ciudades de Francia, cuando se instauró el ministerio de la ciudad en la época de Mitterrand. Como las experiencias que se han ido desarrollando aquí en España, tanto en la zona del País Vasco cómo en las áreas urbanas del primer Madrid de la comunidad, o en Catalunya, siempre el coliderazgo, la codirección y la corresponsabilidad

compartida de una pluralidad de agentes sociales en general conduce a Buenas Prácticas de éxito y a su transferibilidad.

La administración en la intervención urbana usa dos tipologías de instrumentos diferentes y antagónicos. Uno es de carácter coercitivo como órdenes de ejecución de obras, por otro lado, el convenio, el acuerdo, la subvención. ¿Dónde debe estar situada la administración?

El equilibrio entre norma de obligado cumplimiento y persuasión democrática sería lo ideal, es decir, lo importante en política siempre es la pedagogía, la política siempre es aprendizaje compartido. Si dejamos que la normativa y el reglamento sean la única fuente de legitimidad, estamos deshabilitando o inhabilitando la ciudadanía y los agentes económicos y sociales de su responsabilidad.

Nuestra trayectoria como equipo dinamizador de iniciativas impulsando la innovación y participación en estos ámbitos, siempre reside en buscar la sustantividad democrática que no es la simple aplicación burocrática de la norma. La igualdad de oportunidades, se tiene que complementar buscando la igualdad de resultados, y desde ese punto de vista, la administración pública puede imponer los aspectos más coercitivos que tiene la norma legal.

La utilidad reside en generar un consenso, una adhesión, y fomentar las responsabilidades de empresas ciudadanos y entidades sociales para aumentar la conciencia colectiva y la cohesión como factores clave en la ciudad “habitable y convivencial” que nos exige la mínima ética cívica.

Básicamente es preferible que las normas sean pocas y claras que muchas y tan exhaustivas que alejan la ciudadanía de su cumplimiento, por ello, siempre persiste el recurso a la sanción, a la ordenanza y a la multa para recordar que se ha saltado la norma.

Desde nuestro punto de vista, hay que buscar siempre el equilibrio de la regeneración social y urbana de las ciudades, de los barrios desfavorecidos, o de los núcleos urbanos de intervención. Si no hay implicación de la ciudadanía, si no hay implicación del tejido comunitario, no se mantiene. Es decir, no hay suficientes recursos en la administración pública para garantizar el mantenimiento, el cuidado del entorno urbano etc... sin implicación ciudadana. Y eso supone que hay que fomentar no solamente ciudades sostenibles, sino también ciudades convivenciales, y desde este punto de vista, la prevención y la convivencia son fundamentales. El Espacio urbano actual recibe los impactos de una globalización capitalista depredadora de entornos y recursos generadora de desigualdades. Por eso las políticas públicas están comprometidas en fomentar la combinación de usos en las ciudades para que sea compatible

trabajar y vivir en esos entornos sostenibles y saludables. Y esta estrategia de equilibrio y mezcla funciones en una ciudad más equitativa y cohesionada comporta políticas activas de empleo y de vivienda pública con recursos suficientes. Donde se fomente la actividad para consolidar economía plural, se cuida los sujetos emprendedores favoreciendo la interrelación, intercambio de ideas y prácticas culturales que estimulan la convivencia pacífica y segura entre sus habitantes. Para ello debemos incentivar los sistemas de “Investigación-Desarrollo-Innovación” replanteando prioridades y orientaciones estratégicas de cooperación Universidades-Empresas-Centros de Investigación etc con los operadores. Así mismo las políticas de intervención urbana deberían incorporar una perspectiva de “gestión anticipativa” detectar a tiempo problemas derivados de la “gentrificación”, por ejemplo, o los conflictos derivados de la inseguridad, y los derivados de actividades delictivas impuestas por organizaciones criminales etc.

Encontramos diferentes tipologías de intervención urbana. En ellas, la relación entre ciudadanía y programa de intervención, atienden la población de manera diferente. ¿Cuál es tu opinión sobre las ayudas que ofrecen los programas y sus objetivos?

Bueno es un problema permanente, dijéramos que cuando la Unión Europea lanzó los primeros proyectos piloto para innovar las políticas de transformación social y urbana y la regeneración de las ciudades, planteaban algunos principios básicos.

Un principio era el de la corresponsabilidad, recogiendo una idea, una intuición fundamental que la desarrolla Amartya Sen, premio Nobel de Economía. Según la cual, trabajamos para la regeneración y la transformación urbana porque hay conflicto; porque hay conflicto de acceso a la vivienda, porque hay conflicto de hostilidad y de violencia, porque hay conflicto en el acceso a los recursos públicos, porque hay problemas de igualdad etc... Entonces, cuando trabajamos desde punto vista de la gestión para regulación de estos conflictos, el enfoque de atender, de cubrir y satisfacer necesidades, a veces choca con otro enfoque más integral, que son las políticas para desarrollar las capacidades y la gestión colectiva de los problemas. En la ciudad se da una relación dinámica y dialéctica entre Derechos y Deberes.

Desde ese punto de vista, uno de los grandes fracasos de las políticas de ciudad, es que se han limitado a intentar cubrir las necesidades de la población, que por definición son inagotables. Cuando se ha cubierto una necesidad aparecen otras y más bien, se debe fomentar la responsabilidad y desarrollar las capacidades y la organización de la población, para que pueda usar y gestionar correctamente sus necesidades. El enfoque de las capacidades es

mucho más acertado cuando acompaña las políticas de desarrollo urbano.

Es el “live motive”, es decir, si generamos dependencia en la población que siempre está a la expectativa de los recursos públicos, se genera una cronificación de la dependencia y por lo tanto se cae en políticas de asistencialismo. Un enfoque de las políticas públicas de transformación urbana, partiendo de fomentar las capacidades de la población, supone asumir las responsabilidades, supone decidir, supone implicarse y, por tanto, se puede también ser protagonista con capacidad de autoorganización y fortalecer las comunidades y en definitiva la democracia local se vería beneficiada.

En este sentido, las subvenciones que se otorgan para la rehabilitación. Son programas que han permanecido décadas vigentes. ¿Los ves ciertamente útiles o están en esta línea del clientelismo?

Son medidas necesarias, pero no suficientes, que requieren complementarse con otro tipo de apoyos. Es decir, la visión holística de lo que es transformación urbana supone considerar a los sujetos, no como menos destinatario de las ayudas, sino como ciudadanos con derechos y con deberes. En este sentido, tan exigente se debe ser cuando reclaman los derechos, como en exigir el cumplimiento de determinados deberes. Eso es posible, solo cuando hay un clima de confianza y de cooperación. Sin confianza y sin cooperación habrá permanentemente la tendencia la trampa, al trapicheo, al manejo, a la manipulación, al clientelismo, al asistencialismo, y a cronificar la dependencia. Con lo cual, estamos legitimando las desigualdades y profundizando en la dualización de la sociedad.

Muchas veces las medidas que se toman desde las administraciones públicas para garantizar el acceso a la vivienda digna, la rehabilitación etc... si no se hace con el enfoque sobre de las capacidades y la corresponsabilidad, estamos creando una dependencia perpetua, y por lo tanto, una reacción a nivel económico de mal uso y que no hay retorno social de la inversión pública.

11.19 Hay un contexto que es curioso entre las administraciones resulta que la rehabilitación de un edificio retorno que tienen bien puestos el total de las administraciones es del 69% pero tanto el 100% de la inversión que hace el hormiguero la Comunidad de Propietarios retorna la Administración de Impuestos el 69% de este total el 75% va para el Estado 75% por ciento para la Generalitat y un escaso 8% para el Ayuntamiento el Ayuntamiento los datos que tengo está por tanto el 80% del presupuesto

bueno de las ayudas que se dan en rehabilitación y en la imposición que ya debería haber algún cambio en este sentido?

Es obvio, con este desequilibrio con estas disfunciones, está en una situación excepcional ¿no? que revela la implicación del Ayuntamiento de Barcelona históricamente para revertir la discriminación histórica que ha habido con respecto a las políticas de ciudad.

Es un caso muy excepcional, a nivel europeo que un ayuntamiento como el de Barcelona tenga que liderar y asumir una carga económica más que la otra. Desde ese punto de vista, los contenciosos, las disputas políticas seculares entre el Estado la Generalitat y el Ayuntamiento,

La intervención en rehabilitación y regeneración urbana, en la medida que avanzan los modelos, se van sumando nuevas miradas.

Una palabra “complejidad”. La complejidad es una característica de este tipo de políticas públicas, entonces, la complejidad no quiere decir lo complicado, complejidad es “complexus” que como su nombre indica en su etimología latina, se refiere a que solo se puede desenredar y resolver a varias manos, es decir, no desde una posición unidireccional, ni desde una posición unilateral, sino de la multilateralidad la multidimensionalidad y de la transdisciplinariedad.

Por eso los equipos que trabajan las políticas de desarrollo urbano, necesariamente son transdisciplinarios, no multidisciplinarios. Transdisciplinariedad, por que detecta que, en un enfoque de desarrollo de las capacidades de la población, y por lo tanto de políticas de urbanas, incorpora la prevención y la convivencia.

Las ciudades y las viviendas son para las personas, y las personas no son mónadas aisladas, las personas son seres en relación, son seres que requieren una actividad económica y productiva, y por lo tanto, el factor trabajo es un elemento de cohesión. Pero también son seres que necesitan espacios de convivencia seguros, donde el espacio público garantiza la interrelación e intercambio favoreciendo el entorno familiar, el entorno vecinal, y por lo tanto, esos aspectos relacionales, convivenciales, laborales, productivos, de contribución a la riqueza de su territorio, es fundamental.

De lo contrario, vemos el deterioro de barrios o el deterioro de viviendas rehabilitadas a los cuatro días, porque no ha habido un enfoque de cultura de educación y de responsabilización. Si las políticas de regeneración urbana y cohesión de barrios no son capaces de fomentar confianza mutua y tejer comunidades desde el

respeto a los derechos humanos y a la dignidad común el miedo y la inseguridad camparan a sus anchas. El miedo abre fantasmas y explosiona emociones irracionales. Se abren dinámicas de xenofobia y hostilidad que hay que tratar desde el mismo momento de la planeación urbanística.

Por eso es muy acertado que el Ayuntamiento de Barcelona, pionero en tantas cosas ya desde la primera etapa democrática se incorporó a la Red de Ciudades Educadoras, o también se incorpora a la red europea de ciudades saludables, o cuando se incorpora a la red de seguridad y de prevención de conflictos.

No ignoremos un tema central, la complejidad de la ciudad pone de relieve la crisis de civilización en la que estamos inmersos, por eso nada está quieto, todo está en movimiento, nada está aislado todo está en relación, nada es simple, está en interacción, Y desde ese punto de vista, ¿cómo gestionar las políticas públicas de desarrollo urbano y de rehabilitación?, en un contexto que ha cambiado el paradigma de cultura del trabajo, de sociedad industrial en la que el trabajo fijo era para toda la vida y por lo tanto los ingresos y los salarios, ordenaba a la población, actualmente hay una transformación tecnológica, cultural vinculada a la falta de trabajo productivo asalariado para todos a pleno tiempo y eso provoca situaciones de pobreza desigualdad y de riesgos de exclusión social cada vez más patentes en las ciudades.

El contexto macroeconómico en la ciudad, las grandes inversiones, existe digamos la gran economía de la ciudad. La economía social y solidaria, de pequeña escala, posiblemente en proyectos de intervención urbana darían un buen resultado.

Sí, la economía social solidaria de base cooperativa recupera una historia antigua en España, pero sobre todo en Catalunya y en Barcelona. Es la tradición del mutualismo, la tradición de la reciprocidad activa y la tradición del cooperativismo de viviendas. Aquí tenemos en la zona del Poblenou, Besos, la aportación histórica que hizo la cooperativa Sagrado Corazón, construyó viviendas que 60 años después todavía están activas, o la Cooperativa de la vivienda del Prat de Llobregat, histórica también de los años 50 y 60.

