

**UNIVERSITAT POLITECNICA DE CATALUNYA
E.T.S. D'ARQUITECTURA DE BARCELONA**

TESIS DOCTORAL

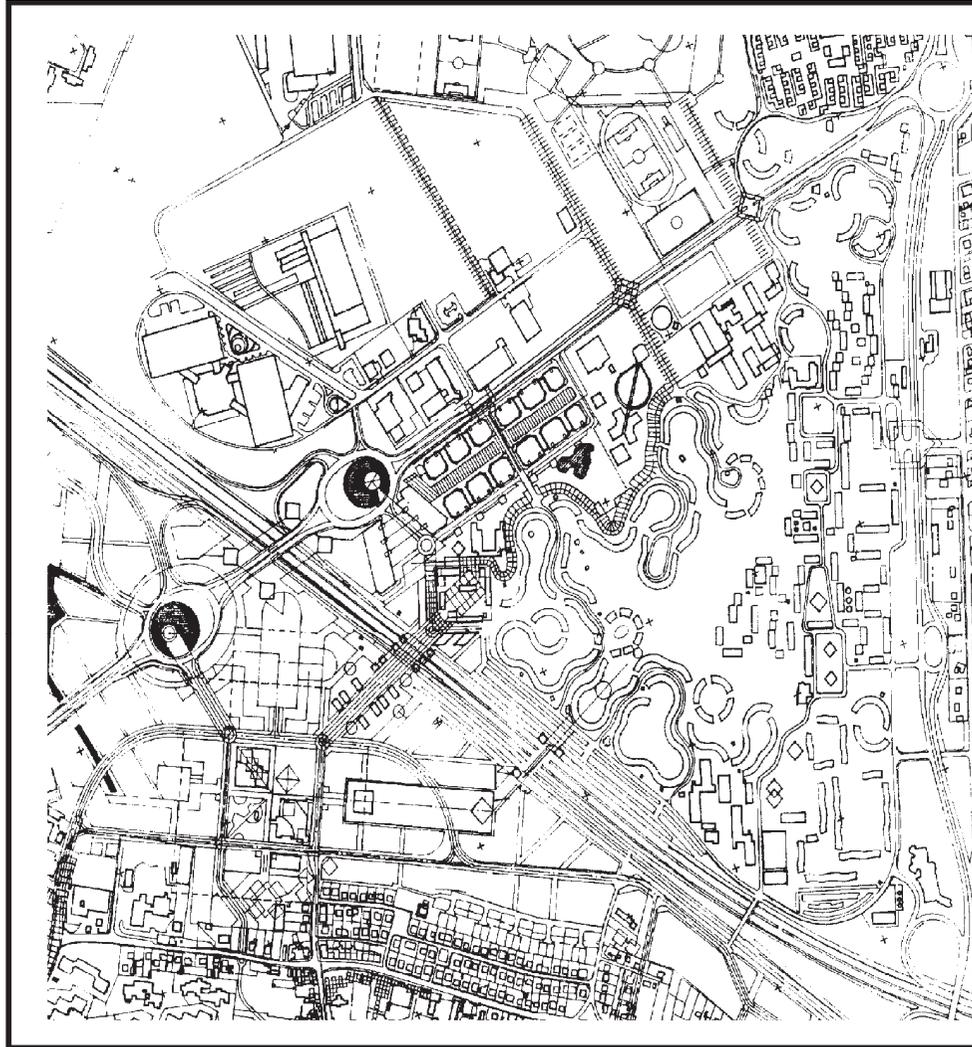
AUTOR:

DOROTEA BLOS

DIRECTOR DE TESIS:

AMADOR FERRER I AIXALA

BARCELONA, 1999.



PARTE II

ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION España y Francia

La Parte II de este estudio trata de las intervenciones llevadas a cabo en los polígonos de vivienda social de España y Francia con el objetivo de consolidar y estructurar un marco básico de estrategias y acciones que visan a una política de recuperación de estas áreas, con base en la realidad y contexto europeo.

No se pretende aquí agotar las posibilidades de intervención a través de un «libro de recetas», sino que, a partir de los principales problemas ya detectados en la Parte I de este estudio, se buscará explicitar las principales estrategias, enfoques, niveles de intervención y acciones a ser puestas en marcha, ejemplificando sus posibilidades a través de ejemplos significativos detectados en los barrios de referencia.

Para alcanzar tal objetivo, el contenido de la Parte II se estructura en los siguientes temas:

- La descripción de las políticas de intervención en los polígonos de vivienda social y *grands ensembles* en los años 80 y 90, destacándose sus principales características y resultados (Capítulo 1.);
- El análisis de las intervenciones y proyectos de recuperación con el objetivo de extraer de las experiencias española y francesa las lecciones que embasarán futuras políticas de recuperación (Capítulo 2.);
- La proposición de una política de recuperación de polígonos de vivienda social, buscando atender a la complejidad de problemas que se imponen a estas área (Capítulo 3.).

1. LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN.

Las intervenciones de recuperación llevadas a cabo en España y Francia son analizadas en este capítulo con el objetivo de sacar a la luz sus características y sus elementos básicos para la definición de una política de recuperación de polígonos de vivienda social.

Este capítulo hace una descripción de las acciones emprendidas en los dos países centrándose en las características intrínsecas de la política aplicada en cada uno.

En España, por la inexistencia de una política generalizable ni al ámbito nacional, ni al municipal, se ha hecho necesario hacer, a través de los barrios de referencia, un recorrido de las diversas acciones puntuales llevadas a cabo con el objetivo de trazar una visión panorámica que abarcara las distintas formas de intervención, y permitiera su análisis, desde las más simples hasta las más complejas.

Por otro lado, en Francia, la existencia de una fuerte política nacional, pautada en objetivos claros y basada en una nueva estructura administrativa que le da soporte, ha hecho con que los cambios en las estrategias de intervención hayan sido fruto de un amplio debate nacional que tenía como base las experiencias concretas de los barrios acogidos por esta política. En este sentido, se ha hecho más oportuno basar la descripción de las intervenciones en Francia sobre el hilo conductor de la evolución de la política y relacionar a ella los barrios de referencia representativos de sus distintos enfoques.

La política de construcción masiva de viviendas de promoción pública a bajo coste en España y Francia ha tenido, de inmediato, repercusiones sobre la calidad de las viviendas en estos países, pasados pocos años de su ocupación.

Al fuerte impacto que la crisis del petróleo ha impuesto en la economía mundial, cesando la construcción masiva de viviendas y trayendo la preocupación con el ahorro energético en las mismas, se ha sumado la constatación en un corto espacio de tiempo de la inadaptación de los habitantes de los polígonos al nuevo modo de vida, seguido inmediatamente por la intensificación de los problemas, tanto en Francia como en España, transcurrentes de la mala calidad constructiva de las nuevas viviendas.

En este sentido, se hará a continuación un rápido recorrido sobre las intervenciones llevadas a cabo en los dos países en los años 70 y se centrará especialmente en la descripción de las políticas puestas en marcha en los años 80 e inicio de los 90 como respuesta a los problemas de los polígonos de viviendas y *grands ensembles*.

1.1. España: la edificación como foco de la política.

En España, los años 70 fueron marcados por fuertes reivindicaciones de reparaciones de las viviendas de promoción pública por parte del movimiento vecinal que empieza entonces a organizarse y a tomar cuerpo.

Como ya se comentó en la parte primera de este estudio, en 1973, a la vista de la situación crítica en varios polígonos de viviendas, el Ministerio de la Vivienda aprobó la adjudicación de importantes recursos a través del INV para confeccionar diferentes «**Proyectos de Reparaciones**» de viviendas y bloques de promoción de la OSH en toda España.

En este primer momento, las intervenciones se caracterizaron muchas veces por un intento de subsanar los déficit de construcción, no representando ninguna política de cara al futuro, sino que una respuesta aislada a la presión vecinal que exigía unas condiciones mínimas de vida³⁰⁶

Las intervenciones de este período hasta el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas están reflejadas en un estudio de DIAZ³⁰⁷, sobre una muestra de 23 grupos de viviendas de la Región Metropolitana de Barcelona y poblaciones cercanas, computando un total de 23.361 viviendas construidas entre los años 1950 y 1977, con el objetivo de caracterizar los costes y tipos de intervenciones de reparación llevadas a cabo en este momento.

De las inversiones computadas en el período (9.000 millones de pesetas entre los años 1976 y 1984³⁰⁸), en la FIG. 47 se puede constatar que más de la mitad de los recursos fueron destinados a operaciones de **reposición del estado inicial**, casi el 44 % fueron destinados al **mantenimiento ordinario y extraordinario**, y sólo un 5 % correspondieron a operaciones de **mejora**.³⁰⁹

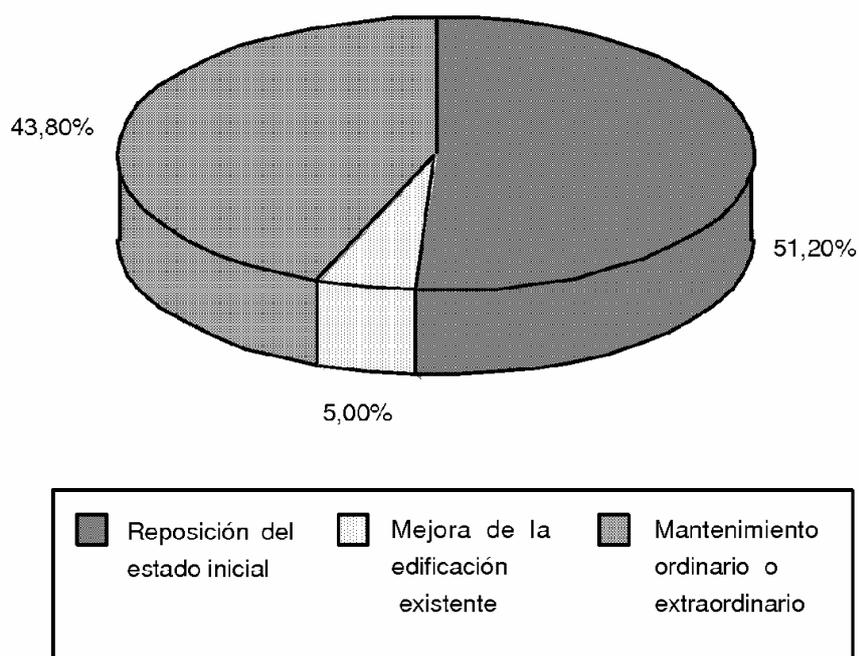
306 En este momento los órganos responsables por la gestión del patrimonio de viviendas públicas ya tenía consciencia de las implicaciones que tenían sus deberes contractuales de mantenimiento y reparación, visto el estado de deterioro de muchos polígonos, poniendo en práctica ya políticas que incentivaban la compra inmediata de las viviendas por parte de los adjudicatarios en régimen de acceso diferido a la propiedad con el objetivo de desvincillarse de estas obligaciones. Sobre el tema, ver mayores datos en el apartado 1.3. de este capítulo.

307 DIAZ GOMEZ, Cesar. Estudi dels costos de reparació, manteniment i millora efectuats en 23 grups d'habitatge públic. Annex 3. In: DIAZ GOMES, Cesar. Aproximació a l'evolució i al comportament derivat de les tècniques constructives utilitzades en els tipus edificatoris exempts destinats a habitatge econòmic a Catalunya (Període 1954-1976). Tesis Doctoral. Barcelona, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, 1986.

308 Los costes analizados en este estudio fueron transformados a pesetas constantes del año 1984.

309 Según el citado estudio las definiciones utilizadas para estos conceptos fue:
 - Reposición del estado inicial, cuando se tiende a devolver a la edificación a su estado inicial de seguridad o confort, corrigiendo aquellos defectos o vicios ocultos que demuestran un comportamiento deficiente dentro de un plazo de tiempo inferior al usual.
 - Mantenimiento, cuando se realiza intervenciones en elementos o subsistemas de durabilidad manifiestamente inferior a la del soporte dentro de plazos de tiempo no inferiores a los usuales.

FIG. 47. Distribución porcentual de la inversión total efectuada en la muestra según su destino a actuaciones de reposición del estado original, mantenimiento o mejora de la edificación existente.



Fuente : Elaborado a partir del GRAFICO Nº 4 / Anexo 3 de DIAZ GOMES, Cesar. Aproximació... Op. cit.

Además de las intervenciones no representaren mejoras efectivas en las viviendas, las inversiones se concentraron especialmente en dos partidas generales (Ver FIG. 48 y 49): el 50 % de los recursos fueron empleados en reparaciones de los cerramiento exteriores, verticales o horizontales, principalmente en trabajos de reposición de la estanquidad y refuerzo del aislamiento térmico; el casi 40 % de los recursos fueron destinados a las partidas de instalaciones.

- Mejora, cuando se tiende a dotar el conjunto de la edificación o a algunos de sus elementos de mayores condiciones de seguridad o confort.

A finales de los años 70 una importante movilización vecinal ha obtenido de la administración central la oficialización de un **Programa de Remodelación de Barrios** que abarcaba a 30 barrios del municipio de **Madrid**, entre los cuales estaban tanto los polígonos de viviendas de promoción pública como los barrios de chabolas y autoconstrucción que se habían consolidado con la fuerte ola migratoria de los años 50 (Ver FIG. 50), y que se encontraban en este momento con graves problemas de degradación: *"en los barrios de autoconstrucción, los vecinos no se oponían a una actuación que resolviera los problemas urbanísticos, únicamente exigían el realojamiento de todos los vecinos en las viviendas que se iban a construir en el barrio como pago de la «deuda social» que con ellos se había contraído por su contribución al desarrollo económico (mano de obra barata, ausencia de inversiones públicas...), así como el desarrollo urbano, generando unas plusvalías por la transformación de un suelo rústico en urbano. Por otro lado, en los barrios de Promoción Oficial, el argumento esgrimido para conseguir la remodelación y realojamiento es además el de la provisionalidad y el estado ruinoso en que se encontraban los edificios y las viviendas."* ³¹⁰

El movimiento vecinal que se consolidaba a partir de la vuelta a la democracia ha obtenido de la administración central la atención a las siguientes condiciones: *"que reconozca la «deuda social» y el compromiso del Estado; realojo en el propio barrio; respeto al régimen de propiedad; valoración de la vivienda antigua, con actualización e indemnizaciones; promoción directa; programas de actuación para toda la Operación que deberá considerarse de forma unitaria; condiciones especiales de renta y financiación."* ³¹¹

La gran amplitud de la promoción (que alcanza a un total de 38.791 viviendas, locales comerciales y equipamientos y que afectó a más de 150.000 personas) ha representado un cambio en el planteamiento de las reivindicaciones vecinales que pasan de exigir simplemente una vivienda digna a reivindicar en el proyecto de sus barrios el «crear ciudad» y la posibilidad de transformarse ellos mismos en verdaderos «ciudadanos» a través de su comprometimiento y participación en el proceso.

En **Barcelona**, el nuevo Plan Metropolitano de 1976, apoyado en las modificaciones traídas por la aprobación de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 1975, permitió la redacción de una serie de **Planes Especiales de Reforma Interior - PERIs** que buscaron minimizar los problemas generados por la especulación inmobiliaria y la mala calidad de muchas de las promociones de vivienda, tanto de promoción pública como privada de los años del franquismo.

³¹⁰ VINUESA, Julio et. al. "La Operación de Remodelación de Barrios de Madrid." *Ciudad y Territorio*, Nº 68, abril-junio 1986, p.76.

³¹¹ Id., *ibid.*, p.77.

Estos Planes Especiales iban dirigidos "a frenar este proceso especulativo, intentando congelar las edificabilidades en lo ya realizado hasta el momento, rescatando el suelo resultante para uso público."³¹²

En este sentido, se aprobaron en 1977 los PERIs de **Belvitge** y **Can Serra**, polígonos de promoción privada en L'Hospitalet de Llobregat, y en el año 1978 los PERIs de **San Cosme** (una Unidad Vecinal de Absorción construida en Prat de Llobregat) y **Gornal**, polígonos de promoción pública.

En los barrios de promoción pública la solución propuesta ha variado mucho:

"Mientras en unos casos, como el de San Cosme, el problema ha sido además de su ubicación totalmente marginal en la estructura urbana, la calidad de las viviendas (verdaderas barracas verticales); en otros, como Gornal, ha sido la contribución a la densificación de un núcleo tan congestionado como l'Hospitalet y por lo tanto la pérdida de la posibilidad de rescatar los últimos paquetes de suelo libre aún existentes en la ciudad para uso público.

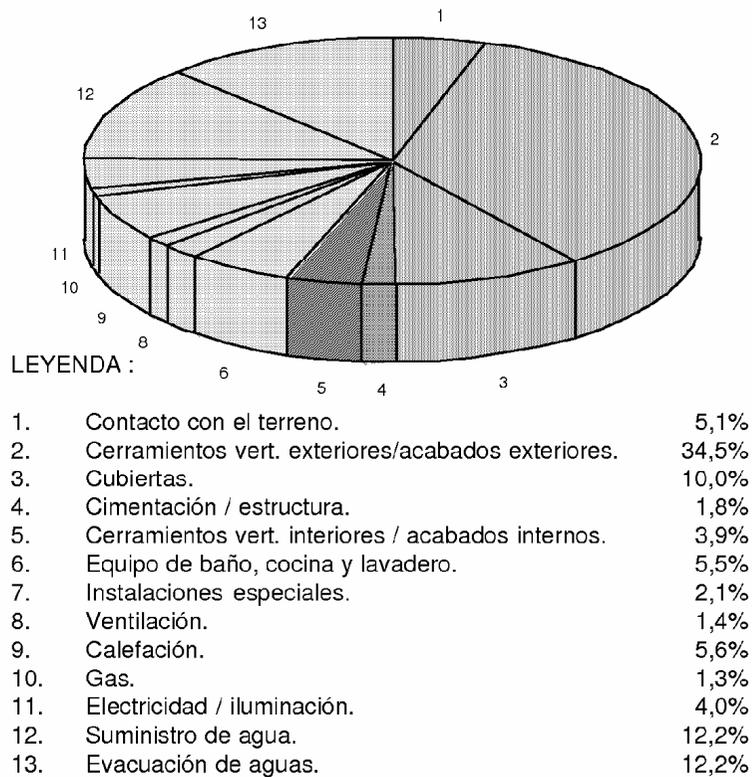
En San Cosme el Plan Especial ha ido dirigido, por lo tanto, a la remodelación total del barrio. En total son 1.500 las viviendas que se volverán a construir de nuevo, tal es el estado actual de desperfectos de todo tipo, siendo las 800 viviendas restantes reparadas y habilitadas para su mejor uso. El Plan, asimismo, prevé una nueva organización del barrio más racional, debido a la baja densidad del mismo, agrupando las zonas de vivienda y dejando amplios espacios destinados a equipamiento y zona de recreo.

En Gornal, en cambio, la operación ha ido dirigida a limitar el número de viviendas a edificar, rescatando el resto del suelo para equipamiento colectivo y espacios libres para el conjunto de la ciudad de l'Hospitalet. Se han obtenido así 12.500 m² de parque urbano, y 4.000 m² destinados a equipamientos, reduciendo la población potencial del barrio de 12.500 habitantes a 10.000."³¹³

312 ROCA CLADERA, Josep. "La Recuperación de la Periferia Barcelonesa." CAU, Nº 57, junio de 1979, p. 66.

313 ROCA CLADERA, Josep. "La Recuperación..." Op. cit., pp. 67-68.

FIG. 48. Distribución porcentual de la inversión total efectuada en la muestra según su destino a las

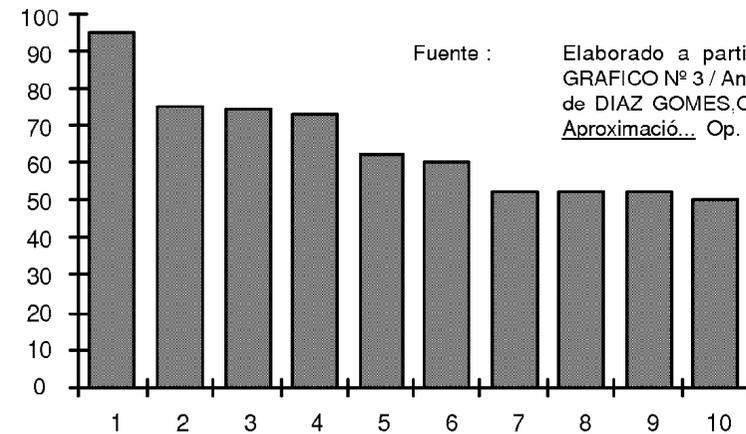


LEYENDA :

- | | | |
|-----|--|-------|
| 1. | Contacto con el terreno. | 5,1% |
| 2. | Cerramientos vert. exteriores/acabados exteriores. | 34,5% |
| 3. | Cubiertas. | 10,0% |
| 4. | Cimentación / estructura. | 1,8% |
| 5. | Cerramientos vert. interiores / acabados internos. | 3,9% |
| 6. | Equipo de baño, cocina y lavadero. | 5,5% |
| 7. | Instalaciones especiales. | 2,1% |
| 8. | Ventilación. | 1,4% |
| 9. | Calefacción. | 5,6% |
| 10. | Gas. | 1,3% |
| 11. | Electricidad / iluminación. | 4,0% |
| 12. | Suministro de agua. | 12,2% |
| 13. | Evacuación de aguas. | 12,2% |

Fuente : Elaborado a partir del GRAFICO Nº 1 / Anexo 3 de DIAZ GOMES, Cesar. Aproximació... Op. cit.

FIG. 49. Relación de operaciones efectuadas en más del 50% de viviendas de la muestra.



Fuente : Elaborado a partir del GRAFICO Nº 3 / Anexo 3 de DIAZ GOMES, Cesar. Aproximació... Op. cit.

LEYENDA :

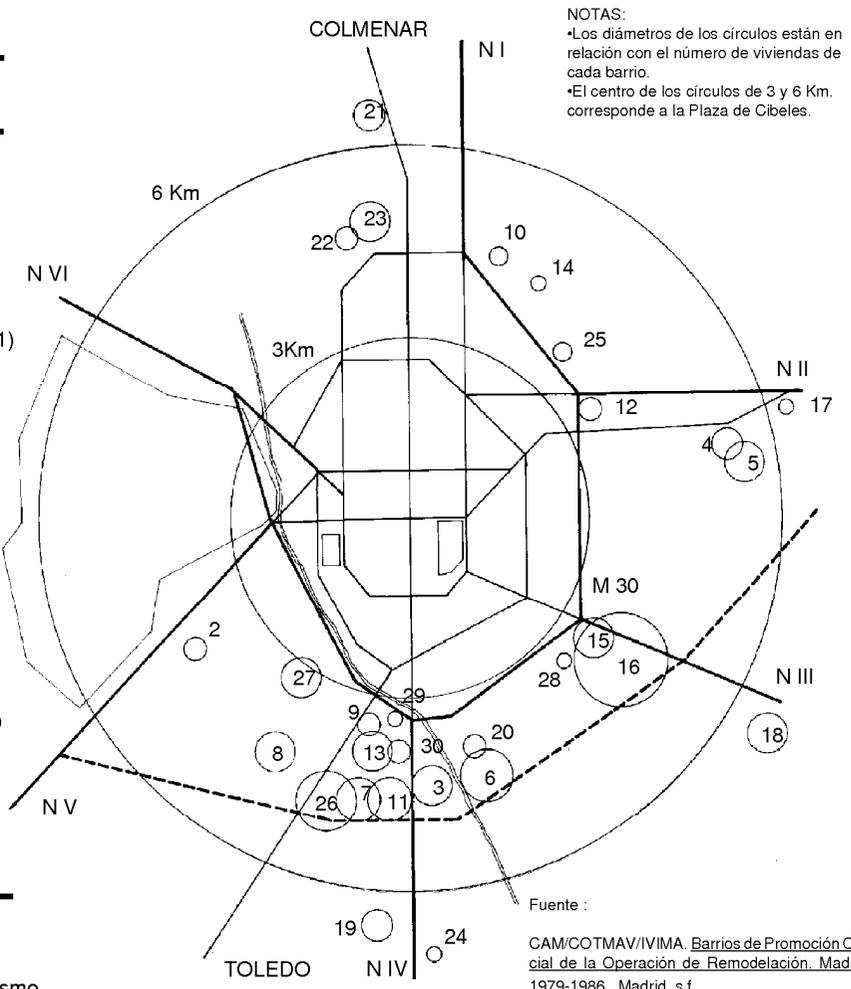
1. Cerramientos verticales exteriores: Reposición estanqueidad en zonas opacas.
2. Evacuación de agua: Repaso o sustitución red horizontal.
3. Cubiertas: Reposición total o parcial estanqueidad.
4. Cerramientos verticales exteriores: Reposición estanqueidad en huecos.
5. Evacuación de agua: Repaso o sustitución bajantes agua negra.
6. Cerramientos verticales exteriores : Refuerzo aislamiento térmico zonas opacas.
7. Equipo baño, cocina, lavadero: Sustitución aparatos sanitarios.
8. Suministro de agua : Repaso o sustitución instalación general.
9. Suministro de agua: Repaso o sustitución instalación interior viviendas.
10. Equipo baño, cocina, lavadero: Repaso o reposición revestimientos.

**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

FIG. 50 Dimensiones básicas de la operación de remodelación.

ACTUACIONES	VIV.*	SUELO (Ha)	NUCLEOS DE PROCEDENCIA **
1. Chinchón	98	1,6	-
2. Los cármenes / Caño Roto	602	5,0	Poblado Mínimo de Caño Roto (INV)(1954) (1)
3. San Fermín	1.222	11,4	Poblado San Fermin (OSH) (1957) (1)
4. San Blas I	917	6,4	San Blas I (OSH) (1)
5. P.D. San Blas H	1.595	10,0	P.D. San Blas H (CUMA) (1959) (1)
6. Pozo del Tío Raimundo	2.020	38,4	Pozo del Tío Raimundo (1956) (2)
7. Meseta de Orcasitas	2.276	40,0	Meseta, Pradolongo, R. del Cordobés, Hormiguera (Leganés) (2)
8. Pan Bendito	1.404	20,6	UVA Pan Bendito (INV) (1963) PM Vista Alegre (OSH) (1957)(1)
9. Zofio	637	6,4	Zofio (OSH) (1957) (1)
10. Pinar de Chamartín	400	0,6	Valdevivar y Querol (2)
11. Orcasur	1.904	41,0	P. Agrícola (INV) (1957), P. Absorción (INV) (1957) P. Mínimo (INV) (1957) (1)
12. San Pascual. La Alegría	571	2,6	San Pascual y La Alegría (JC) (2)
13. Cornisa de Orcasitas	1.096	10,8	Torregrosa, Rafael Ibarra y Almendrales (2)
14. El Carmen	134	1,3	Chabolistas de la zona (2)
15. Fontarrón	1.580	17,0	Cerro Tío Pío, Doña Carlota y resto de Palomeras Sureste

Leyenda : * Nº de viviendas determinadas por el R.D. 1.133/1984.
 ** (1) Barrios de Promoción Oficial
 (2) Barrios o núcleos de casas bajas, infravivienda y / o chabolismo.



NOTAS:
 • Los diámetros de los círculos están en relación con el número de viviendas de cada barrio.
 • El centro de los círculos de 3 y 6 Km. corresponde a la Plaza de Cibeles.

FIG. 50 Dimensiones básicas de la operación de remodelación.

