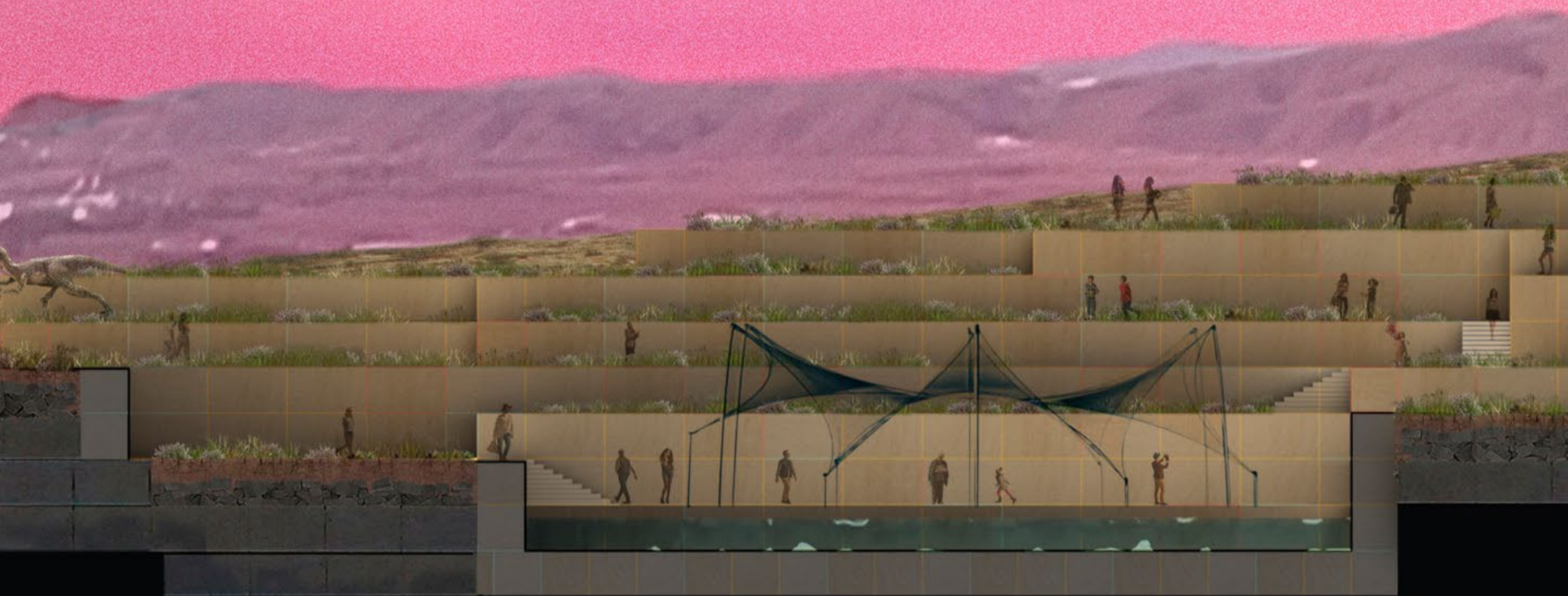


REVISTARQUIS / 10



Ciudad y Territorio

La rehabilitación urbana como integración en la ciudad

Modelo de análisis desde la experiencia española

MSc. Ángela Matesanz Parellada, Arquitecta

Invitada internacional

Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio (ETSAM/UPM), España

angela.matesanz@upm.es

Dr. Agustín Hernández Aja, Arquitecto

Invitado internacional

Director de Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio (ETSAM/UPM)

agustin.hernandez@upm.es

Recibido: marzo del 2016

Aceptado: noviembre del 2016

Ángela Matesanz Parellada

Arquitecta, Máster en Planeamiento Urbano y Territorial por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Actualmente desarrolla su tesis doctoral *“Políticas urbanas y vulnerabilidad. Las dimensiones de la Regeneración Urbana Integrada en Barrios Vulnerables”*. Ha participado en diversas investigaciones, en el seno del Dpto. de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM, siendo la más reciente la “Estrategia para el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada. La intervención en las periferias españolas a través de las áreas de rehabilitación integral y el programa URBAN BIA2012-31905”, del Plan Nacional de I+D 2008-2011.

Agustín Hernández Aja

Doctor arquitecto, delegado del rector de la UPM en materia de “Urbanismo, Sostenibilidad y Movilidad Intercampus; director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid y miembro del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad. Ha dirigido trabajos como el Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables de 1991 y 2001, incluidos en el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana del Ministerio de Fomento de España, o el Análisis de Políticas de Rehabilitación y Regeneración Urbana, y es Investigador Principal de varios proyectos I+D+i sobre este tema.

Ciudad y Territorio
Investigación

Resumen

Desde Europa, en un contexto global de crisis económica, social y ambiental, agravado en el caso español por las consecuencias de la burbuja inmobiliaria, se preconiza la apuesta por la Regeneración Urbana Integrada enmarcada dentro de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MHAP, 2015). Aunque ambas estrategias tienen continuidad con el modelo de intervención urbana territorializada de enfoque integrado, impulsadas mediante programas de financiación europeos y dirigidas a barrios desfavorecidos, se incorpora la visión, hasta ahora poco visible, de la necesidad de considerar estas áreas como parte de una ciudad concebida como un todo y en la que resulta fundamental el equilibrio entre sus partes. Esta idea de la rehabilitación urbana como una herramienta de cohesión global, apenas tratada hasta ahora, precisa de un nuevo marco que permita evaluar los resultados de las acciones desarrolladas hasta la fecha, de forma que sus experiencias puedan servir de base para desarrollar nuevas propuestas.

Este artículo parte de la necesidad, urgente en el contexto español en el que se enmarca, de definir un nuevo modelo de rehabilitación urbana, que además de integrar las políticas sectoriales y la participación de todos los agentes, incluya el objetivo de la integración de los barrios en un modelo integrado de ciudad. Para ello, plantea un modelo de análisis del objetivo de integración que supere las metodologías, en muchos casos sectoriales, de las actuales políticas e intervención en barrios.

Palabras clave: áreas de rehabilitación; barrios vulnerables; política de vivienda.

Abstract

In the European context of economic, social and environmental crisis, we find the Spanish case where its context is hardly worse, as consequences of an economic model based on real estate market. From this point the European Union's commitment advocates the Integrated Urban Regeneration framed in the overall context of the strategy for Integrated Sustainable Urban Development (MHAP, 2015). Moreover, both strategies establish some continuity with the line of area-based urban interventions with integrated approach promoted by European programs and targeted on disadvantaged neighbourhoods. Equally the vision of the city as a whole and the necessary balance between its parts has been incorporated to them. This last issue, treated so far in a context with falling interest in planning, requires a new analysis framework to assess the actions taken and also to date and serve as a basis for developing new proposals.