Tenemos tradición de vivienda cooperativa, a diferencia de los países nórdicos donde hay más radiación de alquiler. En España con el franquismo se transmutó, por el Ministerio de la Vivienda, se fomentó el acceso a la vivienda en propiedad proporcionando facilidades.

Se suponía que los obreros cuando disponían de una propiedad, la propiedad de la vivienda, se hacían más conservadores y dejaban de reivindicar. Y de hecho el acceso a la

propiedad, piso en propiedad, nuda propiedad, se convirtió en un paradigma en las últimas etapas del franquismo. ¿Qué ocurre?, que cuando consideras que la vivienda es un bien de especulación, es un bien que puedes comprar y vender las dinámicas de inflación y de especulación están servidas.

Los países nórdicos han tenido otro modelo en el que el acceso a la propiedad ha sido diferente el régimen cooperativo en régimen de alquiler asequible etc... pero es porque hemos ignorado la componente psicológica sociológica y de mentalidad.

Los países protestantes, luteranos, calvinistas, tienen un concepto de lo público y del bien común, diferente a las sociedades del sur, mediterráneas, católicas, en las que el principio del bien común está subordinado al bien particular, "ande yo caliente y riase la gente". Desde ese punto de vista la economía social y solidaria, incorpora la visión colectiva y cooperativa, pero que no se puede generalizar a todo el mundo, es una opción y es una posibilidad real, pero nunca puede ser una imposición, puesto que, aquello que se impone se rechaza, tiene que ser adhesión libre y voluntaria en función de los valores de los principios y de las opciones culturales.

Las teorías sobre participación establecen diferentes niveles de decisión de la ciudadanía, por otro lado, la legislación obliga a las administraciones públicas a establecer plataformas y procesos participativos. Se discuten los niveles reales de participación, por otro lado, en ocasiones los procesos defraudan a quienes participan. ¿Cómo ves el panorama?

Participación, que significa formar parte de un todo, el problema está en que se confunde la parte por el todo, y el todo, representa exclusivamente una parte. En buena medida, tiene que ver con la crisis de representación. Acaso es más legítima una decisión tomada por cien vecinos en una asamblea para orientar un presupuesto, ¿es más legítimo eso?, esa consulta, que no la decisión tomada soberanamente por los representantes populares en la institución. Es un eterno debate, lo que sí es cierto es que, sin cultura de la participación y sin cultura del respeto a las diferentes funciones y posiciones en una política pública, no hay manera.

Hemos visto en todos estos años la degradación de la cultura democrática y la desafección de la ciudadanía respecto a los políticos, donde no se reconoce la legitimidad de determinadas decisiones y hay un talante contestatario permanentemente. Es ingobernable, una situación de caos, con lo cual, se sustituye lo que es la representación igualitaria, por el igualitarismo impuesto. Quién más grita, no quiere decir que tenga más razón, a falta de argumentos, a falta de debate y deliberación, muchas veces imponen posiciones derivadas de la fuerza y del poder de los

lobbies de presión. El lobby de presión, tanto puede ser una asociación inmobiliaria de constructores, como grupo de interés de vecinos que utilizan e instrumentalizan esos espacios de participación para una posición política. Desde ese punto de vista, la gobernanza es el arte de hacer posible lo deseable y lo deseable, a veces, tiene que pasar por el filtro de lo que sea viable. Esto supone tener autoridad democrática y legitimidad para tomar decisiones.

Pongo el ejemplo del Tribunal de las Aguas de Valencia, una institución venerable secular para distribuir los plazos en los tiempos del agua del riego de las acequias desde épocas inmemoriales. El tribunal de las aguas, es inapelable por que utiliza un instrumento a la hora de contrastar cuando hay discrepancias, “parli vosté i calle vosté” y “calli vosté i parli vosté” se da tiempo a la deliberación a confrontar argumentos a verificar la razón y lo que dictamina el Tribunal de las Aguas es obligado.

El problema reside en que aquí, quienes tienen que liderar y coliderar, no quieren asumir sus responsabilidades y es mejor ampararse y decir, lo ha decidido la asamblea, lo ha decidido un órgano participativo. Si bien, es diferente un espacio de consulta, un espacio de deliberación, que el espacio legítimo de decisión que tiene que amarrarse en argumentos técnicos. Por esta razón, el papel de los funcionarios y de los técnicos es importantísimo, porque no se puede dejar a aficionados o agente ideologizada, el peso de la toma de decisiones. Es una situación de crisis de las democracias, crisis de la legitimidad.

Los datos indican que la participación en entornos reducidos es alta y disminuye en la medida que ampliamos el ámbito, a la ciudad, la comunidad, el estado. También la desafección ciudadana respecto de la administración. ¿participas de esta visión?

Sí, eso hasta cierto punto es inevitable, porque la vocación política de gobernar, de gestionar la ciudad, requiere una visión general una visión amplia con amplitud de miras y muchas veces la participación a la que puede acceder la ciudadanía, es su entorno, su barrio, su calle.

Cómo hacer el salto desde lo que es micro a una visión más global, o meso, meso de ciudad, y ahí existiría la política cuando se convierte en pedagogía de participación activa. Se puede implicar por núcleos de interés, por necesidades, por cubrir sus cuestiones inmediatas, si bien, se debe ayudar a saltar de lo micro a lo meso que es el espacio de gobernanza y de cogobernanza por naturaleza. Esto se hace ayudando a que la gente sea consciente de los espacios de decisión

Contemplamos un alto nivel de organizaciones sociales vacías de contenido y de representatividad. Asociaciones de vecinos que tuvieron tanta actividad en el inicio de la democracia y ahora se encuentran obsoletas. ¿Se hace necesario rehacer el tejido social?

Sí, es una crisis general, porque la gente se une para defender sus intereses, una vez cumplidos, el sentido de la unidad ya no vuelve. Y a ver, los que ahí andan de suprimidos, cuando consiguen el acceso a determinados bienes servicios, pueden convertirse en unos privilegiados que quieren preservar sus conquistas y despreciar o culpabilizar a los no las tienen. Con lo cual, los últimos en llegar siempre son los más marginados y es el origen de la xenofobia, el racismo, y eso es una ley sociológica, en la que siempre es más fácil echar la culpa, y ser el chivo expiatorio, a los últimos en venir.

En este espacio de confrontación ¿Cuál sería el papel del experto?

Experto viene en su etimología latina de experiencia. Cuando se tiene una trayectoria de experiencia, las veces venir antes de que ocurran. Muchas veces, el experto se convierte en un autócrata que cree que tiene las recetas y las fórmulas infalibles para todo, con lo cual, es una la persona que se convierte en un impertinente y es una persona sin empatía con la población. Utiliza de una manera soberbia, la arrogancia de su conocimiento que aleja a la población, que aleja a la gente.

Por eso insisto muchísimo en la necesidad de ser humildes y discretos, porque el conocimiento que se impone provoca rechazo y eso después tiene una traducción electoral. Es decir, el crecimiento de las posiciones reaccionarias de ultraderecha radica en que buscan salvaciones, buscan salvadores, buscan recetas fáciles para cuestiones que son muy complejas.

Cuando se genera miedo e inseguridad, la rabia social puede desestabilizar a todo el sistema político, entonces, hay que gestionar y regular la ira, la ira social, proporcionando seguridades y certezas. Por eso la política de ciudad, no puede desentenderse de las fuentes que provocan miedo e inseguridad en la población. Miedo al futuro, miedo a estabilidad laboral, miedo a la miseria, miedo a los conflictos.

Desde ese punto de vista, muchas veces las políticas de ciudad, las políticas de regeneración urbana y de rehabilitación de viviendas han ignorado el aspecto del miedo y la inseguridad, que es una de las grandes pasiones humanas. Con ciudadanos temerosos, es muy fácil la manipulación política y es muy fácil agitar las peores pasiones.

Con población que asume su cultura y regula el miedo y regula la inseguridad, porque la administración pública

proporciona certezas y le proporciona estabildades, es una sociedad prospera. Y desde ese punto de vista hay que evitar que los barrios, o las políticas de regeneración urbana, se contenten con la simple coexistencia pacífica entre ciudadanos, tiene que fomentar la relación para que haya espacios de convivencia espacios de relación.

¿Sería beneficioso establecer un sistema de apoyo experto? Existe la figura de experto mediador reconocible por las partes, como lo es un perito judicial.

Perfecto sería ideal, de hecho, en algunas experiencias ha ocurrido y se ha aliviado en gran medida la confrontación y la tensión entre técnicos por un lado, y población que no dispone de estos conocimientos. Todo lo que sea la mediación, la creación de vínculos de puentes y de reconocimiento mutuo es lo importante, porque una decisión tomada conscientemente perdura en el tiempo una decisión tomada por urgencias y por el plazo que se acaba resulta inconsistente.

Con la finalidad de gestionar procesos de intervención urbana, la administración puede interiorizar nuevo personal, así mismo, crear empresas publicas dirigidas al proyecto, de constitución estrictamente municipal o de carácter público-privado

Hay todo un aprendizaje y toda una experiencia acumulada en los más de 40 años prácticamente de Ayuntamientos democráticos. Creo que hemos visto de todo como en botica, es decir, no hay una fórmula infalible, todo depende de la calidad humana y profesional de los quienes dirijan y gestionen esas sociedades.

Hemos constatado sociedades públicas que han salido de la tutela de la administración, de la intervención general, de la intervención pública, que han sido una autentica fuente de quiebras económicas y de pérdidas, que después ha tenido que sufragar la ciudadanía con sus impuestos.

Una empresa, como su nombre indica, si no hay un espíritu empresarial de gestión basado en la prudencia y en la cautela, se puede convertir en un pozo sin fondo para irresponsables. En cambio, desde estructuras públicas tradicionales, altamente eficientes, si tienen seriedad y calidad profesional desburocratizadas, pero con los mecanismos de control, de inspección y de supervisión funciona muy bien.

Nosotros trabajamos muchos años en el tema de las agencias de desarrollo económico y social que gestionaban fondos, recursos

Europeos muy importantes, y hemos observado como algunas de ellas, quebradas estrepitosamente porque no había ningún tipo de control, ni de supervisión y actuaban al margen de la intervención. Es muy fácil jugar que los dineros que no son tuyos si se es ajeno a responsabilidades.

En Alemania por su tradición socialdemócrata y democristiana que apostaban por estrategias de reindustrialización a largo plazo o en Francia, sobre todo la primera época de los 80 época de Mitterrand, existía una voluntad de anticiparse y trabajar conjuntamente para la regeneración social vinculada con la urbana porque ya se veían venir los conflictos derivados del paro, pobreza, exclusión y marginación de los colectivos más vulnerables. Se creó la Política de la Ciudad- Ville que proporcionó grandes aprendizajes. Las fórmulas mixtas funcionaron muy bien, pero una fórmula mixta público-privada en la que había una primacía de lo público y por lo tanto, un control y una intervención de lo público, siempre. De tal manera, que cuando se observaban actitudes insensatas o imprudentes, había ya una gestión anticipativa, no a toro pasado cuando no podías y estabas endeudado.

Desde ese punto de vista la fórmula mixta público-privada con primacía y prevalencia de la misión pública es la forma acertada

Si bien ocurre que, hecha la ley, hecha la trampa, y como nuestra tradición Ibérica no está exenta de cierta picaresca, se ha considerado que muchas veces las agencias privadas, o público-privadas, proporcionaban una manera de estar al margen de la inspección y supervisión pública. Esto se ha convertido en clientelismo político, fuente de prebendas y privilegios para determinados cargos que demostraron su inutilidad en cargos políticos y revalidaron su incompetencia en cargos técnicos de gerencias.

Deberían conformar las empresas de gestión, en los cuadros técnicos, funcionarios exclusivamente, profesionales del sector privado, situaciones mixtas. ¿Quiénes?