ACTUACIONES	VIV.*	SUELO (Ha)	NUCLEOS DE PROCEDENCIA**
16. Palomeras	10.334	460,0	Palomeras Alta, Baja y Palomeras Sureste y Los Huertos (2)
17. Canillejas	260	2,1	UVA de Canillejas (INV)(1963) (1)
18. UVA Vallecas	1.200	15,7	UVA de Vallecas (INV)(1963) (1)
19. UVA Valleverde	957	20,0	UVA de Vallecas (INV)(1963) (1)
20. P.M. de Vallecas	72	4,2	P.M de Vallecas (INV)(1956) (1)
21. Sta Ana Fuencarral	820	17,5	Chabolistas del Distrito (2)
22. Valdeacederas	684	1,3(?)	Valdeacederas (m Gobernación)(1948) Infravivienda (1,2)
23. Ventilla	1.660	9,0	Ventilla (M. Gob) (1948) P.A. Ventilla (INV) (1957) Ventilla (CUMA)(1953) (1,2)
24. Sta Petronila	107	0,1	Santa Petronila (2)
25. Marquesa de Amboage	392	3,3	Quinta de la Paloma (2)
26. P.D. de Orcasitas	2.946	40,0	P.D. Orcasitas (1956) (1)
27. Carabanchel	1.200	8,9	Chabolistas e infraviviendas de Roger de Flor, Alto de San Isidro, etc. (2)
28. Cruz Blanca	89	0,1	Cruz Blanca (J.C.) (2)
29. Las Carolinas	213	1,9	Infravivienda (2)
30. Almendrales	582	10,8	Almendrales (M. Gob) (1941) (1)

Fuente: CAM / COTMAV / IVIMA. Barrios de... Op. cit., pp. 2-3.

Observ.: El cuadro no presenta todos los datos del cuadro de origen.

La creación de las Comunidades Autónomas y el posterior traspaso de las competencias, entre otras, en materia de viviendas³¹⁴ a sus respectivos

³¹⁴ La Comunidad de Madrid fue creada por la Ley Organica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y tuvo la transferencia de competencias en materia de vivienda a través del Real Decreto 980/1984, de 28 de marzo, sobre el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad en materia de Vivienda (BOE de 26 de mayo). En el mismo año, a través del Decreto 54/1984, de 17 de mayo, se crea el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) como organismo autónomo de carácter comercial y financiero al que se le encomienda la gestión de la política de vivienda de la Comunidad de Madrid, disponiendo de las siguientes funciones: la promoción pública de viviendas; la adquisición y preparación de suelo; la rehabilitación de viviendas; la promoción de equipamientos comunitarios; la administración del patrimonio público tanto de vivienda como de suelo; el fomento de la iniciativa privada en la promoción de viviendas protegidas y el control de las viviendas promovidas dentro de la Comunidad. (Ver CAM/COTMAV. Líneas de actuación y realizaciones de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda 1983 - 1985. Madrid, 1986.)

organismos autonómicos, marcó fuertemente la política aplicada a estos polígonos con posteridad.

En los años 80, en **España**, las Comunidades Autónomas pasan a ser las protagonistas en la definición de las nuevas políticas de vivienda. En el proceso de traspaso de competencias del Gobierno Central a la Comunidad de Madrid *"la negociación de las transferencias giró fundamentalmente en torno de la financiación del Programa de Remodelación, que hasta el momento se hacía enteramente a través de los Presupuestos Generales del Estado. Sí por un lado la Comunidad de Madrid no podía afrontar al Programa sin las ayudas específicas del Estado, éste no podía aplicar tratamientos excepcionales para Madrid a la hora de establecer la financiación de las diferentes autonomías."*³¹⁵ La Comunidad de Madrid exigía para aceptar las transferencias que el Estado reconociera sus compromisos de financiación en la operación todavía a medio ejecutar, y así lo obtuvo, a través del Real Decreto 1.133 / 1984, que *"viene a recoger todas las disposiciones y acuerdos que se habían ido produciendo desde el año 1979, y en no pocas ocasiones sirve para legalizar aspectos en los que se habían ido transgrediendo las normas vigentes (...)"*³¹⁶, y el Convenio-Marco de 26 de febrero de 1985, según el cual el IPPV se comprometía a la financiación completa del Programa de Barrios en Remodelación de Madrid dentro de las posibilidades presupuestarias del Estado, que es asumido en consecuencia por la Comunidad Autónoma de Madrid.³¹⁷

En este momento, se generalizó la adjudicación, por parte de la Administración Central, de recursos para la elaboración de **Proyectos de Reparaciones Extraordinarias** en los polígonos en mal estado de conservación traspasados a las Comunidades como condición para dar viabilidad a la transferencia, hecho que se consumó también con relación a Cataluña.

Dentro de este contexto, la Comunidad Autónoma de Madrid, a través del IVIMA determina sobre su patrimonio dos tipos de actuaciones: un conjunto de reparaciones extraordinarias a llevar a cabo sobre una gran parte de su patrimonio y un programa de renovación / rehabilitación sobre un conjunto de barrios que presentaban condiciones de habitabilidad muy abajo de las demás. Sobre su intervención en este último programa el propio organismo justificaba:

El traspaso de competencias en materia viviendas a la Generalitat de Catalunya en el año 1982 se hizo a favor del Institut Català del Sòl, encargado de la construcción y promoción de nuevas viviendas. La administración del patrimonio de 61.007 viviendas transferidas por el gobierno central a la Generalitat en 1985, y proveniente de organismos como Instituto Nacional de la Vivienda, Obra Sindical del Hogar y Arquitectura, Administración del Patrimonio Social Urbano, IPPV, etc., fue encargada a ADIGSA (anagrama de Administració i Gestió Societat Anònima), una empresa pública con 100 % de capital de la Generalitat de Catalunya. La función de administración del patrimonio por parte de ADIGSA abarca un ámbito que va desde el terreno físico, con las operaciones de reparación y/o rehabilitación, mantenimiento y conservación, hasta en el terreno legal y económico con la normalización jurídica y económica. (Ver FONDEVILA I NADAL, Josep A. El manteniment ... Op. cit.)

315 VINUESA, Julio et. al. "La Operación..." Op. cit., p. 82.

316 Id. "La Gestión..." Op. cit., p. 29.

317 CAM / COTMAV / IVIMA. Memoria 1984-85. Madrid, s.f., p. 26.

"Dentro del patrimonio de viviendas transferido a la CAM, existe un conjunto de ocho promociones con 5.426 viviendas en total, que se encuentran en situaciones extremas de precariedad, bien por ruina física, bien por condiciones de diseño, 4 a 5 m² útiles por habitante, 2,10 metros de altura libre, bien por hacinamiento y/o deficientes condiciones de conservación.

Sobre este conjunto el IPPV, a través de la Dirección Provincial del MOPU en Madrid había diseñado un programa de rehabilitación mixta, en que partiendo de la premisa de que no era posible la reposición más de que aquellas viviendas en situación de ruina física, se trataba de conseguir las condiciones de habitabilidad necesarias aprovechando al máximo las condiciones que para la rehabilitación del patrimonio público establecía el Real Decreto 2329 / 83, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial urbano³¹⁸(...).

La Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda³¹⁹, tras estudiar detenidamente el estado de deterioro de la edificación apreció la falta de rentabilidad financiera y social del programa propuesto y optó por la reposición casi total de esta parte del patrimonio adquiriendo el compromiso de proporcionar una vivienda nueva para esta población (...)."³²⁰

318 A pesar de las tentativas anteriores que buscaron propiciar la aplicación de la rehabilitación de viviendas y rehabilitación urbana (el R.D. 375 / 1982, de 12 de febrero, sobre Rehabilitación de Viviendas y el R.D. 2555 / 1982, de 25 de septiembre, que introducía medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos), fue el R.D 2329 / 83 que consolidó en España la práctica de la rehabilitación de viviendas dentro del marco del Plan Cuatrienal de 1984-87. Además de regular e incentivar la rehabilitación de iniciativa privada, determinó también las condiciones para promocionar la rehabilitación de iniciativa pública, cuya eficacia se valora de la siguiente manera: "*la Rehabilitación Protegida de Promoción Pública, regulada por los artículos 27, 28 y 29 del Real Decreto, apenas si tuvo incidencia a términos globales. Aunque no se obtuvieron datos desagregados del conjunto de actuaciones sobre el patrimonio público, baste señalar que de las 40.247 viviendas rehabilitadas en el año 1986, estimamos que apenas unas 400 correspondieron a rehabilitaciones integrales de edificio con o sin adquisición previa de ellos para su rehabilitación completa. Por el contrario, la rehabilitación-mantenimiento del patrimonio residencial del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, transferido en su totalidad a las Comunidades Autónomas y estimado en unas 543.000 viviendas, (de las cuales unas 340.000 tenían más de 10 años de antigüedad), ha tenido una gran importancia en términos relativos respecto de las actuaciones de iniciativa privada.(...) La mayor parte de las actuaciones que se realizaron sobre el Patrimonio Público que existía se trataban de obras de mantenimiento y reparación de los grupos de viviendas construidos por el IPPV u organismos públicos afines en los años 60 y 70, actuando primordialmente sobre los elementos comunes (cubiertas, fachadas, cimentación, etc) de los mismos. Estas actuaciones ligeras, que en muchos casos respondían a programaciones anteriores al propio Plan Cuatrienal y que ya se venían realizando en muchos casos, fueron incorporadas a efectos estadísticos (...) a los resultados del mismo, con el fin de paliar los pobres resultados de la rehabilitación protegida de promoción pública, casi inexistentes."* (MOPU / ITUR. La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos. Madrid, 1990, p. 45-46.)

319 Órgano de la CAM, inicialmente el responsable por la política de vivienda de la Comunidad y al cual estaba directamente vinculado el IVIMA, hecho que se alteró con posterioridad, con su vinculación a la Consejería de Política Territorial.

320 CAM / COTMAV / IVIMA. Memoria 1984-85. Madrid, s.f., p. 29.

Los ocho barrios de este programa que tuvieron actuaciones diferenciadas de rehabilitación, renovación o remodelación completa, según las condicionantes de cada área fueron: Poblado de Absorción de Caño Roto; Fuencarral - Poblados A y B, Poblado de Absorción Canillas; **Poblado Mínimo General Ricardos**, Canillas, Entrevías- La Viña y Villaverde Cruce.³²¹

En **Barcelona**, en los años 80 se llevaron a cabo una serie de intervenciones sobre el patrimonio público de viviendas dirigidas principalmente a los polígonos que presentaban las deficiencias más evidentes. A partir del año 1982, el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona promovió un programa de intervenciones que se diferenció según las deficiencias a atender.

Primeramente, a los grupos promovidos en el año 1929, conocidos como Casas Baratas, como es el caso de Bon Pastor y Ramón Albó, debido a sus problemas de habitabilidad generalmente relacionados a sus pequeñas dimensiones, de 36 a 45 m², se optó, en general por la rehabilitación, permitiendo a algunas de las tipologías la posibilidad de ampliación de superficie, sin embargo, manteniendo la estructura urbana original del barrio.

En el barrio Baró de Viver, la solución fue condicionada por los problemas enfrentados por dos tipologías distintas: las casas baratas construidas en el barrio en 1929, que a pesar de sus pequeñas dimensiones y patologías constructivas, presentaban una necesidad menos urgente de sustitución que los bloques lineales construidos en el barrio en el período 1950-60, que por el estado de las vigas en que se apoyan los edificios no se podían recuperar. En este sentido, visando proponer una solución para el conjunto del área, un PERI definió la remodelación total del barrio, proponiendo la construcción de las nuevas viviendas en fases con el objetivo de no necesitar trasladar los habitantes del barrio, sino que construir primeramente en los espacios libres para trasladar a los primeros ocupantes y seguir con el proceso de derribo y nueva construcción sistemáticamente.

Además de las experiencias citadas, tratadas como extraordinaria y basadas en situaciones de degradación y desperfectos consideradas muchas veces irreversibles, estos organismos fueron desarrollando una serie de intervenciones, denominadas generalmente de **reparaciones extraordinarias**, y que fueron prácticamente constantes y generalizadas en todos los órganos objeto de este estudio en los años 80 e inicio de los 90.

El esfuerzo que significó al IVIMA la **Remodelación de Barrios** tuvo gran influencia en los escasos presupuestos destinados a las operaciones de rehabilitación y reparaciones extraordinarias sobre el patrimonio traspasado

³²¹ El número de 5.426 viviendas previstas inicialmente para el programa fue modificado a 4.830 viviendas construidas en nueve barrios, debido al acréscimo de la UVA Entrevías al programa inicial y reducciones en el número de viviendas en las demás promociones. Este programa consta en la programación general del IVIMA bajo la denominación de Programa B-1, de renovación / rehabilitación del patrimonio. (CAM / CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL. Alojarse en Madrid. Programa de Suelo y Vivienda de la CAM 1992 - 1995. Documento de Trabajo. Madrid, junio 1992.)

por la administración central a este órgano en los primeros años de su actuación (Ver TABLA 52). Cabe subrayar que del patrimonio transferido a la CAM, un total de cerca de 124.386 viviendas, 15.736 corresponden al programa de **Remodelación de Barrios** y 4.830 al **Programa de Renovación/Rehabilitación del Patrimonio** ya citados, sumando un total de 20.566 viviendas contempladas por esta modalidad de intervención y restando más de 103.000 viviendas como patrimonio sujeto a operaciones de conservación y mantenimiento.

Sin embargo, se nota una tendencia de ampliación sistemática de los recursos destinados a operaciones de reparaciones extraordinarias y mantenimiento : de una media de 902 millones de pesetas anuales aplicados en los tres primeros años de actuación del IVIMA (Ver TABLA 52), en el cuatrienio 1988 - 1991 se aplicaran alrededor de 2.000 millones de pesetas anuales (Ver TABLA 53), habiendo una previsión para el Plan de Viviendas 1992 - 1995 de una inversión total de 15.000 millones de pesetas en concepto de conservación del patrimonio, es decir, 3.750 millones de pesetas anuales.³²²

TABLA 52 Inversión en rehabilitación del patrimonio del IVIMA (en millones de pesetas).

	1984	1985	1986*	TOTAL
1. Rehab. de viviendas **				
Rep. extraordinarias	46,68	1.025,36	882,73	1.954,77
Rep. directa IVIMA	10,04	125,84	180,99	466,87
TOTAL	206,72	1.151,20	1.063,72	2.421,64
2. Rep. de urbanizaciones	39,66	126,45	118,31	284,42
TOTAL GENERAL	246,38	1.277,65	1.182,03	2.706,06

Observaciones : * Cifras provisionales por no estar cerrado el ejercicio presupuestario.

** En Reparaciones extraordinarias se incluyen los gastos de reparaciones contratadas y en Reparaciones directas IVIMA los gastos de «materiales utilizados y oficios contratados» por el servicio de conservación del IVIMA.

Fuente : CAM / COTMAV / IVIMA. Memoria 1986. Madrid, 1987, p. 22.

³²² Esta inversión de 15.000 millones de pesetas corresponden a una previsión de 30.000 actuaciones dentro de los parámetros de rehabilitación / conservación del patrimonio, habiendo además de esta, una previsión de 2.444 actuaciones dentro del Programa B-1 de Renovación / Rehabilitación del patrimonio y 1.325 actuaciones dentro del Programa de Remodelación de Barrios con sus correspondientes presupuestos. (CAM / CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL. Alojarse en... Op. cit.).

TABLA 53 Inversiones del IVIMA en reparaciones extraordinarias en el Programa de Viviendas de 1988-1991.

Inversiones (en miles de pesetas)	Cuatrienio 1988-91	Anualidades			
		1988	1989	1990	1991
Cantidades compromet. año 1987 y sucesivos	673.943	613.943	60.000	-	-
Proyectos antiguos que se contratan en 1988	2.195.370	819.998	1.140.663	234.709	-
Program. nueva para 1988	1.796.000	530.000	816.000	350.000	100.000
Program. para año 1989 y sucesivos	4.010.000	-	345.000	1.525.000	2.140.000
TOTALES	8.675.913	1.963.941	2.361.663	2.109.709	2.240.000

Fuente : CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL - IVIMA. Programa de Vivienda Pública 1988 - 1991. Madrid, marzo 1988.

TABLA 54 ADIGSA - Inversión en rehabilitación por años (en millones de pesetas).

1985	1.664
1986	2.344
1987	2.317
1988	2.750
1989	3.927
1990	5.099
1991	5.878
1992	6.007
INVERSION TOTAL	29.986

Fuente : FONDEVILA I NADAL, Josep A. El manteniment... Op. cit., p. 53.

En la TABLA 54 se puede verificar también que el nivel de recursos empleados por ADIGSA sobre el patrimonio de viviendas de la Generalitat de Catalunya obtuvo un incremento continuo entre los años de 1985 y 1990, alcanzando durante estos años una inversión media de 3.748 millones de pesetas al año, destacándose que ésta gerencia un patrimonio de 61.060 viviendas, muy inferior en número al del IVIMA.

El Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona presenta una aplicación de recursos con una media de 295 millones de pesetas anuales, no obstante, presenta un patrimonio bastante inferior a los otros dos organismos mencionados, con un total de 9.133 viviendas gestionadas en 1992 (Ver TABLA 55).

TABLA 55 PATRONATO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA - Inversión en rehabilitación por años (en millones de pesetas.).

1980	290,0
1981	297,0
1982	500,0
1983	415,0
1984	243,0
1985	296,0
1986	156,5
1987	0
1988	256,0
1989	0
1990	544,3
1991	526,7
INVERSION TOTAL	3.542,4

Fuente : AJUNTAMENT DE BARCELONA/PATRONAT MUNICIPAL DE L'HABITATGE. Memòria 1991. Barcelona, 1992, p.31.

Sin embargo, la importancia que adquieren las intervenciones sobre el patrimonio de estos organismos se puede abstraer del montante de los presupuestos destinados a ellas frente al presupuesto general gestionado por el organismo.³²³

Al nivel ilustrativo, el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona en 1990 y 1991, destinó, respectivamente, el 34 % y el 38 % del presupuesto total del

323 Aquí cabe subrayar que no se hace factible una relación directa entre los tres organismos, visto que las competencias que cada uno asume frente a su ámbito de intervención es bastante diferenciado :

- El Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona tiene su actuación a nivel municipal y asume competencias tanto en la construcción de nuevas viviendas como en la conservación y mantenimiento del patrimonio que gestiona desde su creación, teniendo aún en vista que el patrimonio gestionado por este organismo es de pequeña dimensión con relación a los otros dos organismos.
- ADIGSA, como órgano gestor del patrimonio de viviendas sociales de la Generalitat de Catalunya, tiene como competencia la administración, conservación y mantenimiento, por un lado, del patrimonio trasladado a la autonomía, como por otro del patrimonio construido por el Institut Català del Sòl, el órgano competente en la construcción de nuevas viviendas. Por lo tanto, la diferenciación presupuestaria se hace con relación a las inversiones sobre el mantenimiento de las nuevas viviendas construidas a partir de 1982 y las viviendas traspasadas, que exigen unas actuaciones mucho más costosas.
- La competencia del IVIMA, frente a la Comunidad de Madrid, es bastante más compleja por su papel como gestor de toda la política de vivienda de la comunidad a través de la ejecución de diferenciados planes y programas que van desde la promoción y subvención de nuevas viviendas, la rehabilitación y la adquisición de suelo, hasta la administración en todo el patrimonio comprendido en el territorio de la comunidad. Esto hace con que los presupuestos destinados a la conservación y mantenimiento de su patrimonio pueda ser en términos relativos bastante Fig 51-52pequeña frente al presupuesto general del organismo.

organismo a reparaciones extraordinarias³²⁴, mientras que en ADIGSA el 73 % de su presupuesto entre 1985 y 1993³²⁵ estuvo destinado a actuaciones denominadas «grandes operaciones de mantenimiento», que se aplicaron únicamente sobre el patrimonio transferido desde el gobierno central.

Como ya se comentó con anterioridad, a pesar del incremento del presupuesto total destinado a la rehabilitación / conservación del patrimonio del IVIMA, éste corresponde al 16,3 % de las actuaciones previstas para el Plan de Vivienda 1992 - 1995 y al 2 % del presupuesto total destinado a las promociones del Plan (Ver TABLA 56). A pesar de la previsión de un total de 30.000 actuaciones de rehabilitación del patrimonio, es decir, 7.500 actuaciones al año, representar un número considerable de actuaciones, sin embargo, **la previsión de una inversión media de 500.000 pesetas por vivienda hace creer que en el nivel de intervención propuesto prevalecerá la rehabilitación ligera.**

TABLA 56 Inversiones en materia de vivienda del Plan Cuatrienal en la comunidad de Madrid (1992 - 1995).

MODALIDAD DE INVERSIÓN	Nº DE ACTUACIONES PREVISTAS	TOTAL DE INVERSIÓN PREVISTA (en mill. de pts.)	INVERSIÓN MEDIA POR ACTUACIÓN (en pesetas)
Promoción de nuevas viviendas *	68.430	635.000 mill.	9.279.556
Ayudas a la rehabilitación **	15.700	29.000 mill.	1.847.133
Suelo ***	69.724	84.505 mill.	1.211.993
Rehabilitación del patrimonio	30.000	15.000 mill.	500.000

Fuente : Elaboración propia a partir de datos de CAM / CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL. Alojarse en... Op. cit.

Observ.: * Comprende promociones de viviendas en régimen especial, general y de vivienda libre tasada con financiación del Estado y Comunidad (abarcando también a las actuaciones de renovación y remodelación del patrimonio del IVIMA).

** Préstamos y subvenciones estatales para la rehabilitación de viviendas, y con financiación complementaria de la Comunidad.

*** Adquisición y urbanización de suelo.

³²⁴ En 1990, se destinaron 1.586.890.757 pesetas a obra nueva y 544.385.812 pesetas a reparaciones extraordinarias, mientras que en 1991 se invirtieron 1.388,2 millones de pesetas en obra nueva y 526,7 millones de pesetas en reparaciones extraordinarias. (Ver PATRONAT MUNICIPAL DE L'HABITATGE / AJUNTAMENT DE BARCELONA. Memòria 1990. Barcelona, 1991, pp. 26 y 28 y PATRONAT MUNICIPAL DE L'HABITATGE / AJUNTAMENT DE BARCELONA Memòria 1991. Barcelona, 1992, pp. 26 y 29)

³²⁵ Una inversión de 37.287.021.920 pesetas sobre un presupuesto total de ADIGSA de 51.167.419.604 pesetas. (Cf. GENERALITAT DE CATALUNYA / DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL / ADIGSA. ADIGSA 1985 -1990. 5 anys recuperant barris. Barcelona, s.f.)

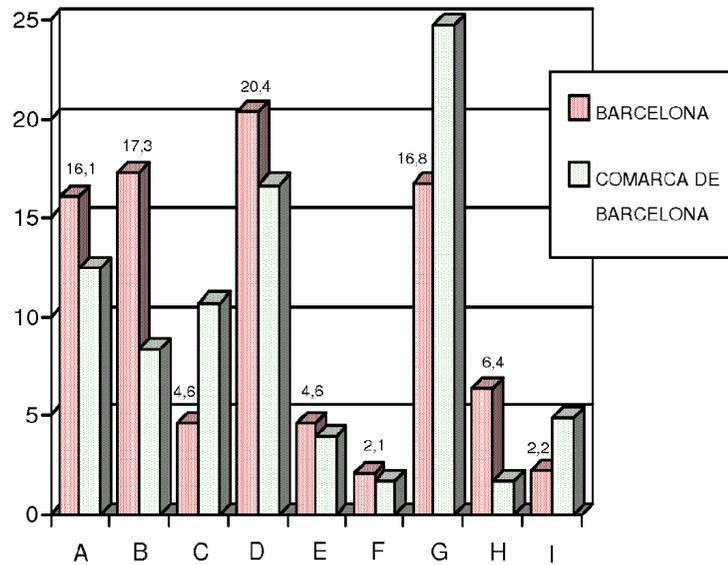
Si por un lado, los recursos empleados en la recuperación y conservación del patrimonio de estos organismos ha tenido un incremento generalizado con el pasar de los años, no se verifica una homogeneidad de tipos de intervención llevadas a cabo por ellos, hecho que se fundamenta en la gran disparidad entre los distintos polígonos en lo que se refiere a la calidad de la construcción y de su concepción y los desperfectos que presentan los mismos según su época de construcción y los condicionantes locales y proyectuales de su construcción.

En la FIGURA 51 se verifica que los tipos de intervención que recibieron mayor inversión por parte de ADIGSA en Barcelona fueron respectivamente las partidas referentes a **fachadas, instalaciones y urbanización**.

En este sentido se verifica que se mantiene en el patrimonio de ADIGSA, en niveles relativos, la primacía de intervención ya constatada por DIAZ en el tratamiento de **fachadas** y reparaciones en las **instalaciones** (comparar con la FIG. 48 y 49), a pesar del aumento de inversiones en otras partidas, como urbanización y medidas contra incendio. Para ejemplificar, haciendo una comparación de los datos que, que en números absolutos, hayan disminuido su importancia frente a los datos generales del período de 1976 a 1984 presentados por DIAZ³²⁶, se aplicó en este periodo a los cerramientos exteriores el 50 % de las inversiones y a las instalaciones el 40 %, mientras que ADIGSA aplicó el 25 % de los recursos a los cerramientos exteriores (fachadas y cubiertas) y el 17,3 % a las instalaciones, como partidas con mayor presupuesto invertido en Barcelona en el periodo 1985 - 1990. El gran aumento de las inversiones en **urbanización** en este período (el 16,8 %) tuvo su origen en el empeño de ADIGSA en regularizar la cesión de viales y espacios verdes y libres de los polígonos a los respectivos Ayuntamientos, traspasando por consiguiente el deber de su mantenimiento, hecho que exigía como premisa la ejecución de la urbanización o la reparación de la ya existente para llevar a cabo estas cesiones.

³²⁶ Para mayores detalles ver el estudio referenciado DIAZ GOMEZ, Cesar. Estudi dels costos... Op. cit.

FIG. 51. Porcentual de inversión en las diversas partidas de intervención de ADIGSA en Barcelona y su Comarca entre 1985 - 1990.

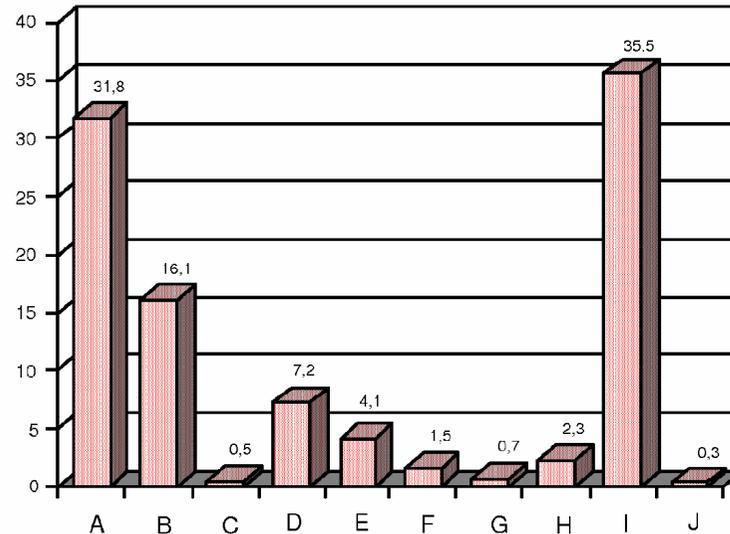


LEYENDA :

- | | |
|------------------|----------------------------|
| A) Mantenimiento | F) Estructura |
| B) Instalaciones | G) Urbanización |
| C) Cubiertas | H) Medidas contra incendio |
| D) Fachadas | I) Otras |
| E) Saneamiento | |

Fuente : Elaboración propia a partir de datos de GENERALITAT DE CATALUNYA / DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL / ADIGSA. ADIGSA 1985 - 1990. 5 anys recuperant barris. Barcelona, s.f., p. 21.

FIG. 52. Porcentual de inversión en las diversas partidas de intervención del Patronato Municipal de la Vivienda entre 1980 - 1990.