Therefore, it is considered the urgency in defining a new model of urban rehabilitation in Spain, which integrates sectoral policies and the (real) participation of all actors, so that, the paper will be based on the need of the neighbourhood's integration into the city. It is also purposed a possible base of analysis for such integration, which might improve or get over the current urban policy interventions in neighbourhoods.

Keywords: *area-based policies; distressed areas; housing policy.*

La rehabilitación urbana como integración en la ciudad¹

Modelo de análisis desde la experiencia española

Ángela Matesanz Parellada

Agustín Hernández Aja

Introducción

En España, en donde se enmarca el contenido de este artículo, el urbanismo de las últimas décadas se ha caracterizado por su perfil expansivo, indisociablemente ligado a la producción masiva de vivienda y a distintas burbujas inmobiliarias. El estallido de la última de ellas y la crisis económica de 2008 vinculada a esta, puso en evidencia la necesidad de iniciar un cambio de rumbo al visibilizarse la insostenibilidad del sistema, tanto desde el punto de vista económico, como del consumo de recursos, o del aumento de las desigualdades. La rehabilitación urbana o, como ha empezado a llamarse al utilizar un neologismo europeo, la Regeneración Urbana Integrada (RUI), ha ganado peso en el discurso, tanto académico como administrativo, pero ha tenido un desarrollo mucho más discreto en su aplicación en intervenciones y proyectos. La RUI, más allá de la multiplicación de simposios, seminarios y publicaciones, se materializó a nivel estatal en nuevos desarrollos legislativos, como la *Ley 2/2011 de Economía Sostenible*, la posterior *Ley 8/2013 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* y el *Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*. Mientras, parte de las operaciones, planes y programas de rehabilitación que se habían estado desarrollando de forma minoritaria, conviviendo con la burbuja inmobiliaria, vieron frenada o reducida su financiación y, por lo tanto, su actividad.

Esta vuelta obligada a la ciudad consolidada se encuentra enmarcada, en el caso español, en un contexto europeo caracterizado por la aparición, en 2007, de la *Carta de Leipzig* -que apuntaba la necesaria atención a los barrios desfavorecidos-, por la firma, en 2010, de la Declaración de Toledo -que proponía la RUI como posible

1 Este artículo se ha desarrollado en el marco de la tesis “Políticas Urbanas y vulnerabilidad. La Rehabilitación Urbana Integrada en Barrios vulnerables” vinculada al proyecto del Plan Nacional I+D+i 2012-2015. “Estrategia de evaluación y diseño de planes y programas de Regeneración Urbana Integrada”, y se basa en la publicación resultado de este, Hernández Aja, A.(Dir) (2015). *Recuperando la ciudad. Estrategia de evaluación y diseño de planes y programas de Regeneración Urbana Integrada*. Plan Nacional I+D+i. Proyecto BIA2012-31905. ISBN: 978-84-9728-5585-1.

respuesta- y por la aprobación, en 2014, de las últimas normas para la inversión en la política de cohesión -que apuesta por el Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (DUSI). En dicho contexto, podría decirse que el discurso sobre rehabilitación urbana reflejado en la legislación española se ha orientado hacia el modelo europeo, caracterizado por una cierta ambigüedad y por la importancia de la economía, aunque con características propias marcadas por el importante peso de la eficiencia energética (por sus “posibilidades de dinamizar la economía”) y por predominar un modelo que busca la reconversión del sistema inmobiliario sustituyendo la obra nueva por una rehabilitación apoyada en el discurso de la RUI (Matesanz y Castrillo, 2015).

1. Regeneración Urbana Integrada frente Desarrollo Urbano Sostenible Integrado

En el marco europeo, una de las principales novedades es que las actuaciones urbanas han pasado a denominarse actuaciones de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI) y que durante el periodo de programación 2014-2020, las entidades locales que quieran cofinanciar actuaciones de mejora urbana con fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), precisan de la existencia de una Estrategias del Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI), *“que sirva de marco de referencia territorial y sectorial para la propia definición, desarrollo y evaluación de tales actuaciones”* (MHAP, 2014).

Aunque en la cultura urbanística española, desarrollo urbano -extensión y crecimiento de nueva ciudad- y “regeneración urbana” -recuperación o reutilización de la ciudad existente- pueden considerarse antónimos, tal y como se puede extraer de la más reciente documentación europea, las EDUSI, aunque enmarcadas necesariamente en el contexto del área urbana, mantienen los planteamientos de la RUI, que refleja los principios de la “nueva generación” de programas de intervención territorializados (area-based) en barrios desfavorecidos o vulnerables, evolución de los programas de rehabilitación urbana desarrollados por la UE desde finales de los ochenta (Tosics y López, 2010).

Según se puede extraer de la Declaración de Toledo, esos planteamientos de la RUI incorporan:

- La integración de las áreas, relativa al enfoque multisectorial que plantea el paso de las operaciones sectoriales a otras más complejas en las que se aprovechen las sinergias entre las distintas áreas.

- La integración de los agentes, basada en la coordinación vertical entre las distintas administraciones, y horizontal, entre los distintos agentes con “interés” en el área (tanto dentro de la administración entre los responsables de los distintos departamentos y áreas sectoriales, como entre la administración, los vecinos y vecinas, el tercer sector, y el sector económico).
- La integración en la ciudad², entendida como un organismo unitario en el que se debe atender y considerar a todas sus partes.

Este último punto, supone tanto una novedad respecto a los programas previos de intervención en barrios, como la línea de continuidad que mantienen y desarrollan los últimos planteamientos establecidos por el DUSI. La introducción y consolidación de esta novedad coincide con el punto de encuentro de dos cuestiones ampliamente debatidas en el contexto europeo: la necesidad de la política territorial (o metropolitana) y la pertinencia o no, a la vista de sus resultados, de las políticas basadas en la intervención territorializada en áreas delimitadas³.

Por un lado, las ciudades se han transformado totalmente en el contexto globalizado, multiplicándose las aproximaciones que intentan delimitar y definir la “nueva ciudad metropolitana” en el marco de las nuevas relaciones entre trabajo, vivienda y movilidad (Feria, 2011). Dicha transformación ha devuelto a un primer plano en contexto europeo, con herramientas como las EDUSIs, la importancia de la cooperación entre las ciudades y sus áreas metropolitanas, que había perdido interés a partir de los años noventa, tras un cierto auge en las décadas previas (Tosics y López, 2010).