Procesos de selección, transparentes, efectivos, serios, en función de las competencias, en función de la experiencia en el trabajo en equipo, en función de la calidad técnica y profesional de los profesionales procedentes del sector público o del sector privado. Con un comité de supervisión, un comité de pilotaje. Supervisión e inspección pública honesta.

Lo que ocurrió en determinadas agencias u organismos de gestión, fue de escándalo. En Madrid, por ejemplo, hay algunos ejemplos que claman al cielo. Claro, cuando ya interviene la

administración de justicia el desprestigio y la reputación de la administración pública ya está por los suelos.

43.13 Realmente el parece que el nivel de evaluación que se hace que es relativamente bajo para lo que debería de ser que la cultura que tenemos aquí ese no ve tanto el contexto de las evaluaciones cómo puede ser la cultura anglosajona desarrollan un proyecto sin evaluaciones serias iniciales parece que no es lo adecuado. ¿Cuál es tu visión general sobre la evaluación desde el desde el principio desde antes del desarrollo del proyecto hasta el final cuando ya el proyecto se ha desarrollado y estás tratando de ver en qué has fallado y en qué y en qué has aceptado

Muchas veces las evaluaciones consisten en una rendición de cuentas y un informe de resultados, a toro pasado, ignorando que la evaluación del diseño es una pieza clave. Dime si está bien diseñado el proyecto, la política, el programa, y te diré la previsión de resultados, de cómo acaba.

Lo que mal empieza mal acaba, y desde ese punto de vista, un programa o una política bien diseñada, que pueda garantizar algunos de estos aspectos que he comentado al inicio: si pesa mucho un enfoque de las capacidades, o un simple enfoque de cubrir necesidades. Si se incorporan temáticas de la salud, de educación, de cultura, de participación, de convivencia, en las medidas a adoptar en la regeneración urbana o si se da por añadidura, el diseño es fundamental, es clave.

En este sentido, la evaluación del diseño es una pieza importante para el desarrollo en el cumplimiento de los plazos, el tiempo es fundamental. Hay objetivos que no se pueden alcanzar en, seis meses, tres meses, uno o dos años, sino que retiren más tiempo. Por lo tanto, en los indicadores de evaluación es fundamental que se puedan valorar determinados aspectos en sus momentos. Si bien, la evaluación ha de ser permanente y continua, por ello, la pieza de la asistencia técnica, el Observatorio de evaluación de esa política, debe ser duradero.

Hay que suministrar datos verificables e informaciones fiables, pero también hay que suministrar resultados porque no se trata simplemente hacer la medición cuantitativa, sino del análisis cualitativo de la percepción es está teniendo de los cambios objetivos que se estén dando.

Esa evaluación habitual de monitoreo en la administración, consiste en valorar el nivel de gasto si se lo previsto y el nivel de ejecución del proyecto. La tradición anglosajona reconoce el impacto de manera más amplia.

Hay una tradición muy importante, no solamente la anglosajona. En Francia de "l'Observatoire de l'évaluation" para la acción pública, que se creó en la época de Michel Rocard, finales de los años 80 y primeros 90 del S XX un referente en la modernización de las políticas públicas. Un observatorio de la decisión pública, para evaluar precisamente los efectos invisibles, los efectos no deseados, los efectos colaterales de determinadas medidas. Con la finalidad de prevenir los conflictos que se estén larvando.

Es habitual encontrar una intervención miope en regeneración urbana, limitada simplemente a cuestiones de Urbanismo, de vivienda, sin tener en cuenta a los habitantes, quién vivirá, como lo perciben, qué cuidado y que uso se va a hacer, qué servicios y espacios públicos dispondrán ¿. Cuántas veces se ha realizado una evaluación, se ha ejecutado la obra, se ha rehabilitado, pero se ha ignorado, se ha menospreciado el uso de la infraestructura, si se ha cuidado, o no se ha cuidado, si ha habido una preparación.

Desde esta perspectiva, la evaluación global la visión en el enfoque holístico es necesaria. Determinar no solamente los gastos, el buen uso del gasto económico, los resultados en términos cuantitativos, si no las percepciones y encuestas de vida.

Evaluación no es medición de resultados, en su etimología, "ex valeo", extraer un valor de aquello que se está haciendo, para aprehender, extraer lecciones, este es el sentido de la evaluación, obtener valor de los programas que ponemos en marcha. Si no aprendemos lecciones de lo realizado, repetiremos los mismos errores.

La administración elabora sus propias evaluaciones, asimismo, también contrata de gabinetes especializados, o asociaciones "Non Profit". ¿Consideras que los evaluadores deben ser externos?

Bueno, no se puede ser juez y parte, evidentemente no puedes hacer que alguien que ha tomado parte de las decisiones o que se ha implicado en las conclusiones forme parte de esa evaluación, puesto que buscará a la autocomplacencia y la satisfacción. Objetivo cumplido, garantizado de antemano.

La evaluación siempre debe ser externa, una agencia profesional e independiente externa cuya financiación no venga condicionada por que los resultados no le gusten al cliente. Ese es uno de los grandes problemas, grandes consultoras que están implicadas en el diseño de los proyectos, si luego son los que van a evaluar los resultados, lógicamente tendrán que ser unos resultados complacientes. Es otra de las quiebras de nuestra democracia imperfecta.

La más genuina y noble tradición de la evaluación qué es una rendición de cuentas a los administrados, a los administradores y a los legisladores. Una evaluación impecable no tiene réplica, puesto que se han utilizado todos los procedimientos de valor, considerados estándar a nivel internacional.

Claro, si se trata de una evaluación de ir por casa, un informe de resultados, es otra cosa. Cuando hablamos de evaluaciones, estamos buscando el perfeccionamiento y la mejora de las políticas, de tal manera que se retroalimenta y se convierte en un elemento de transferibilidad. Por eso los proyectos más innovadores y transferidos son aquellos que han sido evaluados rigurosamente, con calidad. Rigurosamente, no quiere decir exhaustivo, porque si es muy exhaustiva, llega a una sofisticación inútil, no sirve para nada. Simplemente, para congraciarse con estadísticas de resultados, debe contener impactos de valor, impactos en la población, impactos en los legisladores etc... para mejorar y perfeccionar.

53.40 Las evaluaciones siempre se hacen sobre datos objetivos que ya tienen las administraciones ¿Quizás se echan en falta de otras percepciones sobre el territorio?

Tiene relación con quienes son los operadores de la evaluación, cual es la agencia de evaluación independiente, objetiva, transparente. Este es uno de los déficits que tenemos en nuestro sistema actual de evaluación y de rendición de cuentas.

La realidad no es simple, la vida es compleja, la realidad no está quieta, está movimiento, la realidad no está aislada, está en interacción y en este sentido, la realidad de objeto de intervención en las políticas urbanas de rehabilitación y de regeneración, tiene varias capas, varios estratos.

La capa y el estrato más visible es el evidente, la obra pública o la obra de rehabilitación privada, y eso es objetivo, se puede ver, dinero invertido obra. La capa invisible, es la que garantiza la calidad de las relaciones en la convivencia en la prevención de conflictos, en el tema de la seguridad e inseguridad, en el tema donde se está germinando la xenofobia, la intolerancia, el odio la hostilidad.

Estos aspectos, no es que sean invisibles, son activos. Una evaluación holística tiene que detectar esos puntos críticos, esos elementos de conflicto, de disputa que están larvándose, que están en estado embrionario. Si no se detecta, pueden darse situaciones de vandalismo, de cólera, de utilizar determinados espacios como lugares de conflicto y de violencia, de tráfico de drogas, de organizaciones criminales etc... Es decir, tenemos unos desafíos de convivencia y de prevención de riesgos importantes, de seguridad

que ponen en cuestión nuestra democracia, la estabilidad democrática. Las medidas públicas que hacemos son ciegas.

Existen zonas ciegas, que no las ve nadie, pero son evidentes para la gente de los barrios. Cuántas veces hay ocupaciones de pisos vacíos, los de las SAREB, o de pisos rehabilitados que están en lista de espera y han sido ocupados por organizaciones criminales.

No es un problema de orden público, al final, cuando interviene el orden público, la policía, es consecuencia de la consolidación durante meses, durante años, unas malas prácticas que nadie ha querido detectar a tiempo.

La intervención pública en rehabilitación y regeneración urbana, tiene sus efectos. ¿En qué medida es posible considerarlos desde el diseño?

La gestión anticipativa de los conflictos, tiene que ver con un modo de enfocar la política muy diferente a la ordinaria habitual. Presionada por la urgencia, se olvida lo importante, analizar los impactos que creamos en la intervención urbana,

La intervención de estas políticas tiene que ver mucho con analizar la propia condición humana. Durante un siglo y medio, desde el primer capitalismo el que el modo de producción configuraba la sociedad industrial, en el que el trabajo era el gran factor de integración, y la familia, el espacio de reproducción de convivencia por excelencia, eso ha desaparecido.

El peligro de erosión, de devaluación, que espacio de socialización y cuál es el factor de integración fundamental. Hoy es el consumo convertido nueva religión, y por lo tanto, cuestiones como la emancipación de los jóvenes, que no tienen capacidad adquisitiva porque no tienen empleo estable con buenos salarios plantean un riesgo importante.

Vivimos una transición energética, una transición ecológica, una transición cultural, una crisis de civilización, tal como plantea Edgar Morin sociólogo de la complejidad. Desde ese punto de vista, las políticas públicas deben acompañar en esta transición, minimizar los efectos no deseados y los impactos en la población por esa situación de inseguridad vital. Si no cuidamos a la gente, el contenido se deteriora, se rompe, se degrada.

Entonces, analizar el impacto que tienen las intervenciones en el medio y largo plazo, sí que se puede prever. Cuando se crearon los barrios periféricos denominados "Banlieus" en la Francia de los años 60, había un sector minoritario de arquitectos humanistas holísticos, que preveían que una concentración tan densa de población en lugares donde no existían espacios comunitarios, ni de relación, generaría hostilidad, y eran espacios como el barrio de la mina, un prototipo. El origen del conflicto radicaba en no esponjar, no oxigenar con espacios comunitarios y de intercambio, de perfiles

sociales de diferente capacidad económica y diferentes procedencias.

Desde ese punto de vista, los trabajos de la agencia de Ecología Urbana de Barcelona son pioneros, cuando hablan de una ciudad compacta mediterránea, a diferencia de la concentración, están marcando pautas.

En la historia de la intervención urbana, se han ido incorporando profesionales. ¿Qué configuración técnica sería la adecuada?

En el diseño es necesario un equipo con una mirada sociológica, antropológica, de intervención Psico- Social, de seguridad y de prevención de los riesgos derivados de peligros de violencia; junto a una visión global desde la arquitectura, el urbanismo etc... Tener en cuenta esos aspectos, no conlleva la creación de equipos numerosos, pero si incorporar esas miradas y perspectivas de transversalidad. Porque solo mirando con ojos limpios y desde el lugar adecuado podemos encontrar el sentido y la conciencia plena de lo vamos a hacer en una intervención urbana. El tema de la perspectiva de género, la convivencia intergeneracional en el barrio o la ética de los cuidados son criterios fundamentales en la planificación. Lo que vemos no depende solo de la realidad exterior, sino también de nuestra manera de mirar, de nuestra ideología y condicionamientos y también desde el lugar y posición desde donde miramos y analizamos. Un arquitecto, urbanista o responsable de intervenciones en la regeneración de barrios debe tener empatía y una ética profesional y humana. Si no nos ponemos en el lugar del otro y en sus condiciones de vida el Plan se puede cosificar. La clave no reside pues en la cantidad de datos disponibles y en lo que se observa sino en la calidad y honestidad con que se mira.