LEYENDA :

- | | |
|--|---------------------------------------|
| A) Impermeabilización de fachadas | E) Instalaciones |
| B) Impermeabilización de cubiertas | F) Repaso de escaleras |
| C) Impermeabilización de plantas bajas | G) Repaso de juntas |
| D) Urbanización | H) Alcantarillado |
| | I) Refuerzo de cimientos y estructura |
| | J) Escaleras de emergencia |

Fuente : Elaboración propia a partir de datos de PATRONAT MUNICIPAL DE L'HABITATGE. Memòria 1990. Barcelona, 1991, p. 53.

TABLA 57 Características generales de los Barrios de Referencia y su correspondencia con los tipos diferenciados de polígonos promovidos dentro de las etapas consecutivas de la política de vivienda social en España.

ETAPA	CARACTERIZACIÓN DE LA ETAPA	TIPOS Y CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS	BARRIOS DE REFERENCIA REPRESENTATIVOS
1ª	Polígonos Construidos con anterioridad al Plan de Urgencia Social	Tamaño medio y densidad elevada, con el uso incipiente de los principios racionalistas	Verdun (Barcelona)
2ª	Polígonos promovidos por el Plan de Urgencia Social a finales de los años 50 y principio de los 60	Aplicación ya consolidada de los principios racionalistas dentro de dos tipos: <ul style="list-style-type: none"> • polígonos de extensión residencial • polígonos estructurados mediante unidades de vecindad. 	Poblado de Absorción General Ricardos (Madrid) Marcelo Usera (Madrid) Sudoeste del Besós (Barcelona) Sudoeste del Besós (Barcelona) Poblado Dirigido de Orcasitas (Madrid) Gran San Blas (Madrid)
3ª	Polígonos promovidos por Planes de Erradicación del Barroquismo en mediados de los años 60.	UVAS, con un marcado carácter provisional y mala calidad constructiva.	-
4ª	Grandes polígonos de promoción pública de los años 70.	Polígonos marcadamente metropolitanos, instensificando las características de los polígonos del Plan de Urgencia Social, tanto al nivel urbano (mayores dimensiones y densificación) como edificatorio (tipologías en altura).	La Mina (Barcelona) Jornal (Barcelona)

Fuente: Elaboración propia.

Dentro del mismo patrimonio de ADIGSA se puede notar que los porcentuales de inversión cambian para los polígonos de la comarca de Barcelona, una vez que las características de estos polígonos construidos en su mayoría con posterioridad a los construidos en el municipio de Barcelona presentan otras necesidades prioritarias: las mayores inversiones corresponden a la **urbanización** (casi el 25 % de los recursos), se mantiene el tratamiento de **fachadas** como prioritario, sin embargo con porcentual de inversión inferior a los polígonos barceloneses y las inversiones en **cubiertas** sobrepasan a las en **instalaciones**, hecho que confirma la existencia de necesidades distintas de recuperación según la época de construcción y la política de vivienda imperante en este momento.

Las inversiones hechas por el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona entre los años 1980 y 1990 (Ver FIG. 52), confirman la primacía de la intervención sobre las **fachadas** de los edificios, sólo sobrepasada por inversiones de **refuerzo de cimientos y estructura**, alcanzando un porcentual entre estas dos partidas de un 67 % de los presupuestos aplicados en el período. Cabe subrayar que las fuertes inversiones en refuerzo de cimientos y estructura, que representa un 35,5 % de las inversiones, fueron aplicadas solamente en dos de los polígonos del Patronato, el **Sudoeste del Besós** y **Carlos Trias**, comprobando el alto coste de este tipo de intervención. En este caso también se confirma la **predominancia de inversión en los cerramientos exteriores**, una vez que sumando las partidas de fachadas y cubiertas, se encontrará un porcentual del 48 % de los recursos destinados a cerramientos exteriores. La urbanización (7,2%) y las instalaciones (4,1%) representan porcentuales muy bajos de inversión.

Aparte de las conclusiones generales sobre las inversiones totales de los polígonos por los organismos estudiados, se hace oportuno, en función de los datos obtenidos, acercarse a estas realidades a través de los datos específicos de los barrios que se tienen como referencia en este estudio, en un intento de acercar las necesidades de intervención a las realidades concretas de cada tipo de polígono³²⁷ (Ver TABLA 57).

³²⁷ Como ya se aclaró en la introducción de este estudio, la elección de los barrios escogidos como referencia para este estudio se basó en la representatividad que tienen frente a las características básicas de los polígonos construidos en cada época, tanto en relación a la política en el momento de su construcción y sus repercusiones en sus características urbanísticas y edificatorias, como cuanto a los problemas que se presentan con el pasar de los años. En este sentido, se tiene como marco importante en la elección de los barrios de referencia de Madrid e Barcelona el cambio en la concepción de los polígonos de vivienda que se produjo a partir del Plan de Urgencia Social de Madrid y Barcelona en finales de los años 50, tanto en lo que se refiere a la consolidación de la tipología de polígonos de viviendas propiamente dicha, basada en la aplicación de las premisas de la arquitectura y urbanismo racionalistas, como por la importancia y entidad que los mismos pasan a tener frente al crecimiento de las dos ciudades y de la importancia numérica de su parque de viviendas. Con anterioridad a este marco, se tiene en cuenta los polígonos construidos a partir de los años 50 hasta el Plan de Urgencia Social, los polígonos construidos en los años 60 en las campañas de erradicación del chabolismo como otro grupo diferenciado y por último, las grandes promociones correspondientes a los polígonos de promoción pública de los años 70. Con base en estas cuatro etapas de la política generadora de los polígonos de vivienda de promoción pública en España se busca relacionar las características comunes que presentan los polígonos de viviendas construidos en Madrid y Barcelona en estas etapas con aquellos escogidos como barrios de referencia para este estudio en estas dos ciudades, buscando relacionar las

Como ya se comentó anteriormente³²⁸, los **polígonos construidos con anterioridad al Plan de Urgencia Social**, mayoritariamente por la OSH, tuvieron características generalizables en las dos ciudades: presentan un tamaño medio y densidad elevada con la predominancia de bloques lineales de alturas reducidas y con una previsión de dotaciones y urbanización de los espacios públicos prácticamente inexistentes.

Estas características bastante homogéneas de los polígonos de esta primera etapa, hasta finales de los años 50, tanto en Madrid como en Barcelona, permiten también generalizar las necesidades de intervención con base en las apuntadas por BUSQUETS et al.³²⁹, que son:

"Adolecen de defectos debido al paso del tiempo agravados por las circunstancias del momento de su construcción (...): deterioro visible de la urbanización, construcción original de baja calidad, ausencia de edificios de uso público, etc. Sin embargo, **la reurbanización es siempre una inversión de escasa entidad por su pequeña extensión** (siempre menores a 10 Has) y las condiciones topográficas no excesivamente malas (...).

*Su integración urbana ha sido muy lenta pero en la actualidad la mayoría son enclaves en situaciones urbanas más o menos centrales con una densidad e índices de actividad y complejidad urbana más alta en su entorno. De ahí el incremento de la accesibilidad de los conjuntos y su participación en los servicios y equipamientos del sector, que **hace irrelevantes los teóricos déficit de equipamiento propio.***

*Por el contrario la vivienda propiamente dicha es el problema más virulento: Tanto por la **baja calidad constructiva** como por el **tamaño relativamente pequeño** (sobre los 45 m² útiles). En este caso los problemas de intervención se encuentran indisolublemente ligados al tema de la vivienda: debido al grano pequeño y la escasa altura de los edificios. Por tanto la **reparación de los elementos comunes de la edificación es de poca importancia.**"³³⁰*

características pasibles de generalizar para cada etapa y para los dos ámbitos con los tipos de intervención que se hacen necesarias y que fueron llevadas a cabo para su recuperación y conservación.

328 Para mayores detalles sobre las características de los polígonos consultar el capítulo 1.2. de la primera parte sobre "El modelo urbano resultante".

329 Este estudio que busca la caracterización de los polígonos de viviendas de Barcelona según su época de concepción, hace la diferenciación de los tipos de polígonos según «Grupos de Postguerra», «Polígonos de Extensión Residencial», «Polígonos Metropolitanos de los Años 60» y «Polígonos Metropolitanos de los Años 70» cuya extensión no se puede aplicar directamente a los polígonos de Madrid, debido a la especificidad de las dos experiencias según los condicionantes políticos y urbanísticos locales. En este sentido, las características del parque barcelonés facilitadas por este estudio se adecuarán a las etapas genéricas propuestas por el presente estudio, haciéndose las necesarias resalvas y complementación de datos. (V. BUSQUETS, J.; FERRER, A. & CALVET, L. Evaluación de las necesidades de rehabilitación. Madrid, Cegraf, S.A. / MOPU / Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, 1985.)

330 BUSQUETS, J.; FERRER, A. & CALVET, L. Evaluación... Op. cit., p. 46. (Obs.: El destaque en negrita está hecho con criterio de la autora de este estudio sobre el texto original)

En el polígono Verdun de Barcelona, como representante de los polígonos de esta primera etapa , el tipo de intervención llevada a cabo por su organismo gestor - ADIGSA - (ver TABLA 59 y FIG. 53³³¹) se concentró en tres partidas con porcentuales de inversión bastante aproximados: **instalaciones, aislamiento de fachadas y urbanización.**

Se puede observar que se mantiene una **importante inversión sobre los cerramientos exteriores** con un orden del 38%, si computadas conjuntamente las partidas referentes a fachadas y cubiertas. La intervención sobre la edificación se complementa con las partidas de **instalaciones** y reparación de viviendas, computando al total cerca del 70 % de inversión sobre la edificación.

Cabe subrayar la escasa inversión en reparaciones de las viviendas mismas. Este hecho cobra mayor interés si se tiene en cuenta los problemas que se plantean en los polígonos de esta etapa en cuanto al tamaño de las viviendas (que en este polígono varían de los 32 a los 40 m² de superficie útil - ver TABLA 58), y que hasta entonces fueron escasamente tenidos en cuenta en las intervenciones hechas por los organismos estudiados.³³²

Los **polígonos construidos a partir del Plan de Urgencia Social** de Madrid y Barcelona tienen características generales bastante marcantes : la aplicación ya consolidada de las premisas del urbanismo racionalista, marcado por la utilización exclusiva de las tipologías de bloque lineal y torre que alcanzan alturas variables de las 4 a las 12 plantas, dispuestos exentos en el terreno.

No obstante, se puede constatar **dos tipos distintos de polígonos producidos en esta etapa**, tanto por su localización como por las características básicas de su configuración urbana.

En primer lugar están los polígonos que, por su localización en una posición no aislada frente al conjunto de la ciudad, en el momento de su construcción o por la consolidación del tejido urbano circundante, pueden ser considerados **polígonos de extensión urbana.** Debido a su localización en áreas parcialmente ocupadas, sus dimensiones son medianas (no llegan a 10 hectáreas) y no sobrepasan con creces a las 1.000 viviendas por promoción.

331 El contenido de las FIG. 53 y FIG. 54 , referentes a los porcentuales de inversiones destinadas a las distintas partidas de intervención sobre los barrios de referencia de Barcelona y Madrid, respectivamente, se obtuvo a partir de los datos de las TABLAS 59 y 60, aplicando sobre ellos los correspondientes índices generales de precios al consumo para transformarlos a pesetas constantes del año 1993, con el objetivo de permitir la comparación de datos.

332 Entre los barrios gestionados por los organismos estudiados, tanto en Madrid como Barcelona, solamente el polígono Juan Tornero (gestionado por el IVIMA) entre los que pertenecen a esta etapa desarrolla un proyecto de reparaciones que incluye la ampliación de superficie de las viviendas (este proyecto será estudiado más detenidamente en el decurrir de este capítulo). Este tipo de intervención, sin embargo, ya fue llevada a cabo en polígonos construidos entre los años 20 y 50, las denominadas «Casas Baratas» y Colonias, como por ejemplo, en el grupo Bon Pastor de Barcelona.

TABLA 58 Superficies útiles en los Barrios de Referencia de Madrid y Barcelona.

POLÍGONOS	SUPERFICIE
Verdun	32,5 a 40,3 m ²
Marcelo Usera	48,0 a 96,0 m ²
P. A. General Ricardos	37,1 m ²
Gran San Blas	40,0 a 45,0 m ²
S.O. del Besòs	40,0 a 59,0 m ²
P.D. Orcasitas	40,0 m ²
Gornal	51,0 a 85,3 m ²
La Mina (2ª fase)	62,0 a 77,0 m ²

Fuente : Elaboración propia a partir de datos del proyecto original y / o datos facilitados por los respectivos órganos gestores.

En los polígonos de estas características, como por ejemplo el **Poblado Mínimo General Ricardos y Marcelo Usera**, a pesar de tener su estructura basada en las calles del sistema general de la ciudad, su estructura interna se caracteriza por calles secundarias sin gran importancia, cuyo mantenimiento y urbanización se presentan precarios. Los espacios libres públicos tienen una importancia relativa dentro de la superficie del polígono: corresponde al 58 % de la superficie total de Marcelo Usera y el 67 % de General Ricardos. A pesar de se presentar mayoritariamente sin urbanización y sin usos definidos, su urbanización y conversión no se define como una intervención que requiera una grande inversión debido a las dimensiones medianas de estos polígonos (7,33 has en Marcelo Usera y 8,42 has en General Ricardos). También en este sentido, como los polígonos de la etapa anterior, su ubicación hace con que puedan disfrutar de las dotaciones y equipamientos de los sectores urbanos vecinos, una vez que sus dotaciones son casi inexistentes.

Sin embargo, cabe subrayar que dentro de estas características generales, un factor de gran importancia en la calidad final que puedan presentar estas promociones es el nivel económico de la demanda a la que fue destinada en el momento de su construcción.

Las promociones denominadas **Poblados Mínimos y de Absorción**, que fueron construidas como viviendas provisionales para los afectados sin medios económicos de los Planes de Ordenación Urbana que se llevaban a cabo en este momento, presentan en la mala calidad de la edificación y en la dejadez de sus espacios públicos el reflejo inmediato de **la relación que había entre el nivel de ingresos de la demanda y la calidad del producto ofrecido**. En muchas de estas promociones, el carácter cerrado de su estructura interna

hace con que ellos se presenten como una verdadera isla de pobreza en medio al tejido urbano.

En promociones que visaban a una demanda más solvente, como es el caso de **Marcelo Usera**, los aspectos de su estructura urbana son amenizados por una edificación con una calidad más cercana a los patrones aceptables. Esta diferencia se hace sentir tanto en la calidad de la edificación como en la superficie de sus viviendas, visto que en estos dos polígonos, construidos en la misma ciudad y año, presenten unas superficies medias de 37 m² en el **Poblado de Absorción General Ricardos** y varíen de 48 a 96 m² en **Marcelo Usera** (Ver TABLA 58). Como se verá a posteriori, esta disparidad en la calidad inicial conllevará a distintas estrategias de intervención en su recuperación.

El segundo tipo de polígonos construidos a partir del Plan de Urgencia Social presenta características más marcantes dentro de la concepción del urbanismo moderno: son promociones que alcanzan una gran superficie de intervención, cuya **ordenación se estructura con base en las unidades de vecindad ordenadas a través de una potente estructura viaria**; las edificaciones, mayoritariamente bloques y torres de altura variable (sin embargo en algunas promociones mezcladas a viviendas unifamiliares en hilera) están dispersas en las parcelas, dispuestas perpendicular o paralelamente a las vías de tránsito, formando entre ellas **extensas áreas libres públicas sin usos definidos**.

Estas promociones, concebidas como **entes autónomos en relación a la ciudad**, como por ejemplo, los polígonos **Gran San Blas** y **Poblado Dirigido de Orcasitas** en Madrid, fueron generalmente ubicados en sectores fuera de los límites urbanos de la ciudad, como única posibilidad de conseguir amplios espacios vacíos a precios asequibles. Cabe resaltar que el polígono **Sudoeste del Besós**, también escogido como representante de este período, se presenta como excepción cuanto a su ubicación, por su carácter de extensión residencial junto al perímetro urbano edificado al norte de Barcelona. **Este hecho hace con que la posibilidad de asimilación del polígono frente al restante de la ciudad se presente de más fácil alcance.**

La importancia de estos polígonos frente a la ciudad se da no sólo por el **gran número de viviendas** que acoge (4.843 en Sudoeste del Besós ; 2.964 en el Poblado Dirigido de Orcasitas y 9.323 viviendas en las 5 parcelas -unidades de vecindad - de Gran San Blas) como por las **grandes extensiones de suelo** que ocupan (34,5 has en Besós; 40 has en Orcasitas y 75,27 has en Gran San Blas).

ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION. España y Francia.

TABLA 59 Inversiones y tipos de obras realizadas en Reparaciones Extraordinarias en los barrios de referencia de Barcelona (en pesetas corrientes)

Gestor	PATRONATO DE LA VIVIENDA				ADIGSA			
Polígono	SUDOESTE DEL BESÓS		LA MINA		VERDUN		GORNAL	
Años	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión
1980	Cubiertas y C. Cívico Cub. y loc. comercial Cubiertas <u>TOTAL</u>	18.497.863 24.377.091 131.402.431 174.277.385	-	Sin inversión	-	-	-	-
1981	Refuerzo cimientos y estructura	99.503.531	Urbanización	49.667.853	-	-	-	-
1982	Refuerzo cimientos y estructura	303.247.195	Cubiertas, imperme. Bloques y C. Cívico	28.792.916	-	-	-	-
1983	Refuerzo cimientos y fachadas	310.455.019	-	Sin inversión	-	-	-	-
1984	Refuerzo cimientos y fachadas	152.289.783	Cub. escaleras Cubiertas <u>TOTAL</u>	13.443.387 24.890.597 38.333.966	-	-	-	-
1985	Refuerzo cimientos y estructura Trabajos variados <u>TOTAL</u>	138.753.699 14.939.293 153.692.992	Red albañales vestibul	42.918.034	Urbanización	26.024.079	-	Sin inversión
1986	Renovación acabados fachadas Protección elementos estruct. vistos y aislamiento caja de escalera	60.340.727	Aisl. térmico cub. y salidas emerg. Aisl. térmico fach. testeras Aisl. térmico cub. <u>TOTAL</u>	23.528.282 3.896.186 11.519.599 38.944.067	Urbanización	381.713	Saneamiento	36.342.312
1987	-	Sin inversión	-	Sin inversión	Instalaciones Alumbrado Rep. Viviendas Cubiertas <u>TOTAL</u>	242.108 267.907 733.966 9.183.857 10.427.638	Cubiertas y desagües	10.541.423

**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

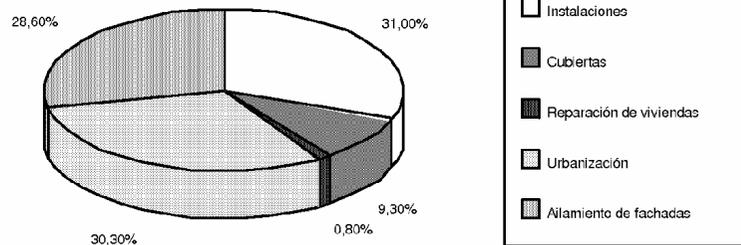
TABLA 59 Continuación.

Gestor	PATRONATO DE LA VIVIENDA				ADIGSA			
Polígono	SUDOESTE DEL BESÓS		LA MINA		VERDUN		GORNAL	
Años	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión
1988	Imperm. fachadas		-	Sin inversión	-	Sin inversión	Condicionamiento Asoc. Vecinos	1.045.035
1989	-	Sin inversión	-	Sin inversión	Montantes agua	607.585	Terrazas	10.789.537
					Contadores	670.257	Instalaciones	1.463.066
					Bat. contadores	383.307	Rec. Forjados	1.288.232
					TOTAL	1.661.149	M.C. Incendio	63.652.498
							Acometida gas	29.814.038
							Proyecto instal.	130.057
							TOTAL	107.137.428
1990	Refuerzo de cimientos	55.361.716	-	Sin inversión	Saneamiento	429.354	Cubiertas	2.560.620
	Aislamiento y rep. de fachadas	310.929.970			Agua	607.585	Rep. generales	89.938.850
	TOTAL	366.291.686			Acometida agua	7.269.553	Ref. terrazas	30.262.493
					Rep. viviendas	106.167	Ref. cubiertas	9.203.196
					Agua	607.585	Ref. agua	12.079.898
					TOTAL	9.020.244	Condicion. local	3.555.485
							Urbanización	48.363.820
							TOTAL	195.964.362
1991	Aislamiento de fachadas y refuerzo de cimientos	345.500.000	-	Sin inversión	Subst. Acometidas	27.693.006	Cubiertas	2.823.289
					Subst. red agua	630.393	M.C. Incendio	40.995.582
					TOTAL	28.323.399	Rep. cubiertas	3.783.279
							Rep. Bl. Tipo 16	44.185.237
							Ensaio res. fuego	456.019
							Rep. generales	4.237.551
							Urbanización	3.744.287
							TOTAL	100.225.244
1992	-	Sin datos	-	Sin inversión	Aislamiento de fachada	40.081.081	Cubiertas	49.213.134
							Rep. ventanas	18.134.931
							TOTAL	67.348.065

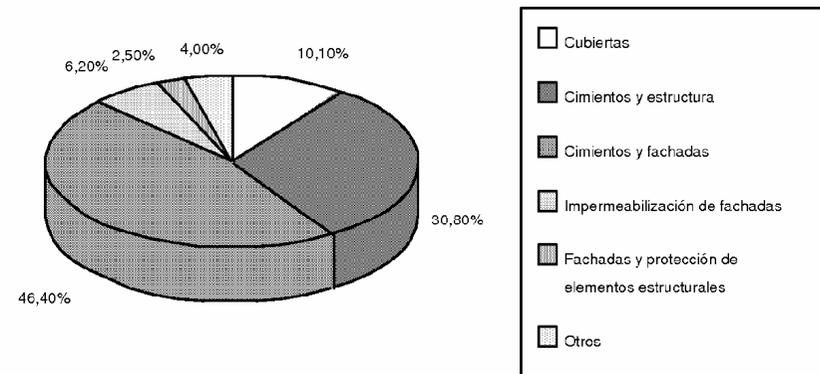
Fuentes: Verificar fuentes citadas en la TABLA 63

FIG. 53. Porcentual de inversiones destinadas a las diversas partidas de las reparaciones extraordinarias en los barrios de referencia

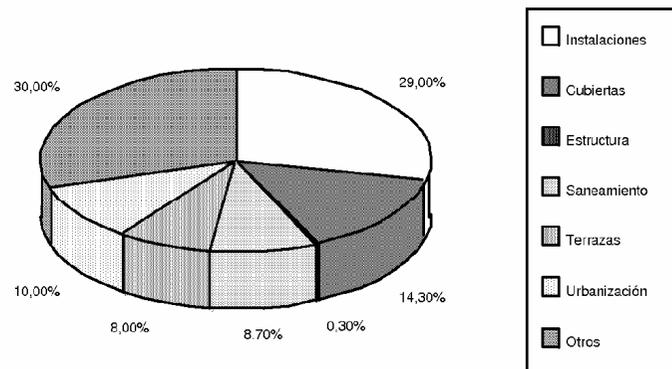
VERDUN



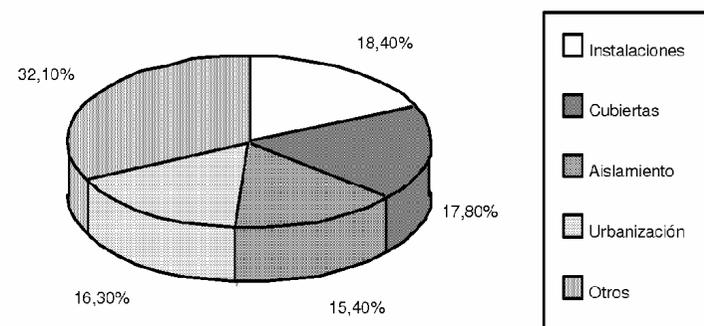
S.O.BESOS



GORNAL



LA MINA



Fuente:
Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Patronato Municipal de la Vivienda - Servicio Técnico por ADIGSA - Servicio de Obras
Ver fuente de la TABLA 63.

**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

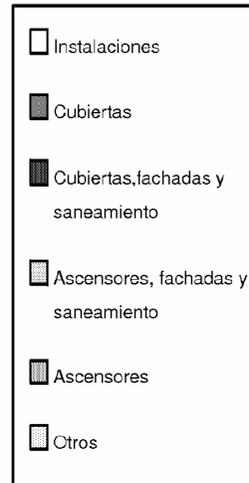
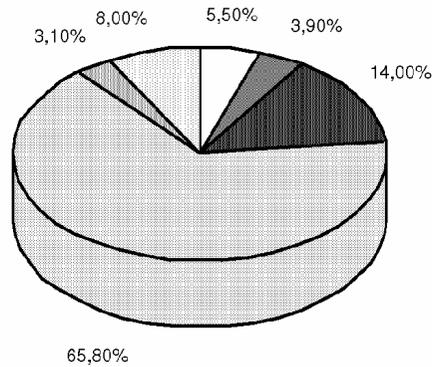
TABLA 60 Inversiones y tipos de obras realizadas en Reparaciones Extraordinarias en los barrios de referencia de Madrid (en pesetas corrientes)

Gestor	INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE MADRID - IVIMA							
Polígono	MARCELO USERA		G. SAN BLAS – PARCELA D		G. SAN BLAS – PARCELA E		G. SAN BLAS – PARCELA F	
Años	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión	Obras Realizadas	Inversión
1979	Sust. ascensores	10.541.067	-	Sin inversión	-	Sin inversión	-	Sin inversión
1982	Rep. extraordinaria	80.008.650	-	Sin inversión	-	Sin inversión	-	Sin inversión
1983	Cub. y saneam.	72.495.999	Cubiertas y fachada	86.592.564	Cubiertas y fachada	387.830.918	Acometidas eléctricas	8.506.302
	Sust. ascensores	34.230.760						
	Electricidad	37.627.032						
	TOTAL	144.353.791						
1984	-	Sin inversión	Cubiertas y fachada	290.285.343	-	Sin inversión	Cub., fachadas	65.355.977
							Electricidad	8.556.302
							TOTAL	73.912.279
1985	Cubiertas Fase I	52.061.195	Cubiertas y fachada	283.075.454	Cubiertas y fachada	286.271.833	-	Sin inversión
	Cub y saneam.	49.741.017						
	TOTAL	101.802.212						
1986	Fachada, saneam.	34.231.030	Electricidad y hurcos escalera	399.409.596	Rep. general viv. y loc. comercial	393.755.429	Fach, saneam.	50.189.088
1987	-	Sin inversión	-	Sin inversión	-	Sin inversión	-	Sin inversión
1988	Cub. fach., canal.	23.030.930	-	Sin inversión	-	Sin inversión	Fach.y forjados	50.933.446
1989	Ascens., saneam., aisl. fach.	607.429.951	-	Sin inversión	-	Sin inversión	-	Sin inversión
1990	Sustitución red agua	20.135.508	-	Sin inversión	-	Sin inversión	Forj., eléc., fach.	7.126.871
							Fach., ascens.	157.680.476
							TOTAL	164.807.347
1991	Ascens., saneam., fachada	579.054.386	-	Sin inversión	-	Sin inversión	-	Sin inversión
1992	Red gas natural	20.578.571	Red de agua	9.149.083	Red de agua	3.266.489	Aisl. fach., canal. bajante, escalera, inst. eléc., antena col., portero eléc.	380.688.616

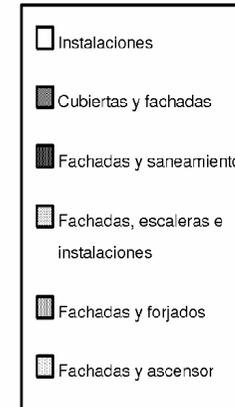
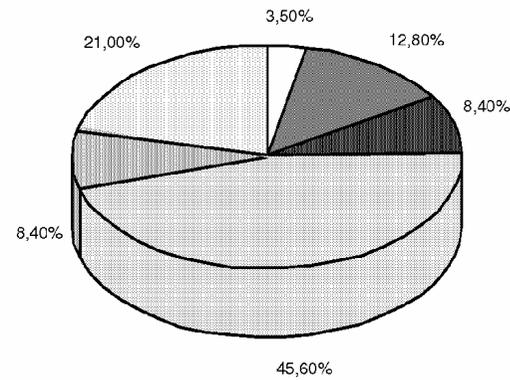
Fuentes: Datos facilitados por el Servicio de Conservación del IVIMA de Madrid en visita técnica efectuada en marzo de 1993 a esta institución.