Por otro lado, la hegemonía, desde los años noventa, de las políticas de intervención territorializadas en barrios delimitados (area-based) ha llevado a que estas y las consecuencias de su aplicación sean ampliamente discutidas. Los defensores de este tipo de actuaciones, mayoritarias en los programas de lucha contra la pobreza y desigualdad, argumentan que son necesarias para corregir el funcionamiento de los mercados y empoderar a sus habitantes, facilitando su acceso al mercado laboral y su integración social. Las críticas, que pueden resumirse en que se trata de una política que aborda las consecuencias y no las causas de los problemas de estos barrios (Atkinson y Kintrea, 2001), se apoyan en múltiples argumentos como que, la selección de áreas con mayores problemas lleva a otras igualmente vulnerables, pero con índices algo mejores, a no recibir ayudas, o que únicamente desplazan los problemas

2 Aunque se emplea el término “ciudad” en el artículo, por ser el usado en la Declaración de Toledo y por resultar fácilmente identificable con un conjunto de elementos sociales, culturales, económicos y políticos, se parte de su concepto territorial y funcional más amplio, coincidente con la realidad actual del término “área urbana o funcional”.

3 Area-based: término anglosajón referido a las políticas en las que la intervención concentra los recursos en un espacio delimitado previamente.

de un lado a otro de la ciudad. Otros, más críticos, discuten los objetivos reales de las actuaciones y entienden, como Smith (2008), que la Regeneración Urbana, puede llegar a considerarse como un sinónimo de gentrificación.

2. Contexto español

Aunque en el contexto europeo sí se pueden encontrar algunas tendencias comunes en países como Reino Unido o Francia, que han tenido una fuerte influencia en el desarrollo de los programas europeos de intervención (De Gregorio, 2012), no se puede considerar que haya habido una homogeneidad en el desarrollo de las políticas de rehabilitación urbana y ni siquiera se puede decir que haya un entendimiento común del tipo de actuaciones a las que responde esta práctica (IUUV, 2010), teniendo el caso español sus propias particularidades.

En España, aunque en ocasiones se habla de la RUI como un concepto totalmente novedoso, existe una larga tradición de intervención en la ciudad consolidada. La rehabilitación urbana, entendida como la recuperación de la ciudad existente, nació como tal a finales de los setenta, principios de los ochenta, en un contexto caracterizado por una fuerte movilización social y política. Los primeros planes de rehabilitación urbana, influidos por el derecho a la ciudad promulgado por la sociología marxista francesa, y su “restauración” en el marco del urbanismo de la austeridad italiano, llegaron de la mano de los planes generales de ordenación urbana desarrollados por los primeros ayuntamientos democráticos. Surgió así, estrechamente ligada al planeamiento y a la visión de ciudad, pero también a la mejora de las infraestructuras y la edificación, que, en el caso de muchos cascos históricos, resultaba urgente.

Sin embargo, a pesar de este punto de partida, bien fuera porque las herramientas de actuación y financiación creadas para su desarrollo se basaron en la delimitación de áreas de rehabilitación –posiblemente herederas de la conservación–destrucción de épocas anteriores– (Castrillo, 2013), bien fuera por un cambio en la cultura urbanística –caracterizado por el triunfo del diseño y la arquitectura frente al planeamiento– (Terán, 1984), en un contexto de cambio de ciclo económico, la rehabilitación pasó a ser una práctica minoritaria y a perder la visión global de ciudad, a la vez que el planeamiento ganaba descrédito.

Esta línea de pérdida de interés por el planeamiento se mantuvo a lo largo de los años noventa, cuando llegaron a España los primeros programas europeos de intervención en barrios que, desarrollados de forma paralela y en algunos casos conjunta a los

planes de rehabilitación tradicionales, empezaron a introducir el ideario comunitario de las operaciones territorializadas en áreas entendidas como vulnerables con enfoque integrado. Demostrada la incapacidad de las actuaciones físicas, urbanísticas o edificatorias, de resolver otros problemas de distinta naturaleza, se comenzaron a incorporar acciones sectoriales (sociales, económicas, medioambientales, etc.), complementarias a las desarrolladas en el barrio, o se plantearon, al menos en el discurso, acciones integrales, a la vez que las acciones ligadas al planeamiento perdieron fuerza (ver Figura 1).

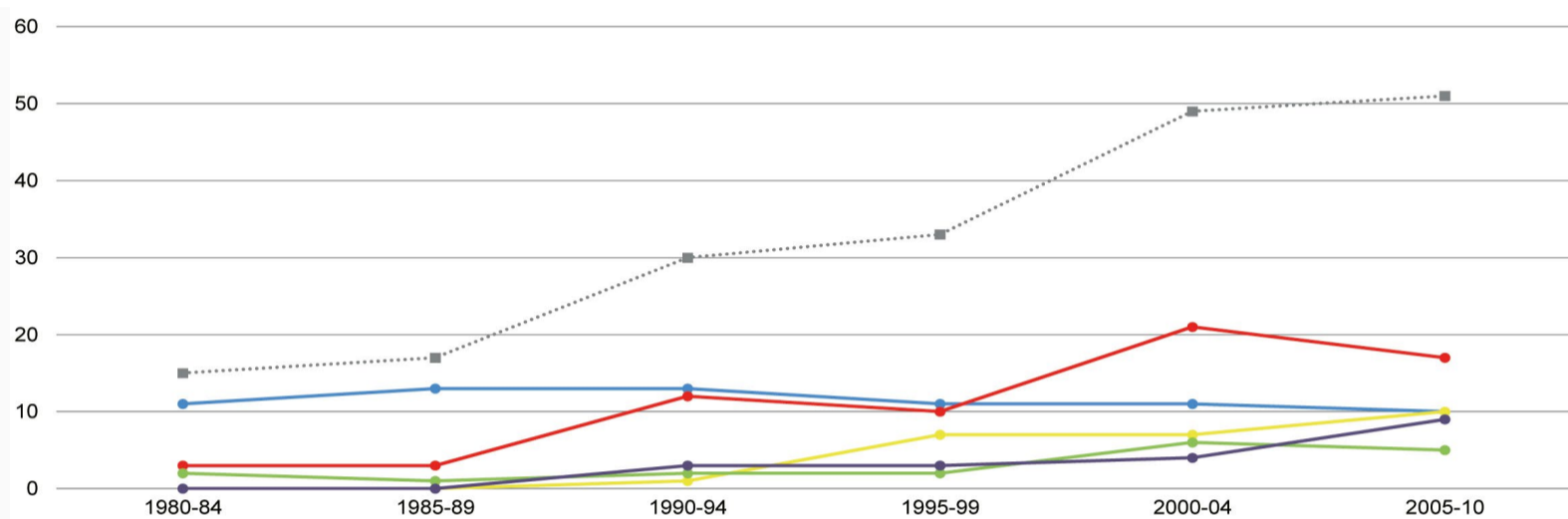


Figura 1. Nº de planes /programas por área y año (cada 5 años) desarrollados en los 20 casos analizados. Fuente: Matesanz y Hernández (2014).