En una sociedad del siglo XXI, que ha cambiado totalmente los roles, la incorporación en el diseño de la perspectiva de género transversal. Las cuestiones de población, cuando se ha globalizado el capital, se han globalizado los flujos, la concentración de población inmigrante, sin procesos de adaptación de integración de convivencia, ciertamente se originan guetos reales. No vale con cerrar los ojos, en la realidad, si la gente no tiene un trabajo digno no tiene unos espacios de vivienda, espacios de relación de convivencia, el acceso a la cultura etc... se crean cordones de cinturones de marginalidad, con lo cual los niveles de exclusión se multiplican.

Parece que el contrato social se ha roto. Los precios de la vivienda y la precariedad salarial no permiten crecer. Un estancamiento en entornos vulnerables.

La regeneración urbana con una mirada social, con una mirada transversal, es muy importante. Por eso, hoy día en el tema de los ámbitos, o sea, las esferas de interrelación, ya no vale una visión de compartimentos estancos. La cuestión de la vivienda no es un tema de ladrillo, ni de habitáculo, tiene que conjugar esas intersecciones de interrelaciones globales. En la misma medida que el conocimiento ya no es unidimensional, sino que es un árbol de conocimientos, con ramas y con raíces dónde se integran esas esas perspectivas.

Desde ese punto de vista las experiencias que hay a nivel europeo, en lo que conozco, se incorpora esa mirada transdisciplinar, esa perspectiva holística, esa gobernanza en el que en el equilibrio entre lo público y lo privado prevalece el interés general que lo representa, la supervisión y la inspección pública, pero al mismo tiempo, incorpora el dinamismo la capacidad emprendedora y la eficacia del sector privado.

Tengamos en cuenta que la gestión anticipativa y la prevención, tienen que estar incorporadas en el diseño de las políticas de intervención social y urbana. Es preferible prever los problemas posibles que no reparar, y para eso, se deben hacer buenos diseños que tengan en cuenta la condición humana.

INDICE DE FIGURAS

- Figura 1: Esquema general de la investigación
- Figura 2. Relación contextual de expertos entrevistados
- Figura 3: Cita bibliográfica
- Figura 4: Inspecciones realizadas por los servicios técnicos municipales 2013-2018
- Figura 5. Proceso de gestión del Pla dintres
- Figura 6: Licencias de obras por tipología en Barcelona
- Figura 7. Márgenes en el porcentaje total de subvenciones en rehabilitación Barcelona
- Figura 8: Información y asesoramiento facilitado por la red de oficinas de vivienda de Barcelona.
- Figura 9. Áreas de intervención en regeneración urbana
- Figura 10, ITE Barcelona periodo 2012-2016
- Figura 11: Cédulas de segunda ocupación solicitadas en Barcelona por anualidades
- Figura 12: Niveles de eficiencia energética según certificaciones en Barcelona.
- Figura 13. Síntesis del uso de instrumentos considerados desde la perspectiva de la administración
- Figura 14. Ingresos y gastos de las administraciones públicas. Datos 2021
- Figura 15: Repercusión por habitante de algunas ciudades de Europa.
- Figura 16: Niveles de renta media por hogar 2019 en Santa Coloma de Gramenet y su entorno
- Figura 17: Porcentaje que representan los impuestos municipales respecto al total de impuestos
- Figura 18: Ingresos del ayuntamiento de Barcelona 2021

- Figura 19: Gastos del ayuntamiento de Barcelona 2021
- Figura 20: Porcentaje que representa el impuesto en obras de construcción
- Figura 21: Porcentaje que representa la recaudación por administraciones.
- Figura 22: Flujo de inversiones i fiscalidad en Barcelona en un supuesto de subvención del 50%
- Figura 23. Diferencial entre recaudación y aportaciones económicas en programas de rehabilitación arquitectónica.
- Figura 24: Rehabilitación subvencionada en Barcelona. Valores medios periodo 2015-2019
- Figura 25: Licencias concedidas en rehabilitación. Valores medios periodo 2015-2019
- Figura 26: Estimación de recaudación en rehabilitación. Valores medios periodo 2015-2019
- Figura 27: Resumen de temas tratados en cada entrevista
- Figura 28: Modelo de Niveles de participación ciudadana. Sherry R. Armestein
- Figura 29: Continuum de participación ciudadana. Brager y Specht
- Figura 30. Número de países que incorporan e-consulta en políticas de diferentes áreas 2014 y 2016
- Figura 31: Valoración del ciudadano de Barcelona de las administraciones públicas
- Figura 32. Resumen de respuestas ciudadanas respecto a la confianza en la administración
- Figura 33: Ciudadanos registrados en plataformas digitales
- Figura 34. Resultados de participación
- Figura 35. Respuestas de los regidores a ciudadanos de los distritos de Barcelona
- Figura 36. Evolución de las organizaciones

- Figura 37: Síntesis de las estructuras de gestión de proyectos públicos en Barcelona
- Figura 38. Organización de entes dependientes del ayuntamiento de Barcelona.
- Figura 39: Resumen de temas tratados en cada entrevista
- Figura 40. Esquema de gobernanza del programa ARI
- Figura 41-42. índice de pobreza en Londres. Evolución de la tasa desempleo en Paris.
- Figura 43-44 Mapas de vulnerabilidad general de Barcelona. Tipos de vulnerabilidad en Madrid
- Figura 45-46. Mapa de renta media por hogar. Incremento periodo 2013-2019. Evolución del valor por m2 de compra de vivienda de segunda mano por distritos.
- Figura 47: Esferas en el ámbito de la convivencia
- Figura 48-49: Etapas evolutivas en relación a dos escenarios previstos. Estimación comportamiento del paro, el gasto familiar y el IPC
Figura xx: Indicadores de evolución de rehabilitación en Barcelona. Por programas y presupuesto.
- Figura 50: Indicadores de evolución de rehabilitación en Barcelona. Por programas y presupuesto.
- Figura 51: Predicción de tendencias en áreas intervenidas y de control vulnerables
- Figura 52-53: Esquema general de indicadores. Propuesta de Ecología Urbana. Propuesta y desarrollo de UPC
- Figura 54: Fases para la elaboración del Plan de Actuación Municipal del Ayuntamiento de Barcelona
- Figura 55. Síntesis para la elaboración de estudios en la ejecución de programas de rehabilitación
- Figura 56: Resumen de temas tratados en cada entrevista
- Figura 57. Objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030
- Figura 58. Estructura del plan de vivienda de Barcelona

- Figura 59: Intervención Paris Rive Gouche.
- Figura 60. Plano de intervención de Bolonia PEEP.
- Figura 61. Plan de Salvamento de Les Marais. Paris
- Figura 62: Intervenciones Area de Rehabilitación Integrada de Ciutat Vella
- Figura 63. Usos del suelo de Madrid Nuevo Norte
- Figura 64: Proyectos tractores para la nueva Barcelona
- Figura 65: Barrios del Pla de Baris
- Figura 66: Discretización conceptual de los programas de intervención urbana.
- Figura 67: Contexto temporal de los programas de intervención urbana en Barcelona.
- Figura 68-69. Mapa actuaciones en accesibilidad por barrios (2010-2018); fotografías del antes y después de la instalación de un nuevo ascensor en hueco de escalera de un edificio de 4 viviendas por rellano.
- Figura 70. Subvenciones en edificios de viviendas 2010-2018
- Figura 71. Actuaciones de obra subvencionadas 2010-2018
- Figura 72-73:. Subvenciones otorgadas en edificios de viviendas. 2010-2018 y renta familiar disponible de Barcelona.
- Figura 74-75. Mapa: Programa de intervenciones en Ciutat Vella. Gráfico: Inversión pública en Ciutat Vella.
- Figura 76-77. Evolución de la rehabilitación privada con subvención pública de edificios de viviendas en Ciutat Vella.
- Figura 78-79. Gráfico: Inversión pública y generación de plusvalías en Ciutat Vella.
Fotos: Intervenciones obertura de la Rambla del Raval en Ciutat Vella, Barcelona
- Figura 80. Inversión pública en Barcelona según campos temáticos
- Figura 81. Evolución de los indicadores de población, renta y valores urbanos 2013-2019

- Figura 82-83. Barrios incluidos en el Plan de Barrios de Barcelona. Detalle de actuaciones en el barrio de La Marina del Port.
- Figura 84-85. Mapa de vulnerabilidad conjunta de Barcelona. Mapa de prediagnos del barrio de Ciutat Meridiana
- Figura 86: Indicador de actividad en fincas de Alta Complejidad
- Figura 87. Respuestas expertas a la intervención urbana
- Figura 88. Cuadro de inversiones públicas totales y en rehabilitación privada
- Figura 89: Esquema general de la investigación. Conclusiones
- Figura 90: Esquema general de gobernanza en proyectos de regeneración urbana en Barcelona
- Figura 91: Esquema general de gobernanza en proyectos de regeneración urbana en Barcelona
- Figura 92: Esquema sobre la incorporación de programas por la empresa de gestión
- Figura 93: Intervención en entornos vulnerables acotados.
- Figura 94: Intervenciones sectoriales en rehabilitación para el conjunto de la ciudad
- Figura 95: Respuesta general de los entrevistados por áreas temáticas.

BIBLIOGRAFIA

- Acero, G., Aguirre, J., Arevalo, J., Rodríguez, P., & al, a. (2019). *Planificación Urbana Integral, aprendiendo de Europa*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Obtenido de <https://gaue.diba.cat/wp-content/uploads/2020/01/62439.pdf>
- Agencia de Ecología. (2011). *Sistema de Indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas*. Barcelona: Gobierno de España, Redes de desarrollo local, Agencia de Ecología Urnana.
- Aguilar., L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte num 43*, 187-2013. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5460932>
- Ajuntament de Barcelona. (2016). *Pla del dret a l'habitatge 2016-2025*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/pdhh_-_resum_executiu_versio_accessible_0_0.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2016). *Pla Dintres 2014*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/ciutatvella/sites/default/files/documentacio/foletto_ciutat_vella_pla_dintres_0.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2017). *Reglament de participació ciutadana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documentos/reglament_participacio_catala.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2020). *Informe de participació. Evolució de la participació a Barcelona durant l'any 2020*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/121458/1/InformeParticipacio2020.pdf>
- Ajuntament de Barcelona. (2021). *Barcelona Green Deal. Una nova agenda ecoòmicaper a la Barcelonade 2030*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Área de economia i Hisenda. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/economiatreball/sites/default/files/documents/GreenDeal_ESP_vf.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2021). *Baròmetre semestral de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de <https://w10.bcn.cat/APPS/riswestudis/documentacio.do?reqCode=mostrarImatge&idDoc=13088>
- Ajuntament de Barcelona. (6 de agosto de 2022). *Finanzas municipales. presupuesto de ingresos 2004-2022*. Obtenido de Estadística y Difusión de Datos: https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Administracio_municipal/Finances_municipals/Pressupost/T01.htm
- Ajuntament de Barcelona. (6 de agosto de 2022). *Información Urbanística de la ciudad de Barcelona*. Obtenido de Barcelona.cat: <https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/ca/>