FIG. 54. Porcentual de inversiones destinadas a las diversas partidas de las reparaciones extraordinarias en los barrios de referencia en Madrid.

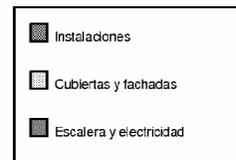
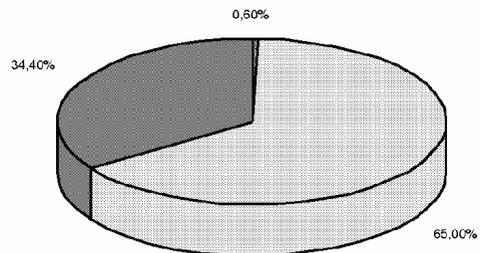
MARCELO USERA



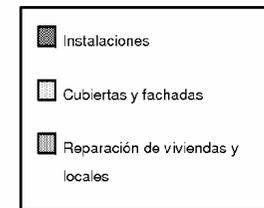
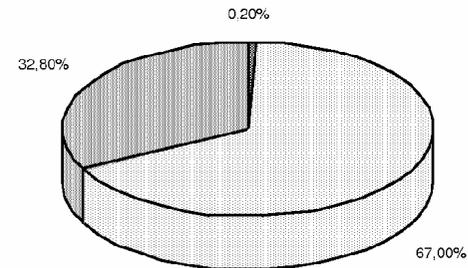
GRAN SAN BLAS - PARCELA F



GRAN SAN BLAS - PARCELA D



GRAN SAN BLAS - PARCELA E



Fuente :
Elaboración propia a partir de datos facilitados por el VIMA - Servicio de Obras (Ver fuente de la TABLA 63)

Las grandes superficies totales de estos polígonos, además de los altos porcentuales de suelo destinados a espacios libres públicos (que varían del 41 al 69 % en las parcelas de Gran San Blas y alcanzan el 74 % en el Poblado Dirigido de Orcasitas) son testigos de los **importantes recursos necesarios para la urbanización, adecuación y conservación de estos espacios libres** en este tipo de polígono. Por otro lado, las dimensiones de la estructura viaria y de los servicios urbanos **permiten vislumbrar una perfecta integración al tejido urbano** a través de mejoras graduales.

Estas promociones, aparte de algunas especificidades, estaban destinadas a una población variada, que iba desde chabolistas hasta funcionarios del régimen. En lo que se refiere a las viviendas, se identifica una variedad de tipologías y el aumento de las superficies de viviendas en relación al período anterior, llegando a los 60 m² en algunas promociones (en Gran San Blas las superficies útiles varían de 40 a 45 m², mientras que en Besós de 40 a 59 m²).

La urgencia de la demanda que originó este plan de viviendas, sumada a la falta de una normatización eficaz que obligase un estudio geológico en profundidad para la ubicación de las promociones, bien como a las dimensiones de los edificios, trajo como consecuencia que una serie de actuaciones de este período tuviera problemas relacionados a la **inadaptación de las cimentaciones adoptadas a la calidad del suelo** en que se implantaron generando problemas algunas veces irreversibles. En este sentido se pueden citar los **Poblados Mínimo General Ricardos y Dirigido de Orcasitas**, así como la **parcela H de Gran San Blas** como ejemplos donde la presencia de arcillas expansivas generadoras de graves problemas de hundimientos y fisuras en los edificios, fueron condición básica que conllevó a la remodelación total de los mismos. La mala adaptación de las cimentaciones del polígono **Sudoeste del Besós** a las características del suelo también fueron condicionantes de fuertes inversiones en el mismo, como se verá a la continuación. Aparte de los problemas estructurales que se presentaron, en general, la calidad de la edificación es buena.³³³

Como se ha visto, **a pesar de que se presenten características comunes entre los polígonos de esta época, las necesidades de intervención son más variadas según los aspectos específicos de cada polígono.**

De esta forma, de los polígonos citados como referencia en este período, tres de ellos se han visto objeto de inversiones en reparaciones extraordinarias: **Sudoeste del Besós, Marcelo Usera y Gran San Blas** en las **parcelas D, E y F**. Los **Poblados Dirigido de Orcasitas y Mínimo General Ricardos**, así como la **parcela H de Gran San Blas** han sido objeto de una completa remodelación.

³³³ En polígonos de este período, como es el caso del Sudoeste del Besós se presentaron también problemas relacionados a patologías ocasionadas por la utilización del cemento aluminoso en su estructura portante. Sobre este aspecto se hablará con mayores detalles a continuación

Como se comentó con anterioridad, las opciones de intervención a llevar a cabo sobre cada polígono tuvo relación directa con el estado de desperfectos que presentaba, y de manera indirecta con la solvencia y características de la población que lo habita.

En este sentido, entre las intervenciones llevadas a cabo hasta 1992 entre los polígonos de este período (ver TABLAS 59 y 60 y FIG. 53 y 54), el polígono **Marcelo Usera** se presenta como la única donde las intervenciones representan una mejora efectiva de habitabilidad, expresa principalmente en la instalación de ascensores en la totalidad de los bloques de viviendas de 5 plantas.³³⁴ En estos polígonos, donde la calidad de la construcción se presenta mayor que en los demás, así como las superficies de viviendas, las intervenciones sobre **fachadas, cubiertas y saneamiento** son constantes, sin embargo no es posible discriminar sus porcentuales en números absolutos.³³⁵ Las intervenciones sobre las fachadas se han dado tanto buscando la mejora del aspecto formal del polígono como por el combate a las humedades a través del aislamiento térmico.

En las **parcelas D y E de Gran San Blas**, las inversiones se presentaron mayoritariamente sobre los **cerramientos exteriores**, alcanzando respectivamente el 65 y 67 % de las inversiones. Semejantes porcentuales también fueron aplicados en las dos parcelas en demandas específicas relacionadas con sus tipologías edificatorias: en la parcela D, en un gran número de edificios la escalera sufre una fuerte degradación por el hecho de que fue proyectada y realizada en un espacio abierto (hecho por lo cual la red eléctrica que se encuentra a vista en su interior presenta también desperfectos) y por el desgaste natural de los peldaños por el uso, aplicándose el 34,4% de los recursos; en la parcela E, los problemas de humedades y de hundimientos de los forjados de plantas bajas demandó la reparación de viviendas y locales con un porcentual de inversión del 32,8%.

En la **parcela F de Gran San Blas**, debido a la gran variedad de tipologías se hace notar que las mayores inversiones se aplicaron en tipologías donde se intervino en las escaleras - de mismas características que en la parcela D - con un porcentual de 45,6 % de los recursos y donde la intervención incluyó la instalación del ascensor, con un 21 % de los recursos³³⁶. Sin embargo, es expresivo que en todas las intervenciones se incluyeron trabajos de **reparación en las fachadas** que se presentaron principalmente por "*la falta de aislamiento higrométrico de las viviendas, el proceso de deterioro del ladrillo*

³³⁴ Las alturas de los edificios varían desde las 5 plantas a las 12, siendo que en el momento de la construcción del polígono no era obligatoria la instalación de ascensores en los edificios de 5 plantas.

³³⁵ En la discriminación de las inversiones practicada por algunos de los organismos estudiados, las previsiones de inversiones se hacen generalizadas para cada grupo de edificios con las mismas demandas, no especificando las inversiones sobre cada partida. En estos casos la discriminación de porcentuales para cada partida se hizo imposible.

³³⁶ Para este polígono también se discriminaron las inversiones por grupos de edificios con las mismas características y demandas, no se haciendo posible determinar los porcentuales por partida de intervención.

visto de fachada por meteorización y la disgregación del mortero por la humedad de las zonas bajas producidas por filtraciones y condensación."³³⁷

Por último, en el polígono **Sudoeste del Besós** la intervención se concentró mayoritariamente en la solución de problemas **estructurales** y en la impermeabilización de **fachadas**. Cabe destacar que en las dos partidas discriminadas de mayor inversión, que en conjunto corresponden al 77 % de la inversión total, está presente la intervención sobre la **cimentación** de los edificios.

El otro grupo de polígonos diferenciado corresponde al **conjunto de promociones llevadas a cabo en los años 60 para combatir al chabolismo e infravivienda**. Las promociones típicas de este período, las UVAs - Unidades Vecinales de Absorción - tenían un carácter meramente provisional y fueron ubicadas apoyadas en los cascos de pueblos de la corona inmediata de Madrid y Barcelona.

Estas promociones, por **la excesiva mala calidad y provisionalidad de su edificación, acentuada tanto por la inconsistencia de su ordenación urbanística, su fuerte déficit de espacios públicos y equipamientos, como por la baja densidad de viviendas, presentan pocas potencialidades que favorezcan su recuperación mediante procesos rehabilitadores**, habiendo prevalecido la remodelación como solución más viable de sus problemas, especialmente en lo que se refiere a las UVAs construidas en Madrid. Por las razones presentadas, no se ha seleccionado ningún barrio de referencia entre los polígonos de este período.

El último período característico en la producción masiva de polígonos de viviendas corresponde a las **grandes promociones públicas de los años setenta**. Como ya se comentó en capítulos anteriores, la promoción de viviendas en este período en Madrid consistió en la construcción en los paquetes de suelo ya urbanizados y libres de las promociones de los años 50 y 60, no promoviéndose nuevos polígonos de viviendas. Por este motivo, **los barrios de referencia para este período están ubicados en la comarca de Barcelona, donde se llevaron a cabo aún grandes promociones de viviendas en los años 70**.

La ordenación urbana de los polígonos de este período es similar a la de los grandes polígonos promovidos a partir del Plan de Urgencia Social, aunque *"el tamaño es mayor y la calidad constructiva algo superior"*³³⁸

337 IVIMA. Proyecto de reparaciones extraordinarias 5ª fase en la parcela F del Gran San Blas - Madrid. Memoria. Madrid, octubre de 1992.

338 BUSQUETS, J.; FERRER, A. & CALVET, L. Evaluación... Op. cit., p. 39.

Según BUSQUETS et al., *"la ordenación de las edificaciones y elementos urbanos, supone en casi todos los casos estudiados, un porcentaje de espacios vacíos muy alto, siempre superior al 55 % de la superficie total, con todos los problemas y dificultades que éste dato lleva implícitos.(...) El tipo edificatorio utilizado deriva directamente del que es común a los grupos anteriores. El bloque lineal y la torre en altura sufren una fuerte depuración normativa y se presentan ahora en condiciones intrínsecas indudablemente mejores(...); sin embargo, ello acentúa la importancia otorgada a la edificación en el conjunto de la ordenación, y la hace cada vez más autónoma."*³³⁹

En estos polígonos de ubicación marcadamente metropolitana, basada en las grandes vías de tráfico rodado, como es el caso del polígono **Gornal** en Hospitalet de Llobregat, *"los altos porcentajes de suelo vacío, no adscrito a usos específicos o de tratamiento difícil, son, en estos polígonos, por las dimensiones que en términos absolutos llegan a tener, una auténtica desventaja a la hora de intervención."*³⁴⁰

Las edificaciones, bloques lineales o torres de alturas que pueden alcanzar alrededor de las 16 plantas, presentan normalmente un gran número de viviendas por escalera, hecho que conlleva a la necesidad de mayores inversiones en las partes comunes de los edificios, y una casi nula en el interior de las viviendas.

Las intervenciones llevadas a cabo sobre el polígono **Gornal** presentan una serie de partidas con valores que se asemejan y varían de los 8 a los 14 %, destacándose de los demás solamente el porcentual referente a las inversiones en **instalaciones** (el 29 %), que vuelve a cobrar importancia. Las inversiones en la estructura de los edificios se muestran casi inexistentes.

A pesar de las comentadas necesidades de amplias inversiones en la definición de los espacios públicos para los polígonos de este período, el porcentual de inversión en **urbanización** en el polígono Gornal se presentó bastante moderado, en el orden del 10 % en el período de 1985 hasta 1992. Hecho que parece remarcable es la dificultad de integración del polígono al continuo urbano, que ocurre tanto por la presencia de barreras casi intransponibles como son las grandes infraestructuras viarias y ferroviarias, como por los amplios espacios que la circundan, sin urbanización, sin funciones definidas o abandonados y degradados. Es de primordial importancia la definición sobre este tipo de polígono, de una propuesta de intervención con un nivel más amplio que el abarcado por el mismo, promoviendo su integración a la ciudad.

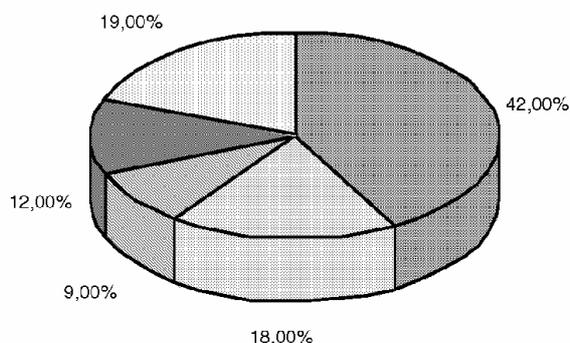
El polígono **La Mina**, construido también en esta etapa, sin embargo fuertemente marcado por su finalidad de realojo de chabolistas y poblaciones de bajos recursos alcanzadas por expropiaciones o calamidades, tiene por

339 Id., ibid..

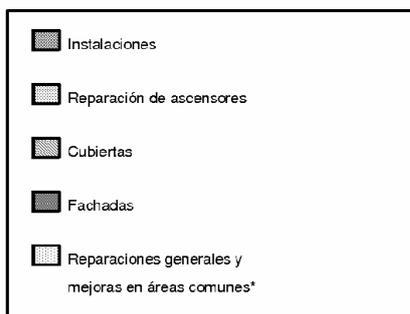
340 Id., ibid., p. 49.

esta razón un fuerte componente sociológico que conlleva a la marginación y degradación de este polígono. Además, la utilización de la prefabricación en la segunda etapa de la promoción condicionó de sobremanera la calidad de la edificación y la estructura urbana del mismo y generó edificaciones de dimensiones excesivas que dificultan aún más la integración de la población en el área.

FIG. 55. Porcentual de inversiones destinadas a las diversas partidas en las actuaciones llevadas a cabo por el Pla de Besòs en La Mina 1990 - 1992.



LEYENDA:



Fuente : Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ajuntament de St. Adrià de Besòs / Pla de Besòs.

Observ. : * Las mejoras en las áreas comunes corresponden a la reconversión y al aprovechamiento social de porches, modificaciones en las porterías y el cierre de pasillos.

FIG. 56. Programa de actuaciones y servicios en el polígono La Mina - 1990.

1. Aislamiento térmico e impermeabilización de cubiertas.
2. Rehabilitación de fachadas.
3. Rehabilitación de fachadas posteriores.
4. Adecuación de salidas de emergencia y aislamiento de testereros.
5. Adecuación de ascensores.

Fuente: AJUNTAMENT DE SANT ADRIÀ DE BESÒS/PLA DE BESÒS. Abierto por Obras. Rehabilitando el barrio. Programa de actuaciones y servicios 1990. Bolletín de Divulgación, 1990.

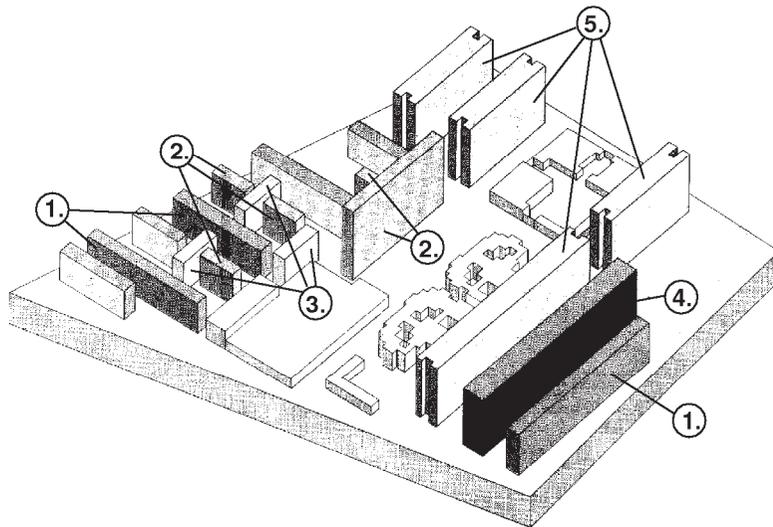
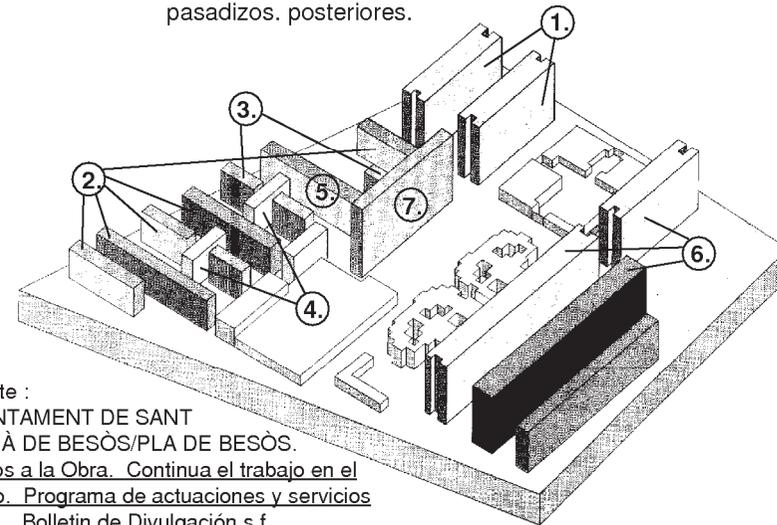


FIG. 57. Programa de actuaciones y servicios en el polígono La Mina - 1991.

1. Centralización de contadores eléctricos y reposición de la acometida eléctrica.
2. Aislamiento térmico de testereros.
3. Reversión y aprovechamiento social de porches.
4. Reparación de las celosías cerámicas y saneamiento de los lavaderos.
5. Reforzamiento de jácenas de cargas de porches en la planta baja y reposición de la acometida de gas.
6. Reparación de la red de saneamiento.
7. Sustitución de la red de saneamiento horizontal y de la acometida de aguas y reposición de barandillas en los balcones de fachadas y de rejas metálicas en los pasadizos posteriores.

Fuente : AJUNTAMENT DE SANT ADRIÀ DE BESÒS/PLA DE BESÒS. Manos a la Obra. Continúa el trabajo en el barrio. Programa de actuaciones y servicios 1991. Bolletín de Divulgación, s.f.



Las intervenciones llevadas a cabo por el Patronato Municipal de la Vivienda entre los años 1981 y 1986 en **La Mina**, con anterioridad a su traspaso al Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs en agosto de 1990, no consistió en una intervención global visando a todo el conjunto, sino que, desarrolló las intervenciones básicas para permitir su cesión a su nuevo gestor.

En este sentido, las intervenciones en este primer momento se centraron solamente sobre los edificios de la segunda etapa, construidos mediante la prefabricación, donde se intervino con inversiones de valores aproximados en las partidas de **cubiertas, instalaciones, aislamiento y urbanización** (Ver FIG. 53).

Con la transferencia de La Mina al Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs, se creó la Empresa Pla de Besòs, S.A. para llevar a cabo la gestión, rehabilitación y mejora de la calidad de vida en el barrio. Mediante un convenio firmado por el MOPU, Generalitat de Catalunya y Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs, se ha definido la concesión de 780 millones de pesetas para las obras de rehabilitación del barrio, de las cuales se invirtieron 680 millones hasta 1992 (Ver FIG. 56 y FIG. 57).

En las intervenciones del Pla de Besòs en La Mina (Ver FIG. 55) vuelve a cobrar mayor importancia el porcentual de inversión en **instalaciones** (42 %), que si sumado con las reparaciones en los ascensores alcanza un total significativo de 60 %. Se evidencia también el equilibrio entre las inversiones en los **cerramientos exteriores** (cubiertas y fachadas), donde se investió el 21 % del presupuesto y en **reparaciones generales** (19,0 %) que incluso propiciaron mejoras en los espacios comunes de algunos edificios.

A pesar de esto, las intervenciones ya llevadas a cabo y las propuestas a partir de 1992³⁴¹ evidencian la definición de intervenciones aisladas que básicamente sólo han promovido la puesta a cero de la edificación³⁴².

La valoración general de las inversiones en **reparaciones extraordinarias** hechas entre los años 1980 y 1992 en los distintos grupos de polígonos trae a la luz la **predominancia de intervenciones e inversiones dirigidas especialmente a acciones de reposición del estado inicial de la edificación**, no promoviendo mejoras o los cambios que se presentan como

341 Actuaciones en proyecto a partir de 1992: 1) Reparación del resto de bajantes del Bloque A; 2) Acondicionamiento de vestíbulos y porterías del Bloque A; 3) Centralización de contadores eléctricos; 4) Aprovechamiento de porches del Bloque D; 5) Rehabilitación de pisos para nueva adjudicación; 6) Tratamiento de fachadas de los Bloques A y F; 7) Urbanización del paseo Pla de Besòs (Datos facilitados por el Ajuntament de San Adrià de Besòs / Pla de Besòs).

342 En 1991-1992, el mismo Ayuntamiento de Sant Adrià de Besòs propuso un Plan Especial para el margen derecha del río Besòs que supone una fuerte inversión en el polígono de La Mina, con la combinación de intervenciones de rehabilitación y remodelación urbanas. Las características de esta propuesta serán analizadas a posteriori (Cf. Avenç de Pla Especial d'Ordenació urbanística del marge dret del Riu Besòs 1991 - 1992 propuesto por los arquitectos Lluís Cantallops i Valeri, Manuel Ribas i Piera y Estanislau Roca i Blanc).

prioritarios para alcanzar una mejor calidad de vida y niveles más compatibles de habitabilidad.

TABLA 61 La Mina. Resumen de actuaciones y servicios 1990 - 1992.

INTERVENCIONES	INVERSION (millones de pts)
1. Bajantes del Bloque A.	232 mill.
2. Reparación de ascensores.	124 mill.
3. Impermeabilización de cubiertas.	64 mill.
4. Aislamiento de fachadas y testeros.	56 mill.
5. Centralización de contadores eléctricos - Bloq. A.	52 mill.
6. Reparaciones en los Bloques B,C y E.	59 mill.
7. Rehabilitación de fachadas.	26 mill.
8. Aprovechamiento de los porches - Bloque C.	16 mill.
9. Cierre de pasillos - Bloque A.	1 mill.
10. Modificación de las porterías - Bloque F.	1 mill.
11. Inversiones y reparaciones efectuadas en el barrio	49 mill.
TOTAL	680 mill.

Fuente : Ajuntament de Sant Adrià de Besòs / Pla de Besòs.

En este sentido, las intervenciones son a menudo programadas sin un análisis previo de las posibilidades y necesidades de la población, atendiendo solamente a los problemas técnicos más evidentes (verdaderos "parches"), sin estar inseridas en una propuesta más global visando al futuro de esta edificación y del polígono.³⁴³

Dentro de esta característica global, se evidencia una predominancia generalizada de las intervenciones en los **cerramientos exteriores** de las edificaciones (promoviendo generalmente el aislamiento térmico de fachadas y cubiertas) y de **reposición de las instalaciones** dañadas por la falta de mantenimiento o obsoletas debido a la evolución de su normativa. Los porcentuales de estas inversiones no se presentan tan importantes cuanto a los estimados por DIAZ para las intervenciones de los años 70, sin embargo, estas dos partidas conjuntamente corresponden a valores que varían alrededor de los 60 % de las inversiones en todas las etapas estudiadas (Ver TABLA 62).

³⁴³ Este hecho se hará más evidente a posteriori cuando analizadas en profundidad las intervenciones llevadas a cabo en los barrio de referencia, evidenciando en algunos casos la ineficacia de la solución técnica adoptada con relación a los problemas que se planteaban, conllevando a la necesidad de nuevas intervenciones.

En el primer grupo de polígonos, representados por **Verdún**, está evidenciada la gran importancia de las inversiones en estas dos partidas, computando un total de 69 %. Cabe subrayar también que la inversión del 30 % del presupuesto en la complementación y mejora de la urbanización hizo con que la intervención se concentrara solamente en estas tres partidas - cerramientos exteriores, instalaciones y urbanización - no favoreciendo la solución de aspectos importantes para la mejora de la calidad de vida de sus moradores.

En los polígonos de la etapa correspondiente al Plan de Urgencia Social la preponderancia de las inversiones en los **cerramientos exteriores** prevalece, alcanzando en algunos casos valores superiores a los 65 %. En los polígonos **Marcelo Usera** y **Gran San Blas - Parcela F** está también evidenciada la gran incidencia de las partidas de cubiertas y fachadas en los datos que se presentan agregados en la FIGURA 54.

El polígono **Sudoeste del Besós** se presenta como única excepción a esta tendencia por la extremada primacía que se ha dado a las inversiones en la reparación de la estructura portante de los edificios (cimientos en especial), teniendo las demás intervenciones carácter complementario.

Otro hecho remarcable son las **escasas inversiones en instalaciones** en todos estos polígonos promovidos por el Plan de Urgencia Social, presentando porcentuales que varían desde la inversión nula del **Sudoeste del Besós** hasta la máxima de 5,5 % de **Marcelo Usera**. No se presentaron tampoco inversiones sobre la **urbanización y espacios libres** de estos polígonos.

En los polígonos de la cuarta etapa, la gran diferencia en la calidad inicial de los dos polígonos de referencia, tanto al nivel de proyecto como de la calidad de los materiales, conllevó a tipos de intervenciones diferenciadas.

En el polígono **Gornal** se presentó una mayor diversificación de las partidas de intervención con valores bastante homogéneos de inversión, no obstante, se mantuvo aún una inversión en **cerramientos exteriores e instalaciones** en el orden del 43%.

Por otra parte, en **La Mina** se mantuvo, como en la etapa anterior, la predominancia de las inversiones en los **cerramientos exteriores**, con valores que variaron de los 51,6 % a los 81 % en las dos etapas sucesivas de intervenciones. En este polígono también es marcante la reducida inversión en **urbanización**.

Tabla 62 Cuadro comparativo de los porcentuales de inversión destinadas a las principales partidas de las reparaciones extraordinarias en los barrios de referencia de Madrid y Barcelona (*)

ETAPA	POLÍGONOS	% DE INVERSIÓN EN CERRAMIENTOS EXTERIORES	% DE INVERSIÓN EN INSTALACIONES	% DE INVERSIÓN EN CERRAMIENTOS EXTERIORES + INSTALACIONES	% DE INVERSIÓN EN URBANIZACIÓN	% DE INVERSIÓN EN OTRAS PARTIDAS
1ª	Verdun	38,0 %	31,0 %	69,0 %	30,0 %	1,0 %
2ª	Gran San Blas – Parcela D	65,0 %	0,60 %	65,6 %	0 %	34,4 %
	Gran San Blas – Parcela E	67,0 %	0,20 %	67,2 %	0 %	32,8 %
	S.O. del Besós	16,3 %	0 %	16,3 %	0 %	86,7 % (**)
4ª	Gornal	14,3 %	29,0 %	43,3 %	10,0 %	46,7 %
	La Mina – 1ª Etapa (***)	33,2 %	18,4 %	51,6 %	16,3 %	32,1 %
	La Mina – 2ª Etapa (****)	21,0 %	60,0 %	81,0 %	0 %	19,0 %

Observaciones: (*) No se hace referencia a los barrios Marcelo Usera y Gran San Blas – Parcela F – debido a la imposibilidad de discriminar los porcentuales de cada partida. Las previsiones de inversión en estos polígonos se hicieron generalizadas para cada grupo de edificios con las mismas demandas, no especificando las inversiones sobre cada partida.