3. La recuperación de la ciudad como modelo

Más allá de la adopción de “la moda” de la rehabilitación y regeneración urbana, tradicional en el momento contra-cíclico en el que se encuentra el sector inmobiliario, no puede obviarse la necesidad urgente de un cambio de modelo que opte por la recuperación y reutilización de lo existente desde una nueva óptica y formas de hacer, que entre sus objetivos tengan la disminución de las desigualdades y de la segregación urbana. Sin un marco político que, partiendo de estos objetivos, busque la integración urbana en un marco territorial más amplio, no se podrán alcanzar más que objetivos parciales. Las áreas urbanas, los barrios, objeto de rehabilitación necesitan estar incorporados, desde el primer momento, al planeamiento del área urbana como pieza de un conjunto que ha de buscar el reequilibrio de la ciudad tanto en términos físico-sociales (eliminación de las desigualdades urbanas dentro de la ciudad) como ecológicos (cerrando los ciclos de energía y materiales).

Ante esta idea, coincidente con la de la UE (2010), de que el modelo pasa necesariamente por incorporar como objetivo el reequilibrio en la ciudad a través de la integración

urbana, resulta fundamental plantearse a qué se refiere y cuáles son sus dimensiones. Sin embargo, mientras podemos encontrar amplia literatura académica acerca de la integración y exclusión social, sobre su territorialización en los estudios de segregación y vulnerabilidad urbana, o sobre la integración de áreas y agentes en la RUI, no resulta fácil encontrar la misma intensidad de estudios que hayan tratado el tema de la integración urbana (Tosic y López, 2010).

Frente a esta carencia, considerando la ciudad como una asociación que combina elementos diferentes afectados y relacionados entre sí y apoyándonos en los problemas de integración detectados en el conjunto de Barrios Vulnerables delimitados en España, planteamos una nueva propuesta de análisis de la integración a través de cuatro dimensiones:

- La integración física
- La integración funcional
- La integración ambiental y ecológica
- La integración política y social

Es a partir del análisis de la complementariedad de estas dimensiones en el proyecto de integración urbana-rehabilitación espacial del área como conseguiremos que la suma de planes y proyectos sectoriales confluyan en el objetivo común de hacer ciudad.

3.1. Integración física

Tal y como lo entendemos, un proyecto de Regeneración Urbana Integrada tiene, entre sus objetivos clave, reducir la segregación urbana, lo que incluye necesariamente la intervención sobre la “exclusión física” de los barrios. Esta puede producirse por la existencia de una realidad física “tangibile” que limita de forma bidireccional la accesibilidad entre el barrio y el resto de la ciudad, que no sólo crea una situación de exclusión física sino que conlleva el desconocimiento del barrio y en ocasiones su estigmatización. A esto se suma que la falta de interconexión con el resto de la ciudad conlleva la falta de acceso a los servicios y actividades de mayor calidad, y por tanto, una reducción de los derechos ciudadanos de sus habitantes.

Este factor, vinculado en muchas ocasiones al origen del barrio y a su posición en el conjunto de la ciudad, y relacionado con la exclusión residencial, aparece como una constante en los Barrios Vulnerables detectados por el *Análisis urbanístico de Barrios*

Vulnerables (Hernández et al., 2010). Según el análisis urbanístico, un importante número de barrios presentaba problemas de aislamiento respecto al resto de la ciudad, mayoritariamente debido a la existencia de barreras físicas o vacíos urbanos, pero con un alto porcentaje con falta de conexión por transporte público. El análisis estadístico, mostró que en un 35% de los barrios delimitados, su población consideraba que en el entorno de su vivienda había malas comunicaciones. Aunque estos barrios se correspondían en parte (un 33% del dato anterior) con promociones de vivienda situadas en la periferia (de los periodos 40-60, 60-75 y 75-90), muchos de ellos, eran periferias mixtas (20%) y parcelaciones periféricas (25%), convertidas, en algunos casos, en periferias interiores, atrapadas en una zona interior y adquiriendo una condición de límite (Kapstein, 2010).

Ante este tipo de situaciones, reconocibles y reconocidas, se han consolidado entre los modos de intervención las operaciones destinadas a la mejora de la conexión del barrio con el resto de la ciudad. Este tipo de acciones, que además de la eliminación o superación de las barreras urbanas buscan establecer o re-establecer la continuidad urbana con los tejidos adyacentes, han agrupado a una cierta variedad de actuaciones que van desde recuperar espacios en desuso, aumentar o intensificar las líneas de transporte existente, realizar obras de infraestructura de muy diferente alcance y escala, hasta “abrir” el barrio demoliendo parte de la edificación. Sólo estas últimas, aquellas de mayor escala y alcance, plantean necesariamente la modificación del planeamiento o la relación con una visión superior de escala de ciudad.

Estas últimas han tenido cierto peso en políticas consolidadas de intervención en barrios, como la *Politique de la Ville* francesa, en la que operaciones destinadas a la “apertura” del barrio (désenclavement) pasaron a ocupar una posición central en el conjunto de acciones urbanas de dicha política a partir de los años noventa (Lelévrier, 2013), vinculadas tanto a una mayor transformación (con demoliciones, cambio del espacio público y reorganización de la estructura) como a parte de las consecuencias negativas (desplazamiento de la población, encarecimiento de precios, etc.) argumentadas por los críticos de las políticas territorializadas en áreas.