- Ajuntament de Barcelona. (2022). *Participació ciutadana*. Obtenido de Órgans de participació sectorials: <https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/ca/organs-de-participacio-sectorials>
- Ajuntament de Barcelona. (2022). *Participación ciudadana*. Obtenido de Órganos de participación territoriales: <https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/es/organos-de-participacion-territoriales>
- Ajuntament de Barcelona. (2023). *La promoció d'habitatge públic de lloguer per a joves de Can Fabra, reconeguda per la seva proposta arquitectònica i social*. Obtenido de Servei de Premsa: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2021/11/11/la-promocio-dhabitatge-public-de-lloguer-per-a-joves-de-can-fabra-reconeguda-per-la-seva-proposta-arquitectonica-i-social/>
- Ajuntament de Barcelona. (2023). *Viviendas APROP de Ciutat Vella*. Obtenido de Area de Derechos Sociales. Vivienda: https://www.habitatge.barcelona/es/noticia/las-viviendas-aprop-de-ciutat-vella-finalistes-en-los-premios-fad-arquitectura-2020_949715
- Ajuntament de Barceloona, .. (1974). *Descentralització i Participació Ciutadana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/99970/1/intdecter.pdf>
- Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet. (2018). *Edicte d'ingresos i estat de despeses*. Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona. Obtenido de https://www.gramenet.cat/fileadmin/Files/Ajuntament/pressupostos/2019/aprovaciofinal/BOPB_19-12-18_Aprovacio_definitiva_P.2019.pdf
- Ajuntament e Barcelona. (2022). *Guies pràctiques de la participació ciutadana a Barcelona. Les iniciatives ciutadanes*. Barcelona: Ajuntament de Barceloona. Obtenido de https://www.barcelona.cat/casalsdebarri/lapau/sites/default/files/fitxers_pagine_s/guia_iniciatives_ciutadanes_0.pdf
- Alvarez, A., Roch, F., & al., a. (2010). *Regeneración Urbana Integrada en Europa. Documento de Síntesis*. Valladolid: Instituto Universitario Urbanística. Universidad de Valladolid. Obtenido de https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/C0DA6769-76CB-4F02-8937-F5CAF2CCD016/111525/3_survey_on_integrated.pdf
- AMB. (2020). *Plan Metropolitano de Rehabilitación de Viviendas 2020-2030*. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona y Consorci Metropolità de l'Habitatge. Obtenido de https://www.cmh.cat/documents/598409/10470805/PMRH+2020-2030_CAST_PARTE+I_+%2819.01.2020%29/96763208-d933-4495-bca7-23aa717e0b5d
- Anduiza, P. E. (1997). *Individual and systemic determinants of electoral abstention in Western Europe*. Florence: European University Institut. Obtenido de <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/5211>
- Anton-Alonso, F., Poncel, S., Cruz, I., & Coll, F. (2020). La vulnerabilitat urbana a Barcelona: Persistència, concentració i complexitat. *Papers num 63*, 51-67. Obtenido de <https://raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/380967/474119>

- Aparicio, A., & Nanni, R. d. (2011). *Modelos de Gestión de la Regeneración Urbana*. Madrid: Sepes Entidad Estatal de Suelo. Obtenido de <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0643771.pdf>
- ATRI, E. (2017). *Estudi de viabilitat per a la implementació del sistema d'Allotjaments Tàctics de Repoblament Inclusiu*. Ajuntament de Barcelona. Obtenido de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/119911/1/Estudi%20viabilitat%20implantaci%C3%B3%20sistema%20ATRI.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid. (2016). *Mapa de áreas preferentes de impulso a la Regeneración Urbana*. Madrid: Area de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible. Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid. (2017). *Procesos de participación ciudadana realizados en la ciudad de Madrid. Junio 2015-julio 2017*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Obtenido de <https://www.oidp.net/docs/repo/doc216.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid. (2018). *Madrid Nuevo Norte. Análisis de impacto*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid. Área de economía y hacienda.
- Ayuntamiento de Madrid. (6 de agosto de 2022). *Presupuestos*. Obtenido de Portal web del Ayuntamiento de Madrid: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Estadistica/Areas-de-informacion-estadistica/Organizacion-y-recursos-municipales-/Presupuestos/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=f00b4a8ae1a59210VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=ccff826c>
- Barcelona Sostenible, .. (2022). *Compromís de Barcelona pel Clima*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2015/11/Compromis_Bcn_Clima.pdf
- BBVA. (2009). *Los Europeos tienen un bajo nivel de confianza en las instituciones políticas*. Bilbao: Fundación BBVA. Obtenido de https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/np_european_mindset_3082010.pdf
- BCN ROC. (2019). *Anuari estadístic de la ciutat de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/116046>
- Berigüete, F., Rodríguez, I., & Mayorga, M. (2019). Estrategias de participación ciudadana y nuevas tecnologías: aproximación actual a los urban centers y centros de innovación urbana. *XIII Congreso Internacional Ciudad y Territorio virtual*, 1-15. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/185553>
- Bértolo., U. (2012). Los Convenios Urbanísticos. *REGAB Revista Ballega de Administración Pública*, 203-217. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4453387>
- Botell, R. (abril de 2011). *Ley de Barrios de Catalunya. Experiencias y resultados de 7 años de aplicación*. Obtenido de Legisway woters kluwer: <https://docplayer.es/5695682-La-ley-de-barrios-de-catalunya-experiencias-y-resultados-de-7-anos-de-aplicacion.html>
- Breyman, H. v. (2014). Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo - 06_VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2014 . *VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá*, . Barcelona-Bogotá: Universidad Politécnica de Catalunya. Pontifica

- Universidad Javeriana de Bogotá. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/16039>
- Burdett, R. (23 de noviembre de 2021). Creating integrated communities in cities of the twenty-first century. Barcelona. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?v=Wm-dB_D0FLk
- Busquets, J. (1999). *La urbanización marginal*. Barcelona: Edicions UPC. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/169516>
- Cabrera, P. (2002). La transformació urbana de Ciutat Vella: 1988-1998. *Barcelona Societat num 9*, 14-30. Obtenido de <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista/revista9-art2-transformacio-urbana-ciutat-vella-1988-1998.pdf>
- Cabrera, P. (2007). *Ciutat Vella de Barcelona*. Barcelona: Ara llibres.
- Cabrera, P. (2022). *Biblioteca DF+S*. Obtenido de Project Ciutat Vella: Revitalization of dhe historical center of Barcelona: <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu98/bp443.en.html>
- Campos, G. (1998). *Urbanismo y austeridad*. Mejico: Siglo XXI .
- Capel, H., & Tatjer, M. (1991). Reformas sociales, servicios asistenciales e higienismo en la Barcelona de fines del siglo XIX (1876-1900). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales num 89*, 233-246. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83750>
- Cariou, P. (2011). *Résultats du recensement de la population 2006: dynamiques régionales*. Paris: Merie du Paris. Obtenido de https://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/3_Dynamiques_internes_cle63f1ee.pdf
- Cáritas. (octubre de 2020). *Las personas en situación de sin hogar acompañadas por Caritas*. Madrid: Cáritas Española Editores. Obtenido de <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2020/10/C%C3%81RITASestudios-e-investigaciones-22-web-.pdf>
- Castiella, T., & Franquesa, T. (2003). *La Agenda 21 de Barcelona: Un proceso participativo por el cambio*. Valsain. Segovia: Centro Nacional de Educación Ambiental. Obtenido de https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/articulos-de-opinion/2003_04castiella_tcm30-163562.pdf
- Castillo, F. (2017). *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Obtenido de https://cemical.diba.cat/sites/cemical.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/fitxers/CEMICAL_reinternalizacion_servicios_publicos.pdf?noredirect=1
- Catalunya, C. A. (2007). *Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-3657>
- Catalunya, C. A. (2010). *Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13883>
- Catalunya, C. A. (2015). *Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-470>
- Catalunya., C. A. (1998). *Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-2518-consolidado.pdf>

- Cebrián, E. (2011). Desafección, apatía y participación. La desafección activa como forma de participación política. *Revista de gestión política y privada num 16*, 71-80. Obtenido de <https://docs.google.com/file/d/0B1FNRX3Pc5OsZjF6dWI0NE1ad1E/edit?resourcekey=0-NqaXVFBsFD99lYoxEMRr9w>
- Cerezo-Ibarrondo, A., & Tejerina_González, J. I. (2022). La equidistribución de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada: el nuevo paradigma para la intervención urbana en la ciudad existente. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales num. 211*, 19-36. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/4116>
- Cesar, D., Cornado, C., & Grau, V. (2020). La adición de nuevos ascensores en conjuntos residenciales modernos del Área Metropolitana de Barcelona. *Conferencia REHABIMED 2020*, (págs. 1-8). Granada. Obtenido de <https://www.researchgate.net/publication/344350267>
- Chevalier, J. (2021). e rôle des experts dans la prise de décision publique : Confiscation de la décision ou instrumentalisation de l'expertise ? *HAL AHS Sciences humaines et sociales num 1*, 1-6. Obtenido de <https://shs.hal.science/halshs-03283284>
- Codolar., M. (9 de enero de 2019). Barcelona sanciona con 196.000 euros al propietario de un piso de protección oficial que lo alquiló. *El Periodico*. Obtenido de <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20190109/sancion-alquiler-viviendas-proteccion-oficial-barcelona-7236551>
- Comisionado Agenda 2030, .. (2020). *Agenda 2030 de Barcelona. Metas ODS e indicadores clave*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona. Obtenido de <https://ajuntament.barcelona.cat/agenda2030/sites/default/files/2021-01/Agenda%202030%20de%20Barcelona.%20Metas%20ODS%20e%20indicadors%20clave.pdf>
- Comune di Roma. (2021). *Totale generale delle entrate e despese*. Obtenido de [openbilanci.comune.roma.it](http://openbilanci.comune.roma.it/?year=2021&type=preventivo): <http://openbilanci.comune.roma.it/?year=2021&type=preventivo>
- Consejo de Ministros. (2021). *Anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Obtenido de https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/261021-enlace_vivienda.aspx
- Consell de Paris. (1970). Le plan de sauvegarde du Marais. *Paris Project num 2*, 45-70. Obtenido de https://www.apur.org/sites/default/files/documents/publication/etudes/paris_p rojet_02.pdf?token=jv6w8uu7
- Consorti Habitatge. (2009). *Estatuts del Consorci de l'Habitatge de Barcelona*. Barcelona: Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona. Obtenido de https://dibaaps.diba.cat/vnis/temp/CIDO_bopb_2009_08_20090803_BOPB_2009_0803_015_018.pdf
- Consorti Habitatge. (2009-2021). *Memorias de actividad*. Obtenido de Consorci de l'habitatge de Barcelona: <http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/es/memories-antérieurs.html>
- Consorti Habitatge. (2021). *ANUNCI sobre convocatòria d'ajuts a la rehabilitació d'elements comuns a la ciutat de Barcelona per a l'any*. Barcelona: Diari Oficial de la

- Generalitat de Catalunya. Obtenido de https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/ajuts_rehabilitacio_elements_comuns_a_la_ciutat_de_barcelona_2021.pdf
- Consorci Habitatge. (27 de junio de 2022). *Diari Oficial de la Genalitat de Catalunya*. Obtenido de Anunci sobre convocatoria per a la concessió, en règim de concurrència pública no competitiva de subvencions: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8696/1915983.pdf>
- Construmat. (2013). *impacto económico y social de la rehabilitación de vivienda*. Obtenido de eraikal.blog.euskadi.eus: https://eraikal.blog.euskadi.eus/wp-content/uploads/2013/05/Informe_Rehabilitaci%c3%b3n.pdf
- Córdoba, R., González, I., & Guerrero, G. (2021). Observatorios Europeos de Vulnerabilidad y Pobreza urbana. Características y transferibilidad. *Ciudades num 24*, 207-224. Obtenido de <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/4670>
- Cordoncillo ad al, C. (2021). *Avaluació del Pla de Barris 2016-2020. Informe final*. Barcelona: Ivàlua. Institut Català d'Avaluació de Politiques Públiques. Obtenido de https://ivalua.cat/sites/default/files/2021-11/Informe_final_Pla%20Barris%20Def.pdf
- Cornado et al, C. (2017). Methodology for the Detection of Residential Vulnerable Areas – the Case of Barcelona. *IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering num 245*, 1-9. Obtenido de <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/245/4/042062/pdf>
- Cornado, C., Grau, V., & Marín, E. (2019). Intervenciones de mejora de accesibilidad en los edificios históricos de Barcelona. *13 Congreso Internacional de Ciudad y Territorio Virtual*. Barcelona: CPSV. Centre de Política de Sol i Valoracions. UPC. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/185536>
- Cornado, C., Vima, S., & García-Almirall, P. (2020). Pre-diagnosis Protocol for Large Residential Building Stock. The Case of Barcelona's Vulnerable Areas. *Building num 14*, 123-155. Obtenido de https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-50998-9_6
- Cornado, C., Vima, S., García-Almirall, P., Uzqueda, A., & Asunción, M. (2022). Decision-Making Tool for the Selection of Priority Areas for Building Rehabilitation in Barcelona. *MDPI. Buildings*. Obtenido de <https://www.mdpi.com/2075-5309/12/2/247>
- Cornwal, A. (2002). Locating Citizen Participation. *IDS Bulletin 33*, i-x. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1759-5436.2002.tb00016.x>
- Cortes Generales. (1978). Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Covilla, J. C. (2019). El soft law como instrumento para dirigir al gobierno local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica num 12*, 97-110. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/5764/576462285005/576462285005.pdf>
- Cremades, E. (2010). Els Plans d'Intervenció Integral a Barcelona. *Barcelona Societat, num 19*, 5-16. Obtenido de <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista/revista-19-art0-plans-intervencio-integral-barcelona.pdf>
- Cuchi, A., & Puerta, I. (2016). *Diagnóstico de la rehabilitación en las comunidades autónomas. Luces y sombras de un sector que no despega*. GTR. Grupo de Trabajo