(**) El elevado porcentual de inversión en este apartado se debe casi exclusivamente a intervenciones sobre los cimientos y elementos estructurales de los edificios. Una parte de las inversiones aquí computadas se han referido a fachadas, sin embargo, se hizo imposible discriminarla.

(***) Intervención promovida por el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona.

(****) Intervención promovida por el Ayuntamiento de Sant Adrià de Besós dentro del *Pla de Besòs*.

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de las FIGURAS 53, 54 y 55 (Verificar sus respectivas fuentes).

1.2. Francia: del barrio hacia la ciudad.

En los años 70, en Francia, los primeros trabajos de rehabilitación coinciden con la crisis del petróleo, incentivados por las políticas estatales que visaban el ahorro de energía y centraban las intervenciones especialmente en el aislamiento térmico de las viviendas. En este contexto surge, en 1975, el programa «**Hábitat y Vida Social**»³⁴⁴ con el objetivo de *"analizar el conjunto de los problemas que se presentan en estos barrios y de elaborar proyectos de rehabilitación a partir de una larga concertación con los habitantes."*³⁴⁵

Este programa ha tenido como punto básico las intervenciones físicas concentradas sobre la mejora del confort interno de las viviendas, acompañado de una tentativa de animación social, con base en actividades socio-culturales. Sin embargo, como explica BONETTI, una serie de cuestiones que se plantean en este momento serán básicas en la puesta en marcha de las posteriores políticas de intervención en los *grands ensembles* franceses: *"Estas operaciones han permitido experimentar diferentes métodos de concertación y de participación de los habitantes en la elaboración de los proyectos. Se han traído a la luz las dificultades que condicionan esta empresa. La concertación con los habitantes ha hecho emerger las divergencias en el plan social, político y cultural entre la población y las instituciones. Las posturas políticas paralizaran constantemente las acciones. Las Asociaciones de Inquilinos reivindicaron algunas veces el monopolio de la representatividad de los habitantes. Los representantes municipales estaban frecuentemente inquietos frente al aumento de poder de las asociaciones favorecido por estas operaciones. Los representantes de los organismos sociales y culturales se esforzaban cada uno por obtener recursos financieros suplementares, sin por ello desarrollar nuevos proyectos y rechazando la inmensa mayoría de colaborar entre ellos, cada uno reivindicando su especificidad y la manutención de su autonomía. Los organismos gestionarios(...) aceptaban escuchar las demandas y las sugerencias de los habitantes, mas no estaban por ello dispuestos a modificar sus métodos y su organización y tampoco hacerles participar en la toma de decisiones."*³⁴⁶

344 Su denominación de origen es "Habitat et Vie Social" (HVS). El Grupo Interministerial Habitat y Vida Social propuso la actuación en 50 zonas urbanas situadas en la periferia de las grandes aglomeraciones que presentaban señales de degradación física, social y cultural, y que corresponden a los grandes polígonos de vivienda social construidos en mediados de los años 60 y que ya se encontraban en adelantado estado de degradación. La actuación en algunos de los *grands ensembles* acogidos por este programa fue retomada en los posteriores programas, como es el caso de los barrios de referencia Les 4.000, el Grand Ensemble de Orly-Choisy y La Grande Borne.

345 BONETTI, Michel. La politique de réhabilitation des grands ensembles. Études et Recherches. Cahiers du CSTB, Livraison 261, N° 2016, juillet-août 1985, p. 3.

346 BONETTI, Michel. La politique ... Op. cit., p.3

A pesar de la concentración de las acciones en la mejora del cuadro edificado, desplazando los problemas sociales hacia un plan secundario, estas operaciones permitieron en su medida la modificación de los proyectos de rehabilitación de los edificios con base en las demandas de los habitantes y la ampliación de las operaciones en favor de intervenciones en los espacios exteriores y la realización de equipamientos complementarios.

Los años 80, en Francia, marcaron el inicio de un largo proceso de toma de conciencia de los problemas de las periferias francesas, en especial de los *grands ensembles*, y de la evolución de una política al nivel nacional para la atención a la pobreza y exclusión urbanas. Las intervenciones llevadas a cabo en los años 70, por el programa «Hábitat y Vida Social» no han alcanzado los objetivos deseados, y se mantuvo a principios de los años 80 en una serie de *grands ensembles* la concentración de graves problemas, como³⁴⁷:

- la segregación social, multiplicada por la concentración de familias en situación social y económica difícil y, en especial, de familias de origen extranjero;
- el rechazo del barrio por el resto de la ciudad;
- el alto porcentaje de jóvenes, y sobretodo de adolescentes nacidos en estas barriadas en los años sesenta, y afectados especialmente por el fracaso escolar, el paro, la baja formación profesional y la consecuente formación de pandillas relacionadas al consumo de las drogas y a los disturbios callejeros y pequeños robos;
- la insuficiencia e inadecuación de los medios de gestión (mantenimiento, seguridad...), lo cual conducía a una degradación acelerada de las viviendas, de los equipamientos y de los espacios públicos.

Esta situación ha evolucionado hasta culminar en el curso del verano de 1981, en lo que se ha convenido llamar de incidentes de la periferia de Lyon, ocurridos en el barrio **Les Minguettes**, en Vénissieux: exacerbación de las tensiones interculturales y entre las generaciones, manifestaciones violentas, muertes, robos y incendios de coches, enfrentamientos con la policía, etc.

La constatación por parte del gobierno de las proporciones que alcanza el malestar de las periferias de las grandes ciudades ha llevado a la definición inmediata de una nueva política urbana y social definida por el Primer Ministro en octubre de 1981, y asentada en los siguientes ejes principales:

- actuar sobre las causas de la degradación de los barrios, así como sobre la degradación misma;

³⁴⁷ HARBURGER, Sylvie." El programa francés de desarrollo social de los barrios." *Ciudad y Territorio*, Nº 72/73, abril-septiembre 1987, p. 37.

- hacer de los habitantes los actores del cambio;
- promover una acción global, donde los programas puestos en marcha no deberán actuar solamente en la transformación del paisaje urbano y la rehabilitación de las viviendas, sino también sobre la educación, la formación profesional, el empleo, la salud, la vida social y cultural, sobre la acción judicial y la policía;
- hacer de los municipios los responsables de las operaciones, dentro del proceso de descentralización administrativa y política que se configuraba en aquél momento.³⁴⁸

La proposición de una **acción global y direccionada a la raíz de los problemas de la periferia** ha conllevado a la creación de cuatro grupos de trabajo interministeriales que, a partir de un diagnóstico profundo de la situación, han definido las políticas prioritarias para vencer a los problemas sociales, económicos y urbanos de esta periferia, a ser llevada a cabo por cuatro organismos de ámbito nacional: el Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia (CNPD)³⁴⁹, la Delegación para la Inserción Social y Profesional de Jóvenes en Dificultad³⁵⁰, la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de Barrios (CNDSQ)³⁵¹ y la Misión «Banlieues 89»³⁵².

La **Comisión Nacional para el Desarrollo Social de Barrios (CNDSQ)**, adquiere un papel importante en la conducción de la nueva política y recibe como objetivo primero la definición de planes de desarrollo económico y social basados en las nuevas orientaciones en un número limitado de barrios-piloto de importancia nacional y de reflexionar sobre las condiciones de extensión de esta política a los demás barrios necesitados de una acción global y diversificada en todo territorio nacional.³⁵³

348 Cf. DUBEDOUT, Hubert. Ensemble refaire la ville. Collection des Rapports Officiels. Paris, La Documentation Française, 1983, p. 12-14.

349 Conseil National de la Prévention de la Délinquance.

350 Délégation à l'Insertion Professionnelle et Sociale des Jeunes en Difficultés.

351 Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers.

352 Los objetivos básicos y estrategias de cada organismo se puede definir como los siguientes:

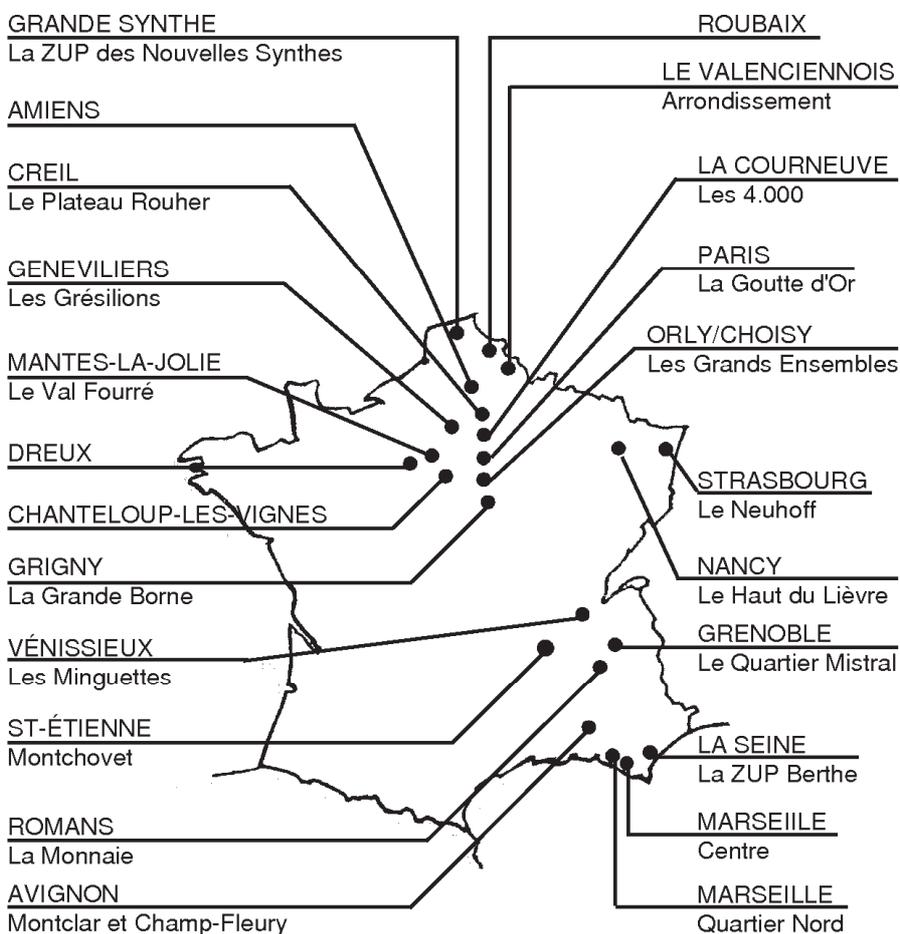
- el Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia (CNPD) presidido por Gilbert Bonnemaïson, se destina a evitar la adhesión de los jóvenes a la delincuencia y de reinsertar en la sociedad las personas que salgan de la prisión mediante acciones de apoyo en las actividades escolares, inserción por el empleo, ayuda a las víctimas de delitos, proyectos de jóvenes, apoyo a las familias de los presidiarios, etc.;

- la Delegación para la Inserción Social y Profesional de Jóvenes en Dificultad, presidida por Bertrand Schwartz está destinada a promover la creación de asociaciones bajo la responsabilidad de la municipalidad para responder a las demandas de los jóvenes en las áreas de información y acogida, vivienda, cultura, justicia, además de la formación de los jóvenes y su inserción profesional mediante propuestas como las escuelas-taller, prácticas de cualificación y la contratación de jóvenes para los trabajos de rehabilitación dentro de sus barrios, entre otros;

- la Misión «Banlieues 89» fue idealizada y dirigida por Roland Castro y Michel Cantal-Dupart con el objetivo de buscar soluciones arquitectónicas y urbanísticas a los problemas de la periferia con base en las premisas «desenclavar, embellecer, recrear la civilidad», incentivando y financiando proyectos urbanos desarrollados por los municipios demandantes.

353 La composición de la Comisión refleja la voluntad de asociar a personalidades y organizaciones externas a la administración en la definición de la política, por la presencia no sólo de

FIG. 58. Los 23 barrios-piloto bajo intervención en los años 1982 / 1983 en Francia.



Fuente : "TOUT connaître sur la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers." *Revue de l'Habitat Social*, N° 101, p. 21.

Así que, en los años 1982 y 1983, se desarrollaron operaciones experimentales en 23 barrios-piloto dispersos en el territorio nacional (7 de ellos localizados en la región Ile-de-France, entre ellos **La Grande Borne** en Grigny, **Les 4.000** en La Courneuve, **Le Val Fourré** en Mantes-la-Jolie y **Le Grand Ensemble de Orly-Choisy**) (Ver FIG. 58).

La amplitud de la intervención propuesta por la nueva política requiere la participación de un amplio abanico de Ministerios, lo que se traduce en una dificultad en la gestión de los recursos facilitados por cada uno de ellos para

representantes de los ministerios contemplados, sino también por consejales, urbanistas, sociólogos, trabajadores sociales, sindicalistas, representantes de los habitantes, etc. (Cf. DUBEDOUT, Hubert. *Ensemble ...* Op. cit.)

las intervenciones en los barrios. La **CNDSQ** tiene la función de coordinar la acción interministerial y en 1983 pasa a contar con un presupuesto autónomo que busca facilitar la distribución de los recursos a los municipios implicados. Sin embargo, las dificultades de coordinación persisten y la presencia de un interlocutor intermediario entre el Estado y los municipios para facilitar la gestión y control de las intervenciones pasa a ser un hecho prioritario, principalmente teniendo en cuenta el proceso de descentralización político-administrativa en que se encontraba Francia en aquél momento.

El año de 1982 fue el marco inicial de una serie de leyes y decretos³⁵⁴ que definieron los nuevos caminos trazados para la descentralización en Francia: la afirmación de los derechos y libertades de las «colectividades territoriales»³⁵⁵, una nueva repartición de las competencias, la puesta en marcha de una planificación regional dentro del espíritu contractual, el agenciamento de nuevas finanzas locales, la modificación del estatuto de los funcionarios locales y de los representantes políticos («élus»)³⁵⁶.

Una política contractual pasa a ser definida para compatibilizar y coordinar la actuación de los diversos niveles de poder. Dentro de la nueva estrategia de planificación se definen dos niveles de planes, uno de ámbito nacional, y otro al nivel de los planes regionales, ambos definidos para atender a un período concomitante de 5 años. Después de una concertación basada en los objetivos y prioridades de intervención de los dos niveles de poder, la Región³⁵⁷ y el Estado se comprometen mediante un «Contrato de Plan» a asociar sus esfuerzos para llevar a cabo conjuntamente, en el transcurrir del Plan, una serie de acciones y proyectos de interés común.³⁵⁸

Concretada la descentralización en Francia, se definió en 1984 el primer Plan Nacional desarrollado bajo las nuevas competencias, al cual se va a adaptar las directrices propuestas en octubre de 1981 para la definición de una **política de desarrollo social de barrios**.

Dentro del Programa Prioritario de Ejecución definido para el IX Plan firmado entre el Estado y 18 regiones del territorio francés para el período comprendido entre 1984 y 1988 **se confirma la prioridad de las intervenciones de**

354 Entre las leyes promulgadas las de mayor importancia en el proceso de descentralización fueron:
• La Ley 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones (modificada por la ley de 22 de julio de 1983);
• Ley de 17 de julio de 1982, llevando a cabo la reforma de la planificación,
• Leyes de la repartición de las competencias de 17 de enero de 1983 y de 25 de enero de 1985.

355 Representadas por los municipios, departamentos y regiones que conforman el territorio nacional.

356 Cf. FRÈGE, Xavier. La décentralisation. Collections Repères. Paris, Éditions La Découverte, 1986, p. 7.

357 En este proceso, la Región determina por su lado los objetivos a medio plazo del desarrollo económico, social y cultural de la región, teniendo como base la consulta directa o indirecta de las necesidades y propuestas de los departamentos y de ciudades que le componen según su importancia.

358 Para mayores detalles consultar a LUCHAIRE, François & LUCHAIRE, Yves. Le droit de la décentralisation. Thémis Droit. Paris, Presses Universitaires de France, 1983.

desarrollo social de barrios, definidas como la acción central del programa y consolidadas por la ampliación de la intervención a 148 barrios DSQ³⁵⁹ (entre los cuales están los 23 barrios-piloto anteriormente definidos y con operaciones en marcha y 125 nuevos barrios seleccionados por las regiones contempladas por este Plan) (Ver FIG. 59).

La importancia que la **política de desarrollo social de barrios** pasa a tener es notable, como se constata por los siguientes datos: en los **148 barrios** implicados residen **1.366.046 habitantes** y los mismos comprenden a un total de **434.394 viviendas**; estos barrios están ubicados en **150 ciudades**³⁶⁰, que abarcan a un total de **10.899.863 habitantes**.³⁶¹

Se verifica entre los barrios elegidos que una gran mayoría de ellos corresponden a barrios de vivienda social construidos entre los años 1960/1970, siendo que, del total, sólo en 19 ciudades las intervenciones se centraron únicamente en los centros antiguos, correspondiendo a un 12,5 % del total de viviendas y un 8,2 % del total de habitantes de los 148 barrios que sufrieron intervención.³⁶²

Para los **organismos HLM**, principales organismos gestores de los barrios de vivienda social, la posibilidad de obtener líneas de financiación con condiciones especiales para llevar a cabo la recuperación de su patrimonio, bastante degradado, era condición básica para su estabilidad financiera e institucional.

Una serie de aspectos exigían la puesta en marcha por parte de los organismos HLM de una amplia intervención en su patrimonio, entre los cuales:

- **aspectos sociales:** los organismos HLM no pueden gestionar ghettos; su misión social es de acoger a las familias dentro de las mejores condiciones de confort, vecindad y dignidad;
- **aspectos económicos:** viviendas vacantes, dificultad de realquilar, insolvencia, degradaciones sucesivas, los organismos HLM conocen bien y soportan mal estos costes;
- **aspectos patrimoniales:** los organismos tienen el deber de organizar la evolución de su patrimonio a medio y largo plazo (evolución de los productos, de los usos y usuarios) principalmente cuando se trata de elementos del patrimonio que presentan problemas;

³⁵⁹ Se mantendrá en este estudio la sigla francesa «DSQ» (Développement Social des Quartiers) para designar los barrios comprendidos por el programa de desarrollo social de barrios.

³⁶⁰ Algunos de los barrios DSQ tienen parte de su extensión territorial ubicada en dos ciudades limítrofes, como es el caso del *Grand Ensemble* ubicado en los municipios de Orly y Choisy.

³⁶¹ Cf. DATAR / DIV. 148 Quartiers. Bilan des contrats de développement social des quartiers du IX Plan 1984 / 1988. Paris, 1990.

³⁶² Estos datos fueron elaborados con base en informaciones facilitadas por DATAR / DIV. 148 Quartiers... Op. cit.

- **aspectos de gestión:** frente a las dificultades de algunos barrios se hace necesaria la evolución de los métodos de gestión.³⁶³

La **globalidad de la intervención** preconizada por la política DSQ se ve consolidada en la coordinación de intervenciones dirigidas a la **vivienda** y a la **calidad de vida**, a la **formación** y al **empleo**, a la **economía** y **servicios**, a la **asistencia social**, a la **juventud** y la **escuela**, la **cultura**, la **salud**, el **deporte** y al **combate a la inseguridad** en los barrios.

Como consecuencia inmediata de la globalidad de la acción se ve definido el «**partenariado**» («*partenariat*») como condición *sine qua non* para llevar a cabo y coordinar las acciones previstas, en los tres niveles de la administración, dentro de los principios definidos por la consolidación de sus competencias: **el fomento nacional, la programación regional y la responsabilidad y la puesta en marcha de los proyectos al nivel local.**

El partenariado, que al nivel central se consolidó a través de la acción de la CNDSQ, al nivel local se traduce por la definición de los papeles de tres agentes diferenciados:

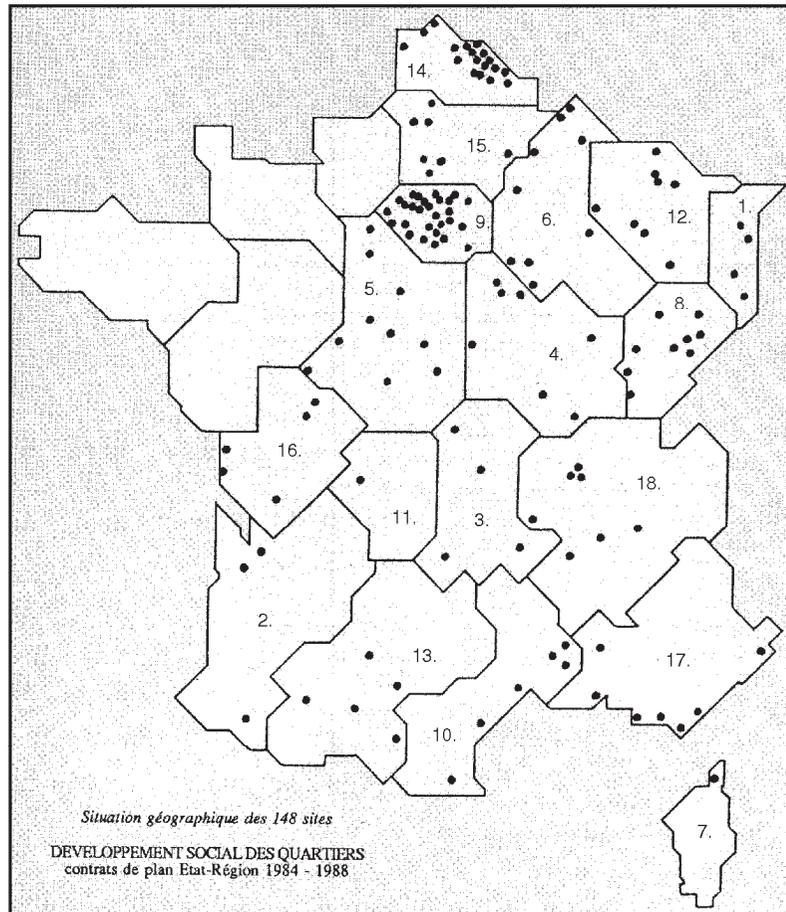
- la creación de una **Comisión Local**, que conjuga a los actores locales del DSQ, entre los cuales se destaca en especial los organismos HLM y otros propietarios del parque de viviendas a intervenir, la administración y servicios municipales, el movimiento asociativo y representantes de los habitantes y los agentes del trabajo social. La Comisión es presidida por el Alcalde y tiene como función desarrollar los trabajos de análisis y diagnóstico, la definición del programa de desarrollo económico y social, la programación financiera anual, de definir las grandes líneas del proyecto y de acompañar su ejecución;
- la elección de un **Jefe de Proyecto**, que se apoyará en un **Equipo Operacional** para conducir la operación DSQ, desarrollando las funciones de preparación de informes y de coordinación técnica y financiera de la intervención para su efectiva puesta en marcha.

Las implicaciones que esta nueva estrategia viene a tener sobre la administración francesa es innegable, una vez que no son pocas las dificultades que se presentaron para la aplicación de esta nueva estrategia de intervención, visto que la acción con base en el partenariado presenta como condición básica la definición clara y abierta de los objetivos y procedimientos de cada Institución participante, así como de sus atribuciones en el proceso y, *a posteriori*, la consecuente adecuación de su actuación a los objetivos propuestos.

³⁶³ UNFOLM / DIV. Développement Social des Quartiers : Un enjeu pour les HLM. Paris, 1991, p. 6.

FIG. 59. Distribución geográfica de los 148 barrios de Desarrollo Social en Francia, en el IX Plan (1984 / 1988).

Fuente: DATAR / DIV. 148 Quartiers. Bilan des contrats de développement social des quartiers du IX Plan 1984 /1988, Paris, 1990.



MUNICIPIOS OBJETO DE INTERVENCION SEGUN SUS REGIONES :

- ALSACE (1)
- Bischheim/Schiltigheim
 - Strasbourg
 - Colmar
 - Mulhouse

- AQUITAINE (2)
- Bordeaux
 - Cenon/Lormont/Floirac
 - Pau

- AUVERGNE (3)
- Montluçon
 - Aurillac
 - Chadrac
 - Clermont-Ferrand

- BOURGOGNE (4)
- Dijon
 - Nevers
 - Mâcon
 - Torcy
 - Auxerre
 - Saint Florentin
 - Sens

- CENTRE (5)
- Bourges
 - Vierzon
 - Chartres
 - Châteaudun
 - Dreux
 - Issoudun
 - Chinon
 - Tours
 - Blois
 - Vendôme

- CHAMPAGNE-
ARDENNE (6)
- Fumay
 - Revin
 - Sedan

- La Chapelle St-Luc
- Romilly-sur-Seine
- Epernay
- Reims
- Saint-Dizier

- CORSE (7)
- Bastia

- FRANCHE-COMTE (8)
- Audincourt
 - Besançon
 - Béthoncourt
 - Valentigney
 - Dôle
 - Lons-le-Saunier
 - Vesoul
 - Belfort
 - Delle

- ILE-DE-FRANCE (9)
- Paris (13^e, 18^e, 20^e arrond.)
 - Dammarie-les-Lys
 - Meaux
 - Montereau
 - Chanteloup-les-Vignes
 - Les Mureaux
 - Mantes-la-Jolie
 - Corbeil
 - Epinay-sous-Sénart
 - Grigny/Viry-Châtillon
 - Vigneux/Montgeron
 - Colombes
 - Gennevilliers
 - Nanterre
 - Aulnay-sous-Bois
 - La Courneuve
 - Stains
 - Champigny/Chennevières
 - Créteil
 - Orly/Choisy
 - Villiers-sur-Marne
 - Vitry-sur-Seine
 - Argenteuil

- Bessancourt
- Garges-les-Gonesse
- Saint-Ouen l'Aumône

- LANGUEDOC -
ROUSSILLON (10)
- Alès
 - Beaucaire
 - Nîmes
 - Béziers
 - Montpellier
 - Perpignan

- LIMOUSIN (11)
- Limoges

- LORRAINE (12)
- Jarville
 - Mont Saint-Martin
 - Nancy
 - Bar le Duc
 - Fameck
 - Metz
 - Moyeuvre-Grande
 - Epinal

- MIDI-PYRENEES (13)
- Lavelanet
 - Toulouse
 - Auch
 - Cahors
 - Graulhet

- NORD/PAS DE CALAIS (14)
- Grande Synthe
 - Hem/Roubaix/Lys
 - Lille
 - Mons-en-Barœul
 - Roubaix
 - Sin-le-Noble
 - Le Valenciennois
 - Anzin
 - Beuvrages

- Condé sur Escault
- Denain
- Douchy-les-Mines
- Louches
- Marly
- Quiévrecrain
- St-Amand-les-Eaux
- Valenciennes
- Béthune
- Calais
- Le Portel

- PICARDIE (15)
- Laon
 - Beauvais
 - Creil
 - Méru
 - Amiens
 - Comité de Bassin

- POITOU - CHARENTES (16)
- Angoulême
 - La Rochelle
 - Rochefort
 - Chatelleraut
 - Poitiers

- PROVENCE - ALPES
COTE D'AZUR (17)
- Nice
 - Marseille
 - Port de Bouc
 - La Seine sur Mer
 - Toulon
 - Avignon

- RHONE - ALPES (18)
- Romans
 - Valence
 - Grenoble
 - Saint-Etienne
 - Lyon
 - Vaulx-en-Velin
 - Vénissieux

La definición de una intervención global conlleva, consecuentemente, a la necesidad de movilizar fuentes de recursos variados. En primer lugar, la atribución de recursos presupuestarios del Estado al nivel central para el desarrollo de las intervenciones en DSQ viene condicionada a la definición de contrapartidas financieras de las regiones y municipios, establecidas en el momento de la firma de los contratos Estado-Región y de los posteriores contratos entre Región y los municipios implicados con base en los proyectos locales propuestos.