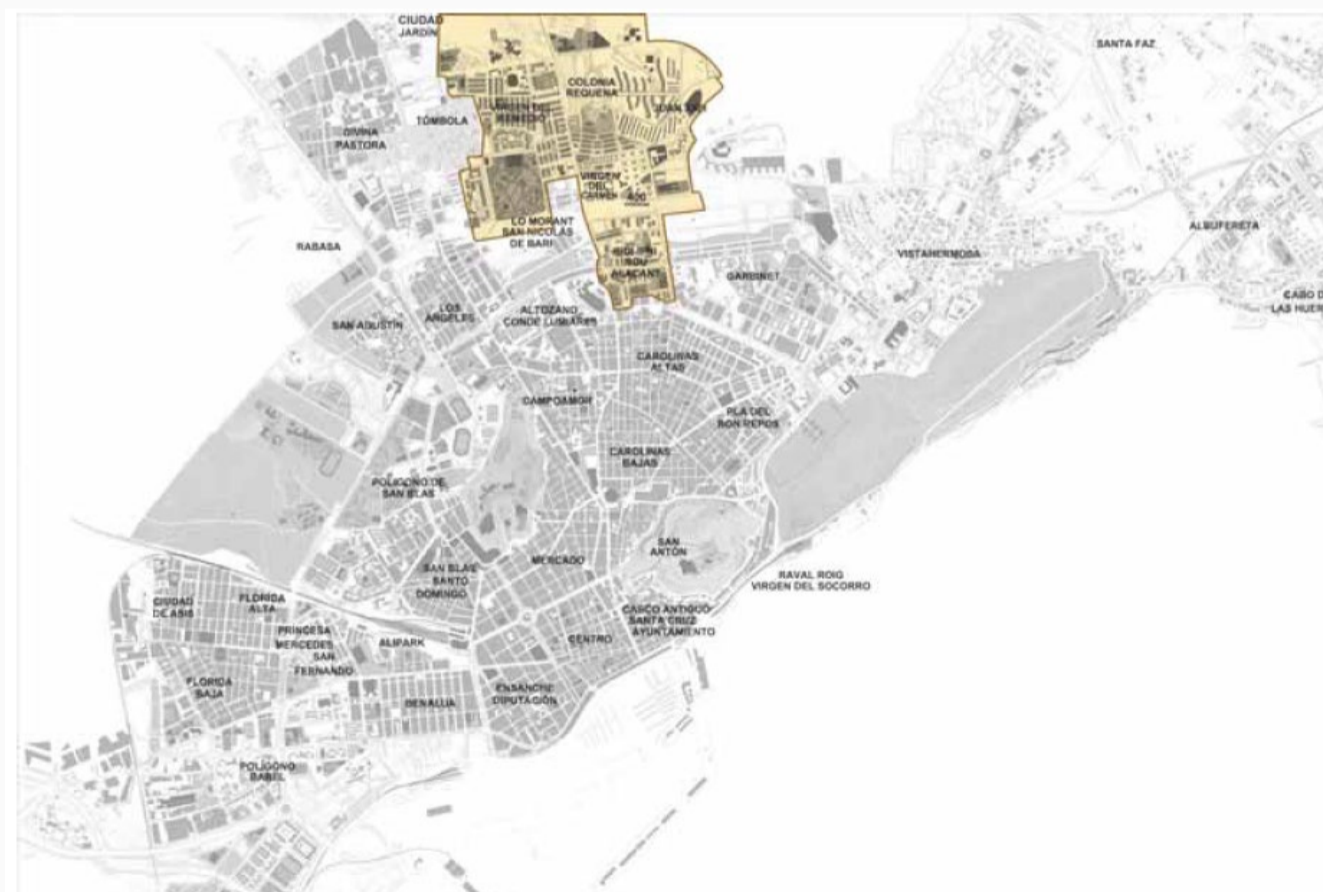


Figura 2 y 3. Barrios del Norte de Alicante “apertura” del área gracias a la incorporación de una nueva línea de tranvía. Fuente: Ayuntamiento de Alicante, 2008.

3.2. Integración funcional

La integración en la ciudad, además de depender de su situación y conexión física con el resto, depende del papel desarrollado en el conjunto global y de la relación funcional que establece con los otros elementos del grupo. La función de cada una de las piezas en el conjunto de la ciudad depende de un gran número de variables, pero consideramos en su definición que está indisolublemente ligada a su uso característico, a la complejidad y variedad de usos y actividades- tanto de dicha pieza como del sistema en general- y a la estructura del área urbana/metropolitana.

La monofuncionalidad de muchos barrios residenciales creados en la periferia, así como la pérdida de actividades, población y funciones de los centros históricos, han sido frecuentemente enunciadas como posibles causas o como elementos que han favorecido el empeoramiento de la situación de dichos barrios.

La mejora de esta cuestión, relativa, por un lado, a la falta de variedad y/o complejidad en la propia pieza y, por otro, a la función que esta tiene en el conjunto global, aunque se ha mencionado o incluido en algunos planes, ha sido obviada por otros, llegando incluso a generar algunas intervenciones de rehabilitación el efecto contrario (por ejemplo, en la terciarización de algunos centros históricos). Considerando que la variedad resulta una cualidad favorecedora de la integración y de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos de estos barrios, se atiende en este caso a la complejidad de todos sus aspectos (González, 2015): variedad contextual (relativa a la articulación en el ámbito urbano), variedad de actividades (vinculada a la mezcla de usos), variedad del soporte físico (diversidad en los tejidos urbanos: tipologías, viario y zonas verdes, dotaciones) y variedad social y cultural (relativa a las características de la estructura social). En el caso de la integración funcional, resulta de especial interés la variedad contextual y la relación en la articulación establecida con el conjunto de la ciudad a través de la estructura de usos, la estructura de dotaciones y espacios libres, y las infraestructuras y comunicaciones, que más allá de romper con el aislamiento físico, conviertan al barrio en una pieza más.

Aunque, por el tipo de políticas urbanas predominantes, resulta difícil encontrar acciones desarrolladas que planteen dicha integración de forma global, sí encontramos algunas acciones sectoriales, orientadas a la introducción de nuevas actividades o equipamientos. Por ejemplo, en países como Francia o Reino Unido se han desarrollado en el marco de programas territorializados en áreas delimitadas (area-based), aunque no siempre con buenos resultados, algunas acciones relacionadas con la incorporación de actividades económicas en barrios residenciales mediante la creación de zonas

francas, en las que a través de una serie de exenciones fiscales se trataba de favorecer la implantación de nuevas empresas y/o equipamientos.

Las acciones que harían posible y completa dicha integración funcional se articulan, en el caso español, mediante el planeamiento municipal de carácter general, encargado del establecimiento de las determinaciones de ordenación general y ordenación detallada para el suelo urbano.



Figura 4. Introducción de nuevos usos comerciales en el barrio de La Duchère (Lyon / Francia). Fuente: Agustín Hernández Aja. Lyon, 2015.

3.3. Integración ambiental o ecológica

Frente a la visión extendida de la posibilidad de consumo ilimitado, apoyado en un espejismo de abundantes recursos, las ciudades y los barrios, en el contexto actual de dependencia exterior en la obtención y en la gestión de los recursos y deshechos, precisan nuevos planteamientos que, partiendo del estado real del medio ambiente del área y del funcionamiento de su metabolismo urbano, busquen el cierre de ciclos y la integración de todas las piezas en el ecosistema (Hernández, 2015).

A pesar de haber recibido, mayoritariamente, los aspectos medioambientales y ecológicos un trato marginal respecto a otros temas en las políticas de rehabilitación en España, los problemas vinculados a ellos aparecen como una constante en las áreas delimitadas en el Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables de España. Según el estudio urbanístico de los Barrios Vulnerables de 2001, un 87% de los barrios superaban la media estatal en la consideración de que el entorno de su vivienda sufría problemas de ruidos, un 74% superaban la media nacional en la que consideraba que existían problemas de contaminación y un 73% superaban la media nacional en población que apuntaba a la escasez de zonas verdes.

Más allá de estas cuestiones a las que se han orientado la mayor parte de las acciones “medio ambientales” desarrolladas en los programas de rehabilitación hasta la fecha, el estallido de la burbuja inmobiliaria en España ha evidenciado, con más claridad, otro tipo de problemas ligados a la falta de recursos y la desigual distribución de los mismos. La multiplicación de hogares en riesgo de pobreza energética, o con problemas para pagar todo tipo de suministros, ha llamado la atención sobre la necesidad de considerar la gestión de los flujos y recursos, que si bien pueden mejorarse parcialmente con medidas puntuales, no pueden gestionarse de forma sostenible sin la inclusión del barrio y sus soluciones en los ciclos del área metropolitana.