- sobre Rehabilitación. Obtenido de <http://www2.gbce.es/archivos/ckfinder/51files/Informe%20Rehabilitaci%C3%B3n%20CCAA.pdf>
- Deboulet, A. (2007). Restructurer l'habitat précaire. Récits de « meilleures pratiques. *Espaces et sociétés num 131*, 67-83. Obtenido de <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2007-4-page-67.htm>
- Decidim Barcelona, .. (2022). *Procesos participativos*. Obtenido de Procesos destacados: <https://www.decidim.barcelona/processes?locale=es>
- Donadei, m. (2019). Aportaciones para la definición de una metodología para la investigación cualitativa en el urbanismo. *CIUR. Cuadernos de Investigación Urbanística num 125*, 1-77. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7297373>
- Donaldson, L. (1988). In Successful Defence of Organization Theory: A Routing of the Critics. *Organization Studies*, 28-32. Obtenido de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/017084068800900108>
- Drets Socials. (febrero de 2017). *Barcelona.cat*. Obtenido de ATRI (Agrupaciones Tácticas de Repoblación Inclusiva): <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/es/innovacion-social/atri>
- Durán, F. J. (2016). *La fusión de municipios como estrategia*. Madrid: Kykinson.
- Edelman. (2021). *La bancarrota de la información*. Edelman trus barometer spain. Obtenido de https://www.edelman.com/es/sites/g/files/aatuss396/files/2021-05/TRUST_SPAIN_2021.%20PRESENTACION.pdf
- EMVS, E. M. (2022). *Estatutos sociales de la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid*. Madrid. Obtenido de <https://www.emvs.es/Transparencia/IIO/Normativa/Documents/nAplicable/nInterna/ESTATUTOS%20de%20la%20EMVS%20del%2028%20de%20abril%20del%202022.pdf>
- Eneqvist, E., & Karvonen, A. (2021). Experimental Governance and Urban Planning Futures: Five Strategic Functions for Municipalities in Local Innovation. *Urban Planing by Experiment num 1*, 183-194. Obtenido de <https://www.cogitatiopress.com/urbanplanning/article/view/3396>
- ERESEE, S. G. (2020). *De la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España*. Madrid: Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana. Obtenido de https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/es_ltrs_2020.pdf
- Escudero, A. (2009). *La revolución industrial: una nueva era*. Barcelona: Anaya.
- Estadística BCN. (marzo de 2023). *Oficina Municipal de Dades. Ajuntament de Barcelona*. Obtenido de Departament d'estadística i difusió de dades: <https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/catala/index.htm>
- European Comission. (6 de agosto de 2022). *Europe's moment: Repair and prepare for the next*. Obtenido de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940
- Eurostat. (14 de agosto de 2017). *Eurostat. Statistics Explained*. (S. Explained, Editor) Recuperado el 18 de marzo de 2023, de https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing_statistics/es&oldid=349299

- Expósito, E. (2013). Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. *Monografías de la revista Aragonesa de Administración Pública*, 361-401. Obtenido de <file:///C:/Users/auzqueda/Downloads/Dialnet-ParticipacionCiudadanaEnElGobiernoLocal-5527798.pdf>
- Farrero, D. (11 de noviembre de 2020). La crisis de la aluminosis golpeó el Turó de la Peira hace 30 años. *Diario Metropoli*. Obtenido de https://metropoliabierta.elespanol.com/distritos/nou-barris/crisis-aluminosis-turo-peira-30-anos_33033_102.html
- Flick, u. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata SL.
- Foment Ciutat. (2016). *Mesura de Govern per a la implementació del Pla de Barris contra la desigualtat als barris del Bon Pastor i Baró de Viver*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/santandreu/sites/default/files/documentacio/mesuragovern_pladebarrisbpbv_0.pdf
- Foment Ciutat. (2019). *El Pla de Barris de Barcelona 2016-2020. Memòria de seguiment*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/113849/1/Pladebarris_memoriaseguiment2019.pdf
- Foment-CV. (6 de agosto de 2022). *Foment de Ciutat Vella SA*. Obtenido de Pla de Barris: Tot està conectat: <https://www.pladebarris.barcelona/ca>
- García, D. (2020). Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana. Retos para la innovación social. *Cuadernos de Gestión num 20*, 41-64. Obtenido de <https://addi.ehu.es/handle/10810/36892>
- García, J. A. (2006). Métodos y técnicas cualitativas en la investigación de la ciudad. *Mundo Siglo XXI, num 6*, 79-85. Obtenido de <https://www.mundosigloxxi.ipn.mx/pdf/v02/06/07.pdf>
- García-Almirall, P. (2016). Models de política d'habitatge municipal a Europa i América. *Questións d'habitatge*, 30-63. Obtenido de https://www.habitatge.barcelona/sites/default/files/questions_dhabitatge_20.pdf
- García-Almirall, P. (marzo de 2017). *Estudi i detecció a la ciutat de Barcelona d'àmbits de vulnerabilitat residencial*. Obtenido de Universitat Politècnica de Catalunya: https://vimac.upc.edu/es/shared/articles-sig/ambits_-vulnerabilitat_residencial__resum-1.pdf
- Generalitat de Catalunya. (2023). *Publicacions a la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP)*. Obtenido de Plataforma de serveis de Contractació Pública: <https://contractaciopublica.cat/ca/inici>
- Generalitat de Catalunya. (2010). *Estratègia per al desenvolupament sostenible de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Medi Ambient i Habitatge. Obtenido de https://mediambient.gencat.cat/web/.content/home/ambits_dactuacio/educacio_i_sostenibilitat/desenvolupament_sostenible/estrategia_per_al_desenvolupament_sostenible_de_catalunya/archivos/estrategia_per_al_desenvolupament_sostenible_de_catalunya_2010.pdf
- Generalitat de Catalunya. (2021). *Estratègia de lluita contra la corrupció i l'enfortiment de la integritat pública*. Generalitat de Catalunya. Obtenido de

- https://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/09_Estrategia_integritat/docs/Informe_Anual_Estrategia_Gener_2021.pdf
- Generalitat de Catalunya. (2021). *Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-16233
- Generalitat de Catalunya. (2021). *RESOLUCIÓ DSO/3430/2021, de 16 de novembre, per la qual s'aproven les bases reguladores per a l'accés, en règim de concurrència pública no competitiva, a ajuts en forma de préstecs a comunitats de propietaris per al finançament d'obres de rehabilitació*. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Obtenido de <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=914650>
- Generalitat de Catalunya. (2012). *DECRET 141/2012, de 30 d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat*. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Obtenido de <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=619728>
- Gil, O. (2020). Programa de Finques d'Alta Complexitat. Barcelona. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/338646>
- Giménez, V., & Ferrer, J. (2021). *La intervención social en territorios vulnerables, desde la perspectiva de los Servicios Sociales de Atención Primaria. Fundamentos y experiencias*. Alicante: Universidad de Alicante. Obtenido de <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/120136/3/La-intervencion-social-en-territorios-vulnerables.pdf>
- Globus Vermell. (marzo de 2023). *Jardines interiores d'illa del Eixample de Barceñpma*. Obtenido de Globus vermmel: https://elglobusvermell.org/wp-content/uploads/2019/03/jardins-eixample-cat_web-compressed.pdf
- Gneralitat de Catalunya. (2018). *Informe sobre el sector de l'Habitatge a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Cataluna. Departament de Territori i Sostenibilitat. Obtenido de https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/03_Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/docs/Informe_2018.pdf
- Gobierno de España. (2018). *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030*. Madrid: Gobierno de España. Obtenido de https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1__PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 2: Implementación de la Agenda Urbana Español: Plan de Rehabilitación y Regeneración Urbana*. Gobierno de España. Obtenido de <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente2.pdf>
- Gomá, R., & Brugué, Q. (julio de 1994). Nuevos modelos de gestión y organización pública. *Autonomies. num 18*, págs. 207-230. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/10515>
- Gómez, C. H. (2017). La ciudad ideal de Robert Owen. Un escenario planificado del socialismo utópico. *Revista. Facultad de Arquitectura. Universidad Santo Tomás*

- Colombia, 64-79. Obtenido de <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/REVISTAM/article/view/2173/1666>
- González, C. (2020). La planificación urbana y su incidencia en los procesos de gentrificación. *Andamios num 44*. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632020000300247&script=sci_arttext
- González, J. L., & Ruíz, P. (2011). Investigación cualitativa versus cuantitativa: ¿dicotomía metodológica o ideológica? *Index de enfermería num 3*. Obtenido de https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962011000200011
- González, J. M. (2019). *El pla de Rehabilitació Municipal " Santa Coloma renovem els barris"*. Presentación en el Foro de vivienda y rehabilitación de Barcelona. Obtenido de https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2019/03/28131902/02-FHAR_20190321_Joan-M-Gonzalez_Santa-Coloma.pdf
- González, M. E. (2006). Los métodos cualitativos y los estudios urbanos. *Anuario de Espacios Urbanos, Història, Cultura y Diseño num 13*, 57-72. Obtenido de <https://espaciosurbanos.azc.uam.mx/index.php/path/article/view/144/141>
- Guerrero, O. (2001). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital Universit aria num 3*. Obtenido de <https://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
- Guillem, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena*, 179-193. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Heren, E. v. (2002). *La remodelacione de la Ciutat Vella. un an alisis cr itico del modelo Barcelona*. Barcelona: Generic.
- Hereu, J., & Puig, A. (2011). *Barcelona. Modelo abanzado de gestión pública*. Barcelona: Planeta SA.
- Hern andez Aja, A. (2007).  reas vulnerables en el centro de Madrid. *Ci(ur) Cuadernos de Investigación Urbanística num 53*, Monográfico. Obtenido de <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/268>
- Hern andez, A. (2015). *En transformación... : Gentrificación en el casc antic de Barcelona*. Barcelona: Universidad de Barcelona. UB. Obtenido de https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2015/hdl_10803_310607/ahc1de1.pdf
- Hernandez, D. (2019). *Innovation in Affordable Housing. Barcelona 2015-2018*. Barcelona: Publishing Services Departament. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/barcelonallibres/sites/default/files/publicacions_fitxers/pdf_indexat_innovation_affordable_housing_barcelona_eng.pdf
- Hernandez, E., Camacho, R., & silván, A. (s.f.). *Gobernanza participativa local: Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadania*. Federación Española de Municipios y Provincias. Obtenido de <http://femp.femp.es/files/3580-1936-fichero/GOBERNANZA%20PARTICIPATIVA%20LOCAL.pdf>
- Hinojosa, J., & Sunyer, A. (2017). Estado del arte sobre la investigación en identidad organizacional. *Working Paper del Departament d'Organització D'empreses de la Universitat Polit cnica de Catalunya*, 1-26. Obtenido de https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/110640/2017_10%20DIT%20Identidad%20Organizacional.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Huertas, E., & Ureña, j. M. (2021). Evaluación de la efectividad en la regeneración urbana de nuestras ciudades: lecciones aprendidas. *Ciutat y Territorio. Estudios*