Dos tipos de ayudas son facilitadas por el Estado: los recursos destinados a **la rehabilitación de las viviendas** y recursos destinados a las **acciones de seguimiento de las operaciones**.

Los créditos «**vivienda**» son atribuidos directamente por el Estado a los organismos gestores del parque HLM bajo la denominación de **PALULOS**³⁶⁴, o a los propietarios de viviendas antiguas en la forma de las **PAH** (Primas para la Mejora del Habitat)³⁶⁵. Estos créditos sólo figuran en los «Contratos de Plan» a título indicativo entre los créditos específicos del DSQ, a pesar de que el Estado se compromete a atribuir estos créditos en prioridad a los organismos gestores de los barrios DSQ frente a los de otros barrios demandantes.

Los créditos «**seguimiento**» son recibidos directamente por los municipios para el desarrollo de las **acciones de carácter cultural y de inserción socioeconómica**, tales como la construcción de equipamientos sociales, culturales y deportivos, la financiación de las intervenciones en espacios públicos y en el tejido comercial, así como en intervenciones visando a la formación profesional, la animación cultural y social y la inserción de jóvenes e inmigrantes.

La financiación por parte del Estado ocurre de manera puntual en otras áreas de importancia prioritaria, como por ejemplo en la intervención urbana. La coordinación de la financiación por parte del Estado a algunas intervenciones urbanas conllevó a la creación del **Comité Interministerial de las Ciudades (CIV)**³⁶⁶, que coordina la utilización del **Fondo Social Urbano (FSU)**³⁶⁷ y gestiona los demás créditos del Estado destinados a las políticas llevadas a cabo por el CNDSQ y el CNPD.

364 Las Primas para la Mejora de las Viviendas en Alquiler y de Ocupación Social (Primes à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et d'Occupation Sociale) visan a realizar trabajos de economía de energía, de modernización de las viviendas y de intervención en las áreas comunes.

365 Primes à l'Amélioration de l'Habitat.

366 El CIV (Comité Interministériel des Villes) reagrupa una quincena de departamentos ministeriales responsables por las políticas urbanas, con la finalidad de establecer los criterios de intervención del Estado y de selección de las operaciones que recibirán su apoyo en carácter excepcional.

367 El FSU (Fonds Social Urbain) está constituido exclusivamente de créditos del Ministerio del Equipamiento, los cuales son destinados a financiar tanto a los proyectos urbanos propuestos por «Banlieues 89» como la construcción aislada de equipamientos deportivos, comerciales, etc, en los barrios DSQ.

La evaluación de las intervenciones llevadas a cabo en los barrios DSQ del IX Plan ha llevado a la consolidación de un nuevo enfoque para la política de desarrollo social de barrios: *"la política de los barrios debe se inscribir en una **visión más global de la ciudad** para tejer las solidariedades locales más activas en favor de las poblaciones en dificultad. Hace falta **relacionar la política de los barrios y la política de la ciudad**, especialmente por la formación, la cultura, la economía."*³⁶⁸

La definición de una política más amplia a nivel de toda la ciudad, y hasta a niveles territoriales más amplios, para alcanzar a las soluciones más adecuadas y eficaces exigieron el fortalecimiento de las prácticas interministeriales en el nivel central. En este sentido, en 1988, el Primer Ministro nomeó un «Delegado Interministerial para la Ciudad», Yves Dauge, bajo la autoridad del cual se creó la **Delegación Interministerial para la Ciudad y el Desarrollo Social Urbano (DIV)** que consolida la fusión de la CNDSQ, el CNPD y de «Banlieues 89» en una misma institución. Simultáneamente se crean el **Comité Interministerial de las Ciudades y del Desarrollo Social Urbano (CIV)**, como la instancia gubernamental de decisiones sobre la ciudad, y el **Consejo Nacional de las Ciudades y del Desarrollo Social Urbano (CNV)**, que tiene como atribución la definición de las orientaciones de la nueva política de **desarrollo social urbano**.³⁶⁹

Dentro de este nuevo enfoque, es firmado el contrato del X Plan, correspondiente al período comprendido entre 1989 y 1993, donde se operó un aumento significativo de los barrios incorporados a esta política: son firmados **407 contratos**, de los cuales 271 son «**contratos DSQ**», definidos dentro del contrato de Plan Estado-Región y 136 contratos bajo «**convención de**

368 PREMIER MINISTRE / DIV. Ville. Janvier 1989. Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain. Paris, 1989, p. 9.

369 La constitución y objetivos de estos organismos son los siguientes:

- Consejo Nacional de las Ciudades y del Desarrollo Social Urbano («Conseil National des Villes et du Développement Social Urbain») : formado de representantes políticos, personalidades cualificadas, los ministros competentes o sus representantes y representantes de las principales instituciones públicas y privadas que intervienen en las ciudades, es el responsable por la elaboración de la política de desarrollo social urbano y de reflexión sobre los problemas de solidaridad en las ciudades;
- Comité Interministerial de las Ciudades y del Desarrollo Social Urbano («Comité Interministériel des Villes et du Développement Social Urbain»): compuesto de los distintos ministerios que tienen competencias en la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, con la función de definir los programas y sus modalidades, y los créditos presupuestarios y la implicación de cada presupuesto ministerial;
- Delegación Interministerial para la Ciudad y el Desarrollo Social Urbano («Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain»): encargada de preparar y coordinar las acciones y los trabajos del CIV y CNV y , sobretodo, de desarrollar los programas de información, de evaluación y de cooperación internacional.

barrio»(CQ)³⁷⁰, firmados directamente entre el Estado y los Municipios, abarcando un total de **546 barrios**.³⁷¹

En este mismo período se buscó la ampliación de las posibilidades de intervención por la **constitución de otras formas contractuales, abarcando a ámbitos más amplios de intervención**, como es el caso de los 13 «**contratos de ciudad**» de primera generación y los «**contratos del Pact Urbain Arc Nord-Est**» reservados en especial a las ciudades francesas en reconversión industrial.³⁷² (Ver FIG. 60)

La extensión de la **política de desarrollo social urbano** en el territorio francés ha sido marcante, confirmada por los siguientes datos: de los 1.366.046 habitantes de los 148 barrios del IX Contrato de Plan, se alcanza la cifra de **2.929.666 habitantes** en el X Contrato de Plan.

La evolución de la política de intervención DSQ / DSU ha sido marcante entre los años 1984 a 1993 (IX y X Plan), tanto en la **creciente participación de las distintas esferas ministeriales y órganos de la administración central**³⁷³, en la **ampliación del número de barrios a intervenir**, que pasa

370 El «contrato de desarrollo social de barrios», con un periodo de cinco años de vigencia, tiene por objetivo hacer convergir los esfuerzos del Estado y del gobierno local sobre los barrios marcados por fuertes dificultades sociales, económicas, culturales y urbanas, mientras que las «convenciones de barrios» son contratos firmados para un periodo de tres años de vigencia, abarcando a los barrios que necesitan de una acción preventiva, sin embargo menos fuerte que los DSQ o para hacer la transición de barrios DSQ que dejan de ser de intervención prioritaria.

371 CHAMPION, Jean-Bernard; GOLDBERGER, Marie-Françoise & MARPSAT, Maryse. "Les quartiers..." Op. cit., p. 21.

372 Los «contratos de ciudad» son firmados para impulsar una política de solidaridad y desarrollo en «aglomeraciones» que conocen problemas sociales, económicos y urbanos especialmente fuertes, buscando integrar todas las dimensiones de la acción pública - habitat, ordenación del territorio, cultura, acción social y salud, desarrollo económico, comunicación, etc. En el X Plan (1989/1993) se han firmado 13 contratos de primera generación con «aglomeraciones», por un plazo de 3 años de vigencia, para elaborar un método de trabajo generalizable a otras ciudades en el posterior XI Plan. Los 13 «contratos de ciudad» de primera generación fueron firmados con Seine Saint-Denis, Lyon, Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Dunkerque, Le Creusot-Montceau les Mines, Mantes, Reims, Saint-Nazaire, Saint-Denis de la Réunion.

El Pact Urbain Arc Nord-Est propone la solidaridad y la retomada del desarrollo en regiones afectadas por la crisis en las áreas industriales en decadencia, principalmente en las áreas de frontera. Los contratos firmados de 5 años visan especialmente mejorar el cuadro de vida por la recomposición del tejido urbano (rehabilitación del parque social, mejora de los servicios y equipamientos urbanos), recualificación de los espacios de actividad (reabsorción y proyecto paisajístico de las áreas industriales abandonadas) y favorecer la acción social en paralelo a los cambios económicos, mediante acciones de formación, de lucha contra las exclusiones, acciones destinadas a integrar las nuevas tecnologías de comunicación en la vida cotidiana. (Cf. DIV. Demain: La Ville. Présentation des programmes de Développement Social Urbain. Paris, novembre 1989.)

373 Se puede subrayar que se pasa de siete ministerios comprometidos en esta política en el IX Plan a once en el X Plan, siendo que en este último participan de la política de desarrollo social urbano los siguientes ministerios: Ministerio del Equipamiento, de la Vivienda, de los Transportes y de la Mar; Ministerio de la Cultura, de la Comunicación, de los Grandes Trabajos y del Bicentenario; Ministerio de la Solidaridad, de la Salud y de la Protección Social; Ministerio de la Justicia; Ministerio del Interior; Ministerio de la Educación Nacional; Ministerio del Trabajo, del Empleo y de la Formación Profesional; Ministerio delegado encargado del Comercio y de la Artesanía; Ministerio delegado encargado de la Ordenación del Territorio y de las Reconversiones; Ministerio de la Economía, de las Finanzas y del Presupuesto; Ministerio de los Departamentos y Territorios de Allende los Mares. Otros entes públicos contribuyen a la acción interministerial, como el

de 148 a 546 barrios, como en **el aumento de los recursos destinados a esta política.**

El importante esfuerzo de rehabilitación de las viviendas y de mejora de la calidad de vida en los barrios acojidos es un ejemplo evidente de la amplitud de esta política. En el periodo 1984-1988, cerca de 150 organismos HLM han promovido la rehabilitación de alrededor de 170.000 viviendas, correspondiendo a un 40 % de la totalidad de las viviendas de los 148 barrios³⁷⁴ y cerca de una cuarta parte de las 140.000 viviendas a rehabilitar en Francia cada año en el periodo citado³⁷⁵. Este esfuerzo se mantiene en el posterior plan, como se puede verificar por la destinación de un 47 % del total de créditos aplicados por la política DSU en 1992 a la rehabilitación de las viviendas³⁷⁶.

La importancia de la política DSQ / DSU viene ratificada por el aumento creciente de recursos destinados a su consecución (Ver FIG. 61), hecho que se intensifica en el decurrir del X Plan, donde los recursos invertidos en 1992 representan casi el doble de los recursos aplicados en el primer año del referido Plan (1989).

A pesar de los esfuerzos significativos de esa política, una serie de factores que han agravado la crisis en los barrios marginados contribuyeron para minorar los efectos de las políticas públicas, tales como la crisis económica que alcanza a Francia en su totalidad, y en especial a estos barrios, y el aumento de los niveles de paro, ambos decurrentes del endurecimiento de la competición internacional (entre 1982 y 1990, el paro declarado ha aumentado en un 1,7 % en Francia, mientras que en los barrios DSQ en un 5,2 %) y el empobrecimiento de los residentes en los barrios, resultante de la partida de los menos desafortunados, remplazados por poblaciones aún en mayor dificultad.

Resultados concretos en cuanto a la calidad de vida en los barrios ya se han podido hacer sentir en el final del IX Plan, como la mejora de los servicios públicos, la disminución de los índices de viviendas vacantes, un aumento de la demanda de viviendas en algunos de los barrios rehabilitados, la disminución del número de insolventes y de la necesidad de intervenciones de mantenimiento por la disminución de las degradaciones y depredaciones; una mejora en la vida social de los barrios por una mejor utilización de los equipamientos colectivos sociales y culturales y por la disminución de la inseguridad.³⁷⁷

Secretariado de Estado encargado de la Juventud y los Deportes, el Secretariado de Estado encargado de los Derechos de las Mujeres, la Delegación para la Inserción de los Jóvenes en Dificultad y el Grupo Permanente de Lucha contra el Analfabetismo.

374 Cf. DATAR / DIV.148 Quartiers... Op. cit., pp. 8-9.

375 Cf. LEVY, François. Bilan / Perspectives des Contrats de Plan de Développement Social des Quartiers. Paris, Commissariat General du Plan, 1988, vol. I, p. 21.

376 Cf. COMISSARIAT GENERAL DU PLAN. Villes.... Op. cit., p. 45.

377 Cf. LEVY, François. Bilan... Op. cit., vol. 1, p. 55.

Sin embargo, lo que se ha hecho no ha sido suficiente para equilibrar los factores de agravación de la crisis social y económica, sentida especialmente por los jóvenes, que organizados en pandillas son fácilmente impelidos al uso de las drogas, a la delincuencia y al desarraigo social. Este malestar en varios puntos del país se ha hecho más evidente a partir de los incidentes de extrema violencia en Vaulx-en-Velin, periferia de Lyon, en octubre de 1990: *"tres días de afrontamientos entre pandillas de jóvenes y policiales. Después el incendio del centro comercial, que marca el principio de la ola de cólera en las periferias francesas."*³⁷⁸

Nuevas y urgentes medidas son anunciadas en el Encuentro Nacional de «Banlieues 89» en Bron, en diciembre de 1990, entre las cuales están **la definición de un plan de renovación de los barrios desfavorecidos para cinco años, la creación de un ministerio coordinador y la necesidad de un esfuerzo de solidaridad entre los municipios ricos y pobres.**

La nomeación de Michel Delebarre como el primer «**Ministro de la Ciudad**» es un marco en la constitución de una verdadera política nacional basada en una prioridad firmemente declarada de **lucha contra la exclusión**. A partir de este momento la política de desarrollo social urbano pasa al ámbito de una «**política de la ciudad**», extendiendo su acción al conjunto de la ciudad de manera a integrar plenamente en ella los barrios en dificultad y buscando un desarrollo urbano más equilibrado.

El principio de «expansión inflacionista» que conllevó a la definición de un gran número de barrios a intervenir en el X Plan ha tenido como consecuencia la disminución de la calidad general de las intervenciones y *"el Estado central se encontró progresivamente reducido a ser no más que un banquero sin criterios precisos para los proyectos llevados cada vez más por los municipios"*³⁷⁹ sin que se pudiera garantizar la atención a las premisas básicas de intervención propuestas por la política.

378 *VAULX-en-Velin huit mois après. L'Express*, 6 juin 1991, pp. 74-75. In: ROUZE, Martine. Dossier de Presse: Banlieues en crise. s.l., Centre de Documentation - DFH, 17 juillet 1991.

379 ESTEBE, Philippe & DONZELOT, Jacques. "Le développement social urbain est-il une politique? Les leçons de l'évaluation." *Regards sur l'actualité*, N° 196, décembre 1993, p. 33.

FIG. 60. Distribución de las distintas modalidades de contrato de la Política de Desarrollo Social Urbano en el territorio francés en el marco del X Plan (1989 / 1993).

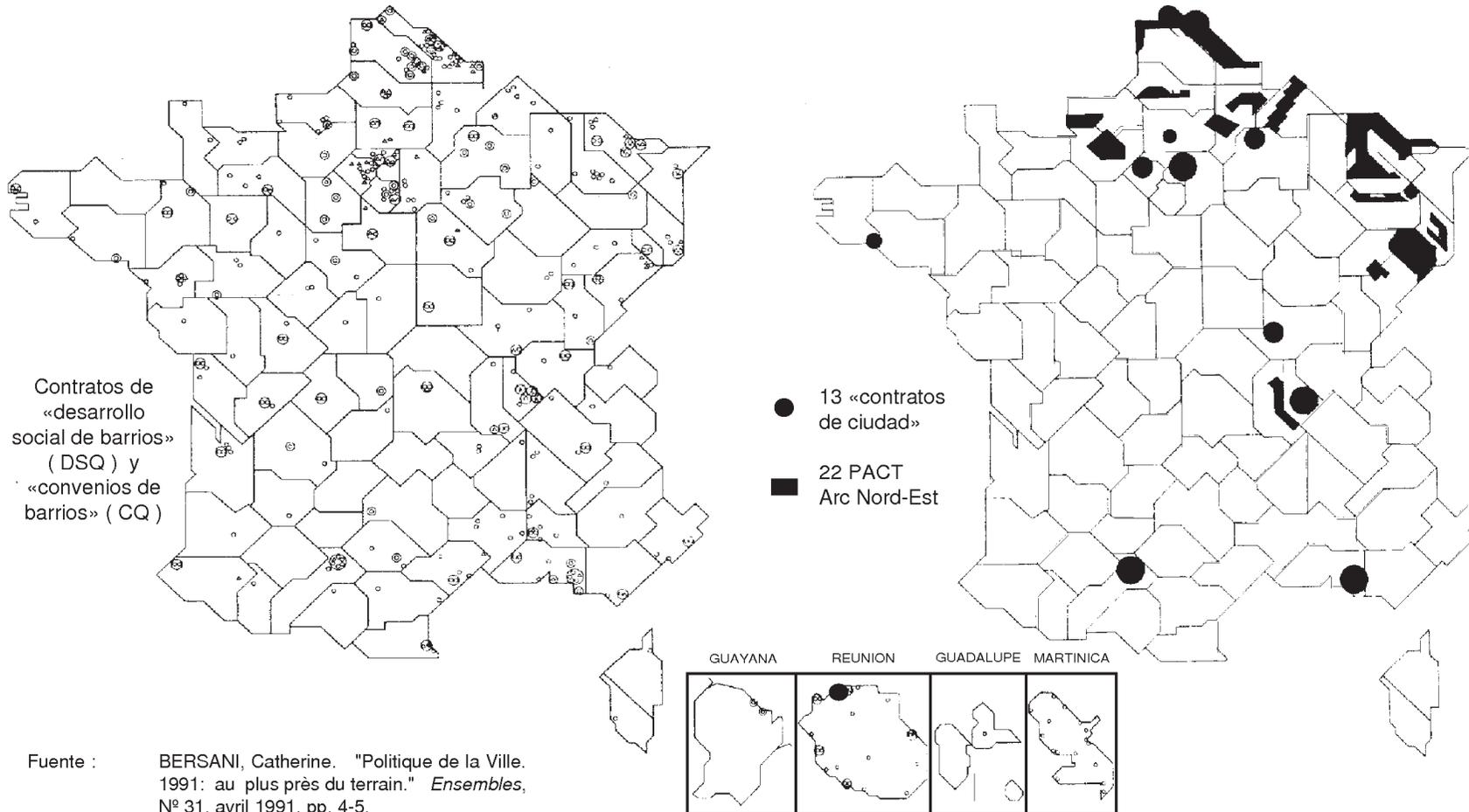
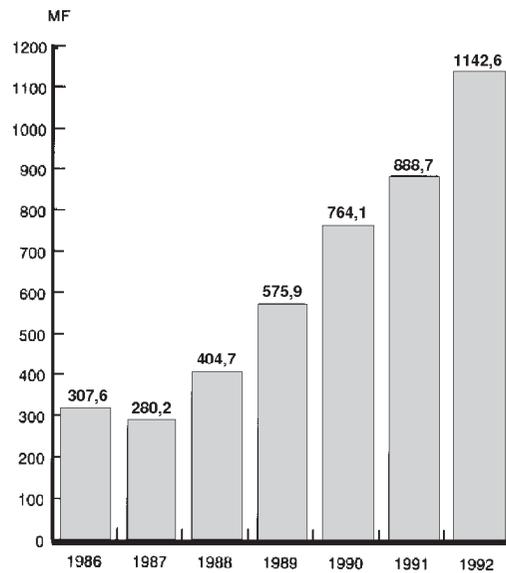


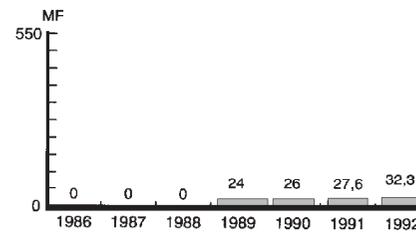
FIG. 61. Montante total de recursos invertidos en la « política de la ciudad » y detalle del reparto de los créditos específicos (en millones de Francos).

TOTAL DE RECURSOS

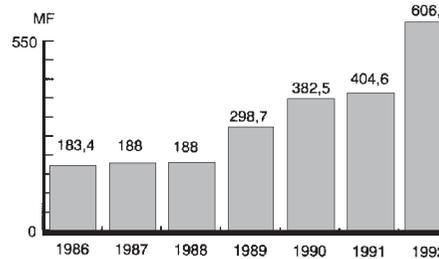


Fuente : MINISTRE D' ETAT, MINISTRE DE LA VILLE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE / DIV / DATAR. *Amenager nos villes et nos regions*. Paris, s.f.

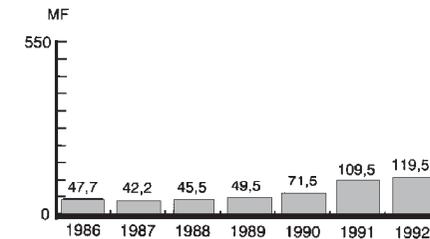
REPARTO DE CREDITOS



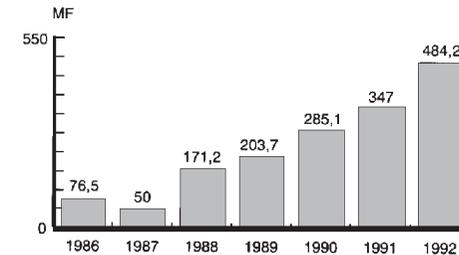
Funcionamiento de la DIV y animación de los programas en ámbito nacional.



« Contratos DSQ », barrios pilotos de integración y servicios públicos de barrios.



Prevención de la delincuencia.



«Contratos de ciudad», otras convenciones de DSU, proyectos urbanos y ayudas a la innovación.

En este contexto, la **política de la ciudad** definida para el XI Plan (1994-1998) pasa a tener como dispositivo único los «contratos de ciudad» que son firmados con 185 ciudades, agrupadas generalmente en «aglomeraciones»³⁸⁰, que pasan a ser el territorio prioritario de la **política de la ciudad**.

1.3. Los condicionantes de las políticas de recuperación.

Las políticas puestas en marcha en España y Francia con vistas a la recuperación de sus polígonos de vivienda social, han presentado enfoques y amplitud diferenciados, como se ha podido verificar en los apartados anteriores.

Cabe, por tanto, buscar aclarar algunos de los condicionantes que más han influenciado en sus características y resultados, con el objetivo de aclarar las repercusiones positivas y negativas de los mismos frente a las políticas implementadas y a los resultados alcanzados, con vistas a la concepción de políticas futuras.

No se trata de desarrollar un análisis profundo, sino que, se discurrirá de una forma sucinta sobre los condicionantes políticos y administrativos, condicionantes con referencia a las condiciones de acceso a las viviendas, en cuanto al empeño de los organismos gestores, tratando de elucidar como los mismos repercutieron en las características y calidad de las intervenciones.

En España, como se ha visto, las intervenciones llevadas a cabo en la década de los 70 hasta mediados de los 80, han sido mucho más la respuesta aislada a las reivindicaciones vecinales por mejores condiciones de vida. Pasado el traslado de las competencias a las autonomías, se diseminó una tendencia a extender las intervenciones a la totalidad o casi totalidad de los polígonos.

Una diversidad de resultados y de amplitud de acción se ha verificado entre las reparaciones extraordinarias y las operaciones de remodelación que han sido puestas en marcha en distintos polígonos de viviendas.

La **voluntad política y la consolidación de una consciencia de la amplitud de los problemas en estos barrios no ha sido protagonista de las intervenciones**. Esto se ha confirmado por la escasa amplitud de la mayor parte de las intervenciones llevadas a cabo, dónde la recuperación de polígonos de vivienda social ha sido prácticamente de responsabilidad restringida de sus órganos gestores, con una casi inexistente participación de los órganos municipales responsables por la política urbana³⁸¹.

³⁸⁰ La definición de *aglomeración* dentro del urbanismo francés ya ha sido comentada en el Capítulo 1.1. de la Parte Primera de este estudio.

³⁸¹ Se verá en el proximo apartado que algunas intervenciones han tenido una preocupación mayor en ampliar el ambito de la intervención, buscando la integración urbana del polígono, sin embargo,

Consecuentemente, la gestión y administración de estas acciones se han visto centralizadas en los mismos órganos gestores de las viviendas, acarreado en ellos la necesidad de reformular y maximizar su capacidad de gestión.³⁸²

Un primer factor de gran influencia en la definición de la política de intervención en España ha sido las **condiciones de tenencia de las viviendas, debido a las implicaciones que éstas tienen sobre la conservación de las mismas y sobre los deberes y derechos de la Administración frente al parque de viviendas.**

En España, el uso generalizado del **acceso diferido a la propiedad** a partir de su reglamentación en el año 1968³⁸³ condicionó de sobremanera las intervenciones que se llevaron a cabo con posterioridad y el tipo de política adoptado por la Administración con base en ello.

Esta modalidad de cesión³⁸⁴ fue considerada prioritaria para la cesión de las viviendas promovidas al amparo del **régimen excepcional**, creado exclusivamente para los promotores públicos con la finalidad de **atender a necesidades de carácter social**, y tuvo una **amplia aplicación en los años de la producción masiva de viviendas sociales.**

La importancia de los costes que se hacían necesarios para atacar a los problemas que se plantearon con el pasar de los años sobre el patrimonio edificado, debido tanto a la mala calidad de los materiales, como a las técnicas constructivas utilizadas y las carencias conceptuales y de proyecto de las viviendas, fue ampliamente superior a las cantidades establecidas por la misma legislación como conceptos de gastos repercutibles sobre los

solamente en La Mina una acción de ámbito municipal, abarcando a un área más amplia que el polígono fue concebida.

382 Como excepción se presentan la Remodelación de Barrios y el Programa de Renovación/Rehabilitación del Patrimonio, ambos gestionados por el IVIMA, que han creado los Equipos de Seguimiento, como estructuras paralelas para la gestión de las acciones, como se verá en el apartado siguiente.

383 Su reglamentación foi definida en el Decreto 2114 / 1968, de 24 de julio (vivienda), por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131 / 1963, de 24 de julio, y 3964 / 1964, de 3 de diciembre (BOE de 7 de septiembre de 1968).

384 Por el contrato de acceso diferido a la propiedad de las viviendas de protección oficial se transfiere al cesionario la posesión de la vivienda, conservando el cedente (la Administración) su dominio hasta tanto que aquél le haya satisfecho la totalidad de las cantidades a que esté obligado. Durante el período de vigencia del contrato el cedente debe satisfacer los gastos de conservación, el coste de prestación de los servicios y el importe de las contribuciones, impuestos, arbitrios, tasas y derechos estatales o locales, correspondiendo al cesionario solamente el pago de las cuotas de amortización, sumada a los gastos de administración y conservación y el coste de los servicios que corresponden a cada vivienda, dentro de los límites determinados por el mismo reglamento. Terminado el plazo señalado en el contrato y cumplidas las condiciones pactadas, se procede el otorgamiento de la escritura pública de compra-venta, transmitiéndose el dominio de la vivienda al cesionario, quien se hará cargo a partir de entonces de todos los gastos que correspondan a la misma.

adjudicatarios / cesionarios, tanto en las modalidades de acceso diferido como en las de alquiler o precario³⁸⁵.