Si bien están apareciendo, en los últimos años en España, cada vez más iniciativas referidas o ligadas a la integración medioambiental, tanto desde la administración como desde la ciudadanía, como pueden ser los huertos urbanos, dicha integración requiere acciones de orden superior, que más allá de acciones puntuales articulen acciones a todas las escalas, permitiendo el cierre de ciclos buscados.



Figura 5 y 6. Recuperación río Arlos en el proyecto Urban Ciudades del acero /Huertos urbanos en Poble Nou (Barcelona).
Fuente: Carolina García Madruga, Avilés-Corvera, 2011/ Ángela Matesanz Parellada, Barcelona, 2015.

3.4. Integración política y social

Las brechas sociales, culturales y espaciales que caracterizan nuestras ciudades han dado lugar a la configuración de un modelo en que la distribución de funciones y actividades permite identificar de un modo, más o menos claro, centros y periferias. La conformación de dicha división (centro-periferia), se relaciona directamente con los temas anteriormente tratados: la integración funcional está íntimamente relacionada con la centralidad urbana, las características no visibles que la determinan (como la naturaleza política, social y cultural) y la estructura que comporta, fuertemente condicionada también, por la integración física y ecológica.

El establecimiento de una u otra relación funcional conlleva otro tipo de implicaciones, como la concentración en determinadas áreas de consumo, empleo y servicios, con una relación de correspondencia clara entre ellas y determinadas prácticas sociales, caracterizando la distribución desigual de la mayor parte de los sistemas urbanos contemporáneos, o la conformación de una estructura de valor del suelo (Krafta, 2008).

La centralidad constituye, de esta manera, uno de los principales factores de desigualdad urbana pero, por ello, también una posible herramienta para integrar todas las piezas del sistema urbano a través del reequilibrio (Castrillo y Matesanz, 2015). Dicha integración, que reconoce o implica la necesaria redistribución de los recursos, las plusvalías y del poder, al resultar contraria a los intereses económicos y políticos dominantes, sólo sería posible a través de la presión de la ciudadanía y de la implicación y participación directa de las personas interesadas, con base en una realidad espacial que busca su transformación a partir de proyectos propios y alternativos (Lefebvre, 2013).

Dadas las implicaciones de este tipo de integración, que hemos llamado política y social, resulta difícil encontrar, entre las operaciones de rehabilitación realizadas, acciones que ejemplifiquen su aplicación y desarrollo. Las que podemos considerar más próximas son las puestas en marcha de forma excepcional en algunas ciudades en torno a los años setenta en las que, con una fuerte implicación de la ciudadanía, se plantearon proyectos de rehabilitación urbana en barrios que se articulaban en un plan general que buscaba la recuperación de la ciudad desde una perspectiva global. Si bien al apuntar a estas características el ejemplo más mencionado es el de la ciudad italiana de Bolonia, podemos considerar como ejemplos los planteamientos de los primeros Planes Generales de Ordenación Urbana de los ayuntamientos democráticos españoles y los Planes Especiales de Reforma Interior vinculados a ellos, cuyo impulso y gestión tuvo su base en las protestas y trabajo de los vecinos.

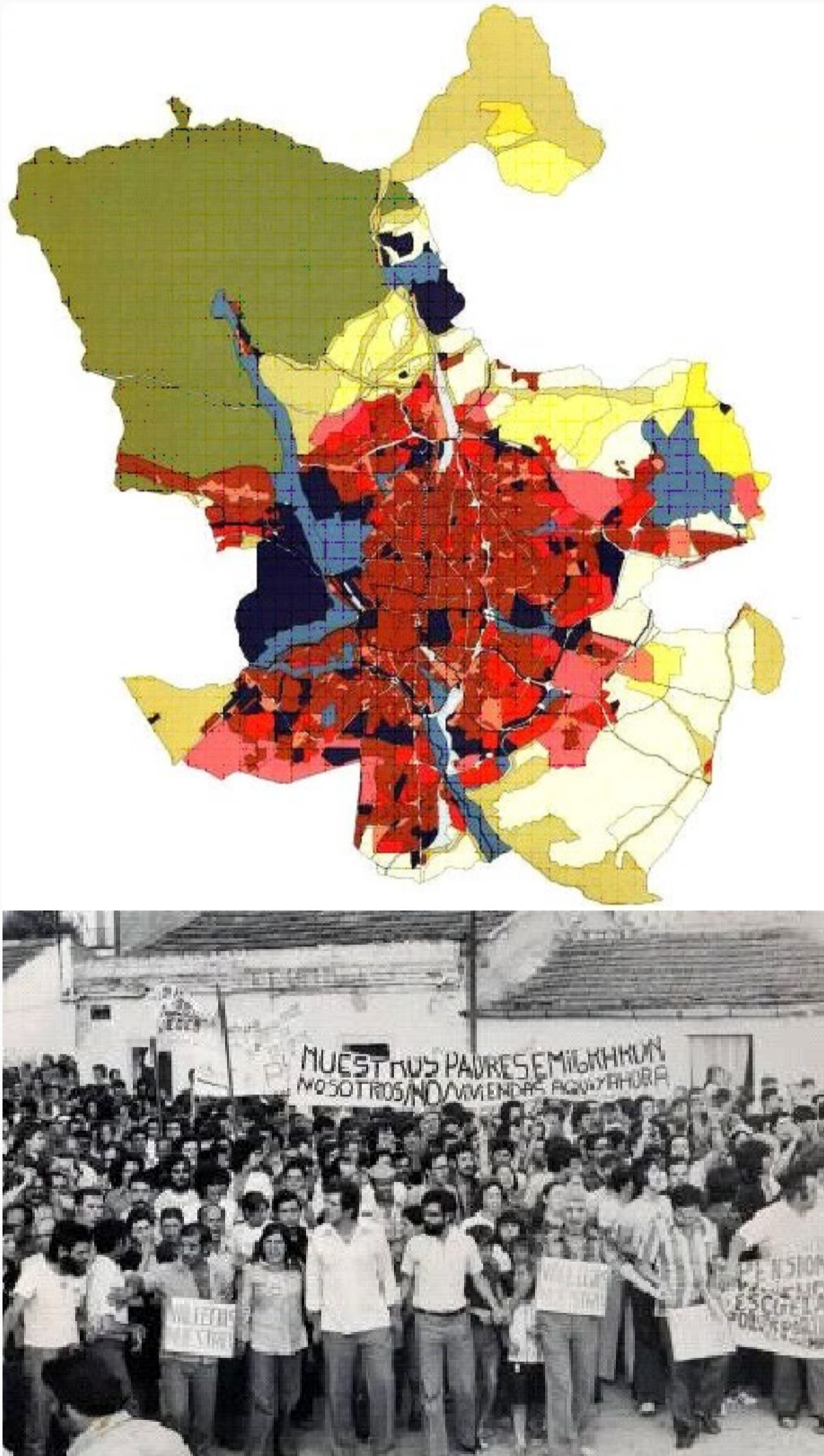


Figura 7 y 8. Plano del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1985 / Movilizaciones en la Barrio de Palomeras.
Fuente: Ayuntamiento de Madrid / AAVV Palomeras.