- Territoriales num 207*, 47-64. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/88335>
- Hugony, C., & Espada, J. (2009). Proyecto Patur.Hherramientas innovadoras para la gestión participativa de la ciudad histórica., (págs. 913-924). Barcelona. Obtenido de herramientas innovadoras para la gestión participativa de la ciudad histórica
- Idrovo, M. D. (2013). *Convivencia y seguridad: estrategias de intervención urbana en el espacio público de barrios segregados y en conflicto: caso de estudio barrio La Mina*. Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2099.1/17433>
- Ill-Raga, M. (2009). *La falsa solució turística: Concentració de beneficis i deute social*. Barcelona: Observatori del Deute en la Glocalització ODG. Obtenido de <https://odg.cat/wp-content/uploads/2019/02/INFORME-CAT-ONLINE.pdf>
- IMHAB, I. M. (6 de agosto de 2022). *Habitatge. Àrea de drets socials, Justícia Global, Feministes i LGTBI*. Obtenido de Ajuts a la Rehabilitació d'edificis: <https://www.habitatge.barcelona/ca/serveis-ajuts/rehabilitacio/ajuts/edificis-comunitats>
- INE. (24 de marzo de 2023). *Atlas de distribución de la renta de los hogares 2020*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177088&menu=ultiDatos&idp=1254735976608
- INFIDE., I. y. (2013). *Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión*. Comisión Europea. Obtenido de <https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/contenido-edusi/3.-Informe-sobre-el-desarrollo-urbano-sostenible.pdf>
- Jacobs, J. (1961). *Vida y muerte de las grandes ciudades Americanas*. Madrid: Capitán Swing.
- Jefatura del Estado. (1960). *Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1960-10906>
- Jefatura del Estado. (1988). *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-29623>
- Jefatura del Estado. (1995). *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-26003>
- Jefatura del Estado. (2006). *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>
- Jefatura del Estado. (2013). *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-6938>
- Jefatura del Estado. (2015). *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

- Jefatura del Estado. (2018). *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014*. Madrid: Boletín Oficial del Estado. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>
- Jefatura del Estado. (2020). Ley 11/2020 de 30 de diciembre de presupuestos generales del Estado para el año 2021. *Boletín Oficial del Estado*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-17339>
- Jorro, I. (20 de Enero de 2022). Así controlaba el clan de los Fernández un barrio entero de Barcelona. *El Periodico*. Obtenido de https://cronicaglobal.lespanol.com/vida/marihuana-zona-franca-clan-barrio_590869_102.html
- Lallana, J. J. (2009). *Jornadas de Revitalización Urbana del Picarral. Por un barrio más habitable*. Zaragoza: Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda. Obtenido de https://www.zaragozavivienda.es/m07_rehabilitacion-urbana/documentos/Adjunto09_%20.pdf%20Jornadas%20de%20Revitalizaci%C3%B3n%20del%20Picarral.pdf
- Laloux, F. (2016). *Reinventar las organizaciones*. Arpa editores.
- Lazcano, J. (2014). *La rehabilitación de edificios como motor de crecimiento y empleo*. Obtenido de Conama.org: http://www.conama.org/conama/download/files/conama2014/SDs%202014/1998969462_ppt_JLazcano.pdf
- Leon, D. d., & Gomez, C. (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su implementación. *Daena: International Journal of Good Conscience.*, 177-194. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8\(1\)177-194.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8(1)177-194.pdf)
- Lleonart, P., & Farola, A. (2012). *Governs locals i polítiques d'habitatge. Balanç i reptes*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Obtenido de https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=f45d82b9-5bff-48f2-b938-b22fe7919700&groupId=479934
- Longo, M. (2010). *La identidad organizativa en la teoría de la organización: Una aplicación en nuevas empresas de base tecnológica*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Obtenido de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/4327/29164_longo_somoza_monica.pdf?sequence=1
- López de Asiain, M. (2017). La Dimensión Participativa en las Acciones de Regeneración Urbana. *3er Congreso Internacional de Construcción Sostenible y Soluciones Eco-Eficientes* (págs. 89-100). Sevilla: Universidad de Sevilla. Obtenido de <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/58535/Maria%20lopez%20de%20asiain%20%28espa%29%20proceedings%20III%20CICSE.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- López-Pagán, J. (2020). Agenda Urbana Española. gobernanza abierta para un desarrollo sostenible inclusivo. *El consultor de los ayuntamientos*, 58. Obtenido de https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAIAAAEAMtMSbF1CTEAAmNDYyNzU7Wy1KLizPw8WyMDIwMDcwMLkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAicu_T01AAAWKE

- Luhmann, N. (2011). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat: Mit einem Nachwort*. München: Olzog.
- Luhmann, N. (1997). *Teoría política del bienestar*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Luis-Hernaldo Barreto Nieto, L. A. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. . En V. autores, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 347-363). Bogotá: Bogotá-UNAL.
- Madrid, A. d., & ONU. (2016). *Jornadas de Trabajo. Regeneración Urbana*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Martori, O., Morell, V., Sorolla, M., & Sanchez, F. (2013). *Pla cor. El projecte d'intervenció integral per a la Rambla*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/sites/default/files/documents/annex_ix_estudi_dusos_i_morfologia_de_les_plantes_baixes_de_la_rambla.pdf
- Matesanz Parellada, A., & Hernández Aja, A. (2018). Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España. *Gestión y análisis de políticas públicas num 20*, 82-99. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6632975>
- Matesanz, A., & Hernandez Aja, A. (2018). Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables de España. *GAPP Nueva Época. num 20*, Número monográfico. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6632975>
- Matesanz, A., & Hernandez Aja, A. (2018). Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España. *Gestión y análisis de políticas públicas num 20*, Número monografico. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6632975>
- Matesanz, A., & Hernández-Aja, A. (2018). Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas urbanas en los barrios vulnerables en España. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas num 20*, 82-99. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10488>
- Matesanz, A., & Hernández-Aja, A. (2018). Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas urbanas en los barrios vulnerables en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas num 20*, 82-99. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10488>
- Menéndez, A., Parkinson, M., Cruz, A. d., & al., a. (2014). Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales num 179*, Número monográfico. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/issue/view/3665>
- Merie de Paris. (2022). *Le Budget priitif 2022*. Paris: Mairie de Paris / DFA Mission communicatio. Obtenido de <https://cdn.paris.fr/paris/2022/07/18/91c13670573d55e6296cf13db8b5eb43.pdf>
- Merino, M. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Obtenido de <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia0.pdf>
- Meuser, M., & Nagel, U. (1991). ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. *Qualitativ-empirische Sozialforschung*, 441-471. Obtenido de https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-97024-4_14

- Ministerio de Fomento. (2018). *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín anual 2017*. Madrid: Ministerio de Fomento. Obtenido de <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW053>
- Ministerio de Hacienda. (2004). Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. *Boletín Oficial del Estado*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>
- Ministerio de la Presidencia. (2021). Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. *Boletín Oficial del Estado*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9176>
- Ministerio. (2022). *Documento Básico HE. Ahorro de energía*. Madrid: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Obtenido de <https://www.codigotecnico.org/pdf/Documentos/HE/DBHE.pdf>
- MIPTFP, M. d. (2017). *III plan de acción de España 017-2019 de alianza para el gobierno abierto*. Madrid: Ministerio de política Territorial y Función Pública. Obtenido de https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:540931bc-376c-43a7-8bd7-1569006e97cd/Spain_III_Plan_GA_v2018_vf.pdf
- Mireia Fiori, C. G. (2013). *ReVivir el centro histórico. Barcelona, La Habana, Ciudad de México y Quito*. Barcelona: UOC.
- MITMA, M. d. (2022). *Documento básico HE. Ahorro de energía*. Madrid: Ministerio. Obtenido de <https://www.codigotecnico.org/pdf/Documentos/HE/DBHE.pdf>
- MITMA, M. d. (marzo de 2023). *Catálogo de Barrios Vulnerables 1991, 2001, 2006 y 2011 por CCAA y Ciudades Autónomas*. Obtenido de Ministerio de Transportes Movilada y Agenda Urbana: https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/analisis-urbanistico-de-barrios-vulnerables/catalogos_bv
- MITMA., M. T. (6 de agosto de 2022). *Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana*. Obtenido de <https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/participacion-mitma/c2>
- Monclús, J., Díez, C., & García, S. (2017). Los polígonos de vivienda como legado urbanístico: formas urbanas y espacios libres. *I Jornadas periféricas urbanas*. (págs. 15-31). Sevilla: Universidad de Sevilla. Obtenido de https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/57566/E_I.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Montaner, J., Alvarez, F., & Muixí, Z. (2011). *Archivo crítico Modelo Barcelona 1973-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona- ETSAB IPC.
- MOPU, M. d. (1987). Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. *Boletín Pfcial del Estado*. Obtenido de <https://www.boe.es/eli/es/rd/1987/12/04/1494>
- Morán, R. (2018). *Participación y exclusión política: causas, mecanismos y consecuencias*. Barcelona: Tirant lo blanc.
- Morcillo, D. (2014). *La rehabilitación de ciudad de los ángeles en Madrid. Mejorar la habitabilidad de un barrio de 1950 con criterios de eficiencia energética*. Madrid: Empresa Municipal de Vivienda y Suelo de Madrid. Obtenido de <http://www.conama.org/conama/download/files/conama2014/CT%202014/1896711600.pdf>

- Moreno, S., González, F., & Gómez, A. (2013). La regeneración urbana en España: Revisión crítica para un estudio de caso de regeneración sostenible. *Revista de Arquitectura* num 27, 6-14. Obtenido de <https://dearquitectura.uchile.cl/index.php/RA/article/view/33563>
- MPTFP, M. d. (2017). *Informe sobre la percepción ciudadana de los servicios públicos. La confianza en las instituciones*. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Obtenido de https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/calidad/informes/percepcion/Informe_sobre_la_Percepcion_Ciudadana_de_los_Servicios_Publicos_2017.pdf.pdf
- Muxi, Z., & Cicoletto, A. (2009). Catalanian neighbourhood development law: the gender perspective as a planning tool. *The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism* (págs. 1331-1338). Amsterdam: The new urban question. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/6728>
- Naciones-Unidas. (25 de enero de 2017). *Resolución aprobada por la Asamblea General*. Obtenido de Asamblea General de las Naciones Unidas: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>
- Navarro, C., Rodríguez, M. J., & Guerrero, M. J. (2020). *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas. Análisis y evaluación de iniciativas promovidas por la Unión Europea en España (1994-2013)*. Barcelona: Icaria.
- Navarro, C., Rodríguez, M. J., & Guerrero, J. (2020). *Lógica e impactos de la estrategia integral en políticas urbanas. Análisis y evaluación de iniciativas promovidas por la Unión Europea en España (1994-2013)*. Barcelona: Icaria. Obtenido de https://www.upo.es/cspl/eurpol/wp-content/uploads/2020/11/2020_Navarro-Rodriguez_Garcia-y-Guerrero_Mayo2020_L%C3%B3gica-e-impactos-de-la-estrategia-integral-en-politicas-publicas.pdf
- Nel-lo, O. (2009). *Llei de Barris. Una aposta col·lectiva per a la cohesió social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Nel-lo, O. (2017). *Transformar la Ciudad con la Ciudadanía. Criterios y reflexiones para el Plan de Barrios de Barcelona*. Barcelona: Dirección de Imagen y Servicios Editoriales. Obtenido de <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2017/03/22180511/Transformar-la-ciudad-370-1217.pdf>
- Nez, H. (2012). De l'expertise associative à la constitution d'un contre-pouvoir. Action collective et concertation à Paris Rive Gauche. *Espaces et sociétés* num 151, 139-154. Obtenido de <https://shs.hal.science/hal-00916133/>
- Observatorio de Salud. (agosto de 2023). *Evaluación de la «Llei de Barris» (intervenciones regeneración urbana)*. Obtenido de Observatorio de Salud e Impacto de Políticas: <https://ajuntament.barcelona.cat/observatorisalut/es/avaluacions/lleidebarris#related-links>
- Observatorio, V. d. (2010). *Políticas de Rehabilitación y Regeneración Urbana en Europa*. Donostia-Vitoria: Obsre. Obtenido de https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_administracion_129/es_ovv_admi/adjuntos/Politicas_rehab_reg_urbana_europa_es.pdf
- ONU. (2003). *Informe sobre la situación social en el mundo 2003. Vulnerabilidad social - fuentes y desafíos*. New York: Naciones Unidas.