En este sentido, **el hecho de la concepción y calidad de las viviendas no tener en cuenta los plazos definidos para la duración del régimen legal de las Viviendas de Protección Oficial en este momento** (de cincuenta años contados desde la calificación definitiva) **y de los plazos de amortización de las mismas intensificó los problemas que se plantearon con posterioridad.**

Además de las responsabilidades específicas frente a la conservación del patrimonio cedido mediante el **acceso diferido a la propiedad**, la cesión por **arrendamiento**, reglamentada fundamentalmente por la Ley de Arrendamientos Urbanos, presenta también aspectos conflictivos cuanto a la repercutibilidad de las intervenciones de conservación y mejora, a pesar de que **la posición de la Administración como propietario de las viviendas conlleva mayoritariamente a realizar las obras necesarias sin que el análisis de su repercutibilidad sea el factor básico de la intervención.**

Mucho más fácil resulta el tratamiento de las viviendas en régimen de **compraventa**, con relación a las obligaciones de la Administración, que como promotor no va más allá de responder por los vicios constructivos que se puedan presentar.

Para analizar la repercusión del régimen de acceso de las viviendas sobre la política de intervención adoptada hasta el momento, se presenta, en el CUADRO I, la situación actual del patrimonio de los tres organismos estudiados frente a las modalidades de acceso a las viviendas por parte de sus ocupantes.

Se verifica, por tanto, que **altos porcentuales de viviendas han sido cedidas con base en alquiler o acceso diferido a la propiedad, conllevando a unos deberes de los organismos gestores en cuanto a la conservación de las mismas.**

Sin embargo, **la importancia de estos porcentuales no sería tan grande si la calidad inicial del parque no fuera tan deficiente y no hubiera acarreado necesidades tan urgentes y costosas de intervención.**

³⁸⁵ Los alojamientos provisionales construidos por la Administración, quedaban en propiedad de la misma, y eran ocupados a título de precario, satisfaciendo sus ocupantes a cuotas correspondientes a los gastos que se derivasen de la obligación asumida.

Porcentual de viviendas correspondientes a cada régimen de acceso por organismo gestor

IVIMA

Acceso Diferido	36,00 %
Alquiler	10,00 %
Acceso Diferido/Alquiler	2,90 %
Venta	15,00 %
Preario	2,40 %
Venta/Alquiler	34,70 %

ADIGSA

Acceso Diferido	65,70 %
Alquiler	2,00 %
Compra/Venta	32,70 %

PATRONATO DE LA VIVIENDA

En amortización	45,70 %
Amortizadas	8,60 %
Alquiler	39,30 %
Otros	6,40 %

Fuentes:

- Elaboración propia a partir de:
 - IVIMA - datos facilitados por el Servicio de Obras del IVIMA;
 - ADIGSA - FONDEVILA I NADAL, Josep A. *El manteniment...* Op. cit., p. 31;
 - PATRONATO - PMH/AJ. DE BARCELONA. *Memoria 1992*. Op. cit., p.19.

CUADRO I

Consideraciones sobre el régimen de acceso de las viviendas sociales en España.

El régimen de acceso de las viviendas sociales de promoción pública han jugado un papel decisivo en las políticas de recuperación y mantenimiento de las viviendas en los años posteriores a su construcción. El análisis de sus características se hace con base en los datos facilitados por los organismos gestores de las viviendas que se presentan en el recuadro anexo.

En los datos con referencia al Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona no se hace distinción del régimen de las viviendas en amortización entre venta o acceso diferido, sin embargo, en este organismo se hace notar el porcentual más elevado de viviendas cedidas en alquiler entre los tres organismos estudiados, correspondiendo al 39,3 % de su parque de viviendas. Este hecho tiene su fundamento en la presencia junto a este parque de las promociones llevadas a cabo en Barcelona anteriores a los años 50, entre ellas las «casas baratas», cedidas mayoritariamente en alquiler.

Sobre el patrimonio transferido a la Generalitat de Catalunya y gestionado por ADIGSA se hace patente la predominancia del acceso diferido a la propiedad frente a las otras modalidades de cesión, abarcando un total del 65,7 % de las viviendas. Las viviendas en alquiler corresponden a un porcentual muy reducido de 2,0 %.

El panorama frente al patrimonio gestionado por el IVIMA en la actualidad se presenta más variado. Las diversas propuestas de intervención ya llevadas a cabo sobre el patrimonio del IVIMA hace con que, a pesar de que la modalidad de acceso diferido a la propiedad sea la más alta en números absolutos, su importancia relativa frente al total del parque no sea tan destacada.

Cabe subrayar que para tanto contribuyeron las intervenciones llevadas a cabo en este patrimonio a partir de finales de los años 70 y que tuvieron repercusiones sobre las modalidades de cesión de las viviendas: en la Remodelación de Barrios las viviendas fueron adjudicadas en su mayoría bajo la opción de compra - venta (1), ampliando el porcentual de viviendas bajo esta modalidad a los 15 % del total; tanto las promociones del

Programa de Renovación / Rehabilitación del Patrimonio (un total de 4.830 viviendas) como las viviendas de obra nueva de promoción pública promovidas por el IVIMA a partir de 1986 atienden a la modalidad de alquiler con opción de compra (2), modalidad la cual abarca ya al 34,7% de las viviendas.

Considerando estos datos, se puede llegar a la constatación de que es elevado el porcentual de viviendas donde la administración todavía tiene un deber tutelar importante en cuanto a la conservación del patrimonio: en ADIGSA, sumándose las viviendas cedidas en acceso diferido a las en alquiler se alcanza el 67,7 % del total de las viviendas y en el IVIMA, sumando a estas dos modalidades se alcanza la cifra del 51,3 % de las viviendas gestionadas por este organismo.

Notas:

(1) Del total de 22.585 viviendas construidas hasta el año 1986 en la Remodelación de Barrios, sólo el 2 % estaban cedidas en alquiler.

(2) Esta modalidad de cesión está reglamentada por el Decreto 100/1986, de 22 de octubre, por el que se regula la cesión en arrendamiento de las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública (B.O.C.M. de 31 de octubre de 1986) y modificado por el Decreto 44 / 1990, de 17 de mayo (B.O.C.M. de 5 de junio de 1990) a través de los cuales se establece que « transcurridos quince años de vigencia de los contratos de arrendamiento de las viviendas de promoción pública, el organismo titular las ofrecerá en venta a los inquilinos por grupos, edificios o unidades funcionalmente independientes.»

(3) Además puede sumarse a esta cifra los 34,7% de las viviendas cedidas en alquiler con opción a compra, a las cuales el IVIMA gestiona como alquiler por 15 años antes de cederlas en venta, con las implicaciones que este hecho representa cuanto a la conservación de las mismas. No obstante cabe subrayar que la calidad de las viviendas de estas promociones es radicalmente superior a las del patrimonio transferido a este organismo desde el gobierno central que corresponden a las demás modalidades de cesión citadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el recuadro.

Ya en los años 70, movilizaciones vecinales pusieron de manifiesto en Barcelona la necesidad de actuaciones urgentes sobre algunos polígonos, como las UVAS y Trinidad Nueva, donde la política implementada por la administración no pasó de aplicar unas medidas puntuales y meramente paliativas acompañadas de una voluntad expresa de deshacerse del patrimonio mediante su venta a los ocupantes³⁸⁶, tanto las viviendas cedidas por alquiler como por acceso diferido.

Esta política expresa de promocionar el traspase de las viviendas a sus adjudicatarios se ubica en un período donde la centralización de la gestión de un amplio patrimonio disperso por todo el territorio español por parte de la

³⁸⁶ A este respecto ver DOLS, José A. "La Obra Sindical del Hogar y el usuario. Los barrios de la OSH. Crónica de un conflicto." *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, Nº 105, nov.- dic. 1974, p. 75.

administración central producía graves repercusiones sobre la conservación y mantenimiento de las viviendas y de los polígonos como un todo.

Pasado el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, la política adoptada a este respecto no se hace tan claramente expuesta, sin embargo, se puede vislumbrar de manera más tenue **la tendencia al incentivo a la privatización del parque de viviendas producido en la época del desarrollismo español** (Ver CUADRO II).

Este proceso de privatización del parque público de viviendas, principalmente se traspasado a sus inquilinos sin llevar a cabo intervenciones profundas que hayan permitido cortar a la raíz los problemas generadores del proceso de degradación, **puede favorecer la creación de sectores deteriorados de importantes dimensiones y difícil intervención dentro de las ciudades**, frente a la importancia numérica del parque de viviendas de que tratamos y por la dificultad de organizar la intervención por la inexistencia de un interlocutor único responsable por el parque de viviendas.

Este proceso ya ha sido constatado por el estudio de DIAZ et. al. para la Región Metropolitana de Barcelona, que nos presenta la siguiente conclusión:

"Los procesos de privatización de las viviendas en los polígonos de promoción pública pueden provocar a medio plazo reducciones considerables de los actuales niveles de habitabilidad y seguridad de las edificaciones. El trabajo ha puesto de manifiesto los mayores niveles de mantenimiento y prevención de que disponen los polígonos de viviendas de promoción pública. Este es un dato objetivo verificado en prácticamente todos los casos analizados. La existencia de un organismo responsable o simplemente referencial, que actúa como interlocutor de las asociaciones de vecinos, se traduce en un seguimiento más inmediato y más próximo de los problemas que van apareciendo. La comparación con los polígonos de viviendas de promoción privada, en los que la entidad promotora ha desaparecido, no deja lugar a dudas. En estos casos, son los propios propietarios de las viviendas que deben hacer frente a los problemas, lo que comporta una capacidad de reacción y una organización normalmente inexistentes o, al menos, dificultosas. Por otro lado, cabe también atender directamente a las despesas de reparación o mantenimiento, tanto de los elementos colectivos como individuales.

CUADRO II

Consideraciones en cuanto a la privatización del parque público de viviendas en España.

La política llevada a cabo por los organismos gestores de los polígonos de vivienda social estudiados en Madrid y Barcelona pasado el traspaso de competencias a las Autonomías deja vislumbrar una tendencia a la privatización del mismo, sin embargo, en este sentido, pocas declaraciones claras se pueden tener en cuenta para comprobar esta perspectiva.

Se buscará a continuación proporcionar algunos datos indirectos que evidencian esta tendencia (1):

- Por un lado, los objetivos expresos por el IVIMA en su Programa de Viviendas para 1992 - 1995 frente a la regularización del patrimonio público de viviendas citaba como objetivos básicos de su política «*la venta de viviendas del patrimonio pública, a aquellos inquilinos que, siendo beneficiarios por alquiler o por acceso diferido, estén interesados en obtener la titularidad de las mismas*», como también de «*actualizar los mecanismos de uso y control de*

los bienes inmuebles del IVIMA, que permanezcan en régimen de alquiler, para hacer más rentable su disposición y conservación» y de «*realizar programas de actuación para erradicar la ocupación ilegal de viviendas, así como la desocupación de las mismas*» (2).

Este hecho se promueve a la vez que el mismo programa propone como línea de intervención el fomento a la vivienda en alquiler por dos razones: «*En primer lugar, el hecho de que el sector del alquiler sea un sector débil, en retroceso y prácticamente desarticulado, limita las modalidades de acceso a la vivienda a un amplio colectivo social que, por sus características socioeconómicas, no se les puede caracterizar como insolventes, pero tampoco pueden acceder a la compra de una vivienda, y que, sin embargo, con la fórmula del alquiler, podrían afrontar sus necesidades de residencia a unos costes ajustados a sus niveles de renta. En segundo lugar, dada la evolución que se está registrando en el mercado de trabajo en los últimos años, en donde la movilidad espacial de los*

trabajadores es una de las características más significativas del mismo, exige que la oferta de alojamiento se centre básicamente en el alquiler, ya que este tipo de tenencia ofrece una mayor flexibilidad y acomodo a los procesos de movilidad espacial de la población, que en fórmulas tradicionales de propiedad.» (3) Así que, el programa propone que el 36,55 % del total de la financiación de obra nueva y rehabilitación esté destinado a viviendas en alquiler.

Haciéndose el contrapunto entre estas dos situaciones presentadas, y teniendo en cuenta que las características socioeconómicas de los habitantes de los antiguos polígonos de vivienda es bastante aproximada de la demanda que visa atender a los nuevos programas de alquiler, la conclusión más factible es de que la calidad del parque antiguo continua presentándose como condicionante básico para impulsar su privatización.

- Con relación al patrimonio gestionado por ADIGSA, su política frente al tema se refleja en el siguiente pronunciamiento: «*Las amortizaciones avanzadas son importantes por dos motivos. Por*

una vía, conseguir generar ingresos, y también ir traspasando el patrimonio. Y por otro lado, que una vez amortizada la vivienda y con la escritura en la mano, la gente tiene más conciencia de lo que es suyo y se encuentra más implicada.» Con base en esto, se proponen dos tipos de actuación: «*atender a las peticiones individuales*» y «*hacer operaciones de oferta de amortización por grupos, informando los vecinos de lo que les queda por amortizar.*» (4).

Notas:

- (1) No se hizo posible aclarar mediante posiciones oficiales, ni por los datos disponibles si hay una política por parte del Patronato de la Vivienda de Barcelona de incentivo a la privatización de su patrimonio.
- (2) CAM / CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL. Alojarse en... Op. cit., p.52.
- (3) Id., ibid., p.50.
- (4) GENERALITAT DE CATALUNYA / DEPARTAMENT DE BENESTAR SOCIAL / ADIGSA. ADIGSA 1985-1990. 5 anys recuperant barris. Barcelona, s.f., p. 24.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO III

El estado de los polígonos de viviendas de promoción privada en Madrid y Barcelona.

En Barcelona, la construcción de los polígonos especulativos de promoción privada se intensificó a partir de la segunda mitad de los años 60, presentando características bastante homogéneas: ocupan sectores de pequeña extensión superficial (menos de 15 ha), sin embargo con excepciones significativas como San Ildefonso (45,3 ha), Ciudad Meridiana (37,3 ha), Can Serra (29,0 ha) y Bellvitge (91,6 ha), pero concentran un alto número de viviendas (ver TABLA), ocupando posiciones aisladas y marginales y dependiendo directamente de las vías de comunicación o, en otros casos, en áreas donde se promueve la sustitución de usos urbanos obsoletos o desplazados; altos porcentuales de suelo vacío y bajos porcentuales destinados a viario, generalmente con escasas inversiones en urbanización por parte de los promotores, combinados con la utilización indiscriminada de torres de gran altura (con más de 12 plantas y hasta 20 plantas) genera una situación urbana

evidente de especulación inmobiliaria que repercute en la calidad urbana y de vida de sus habitantes.

Este parque de viviendas, que sobrepasa a la cifra de 58.000 viviendas (ver TABLA), según el estudio de DIAZ et. al. ya citado presenta unos niveles medianos de garantía de la edificación y de grado de habitabilidad, no obstante, presenta en su diagnóstico las siguientes consideraciones (1): medidas de prevención y mantenimiento mejorables; presencia de edificios con sistemas constructivos con deficiencias; presencia no elevada de edificaciones con condiciones de habitabilidad abajo del mínimo exigible; falta o insuficiencia de mantenimiento significativas en el envolvente térmico y de la estanquidad de los edificios y déficit significativo en los servicios urbanos.

La importancia y valoración de los problemas presentados por el parque de viviendas de promoción privada en Madrid también ha sido objeto de un estudio por parte de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid (2) para una cuantificación aproximada del estado de deterioro físico del mismo.

Según el referido estudio las

TABLA Polígonos de promoción privada en la Comarca de Barcelona construidos entre 1950 y 1972.

POLIGONOS	AÑO DE CONSTR.	SUPERFICIE (Ha)	Nº DE VIVIENDAS
Turó de la Peira	1952	10,5	2.133
SEAT	1956	5,8	1.077
Maresme	1960	4,5	960
San Ildefonso	1960	45,3	11.536
COBASA	1963	13,0	2.100
Residencial Gran Via	1964	8,0	2.544
Ciudad Meridiana	1964	37,3	4.000
Can Serra	1965	29,0	5.075
Roca	1966	7,7	556
Casa Enseña I	1967	9,0	1.860
Bellvitge	1968	91,6	12.855
Campo Europa	1968	3,3	741
Can Figuerola y P. Ribas	1969	14,5	2.252
España Industrial	1970	7,3	1.670
Can Lloreda	1970	7,0	2.280
Casa Enseña II	1971	15,5	2.620
Turó Montgat	1971	7,2	1.179
Fontetes	1972	20,6	2.598
TOTAL	-	337,1	58.037

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FERRER I AIXALA, Amador. La vivienda masiva... Op. cit., pp. 30-33.

Notas:

(1) DIAZ GOMEZ, Cesar; FERRER I AIXALA, Amador & GARCIA I RIERA, Ramón. Avaluació... Op. cit.

(2) CAM / CONSEJERIA DE POLITICA TERRITORIAL/DIRECCION GENERAL

DE ARQUITECTURA / SERVICIO DE REHABILITACION. Valoración del deterioro de viviendas de promoción y propiedad privada en la Comunidad de Madrid. Madrid, noviembre de 1988.

características de los dos parques de viviendas público y privado presentan «*similitudes entre los niveles económicos de las familias que las habitan, y que en cualquier caso son insuficientes para abordar los costes de mantenimiento y/o reparación de sus viviendas, que tienen en general las mismas condiciones de partida que las de promoción oficial, en cuanto a tipos y calidades edificatorias, épocas y localizaciones de construcción, por consiguiente los mismos graves problemas de conservación y habitabilidad*», muchas veces fuertemente agravados por fuerza de la especulación inmobiliaria y por una normatización que ha sido incapaz de garantizar la calidad mínima de las viviendas.

Estos grupos de viviendas tuvieron su origen en promociones privadas, generalmente acogidas a los distintos regímenes de Protección Oficial existentes en las décadas de los 50, 60 y parte de los 70, y orientadas hacia un mercado de economías bajas, pero sin acceso a las viviendas de Promoción Oficial. Los grupos de viviendas, mayoritariamente construidos en bloques de edificación abierta de aspecto muy similar entre sí, e incluso con las viviendas de promoción pública, tuvieron en su construcción el

agravante de que las Normas de Calidad y Diseño han sido menos exigentes para las viviendas de Promoción Privada que para las de Promoción Oficial. De cuatro o cinco plantas, con escaleras abiertas al exterior que frecuentemente se han ido acristalando, grandes terrazas, incluso en plantas bajas que necesariamente han sido enrejadas, y dimensiones mínimas en todos sus elementos. Sus problemas más evidentes son la debilidad de sus acabados, falta de aislantes térmicos, la escasa pendiente de sus cubiertas y las pésimas soluciones de encuentros entre los distintos elementos constructivos, la red de saneamiento con cámaras sin ventilación, así como los defectos de cimentación, aumentados en gran medida por los problemas de suelos de mala calidad para la edificación o la falta casi total de urbanización y drenaje de los espacios interbloques. Por otra parte, los grupos de viviendas han sido, en algunos casos, objeto de irregularidades por parte de las promotoras privadas y de las constructoras, que han dado lugar a Expedientes Sancionadores, la mayor parte de ellos iniciados por denuncia de los usuarios. Sin embargo, la facilidad jurídica existente para la

disolución de empresas y por tanto la desaparición de los responsables legales de las irregularidades, ha evitado, a veces, que se subsanaran las mismas.

Las deficiencias constructivas de estas viviendas se traducen «*en problemas de estabilidad del edificio, aparición de grietas, y problemas de deterioro prematuro y falta de habitabilidad, por humedades tanto en cubiertas como en cimentaciones, e incluso humedades de condensación. En algunos casos también existe la dimensión escasa de la estructura.*»

La cuantificación estimada del número de viviendas deterioradas pertenecientes a grupos de promoción y propiedad privada en el Municipio de Madrid, definió para el año de 1988 las siguientes cifras ⁽³⁾ :

Deterioro extremo	2.910 viviendas
Deterioro medio	13.420 viviendas
Deterioro ligero	<u>18.120 viviendas</u>
TOTAL	34.450 viviendas

Notas:

(3) Esta estimación se hizo con base en las siguientes hipótesis :

1º) Los grupos de viviendas de promoción y propiedad privada se encuentran localizados dentro de la zona de Ordenanza 3 (Mantenimiento de la

Edificación - Edificación Abierta) del Plan General de Madrid.

2º) Estos grupos de viviendas se han localizado en terrenos cercanos a las promociones públicas de viviendas, por tratarse de los más baratos en su momento.

3º) Se han considerado una densidad media de 150 viv./ha., tomadas sobre los datos procedentes de los PAI y de otros estudios sobre barrios de Madrid.

De la aplicación de las hipótesis establecidas, se obtuvieron las áreas que presumiblemente contienen un alto porcentaje de los grupos de promoción privada y su correspondiente número de viviendas. A la superficialización se aplicaron porcentuales medios de deterioro aportados por otros estudios según las 3 categorías de deterioro definidas:

- Deterioro extremo - daños que ponen en peligro la estabilidad del edificio y que plantean reparaciones en profundidad y de elevado coste. a menudo la total sustitución de una parte importante del edificio.
- Deterioro medio - daños de relativa importancia con necesidad de sustitución de elementos estructurales, no generalizables a la totalidad del edificio, pero que de no ser reparados pueden llegar a poner en peligro la estabilidad del mismo.
- Deterioro ligero-daños muy localizados de fácil reparación y bajo coste.

CUADRO IV

**La Remodelación de Barrios :
La lucha vecinal y el desarrollo
de la operación.**

La lucha vecinal empezó por reivindicaciones aisladas de algunos barrios que, sin todavía tener la conciencia de su fuerza, hacían protestas por pequeñas mejoras en los barrios, como mejoría de calles, el suministro de agua y energía eléctrica, transportes y otras pequeñas cosas que hicieron su vida un poco menos penosa.

A mediados de los años 70, al final del régimen franquista, cuando se materializa la crisis económica y se acumulan graves déficit de vivienda, las reivindicaciones de los barrios giran en torno del eje vivienda digna - permanencia en el barrio y contra el desarrollo del Plan General de Ordenación de 1963, cuyos planes parciales proponían la renovación de áreas periféricas, pero suponían necesariamente la expulsión de todos los residentes, a pesar de que el Plan General indicaba expresamente que deberían estar orientados al realojamiento de la población existente. Bajo la amenaza de una expulsión, las movilizaciones y la

lucha se recrudecen, con unas manifestaciones periódicas en sus barrios y cortes de circulación en puntos importantes de la ciudad.

La remodelación se inicia en el Poblado Dirigido de Orcasitas y Meseta de Orcasitas, en el distrito de Villaverde, por las presiones del fuerte movimiento vecinal de que disponían.

La fuerte acción de los vecinos en contra de la nueva política de vivienda definida por la normativa de Vivienda de Protección Pública (VPP) contemplada en el Real Decreto Ley 31/78 de 31 de octubre, que ponía en entredicho los compromisos que las distintas asociaciones habían ido consiguiendo para sus barrios, llevó a una serie de acuerdos conseguidos por la Coordinadora de Barrios a 20 de marzo de 1979 y que culminó en la Orden Comunicada de 24 de mayo del mismo año, que definía las siguientes condiciones como puntos básicos de la operación de remodelación de barrios : "*Promulgación de una normativa específica, que reconozca la «deuda social» y el compromiso del Estado; realojo en el propio barrio; respeto al régimen de propiedad; valoración de la vivienda antigua, con actualización y indemnizaciones; promoción directa; programas de actuación para toda la Operación que*

deberá considerarse de forma unitaria; condiciones especiales de renta y financiación."

La Orden Comunicada de 24 de mayo de 1979 constituye el inicio formal de la Operación de Remodelación y determina en su anexo los 31 barrios que harán parte de la operación y el número de viviendas a construir, incluyendo barrios de promoción pública y núcleos consolidados de infravivienda y chabolismo cuyas Asociaciones de Vecinos hicieron valer sus demandas frente a otras de otros barrios no menos necesitados, pero que por carecer de un movimiento vecinal combativo no estuvieron representados en las negociaciones con el Ministerio. La organización de la Remodelación es encargada por el Ministerio a la Delegación Provincial del MOPU con el intuito de que ésta "*debería servir para « alejar » el problema y ejercer como « filtro » o como elemento amortiguador de la presión vecinal*". (1)

El 8 de noviembre de 1979, "*a propuesta de los vecinos, se aprueba otra Orden Comunicada por la que se crea una llamada Comisión Coordinadora, que preside el Delegado Provincial del MOPU y en la que junto a los representantes de los diversos organismos implicados en las*

actuaciones (INV, COPLACO, Gerencia de Urbanismo y el Ayuntamiento) se incorporan representantes de las Asociaciones de Vecinos. Esta Comisión que juega un papel destacado en la gestión cotidiana de las actuaciones es fundamentalmente un grupo de trabajo que habría de permitir a los vecinos un seguimiento algo menos difícil de los temas, evitando en parte el peloteo de responsabilidades de unos Organismos a otros." (2)

Hasta este punto la remodelación seguía su rumbo con base en acuerdos, ordenes comunicadas y disposiciones específicas, todas ellas de mínimo rango legal. Esta situación se da por la escasa voluntad de la Administración de llevar adelante la operación y principalmente para evitar su propagación a otras ciudades.

En efecto, "*en un informe de la Abocacia del Estado de 11 de enero de 1983 se afirma la nulidad de la Orden Comunicada de 24 de mayo de 1979, que pone en marcha la operación y del Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de febrero de 1982, que la respalda, así como del resto de las disposiciones que se habían ido articulando a lo largo del tiempo. El informe concluye*

señalando la necesidad de que las actuaciones queden amparadas mediante un Real Decreto.

Esta crisis surge al tratar de formalizar la regularización administrativa de la cesión de las viviendas mediante la firma de los contratos y el comienzo de los pagos de las amortizaciones. Vuelve a resultar sorprendente que estas insuficiencias legales se observen cuatro años después de iniciadas las actuaciones, cuando ya se han construido más de veinticinco mil viviendas y se han entregado cerca de doce mil.

El efecto más grave de esta situación va a ser, seguramente, la imposibilidad de que la Administración comience a facturar las amortizaciones con lo que ello supone de perjuicio económico y lo que puede significar de descrédito y de confusión entre los vecinos, que ven como continua la incertidumbre". (3)

A la vez, cambios políticos van a llevar a la formación de las Comunidades Autónomas y el proceso de transferencia de competencias en materia de vivienda y urbanismo a la Comunidad Autónoma de Madrid.

Este proceso culmina con la publicación del Decreto 1133/84, que regula la remodelación a 18 de junio de 1984 y viene a recoger todas las disposiciones y acuerdos que se habían ido produciendo desde el año 1979.

Notas:

- (1) MOYA, Luis (dir.) Análisis del Proceso de Remodelación y Realojamiento de Barrios en Madrid. 7 vols. Madrid, ETSAM/IVIMA, 1987. Vol. III, p. 20.
- (2) VINUESA ANGULO, Julio. "La Gestión: un proceso singular." ALFOZ, N° 39, p. 25.
- (3) Id., p. 29.

Fuente:

BLOS, Dorotea. Planeamiento y Gestión de la Vivienda Social en España. El Caso Madrileño de Remodelación de Areas de Infravivienda. Tesina del Master en Gestión Urbanística. Barcelona, UPC / ETSAB, 1991.)