4. Conclusiones

4.1. Elementos a analizar y desarrollar para alcanzar cada tipo de integración y su articulación

Los tipos o formas de integración en la ciudad expuestos pueden entenderse de forma más completa, tanto a través de las relaciones entre unos y otros como a través del desarrollo de cada uno de ellos en proyectos sectoriales que atiendan en su planteamiento y aplicación al principio de integración, coordinando proyectos que hasta ahora se entendían como autónomos e ignoraban las posibles sinergias, o interferencias, con otros proyectos o necesidades.

El planteamiento de acciones que permitan avanzar de forma simultánea en diferentes tipos de integración, buscando la deseada en la ciudad, no resulta evidente. Para avanzar en este aspecto, el primer paso que proponemos es el del análisis de los planes ya desarrollados y de los propuestos, considerando una serie de cuestiones relacionadas con cada uno de los tipos propuestos⁴:

- **INTEGRACIÓN FÍSICA:** Frente a la situación de aislamiento físico y las implicaciones que esto genera, se plantean como cuestiones a analizar y a implementar para facilitar la accesibilidad y la relación, así como flujos entre el barrio y el resto de la ciudad: a) si existe o busca la continuidad del tejido urbano, considerando la existencia y las soluciones ante los vacíos y las barreras; b) si atiende a una mejora de la movilidad y accesibilidad urbana asegurando la relación del barrio con el resto de la ciudad a través de la existencia de vías de comunicación; c) si se cuenta con los recursos y servicios de transporte público y accesos que demandan los ciudadanos; d) plantear si la propuesta de RUI es de carácter global y se refiere a todos los municipios/área metropolitana; e) o si, en caso de ser exclusiva del barrio, esta se inserta en una propuesta de orden superior en la que se considera la relación y flujos del barrio.
- **INTEGRACIÓN FUNCIONAL:** Buscando que los barrios rehabilitados tengan un rol propio en el conjunto global del área urbana/metropolitana a través de su relación funcional con ésta y con el resto de barrios, se considera necesario tener en cuenta y mejorar: a) La atención a la ordenación de los usos del suelo

4 Parte de las cuestiones consideradas dentro de los distintos tipos de integración propuestos se apoyan en los ítems desarrollados en el Plan Nacional I+D+i 2012-2015. “Estrategia de evaluación y diseño de planes y programas de Regeneración Urbana Integrada” principalmente por el grupo de trabajo de “Marco Urbano y Territorial” del que los dos autores formaban parte. Recogidos en Hernández Aja, A.(Dir) (2015).

considerando la diversidad de usos y actividades y la diversidad tipológica; b) la existencia de equipamientos supramunicipales, articulados con equipamientos de ciudad y equipamientos de proximidad; c) la existencia de espacios verdes de escala de ciudad y de barrio, y la relación y articulación entre ellos; d) la integración del sistema de movilidad, así como de las infraestructuras y servicios urbanos del barrio; e) el aprovechamiento e inclusión en el barrio, sus actividades y funciones del patrimonio existente, inmobiliario, cultural y natural.

- **INTEGRACIÓN AMBIENTAL Y ECOLÓGICA:** Con el objetivo de atender al metabolismo urbano, buscando el cierre de ciclos y la disminución en el consumo de recursos y producción de residuos en el barrio y en el área urbana en su conjunto se considera: a) La conexión del espacio público con las redes ecológicas e inclusión de la agricultura periurbana; b) la búsqueda de la reducción del consumo y la mejora de la gestión y producción de energía en la escala local; c) la atención al ciclo urbano del agua; d) la reducción y gestión de los residuos sólidos urbanos y de las emisiones atmosféricas; y e) la reducción del consumo de suelo y reutilización de los recursos existentes.

- **INTEGRACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL:** Buscando una integración que parta de la base social se plantean como cuestiones clave de análisis y propuesta: a) La búsqueda de la globalidad en el planeamiento; b) la articulación y coordinación entre las distintas políticas sectoriales; c) la lucha y búsqueda de la reducción de la segregación urbana y el respeto, en el marco de las políticas públicas desarrolladas para ello, de la permanencia de la población; d) la potenciación de la apropiación del espacio urbano, de su uso y gestión en el marco de políticas que favorezcan la formación y refuerzo de una identidad positiva y del uso social del parque edificado; y e) todo ello parte y ha de enmarcarse en un contexto de necesaria participación activa y directa de la ciudadanía cuya base sea la información accesible y legible.

Los distintos tipos de integración están directamente ligados, tanto en el análisis como en sus propuestas y desarrollo, aunque no se pueden determinar relaciones lineales o unívocas. Por un lado, podemos considerar que se establece una relación horizontal o temática, ya que en distintos puntos se analizan desde un punto u otro de vista (existencia, acceso, uso, apropiación o medio y recursos), temas recurrentes como la vivienda, el espacio público, las dotaciones, la movilidad y accesibilidad, el patrimonio, etc. Por otro lado se establecen, además, relaciones de inclusión ya que unas no pueden lograrse sin que se alcancen o se hayan alcanzado otras: resulta difícil garantizar la integración ambiental y funcional sin la física, o la política y social sin todas las anteriores.

4.2. La rehabilitación urbana integrada como medio de integración en la ciudad

La necesidad urgente de revertir los índices de desigualdad y segregación urbana existentes debería situarnos en un escenario claro de propuesta, desarrollo y mejora de herramientas que permitan conseguirlo, aprendiendo de la mejora, aciertos y errores de los puestos en marcha hasta la fecha. Desde distintos organismos internacionales, desde las administraciones estatales, regionales y locales, y hasta desde las organizaciones formadas por vecinos y vecinas, se propone como herramienta posible la RUI apoyada en su triple integración de áreas, agentes y barrios en la ciudad. Sin embargo, el funcionamiento de ésta como herramienta de lucha contra la segregación urbana no será posible si no se revisa, analiza y avanza sobre las propuestas y relación de la integración en la ciudad, cuyo interés se abandonó, en el caso español, de forma paulatina desde mediados de los años ochenta.

La comprensión de la integración en la ciudad como una idea compleja, con múltiples facetas relacionadas entre sí, y en ningún caso excluyentes, y apoyada en una imprescindible atención y articulación específica de las escalas implicadas, cuyo objetivo es que el barrio, o más bien que todos los barrios, se sitúen en el centro de esta propuesta que busca avanzar en el campo de la RUI.