- ONU. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. New York: Organización de Naciones Unidas. Obtenido de https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- ONU. (2017). *New Urban Agenda*. New York: United Nations. Obtenido de <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English-With-Index-1.pdf>
- ONU. (2019). *Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions*. New York: Organización de Naciones Unidas. Obtenido de <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2019.pdf>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Parlament de Catalunya, .. (2004). *Llei 2/2004, 4 de Juny, de millora de Barris, Arees Urbanes i Viles Que Requereixen una Atenció Especial*. Barcelona: Parlament de Catalunya. Obtenido de <https://www.parlament.cat/document/nom/TL45.pdf>
- Perez, A., & Guzman, M. (2015). Los estudios organizacionales como programa de investigación. *Cinta de moebio num 53*, 104-123. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/cmoebio/n53/ar01.pdf>
- Piasek, G., Vima, S., & García-Almirall, P. (2020). Tendencias y omisiones de las políticas de rehabilitación urbana: lo que la política no mira, ¿no existe? *International Seminar on Urban Form Hispanic (ISUF-H) - IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: perspectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*, (págs. 1-14). Barcelona: UPC. Universidad Politécnica de Catalunya. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/328580>
- Placer, D. (23 de septiembre de 2016). La ocupación de Can Ricart se amplía a otras cuatro naves. *El Periodico*. Obtenido de <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20061208/ocupacion-can-ricart-amplia-cuatro-5408321>
- Pol, F. (1977). Bolonia: Una experiencia de apropiación colectiva del centro histórico. *COAM. Revista de Arquitectura num 100*, 45-53. Obtenido de <https://www.coam.org/media/Default%20Files/fundacion/biblioteca/revista-arquitectura-100/1977-1980/docs/revista-articulos/revista-arquitectura-1978-n212-pag44-53.pdf>
- Pol, F. (1993). La recuperación de los centros históricos en España. (págs. 109-150). *Jornadas de Estudio "Recuperación de Centros Históricos"*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2151411>
- Presidencia del Gobierno. (1983). Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano. *Boletín Oficial del Estado*. Obtenido de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-23851>
- Recoder, L., & Joly, J. (2010). *La política que ve, Competitivitat pública per afrontar els reptes del segle XXI*. Barcelona: Proa.
- Ries, T. (2021). *Edelman trust barometer 2021*. Edelman.
- Rodriguez Arana, J. (julio-diciembre de 2013). El principio de la confianza legítima. 59-70. Obtenido de <file:///C:/Users/auzqueda/Downloads/39-157-1-PB.pdf>
- Rodriguez, A., Moulaert, F., & Swyngedow, E. (2001). Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa. *Ciudad y Territorio, Estudios*

- Territoriales*, num 129, 409-424. Obtenido de <file:///C:/Users/auzqueda/Downloads/3617-574-PB-1.PDF>
- Rodriguez., P. (27 de octubre de 2021). Primera multa a un propietario en Barcelona por alquilar un piso más caro de lo que fija la ley catalana. *el Diario*. Obtenido de https://www.eldiario.es/catalunya/barcelona/primera-multa-propietario-barcelona-cobrar-inquilino-fija-ley_1_8434081.html
- Rolnik, R. (2019). *La guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Roman, C., Gayoso, E., Cordoba, M., & Sánchez, R. (2021). Área de conservación y rehabilitación 1i. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 209-2016. Obtenido de <file:///C:/Users/auzqueda/Downloads/89256-Texto%20del%20art%C3%ADculo-300522-1-10-20210429-2.pdf>
- Rubio del Val, J. (2019). *Avaluació dels resultats dels ajuts a la rehabilitació a Barcelona (període 2010-2018)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de http://www.observatoriociudad3r.com/wp-content/uploads/2021/03/Informe-avaluaci%C3%B3-rehabilitaci%C3%B3_-red-V11.pdf
- Rubio del Val, J. (2019). *Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017) Reflexiones sobre el desafío 2020/2030*. Zaragoza: Observatorio 3R, Gobierno de España, ecodes. Obtenido de <http://www.observatoriociudad3r.com/informes/informe-de-evaluacion-sobre-politicas-publicas-de-rehabilitacion-residencial-en-espana-2013-2017-reflexiones-sobre-el-desafio-2020-2030/>
- Rubio del Val, J. (2022). *Guía para Estrategias locales de Rehabilitación Urbana*. Zaragoza: Observatorio Ciudad 3R. Obtenido de https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf
- Rubio del Val, J., Casanovas, X., & Figuerola, E. (2019). *Avaluació dels resultats dels ajuts a la rehabilitació a Barcelona (Període 2010-2018)*. Barcelona: ecodes, Observatorio Ciudad 3R, Ajuntament de Barcelona. Obtenido de *Anàlisis dels resultats de les convocatòries d'ajuts a la rehabilitació del programa d'elements comuns en edificis d'habitatge en el municipi de Barcelona*
- Rubio-Huertas, E., & Ureña-Francés, J. M. (2021). Evaluación de la efectividad en la regeneración urbana de nuestras ciudades. Lecciones aprendidas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales num 207*, 47-64. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/88335/64315>
- Rueda, S. (2017). Les superilles per al disseny de noves ciutats i la renovació de les existents. *Papers*, 79-93. Obtenido de <https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2017/12/59-7.pdf>
- Ruíz, L. (2017). *Metodología innovadora de participación ciudadana en procesos de regeneración urbana aplicada al barrio piloto de coronación en Vitoria-Gasteiz*. Gobierno vasco. Obtenido de https://oa.upm.es/55473/1/METODOLOGIA_PARTICIPACION_CIUDADANA_CORONACION.pdf
- Sanz, B., & David, B. (2015). Financiación local. Apuntes para un cambio en el modelo. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global num 130*, 47-61. Obtenido de https://www.fuhem.es/papeles_articulo/financiacion-local-apuntes-para-un-cambio-en-el-modelo/

- Sargatal, M. A. (2000). Estudio de la gentrificación. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales num 228*. Obtenido de <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-228.htm>
- Sennet, R. (2019). *Construir y Habitar. Ética para la ciudad*. Barcelona: Anagrama.
- Sergio Poncel, F. A.-A. (2021). Les polítiques de millora de barris a debat: una introducció. *Papers num 63*, 11-19. Obtenido de https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2021/01/PAPERS_63_web_1.pdf
- Serra, P. (2003). Procivesa, any zero. En V. autores, *Ciutat Vella, Ciutat Construïda* (págs. 72-75). Barcelona: El Cep i la Nansa Edicions.
- Serra, P. (2017). Proyectar la residencia en el casco antiguo contemporáneo. *QRU. Quaderns de Recerca en Urbanisme num 8*, 8-36. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/108935>
- Sherry R. Anstein. (2007). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>
- Simón, M., & Hernandez Aja, A. (2011). Herramientas para evaluar la sostenibilidad de los barrios. *Informes de la Construcción num 63*, 83-91. Obtenido de https://oa.upm.es/11950/1/INVE_MEM_2011_108444.pdf
- Sorribes, J., & Perelló, S. (2004). Hacia un sistema de indicadores de vulnerabilidad urbana. *Barataria: Revista castellano-manchega de ciencias sociales num 6*, 87-104. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2160791>
- Ter-Minassian, H. (2007). Le paysage de la gentrification à Barcelone. *Strates. Matériaux pour la Recherche en Sciences Sociales*, 1-19. Obtenido de <https://journals.openedition.org/strates/6312>
- Territori. (2015). DECRET 67/2015, de 5 de maig, per al foment del deure de conservació, manteniment i rehabilitació dels edificis d'habitatges, mitjançant les inspeccions tècniques i el llibre de l'edifici. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Obtenido de <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6866/1423273.pdf>
- Treré, E. (2016). Redes sociales, participación ciudadana y democracia: una perspectiva realista sobre las oportunidades del digi-activismo. *Comunicación y Sociedad num 26*, 255-258. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/comso/n26/0188-252X-comso-26-00255.pdf>
- Tribunal Contencioso Administrativo. (2022-2023). *Iberley*. Obtenido de Jurisprudencia sobre Ejecución subsidiaria: <https://www.iberley.es/jurisprudencia/ejecucion-subsidiaria>
- Unión Europea. (2010). Versión consolidada del tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 15-45. Obtenido de <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>
- Unión Europea. (2022). *Programas de financiación de la UE*. Obtenido de Your Europe: https://europa.eu/youreurope/business/finance-funding/getting-funding/eu-funding-programmes/index_es.htm
- United Nations. (2019). *Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs. Obtenido de <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2019.pdf>

- Urbanismo. (2020). *Programa de Regeneración Urbana de Barcelona*. Ayuntamiento de Barcelona. Obtenido de <https://ajuntament.barcelona.cat/instituturbanisme/sites/default/files/prumemoria.pdf>
- Urbanismo., I. M. (2018). *Memòria anual 2018*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/instituturbanisme/sites/default/files/Memoria_IMU_2018_ES_print.pdf
- Uzqueda, A. (2010). *Instrumentos para la recuperación de plusvalías, en un modelo sostenible de financiación de políticas públicas de rehabilitación desde el análisis de Ciutat Vella, Barcelona*. Barcelona: Tesis de Master. Obtenido de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/337091>
- Uzqueda, A., García Almirall, P., Cornado, C., & Vima, S. (2021). Critical Review of Public Policies for the Rehabilitation of Housing Stock: The Case of Barcelona. *MDPI, Buildings*. Obtenido de <https://www.mdpi.com/2075-5309/11/3/108>
- Velaz_Medrano, C. (2005). *Informe sobre la alfabetización en España*. Unesco. Obtenido de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146205>
- Vidal, J. P. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. num 16, 6-26. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/issue/view/699/9>
- Vilà, G. (2007). Reforma Urbana, mercado de vivienda y cambio social: Los procesos de gentrificación en la ciudad de Barcelona. *Congreso Españols de Sociología, Barcelona* (págs. 13-15). Federación Española de Sociología y Asociación Catalana de Sociología.
- Zaragoza Vivienda. (2018). *Modificación de los estatutos adoptados a los estatutos sociales tipo*. Zaragoza: Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda. Obtenido de https://www.zaragozavivienda.es/M01_HOME/documentos/2%20Estatutos%20adaptados%20a%20los%20estatutos%20tipo.pdf
- Ziccardi, A., & Saltalamacchia, H. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5203/1/Metodologia_de_evaluacion_del_desempe%C3%B1o_de_los_gobiernos_%20locales_en_ciudades_mexicanas.pdf
- Zunino, H. M. (2000). La teoría de la estructuración y los estudios urbanos. ¿Una aproximación innovadora para estudiar la transformación de ciudades? *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* num 69. Obtenido de <https://www.ub.edu/geocrit/sn-69-74.htm>

“Existe un amplio campo de mejora en la intervención en rehabilitación y regeneración urbana. Es posible identificar patrones para una intervención pública eficaz y eficiente.

Se estima que la intervención urbana presenta diferencias sustanciales en función del entorno urbano en las que se apliquen”