Consecuentemente, los actuales procesos de venta de las viviendas de alquiler a sus actuales ocupantes, en los polígonos de promoción pública, comporta la desaparición de la entidad interlocutora y gestora del mantenimiento, el traslado de las responsabilidades a los nuevos propietarios. Estos procesos pueden por lo tanto provocar, aunque a medio plazo, y siempre en función de la eficacia de funcionamiento de los colectivos en cada caso, reducciones importantes respecto a los actuales niveles de habitabilidad y seguridad en las edificaciones.³⁸⁷

La importancia de las consecuencias de la privatización de este parque público de viviendas puede venir ampliada si se tiene en cuenta la presencia de un importante parque de viviendas de promoción privada con características

³⁸⁷ DIAZ I GOMEZ, Cesar; FERRER I AIXALA, Amador & GARCIA I RIERA, Ramón. Avaluació... Op. cit., p. 163.

similares al de promoción pública y que presenta muchas veces problemas tan o más agudos a solucionar (Ver CUADRO III).

Polígonos de promoción privada han sido construidos en las ciudades de Barcelona y Madrid en los años 50, 60 y 70, acogidos a diferentes regímenes de Protección Oficial. La fuerza de la especulación inmobiliaria, la falta de una normativa efectiva que garantizara la calidad de las promociones y problemas cuanto al mantenimiento posterior de las edificaciones han dado lugar a problemas de deterioro de importantes dimensiones.

A pesar de la problemática de los polígonos privados no pertenecer al ámbito de este estudio, la amplitud de los problemas que fueron presentados sobre las deficiencias del parque privado debe llamar la atención al hecho de que importantes sectores de las ciudades se encuentran en proceso de lento deterioro, a los cuales podrá sumarse el parque público en proceso de privatización.

El problema que se plantea en base a las dificultades de intervención en el patrimonio privado frente a las líneas de financiación existentes para la rehabilitación de los edificios y la escasa capacidad de organización de los propietarios y usuarios implicados hace imprescindible la conscientización de **la necesidad de promover una intervención amplia sobre el parque de viviendas de promoción pública cuando éste todavía esté bajo la responsabilidad de la administración**, una vez que este hecho facilitaría, o hasta sería condición básica, para la gestión de la operación .

La necesidad de una política coherente con las características del parque de viviendas y de sus habitantes no excluye, *a priori*, la posibilidad de la privatización de las viviendas, sin embargo, sólo debería ocurrir con efectividad en condiciones apropiadas y con el debido preparo de sus propietarios para las implicaciones generadas por este hecho, en función de una política global de viviendas propuesta para el área.

Este hecho cobra mayor importancia cuando se tiene conciencia de que **la solución para el deterioro de estas áreas no se alcanza solamente con la simple creación de condiciones de financiación individualizadas de las edificaciones, sino que requiere una intervención más amplia al nivel urbano y de integración social y económica del área y de sus habitantes, sólo alcanzada con el empeño y fomento de las instituciones públicas concernientes.**

Conclusivamente, se apuntan tres factores que han condicionado sobremanera la política de recuperación de los polígonos de viviendas en España hasta 1992: **las dificultades inherentes a mala calidad inicial de los polígonos de promoción pública del desarrollismo español; los deberes de tutela de la administración frente a la predominancia de regímenes de tenencia de las viviendas que así lo exigen; y, el consecuente proceso de incentivo a la**

privatización del parque público como medio de liberarse de esta dispendiosa carga.

Como consecuencia, para favorecer el traspaso de las viviendas a sus moradores la administración se ha visto incapaz de arcar con los costes de una actuación profunda sobre este patrimonio, una vez que movimientos vecinales organizados de gran fuerza han conseguido la implicación de importantes inversiones en algunas operaciones de remodelación llevadas a cabo tanto en Madrid como en Barcelona.

A razón de ello, se han generalizado las **intervenciones de simple reposición del estado inicial de las viviendas**, aplicadas más como medida paliativa que como un proyecto, teniendo en cuenta las dificultades futuras impuestas por el envejecimiento paulatino de ese parque.

Por otro lado, la **disociación de la política de vivienda social de las demás políticas públicas, principalmente de la urbana y social**, hace con que las intervenciones de los órganos gestores sean **políticas sectoriales volcadas sólo hacia la vivienda, no atacando a la amplitud de los problemas que se plantean en los polígonos**. La existencia de fuertes deficiencias al nivel urbano, de localización y de ordenación interna son hechos a menudo sublevados hasta el momento³⁸⁸.

La sobreposición de competencias de esferas distintas, como es el caso de organismos gestores de las viviendas de ámbito autonómico en contraposición a organismos municipales responsables en materia de planeamiento urbano, puede ampliar la dificultad de llevar a cabo políticas intersectoriales sobre los polígonos de vivienda.

El carácter puramente técnico con que es afrontada la definición, programación y puesta en marcha de las intervenciones de reparaciones extraordinarias no permite la participación efectiva de los moradores en la definición de la política, propiciando muchas veces el alejamiento de las intervenciones propuestas de las necesidades reales de los moradores³⁸⁹

En este contexto, la precaria participación de los moradores sumada a la falta de apertura de los organismos no ha permitido hasta el momento **favorecer la**

³⁸⁸ Esto se hace patente también en las ya apuntadas escasas inversiones en urbanización, que además, mayoritariamente se dirigieron hacia la mejora y complementación de la urbanización existente, no promoviendo cambios o mejoras en la misma ordenación del polígono.

³⁸⁹ En algunos casos donde la participación de las Asociaciones de Vecinos se hace viable, esta se da mayoritariamente en etapas finales del proceso. Como ejemplo, en muchas de las intervenciones del IVIMA en reparaciones extraordinarias el proyecto ejecutivo se hace mediante contrato de arquitectos ajenos al cuadro técnico del organismo y posteriormente se delega por concurso la empresa constructora que llevará la obra. En el caso de algunas de las parcelas de Gran San Blas, el proyecto de reparaciones fue hecho por el arquitecto de la Asociación de Vecinos, teniendo en cuenta la participación vecinal, sin embargo, teniendo como condicionante los presupuestos y las partidas de intervención definidas por el IVIMA dentro de su programa de actuación ya preestablecido.

discusión de las políticas conjuntamente con otras Instituciones, con el medio técnico y académico y la comunidad para la definición de posturas claras y más amplias, lo que motivaría a una reestructuración de la administración para la atención a las nuevas demandas.

Hasta en momentos donde la participación vecinal cobró gran importancia y se han propuesto medidas concretas para dar viabilidad a la participación ciudadana, como en la **Remodelación de Barrios de Madrid** (Ver CUADRO IV), la administración se mostró en algunos momentos sin la voluntad política necesaria para dotar la operación de las medidas administrativas y legales conducentes con su complejidad.

Se ha creado un marco legal insuficiente y propiciado la inestabilidad a través una programación marcada por una sucesión de etapas programadas poco a poco con base en negociaciones entre la Administración y los vecinos, que se daban casi que año a año, y que generaba la intranquilidad y la necesidad de adoptar la postura de intentar obtener el mayor número de viviendas en el plazo más corto posible³⁹⁰. Lo afirma VILLASANTE que, junto a una grave incapacidad de la Administración para gestionar la operación, *"el protagonismo absoluto de los vecinos obedece, en buena parte a la parálisis de una administración por completo desbordada. Se produce una especie de vacío de poder en el campo de la gestión, la planificación, la elaboración de los censos,*

390 El papel que desempeñó la Administración en el desarrollo de la operación de remodelación se puede aclarar en base a las siguientes críticas expresadas en la literatura sobre el tema :

- *"El contexto político ha tenido también una gran transcendencia en la forma de desarrollarse los acontecimientos: el compromiso de llevar adelante la Remodelación es adquirido por el primer gobierno democrático. El equipo ministerial, liberal e inexperto, acepta la negociación y reconoce la necesidad de atender al problema, pero no dimensiona ni organiza adecuadamente la actuación, que había de ser levada a cabo por una Administración que se resiste a efectuarla, sobretudo por su excepcionalidad. Con el Gobierno socialista esta situación no va a verse modificada; la Administración sigue llevando «a rastras» una Operación excesivamente grande para aceptar sin más sus particularidades, pero también con la inercia reivindicativa suficiente como para que nadie, desde posiciones políticas, se atreva a interponer en su desarrollo. Sólo desde el momento en que se aprueba el R.D. 1133 / 84 y que tienen lugar las transferencias, la Administración Autónoma ha actuado de una manera más consecuente".* (VINUESA, Julio et. al. "La Operación ...", Op. cit. , p. 86)
- *"En (...) momentos claves el papel de la administración resulta determinante: al inicio del proceso de remodelación , aceptando las propuestas vecinales y sentando un marco de actuación, y en la implementación del mismo, marcando unos ritmos y rematando la operación en cuanto a dotaciones, servicios...etc. forzando incluso un modelo de gestión de éstos (...). Los problemas empiezan en el momento mismo en que se desciende al cómo afronta la Administración este reto. Lejos de despejar el camino, como hubiera sido deseable, se enfoca el proceso desde la indeterminación, la inseguridad creada por un marco jurídico tan peculiar e inestable como el que fija la Orden Comunicada; desde un principio se renunció a implementar un autentico programa de actuación, con plazos negociados, previsiones presupuestarias, instrumentos jurídicos adecuados."* (VILLASANTE, Tomás et. al. *Retrato...*, Op. cit. , p. 61)
- *(...) "en cada barrio es la iniciativa vecinal la que promueve, organiza, coordina y ejecuta a través de la Administración, que durante una buena parte del proceso más que llevar adelante un programa se limita a improvisar respuestas o soluciones al dictado de la presión social."* (VINUESA, Julio. "La Gestión ...", Op. cit., p. 24)
- *"la dejación de funciones de la administración, condujo a la asunción por parte de los vecinos de tareas y gestiones que excedían claramente al ámbito de la participación y que posteriormente serían utilizados como argumentos para calificarla de excesiva y pernicioso al responsabilizar a los vecinos de los problemas derivados de esta dejación institucional".* (HERNANDEZ, Eduardo. "Remodelación...", Op. cit., p. 62)

el diseño, que terminan por ocupar los propios vecinos a coste, eso sí, de vencer todo tipo de resistencias inerciales de quien, incapaz de ejecutar, ve con desconfianza que otro lo haga en su lugar."³⁹¹

En este sentido, como conclusión, cabe salientarse que **la participación de la población en el proceso no debe implicar en el alejamiento de la administración de sus competencias en la gestión de la intervención, sino que debe propiciar la complementariedad de las atribuciones de estos dos agentes, según su capacitación y competencias.**

En **Francia**, la política de recuperación llevada a cabo a partir de 1981 ha tenido un carácter bastante diferenciado de la política española, tanto por su diseminación en todo el territorio francés, como por la amplitud de intervenciones puestas en marcha.

Un condicionante de gran importancia en la concepción y desarrollo de la política francesa ha sido la consolidación de un **consenso entre el cuerpo técnico, académico y político sobre la gravedad de los problemas que se imponían a las periferias de las ciudades**³⁹².

A este consenso se sumó, como condicionante mayor, **la definición clara de una voluntad política de atacar a los problemas de las periferias, en especial de los *grands ensembles*, con una política amplia y efectiva.**

Esta voluntad política expresa se confirma en primer lugar por mantener a la recuperación de las periferias («*banlieues*») como política prioritaria del gobierno central por más de una década (desde 1984 - IX Plan, hasta 1998 - XI Plan).

En segundo lugar, esta voluntad política ha sido responsable por la **definición de objetivos claros, definidos con base en principios también claros, a los cuales se buscó amparar en una capacidad de gestión y de financiación compatible.**

Políticas anteriores a la década de los 80 han sido implantadas con vistas a la recuperación de los *grands ensembles*, no obstante pautadas casi que exclusivamente en la recuperación física de las viviendas y edificios. El reconocimiento de la ineficacia de este enfoque ha traído a la nueva política de los años 80 su principal principio: **atender a la globalidad de los problemas que se imponen a estos barrios.**

El tercer condicionante básico de la política ha sido, por tanto, la adopción del **principio de la globalidad**, que influyó sobremanera en todos los aspectos de la nueva política, que se extendió a los ámbitos urbano, edificatorio y de inserción socioeconómica del área y de su población. Las repercusiones de la adopción de este principio ha conllevado a una de las principales adquisiciones

³⁹¹ VILLASANTE, Tomás et. al. *Retrato...*, Op. cit., p. 61

³⁹² Este consenso no obstante fue resultado del impacto de las fuertes manifestaciones en la periferia de Lyon en 1981, que han dejado a descubierto un descontento que ya venía de los años 70.

de esta política: **la posibilidad de articulación de las políticas de vivienda, urbana, económica, social, de educación, salud y otras más, vinculadas a la mejora de las condiciones de vida en territorios específicos de las ciudades.**

De ello ha derivado la necesidad de garantizar el **partenariado** como base para el trabajo integrado de las distintas instituciones, agentes y niveles de gobierno implicados en los distintos ámbitos de esta política y una nueva **estructura administrativa** capaz de dar condiciones de funcionamiento a este trabajo integrado.

Esta estructura administrativa ha tenido en toda la dimensión de la política una característica básica: **la creación de una estructura paralela a la administración tradicional, con el objetivo de agilizar los procedimientos y garantizar la calidad a las intervenciones.** A pesar de esta característica marcante y constante, cuatro momentos diferenciados se pueden constatar en la evolución de esta estructura administrativa.

En un primer momento, la política considerada experimental (los 23 barrios-piloto) se ha basado, al nivel del gobierno central por una «administración de misión», compuesta por tres Misiones (Bonnemaison, Schwartz y Dubedout), y una Comisión Nacional (CNDSQ) que integraba todos los interesados y responsables de esta política. Esta estructura al nivel central hacía el puente directo con el municipio, instancia responsable por la puesta en marcha de las acciones. Al nivel local, el partenariado era garantizado por la creación de una Comisión Local coordinada por un Jefe de Proyecto.

En un segundo momento, a partir de la consolidación de la descentralización administrativa francesa un nuevo impulso se ha dado a la recuperación de los *grands ensembles*, que ha sido incluida en la política contratual que compatibilizaba y coordinaba la actuación de los diversos niveles de poder, distribuyendo las competencias en materia de la política de **Desarrollo Social de Barrios** entre el nivel central, regional y local.

El fortalecimiento de la política y la expansión de la misma en términos de número de barrios acogidos a ella ha dado lugar a dos otras etapas: el **Desarrollo Social Urbano**, que se dota de una estructura administrativa fortalecida al nivel del gobierno central por la disolución de las estructuras anteriores en la Delegación Interministerial para la Ciudad y el Desarrollo Social Urbano (DIV) y la creación de la CIV y CNV, como instancias de articulación también al nivel central; y finalmente la **Política de la Ciudad**, dónde un Ministerio de la Ciudad ha sido creado como instancia para coordinar e impulsar una política nacional de mayor amplitud.

Dimensión de la política de rehabilitación de viviendas en los barrios DSQ del IX Plan (1984-1988).

Numero total de viviendas rehabilitadas:	173.790
Patrimonio rehabilitado con relación al número total de viviendas de los barrios:	40%

PARQUE PRIVADO

Nº de viviendas rehabilitadas	Ayudas Públicas	Total de las Ayudas	Ayuda Media por vivienda
1.710	ANAH	76,81 MF*	44.918 F**
2.043	PAH	18,80 MF	9.202 F

PARQUE SOCIAL (HLM)

Obs: * Millones de Francos
 ** Francos

Fuentes de financiación:
 Estado: 2.277,48 MF (25%)
 Regiones: 725,07 MF (8,1%)
 Org. HLM y otros: 5.962,84MF (66,5%)

Nº de viviendas rehabilitadas	Montante de los trabajos	Coste medio por vivienda
170.037	8.965,39 MF	52.726 F

Fuente: DIV/DATAR. 148 Quartiers... Op. cit., p. 5.

CUADRO V

Las HLM en Francia y la rehabilitación de su patrimonio de viviendas sociales.

La institución HLM (Viviendas de Alquiler Moderado / *Habitation a Loyer Modéré*), creada en 1950, ha sido elemento básico en las políticas de construcción de los *grands ensembles* franceses.

La importancia del parque producido por los organismos HLM es muy grande: en Francia una familia sobre cuatro vive en una vivienda realizada por un organismo HLM.

Un expresivo parque de viviendas sociales se ha constituido, dónde el régimen de tenencia de las viviendas ha sido el alquiler y el acceso social a la propiedad, no obstante el primer con mucho mayor amplitud: cerca de 3 millones de viviendas en alquiler y de 1,25 millón de viviendas en propiedad.

Por otro lado, los organismos HLM pueden atender a diferentes modelos, con vocaciones especializadas, de los cuales dos son los más importantes: los Oficios Públicos (*Offices Publics d'HLM*) como establecimientos públicos de carácter administrativo, creados por los municipios o departamentos, de los

cuales dependen, atendiendo a sus políticas publicas de viviendas y construyendo principalmente viviendas en locación social; y las Sociedades Anónimas HLM (*Sociétés Anonymes d'HLM*), de derecho privado, mas sometidas también a la reglamentación específica HLM, éstas en su origen estaban muy vinculadas a la producción de viviendas en alquiler, no obstante, en la actualidad han ampliado sus acciones también al acceso a la propiedad y a actividades del turismo social.

La degradación que alcanzó el parque de viviendas HLM en algunos de los *grands ensembles* sumados a otros factores de orden social y económico han llevado a acoger a muchos de ellos a las políticas de recuperación llevadas a cabo a partir de los años 80. A pesar de las políticas DSQ, DSU y la Política de la Ciudad también atender a barrios periféricos de otros tipos y orígenes, la primacía de barrios constituidos de HLM es incontestable (entre los barrios acogidos al X Plan, el 71% de ellos eran barrios HLM).

La rehabilitación de las viviendas desde el principio fue definida como acción prioritaria dentro de la política de recuperación de los *grands*

ensembles y barrios desfavorecidos, a la cual se han dado una serie de incentivos.

El Estado creó una financiación especial para la rehabilitación del parque de viviendas HLM, la PALULOS - Primas para la Mejora de las Viviendas en Alquiler y de Ocupación Social(1), que comporta una subvención del Estado de 20% (que en casos excepcionales puede llegar a 40%) de los trabajos (no obstante atendiendo a un techo máximo establecido por vivienda), y da derecho a un préstamo complementario de la CDC (*Caisse des Dépôts et Consignations*) o de otras Cajas de Ahorro con una tasa preferencial (2). Otras subvenciones pueden ser también acordadas con las Administraciones Regionales cuando la rehabilitación está coordinada con las políticas de recuperación de los *grands ensembles* acogidas en los Contratos de Plan firmados entre el Estado y las Regiones (3).

Las operaciones de rehabilitación de las viviendas conllevan a un aumento del alquiler que puede alcanzar un máximo de 25 % abajo del techo máximo autorizado y abren el derecho a los inquilinos a una ayuda denominada APL - Ayuda Personalizada a la Vivienda(4), a partir

de una convención firmada entre organismo HLM y el Estado. Este sistema ha permitido aumentar sensiblemente el alquiler de las viviendas rehabilitadas, no obstante, el esencial del aumento es compensado por la APL y las economías en las tasas de condominio y calefacción resultantes de las obras emprendidas.

Si la convención HLM-Estado a partir de la rehabilitación permite aumentar las recetas de los organismos HLM, ella comporta también efectos perversos. La composición sociológica de los *grands ensembles* de HLM fue modificada más frecuentemente en el sentido de excluir a los inquilinos con ingresos medios, que no acceden a la APL para compensar a la alta del alquiler. Además, para el Estado, la convención contribuye fuertemente al aumento de las desamparas con la APL, a la vez que los organismos HLM se hacen más frágiles en la medida que la solvabilidad de sus inquilinos depende cada vez más de la APL.

La participación de los organismos HLM en las políticas locales de recuperación de los barrios se da a partir de la inserción del mismo en la Comisión Local, haciendose un *partner* indispensable desde la

preparación de la operación, por sus conocimientos con relación a la situación del patrimonio de viviendas, de las características y problemas urbanos y de las características básicas de la población residente.

El grado de participación de los organismos HLM ha variado según cada realidad local, no obstante su acción ha sido pautada en cinco prioridades (5): recualificar el patrimonio, el edificio y el espacio; adaptar la gestión para mejorar el servicio prestado a los habitantes; equilibrar el poblamiento del barrio; participar en las acciones de desarrollo económico y social del barrio (p. ej. contratando los residentes para obras y promoviendo su capacitación) e informar sobre el barrio.

Notas:

- (1) Prime à Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale.
- (2) Para el parque de viviendas en propiedad el Estado ofrece las PAH (Primas para la Mejora del Hábitat) para los propietarios ocupantes y la ANAH (Agencia Nacional para la Mejora del Hábitat) ofrece préstamos a los propietarios que alquilan sus viviendas (Ver recuadro).
- (3) Los créditos PALULOS no son contractualizados, sino que son cedidos directamente del Estado a los organismos HLM. No obstante el valor

convencionado consta en el contrato de plan solamente como indicativo para el cálculo de las contrapartidas regionales y locales.

- (4) La APL (*Aide Personnalisée au Logement*) fue creada en la reforma de la financiación a la vivienda en 1977, para sustituir a la ayuda a la piedra, constituyendo un beneficio directo a las familias beneficiarias en función de su situación personal.
- (5) Cf. CREPAH / UNFOHLM. Développement... Op. cit.

Fuentes:

COMISSARIAT GENERAL DU PLAN / COMITE INTERMINISTERIEL DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES. La réhabilitation de l'habitat social. Rapport d'évaluation. Paris, La Documentation Française, 1993.

CREPAH/UNFOHLM. Développement Social des Quartiers: Un enjeu pour les HLM. s.l.,VILLE / UNFOHLM, avril 1991.

DATAR / DIV. 148 Quartiers. Bilan des contrats de développement social des quartiers du IX Plan 1984 / 1988. Paris, 1990.

DREIF et al. Réhabilitation du Parc Locatif Social en Ile de France. 1978-1986. Cout et Financement des Travaux. Paris, 1988.

QUINTET, Domo. Les HLM: Approches sociales, économiques et juridiques. s.l., ADES, 1988.

Se puede concluir que la **estructura administrativa** y de articulación de los distintos niveles de poder que tienen incidencia en las políticas implementadas desde 1981 hasta los años 90 **ha ido evolucionando y haciéndose más fortalecida en la medida en que la extensión de la política ha aumentado, tanto por el número de barrios acogidos, como por el aumento de presupuestos destinados a esta política y por la evolución de los enfoques y estrategias de acción**, que pasaron desde una acción volcada hacia el barrio hasta acciones más amplias al nivel de la ciudad y de la aglomeración.

A pesar de la política francesa de recuperación de los *grands ensembles* y periferias de las ciudades haber sido estructurada para atender a diversas realidades y problemas que inciden en estos barrios, **la política de rehabilitación de las viviendas ha sido siempre un elemento importante dentro de esta política pautada en la mejora de vida en estos barrios.**

Además de las precarias condiciones de habitabilidad de un amplio sector del parque de viviendas sociales en Francia, un importante condicionante ha dado fuerza e impulso a la política de rehabilitación: **el régimen de acceso de las viviendas, básicamente constituido del alquiler social, hacía con que la rehabilitación fuera del interés de los organismos gestores por la valorización del patrimonio que ella conlleva** (Ver CUADRO V).

La existencia de una financiación específica, la PALULOS, vinculada a la posibilidad de un aumento de alquiler, ha hecho con que la rehabilitación de las viviendas se hiciera una ocasión privilegiada y estratégica de **reverter el imagen negativo de estas áreas y de hacer las viviendas más atractivas frente a la demanda**, a la vez que se buscaba **sanear los problemas económicos de los organismos** generados por viviendas vacantes, dificultad de realquilar las viviendas, retraso de alquileres, degradaciones, etc.

A pesar de la existencia de proyectos de buena calidad, como se verá en el capítulo siguiente, un estudio global sobre los resultados de la rehabilitación de las viviendas sociales en Francia ha producido, paradójicamente, una evaluación no muy favorable al cuadro general de esta política³⁹³, concluyendo que:

- se alcanzó una indispensable puesta al nivel de los edificios, sin embargo con respuestas no siempre bien adaptadas a una acción que no es solamente de naturaleza técnica;
- los trabajos fueron definidos mucho más en función del punto de vista del organismo gestor que en función de las necesidades de los inquilinos;

³⁹³ Para mayores detalles ver COMISSARIAT GENERAL DU PLAN / COMITE INTERMINISTERIEL DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES. La réhabilitation de l'habitat social. Rapport d'évaluation. Paris, La Documentation Française, 1993.

- se alcanzó una diversidad de operaciones de rehabilitación, cuyas intervenciones ejemplares fueron el resultado de una transformación de las prácticas de los organismos;
- la política de rehabilitación, en general, ha contribuido poco para la mejora de la calidad arquitectural y urbana de los *grands ensembles*.

Independientemente de la calidad final de las obras de rehabilitación (que en algunos casos no han pasado de un simple maquillaje), para los organismos gestores los resultados han sido siempre positivos, una vez que el aumento del alquiler estaba garantizado, las tasas de vacancia han bajado y una serie de acciones visando a una mejora de la calidad de vida urbana y social han sido puestas en marcha por los dispositivos municipales DSQ, DSU o Contratos de Ciudad.

Una consecuencia desfavorable de la política de rehabilitación ha sido constatada con relación a efectos perversos de la Ayuda Personalizada a la Vivienda (APL) conjugada a la rehabilitación de los edificios³⁹⁴: la rehabilitación llevada a cabo por muchos años, y singularmente en el cuadro del IX Plan (1984-1989), ha llevado al aumento de los alquileres en las HLM y a la definición de la APL como una ayuda para la compensación de este aumento. Los alquileres se han hecho insuportables para las familias que no tienen acceso a la APL debido al montante de sus ingresos (estas familias se constituyen especialmente de personas mayores cuyos hijos han dejado el hogar paterno), les obligando a partir en busca de alquileres más bajos. Estas personas, en su mayoría constituyen una parte importante de la «memoria» del barrio, aumentando el desarraigo social. Por otro lado, la llegada de familias más pobres, que por la ayuda de la APL pueden arcar con los nuevos alquileres intensifica la concentración de familias desfavorecidas y no favorece el cambio de imagen y el aumento de la cohesión e integración social en estos barrios.

El interés en la rehabilitación de las viviendas por parte de los organismos HLM, no obstante, no han conllevado en todas las áreas a una participación efectiva de los mismos en la Comisión Local que desarrolla las acciones más amplias, al nivel urbano, social y económico, dificultando la articulación de la rehabilitación de las viviendas con estas políticas. En muchos barrios, como es el caso de **Le Val Fourré**, en Mantes-la-Jolie, los trabajos de la rehabilitación han sido llevados a cabo con mucha antelación y sin coordinación con las otras acciones y, pasado poco tiempo de su finalización, la no superación del ambiente social negativo en el barrio ha llevado a nuevas degradaciones y vandalismos.

Las diferencias en cuanto al tiempo necesario para la puesta en marcha de las acciones más técnicas y restringidas de la recuperación física de las viviendas con relación a otras acciones más complejas, como por ejemplo la puesta en

³⁹⁴ DELARUE, Jean Marie. Banlieues en... Op. cit., p. 41-42 (Ver también el CUADRO V)

marcha de un proyecto urbano, o con ritmos de implementación y de resultados de más largo plazo, como por ejemplo las acciones de ámbito social, ha dificultado la articulación de estas políticas.

En este sentido, las **dificultades en cuanto a la puesta en marcha del partenariado al nivel local** se han hecho sentir con relación no sólo a la participación de los organismos HLM, sino también, en el sentido de coordinar los objetivos, estrategias y acciones de los diversos órganos públicos implicados en las políticas y de facilitar un trabajo coordinado de profesionales de distintas formaciones.