El tomar como punto de partida la integración en la ciudad y considerarla como eje de análisis y propuesta de las operaciones de RUI, a partir de los cuatro “tipos de integración” propuestos, permite avanzar de forma conjunta en las tres dimensiones habitualmente consideradas en la RUI (agentes, áreas y ciudad), fuertemente relacionadas entre sí. Por un lado, el análisis de la integración funcional -imposible si no se consideran de forma simultánea los distintos problemas y soluciones- pone de manifiesto, analiza y propone cuestiones directamente vinculada a la integración de las áreas. Por otro lado, la integración política y social precisa, además de la acción transversal entre políticas, de la participación activa de todos los agentes, especialmente de la ciudadanía, estableciendo una relación directa con la integración de los mismos.

Atendiendo a estas relaciones, la búsqueda de la integración en la ciudad, en su sentido más completo y complejo, no se entendería como tal si no se alcanzase la Integración Política y Social, que se comprende incluye, tanto lo que hemos definido como integración física, ambiental y funcional, como la integración de las áreas y de los agentes, señaladas en la definición de la RUI.



Figura 9. Esquema relación entre la integración en la RUI y los tipos de acciones de integración en la ciudad. Fuente: Elaboración propia.

La propuesta desarrollada en este artículo, basada en la articulación multidimensional de la RUI desde la perspectiva de la integración en la ciudad se espera sirva, por un lado, para el desarrollo de proyectos y propuestas de Rehabilitación Urbana Integrada, dotadas del contenido suficiente para garantizar la mejora de la calidad de vida de las persona que habitan los barrios, sin que la aplicación de medidas sectoriales, por bienintencionadas que estas puedan ser, puedan implicar reducción de la calidad de otras áreas, y en particular del alejamiento funcional y/o simbólico de la ciudad a la que pertenecen. Pero, por otro lado y sobre todo, para abrir el debate y sentar las bases de una necesaria línea de trabajo sobre la olvidada integración urbana.

Bibliografía

Atkinson, R. y Kintrea, K. (2001). Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods. *Urban Stud*, November 2001 vol. 38 no. 12 2277-2298 doi: 10.1080/00420980120087162

Ayuntamiento de Alicante. Servicio de Coordinación de proyectos (Coord.) (2008). *Plan Integral de Recuperación de Barrios del Norte de Alicante*. Concejalía de Presidencia y de coordinación de Áreas. Alicante.

Castrillo, M. y Matesanz, A. (2015). Equilibrio del modelo urbano. En Hernández Aja, A. (Dir). (2015) *Recuperando la ciudad. Estrategia de evaluación y diseño de planes y programas de Regeneración Urbana Integrada*. Plan Nacional I+D+i. Proyecto BIA 2012-31905. ISBN: 978-84-9728-5585-1.

Castrillo, M. (2013). La réhabilitation urbaine: une politique impossible? En Laurent Coudroy De Lille, Celine Vaz, y Charlotte Vorms —dir.—, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché* (pp. 113-125). *Rennes : Presses Universitaires de Rennes*, Collection Espace et Territoires.

De Gregorio, S. (2012). *Políticas Urbanas de la Unión Europea desde la Perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas URBAN I y URBAN II en España*. Tesis doctoral. Departamento de Urbanística y Ordenación del territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.

Feria, J.M. (2011). Ciudad y territorio: nuevas dinámicas espaciales. En *Pujadas, I. et al. (Eds.): Población y Espacios urbanos*. Barcelona: Departament de Geografia Humana de la UB y Grupo de Población de la AGE, ISBN: 978-84-694-2666-1. 13

González García, I. (2015) Variedad y complejidad. En Hernández Aja, A. (Dir). (2015). *Recuperando la ciudad. Estrategia de evaluación y diseño de planes y programas de Regeneración Urbana Integrada*. Plan Nacional I+D+i. Proyecto BIA 2012-31905. ISBN: 978-84-9728-5585-1.

Hernández, A., Vázquez, M., García, C.; Matesanz, A., Moreno, E., Alguacil, J.; Camacho, J. (2010). *Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables*. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bbv/>

Hernández Aja, A. (Dir.) (2015). *Recuperando la ciudad. Estrategia de evaluación y diseño de planes y programas de Regeneración Urbana Integrada*. Plan Nacional I+D+i. Proyecto BIA 2012-31905. ISBN: 978-84-9728-5585-1.

Instituto Universitario de Urbanística IUUV (2010), *Integrated Urban Regeneration in Europe. Summary Document*. June 2010. Disponible en: http://www.eukn.org/Spain/en/E_library/Urban_Environment/Urban_renewal/Urban_renewal/Survey_on_Integrated_Urban_Regeneration_in_Europe

Kapstein, P. (2010). Vulnerabilidad y periferia interior. *Cuadernos de investigación urbanística Ci[ur] n° 71*. Julio-Agosto 2010. Instituto Juan de Herrera. Disponible en: <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/numeros-ciur/ciur-71/>

Krafta, R. (2008). Fundamentos del análisis de centralidad espacial urbana. *Centro-h, núm. 2*, diciembre, 2008, pp. 57-72. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos – OLACCHI Quito, Organismo Internacional. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115112535006>

Lefebvre, H. (2013). *La producción de espacio*. Ed. Capitán Swing. Primera edición en francés en 1974. ISBN: 978-84-941690-5-2.

Lelévrier, C. (Coord) (2013). *Les grands enjeux de la rénovation urbain*. Les Ateliers thématiques. Profession Banlieu. Octubre 2013.

Matesanz, Á. y Castrillo, M.A. (2015). *Urban regeneration policies: notes on the translation of European discourse in Spain*. Panel T18P34 – Urban regeneration policies in Europe: Theory and practice. En el International Congress on Public Policy. Milan (Italia) 3 de junio de 2015.

Matesanz, Á. y Hernández Aja, A. (2014). *On the improvement of urban regeneration processes from more than thirty years of rehabilitation experiences*. SB14. Barcelona 28-30 de octubre.

Smith, N. (2008). Gentrificación generalizada: de la anomalía local a la «regeneración urbana» como estrategia global urbana. En, *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*. Diputación de Barcelona. Barcelona. ISBN: 978-884-9803-295-6.

Terán Troyano, F. (1984). *Teoría e intervención en la ciudad, balance de un periodo. Estado de la cuestión. Perspectivas*. Conferencia pronunciada el 12 de marzo de 1984 en el Ateneo de Madrid, dentro del ciclo del mismo título organizado por la Fundación de Investigaciones Marxistas. En *Ciudad y Territorio*. N° 59-60. Enero-junio 1984.

Tosics, I. y López, J. (2010). *NODUS Linking Urban Renewal and Regional Spatial Planning*. Final report of the working group. May 2010.

Unión Europea UE (2010). *Declaración de Toledo*. Reunión informal de ministros responsables del desarrollo urbano sostenible. Toledo 22 de junio de 2010.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas MHAP (2015). *Orden HAP/2427/2015*, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020. Disponible en: http://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12423



Este artículo forma parte de:

REVISTARQUIS / 10

Para más información, artículos, e instructivo de
publicación, visite: