

CONFLICTOS Y ESTRATEGIAS EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS CIUDADES HISTÓRICAS

*José Luis Andrés-Sarasa*¹
Universidad de Murcia

RESUMEN

La observación de la problemática que abruma hoy a nuestras ciudades históricas es el punto de partida de este trabajo. Sus objetivos se concretan en poner de manifiesto que la gestión urbanística debe proyectarse en una acción integrada sobre el conjunto de la ciudad, pero considerada como resultado de un análisis de la situación histórica determinada. Para ello se toma como ejemplo la ciudad de Cartagena donde se identifican los conflictos y se analizan las figuras y modelos que la administración ha puesto en práctica. Se concluye que el partenariado es la única solución viable.

Palabras clave: Conflicto – crisis – calidad ambiental – movilidad – operatividad – estrategias – partenariado – áreas vulnerables.

RÉSUMÉ

L'observation de la problématique qui accable aujourd'hui nos villes historiques est le point départ de ce travail. Ses buts se matérialisent en mettre en évidence que la gestion urbaine doit se projeter sur une action intégrée sur l'ensemble de la ville, mais considérée celle-ci comme le résultat d'une analyse de la situation historique précise. Pour cela l'on prend comme exemple la ville de Carthagène où s'identifient les conflits et son analysées les figures et modèles que l'Administration a mis en pratique. Notre conclusion est que le partenariat est la seule solution viable.

Mots clés: Conflit – Crise – Qualité d'environnement – Mobilité – Opérant – Stratégie – Partenariat- Aires vulnérables.

Fecha de recepción: 26 de octubre de 2005. Fecha de aceptación: 10 de noviembre de 2005.

¹ Departamento de Geografía. Facultad de Letras. Universidad de Murcia. Campus de La Merced. 30001. MURCIA (España). E-mail: jlandres@um.es

La vida cotidiana de las ciudades, su forma y función son el resultado de una compleja interacción de dos categorías de factores, los derivados de la *componente social* y los procedentes de la *componente territorial*, que determinan el sistema urbano de cada ciudad.

El modo de producirse esta interacción es responsable de los cambios en la dinámica urbana y en el papel que ejerce la ciudad en el territorio en el que se halla inmersa. Además, ambas categorías de factores son mudables en el tiempo por lo que el saber hacer de los responsables en cada momento dan una nota de originalidad y distinción a la forma de cada ciudad. Originalidad y distinción que se concretan en la yuxtaposición, combinación o superposición de tramas, de tejidos urbanos, que no sólo definen los diferentes subsistemas sociales que integran la ciudad sino que acaban por ser responsables de una serie de conflictos, que se han convertido en los principales objetivos de toda política y acción planificadora de la ciudad, en un intento por adecuar el espacio urbano a las nuevas exigencias.

Las relaciones causa/efecto del desarrollo urbano que han afectado a las ciudades históricas dinámicas originan indeseados impactos, que se convierten en el germen de los conflictos que hoy sacuden de modo muy concreto a sus centros. El fuerte incremento de la población exige una rápida respuesta en la construcción de viviendas en barrios periféricos. Unas viviendas que presentan condiciones mucho más atractivas que las escasas habitables de los centros, razón por la cual muchos residentes de estos centros, que cuentan con posibilidades económicas, se desplazan a las nuevas zonas residenciales. La pérdida de capacidad residencial de los cascos históricos se traduce en una despoblación y en la paulatina sustitución de muchos de sus edificios por oficinas de diversa naturaleza para aprovechar las ventajas de proximidad. Al propio tiempo, los espacios verdes que había en estos centros se transforman en aparcamientos subterráneos. Las viviendas más degradadas y peor localizadas son ocupadas por recién llegados menos afortunados o pasarán a convertirse en solares, como ocurre con antiguos emplazamientos industriales o militares, con bastante frecuencia desempeñan el papel de aparcamientos ilegales controlados por marginales. Esta dinámica se completa con la localización de las nuevas construcciones industriales o de servicios en polígonos alejados del centro pero también de las áreas residenciales, aunque con frecuencia se dan extrañas y cumplidas combinaciones de todas las funciones, esta dispersión genera una movilidad de vehículos privados que reclama amplios y rápidos viales, que en la mayoría de los casos acaban por convertirse en auténticos collares para el centro urbano que lo ahoga a modo de barreras insalvables.

El resultado está a la vista: abandono/destrucción de los centros históricos y aparición de un desbordante tráfico de automóviles privados, que parece tienen todos los derechos sobre el suelo urbano y desprecian la singularidad de unos centros históricos que no fueron concebidos para asimilar un elemento tan extraño.

A partir de esta compleja problemática tan sucintamente apuntada, el objetivo de este trabajo es poner de manifiesto que la gestión urbanística debe proyectarse en una acción integrada sobre el conjunto de la ciudad, pero como resultado del análisis de una situación históricamente determinada, por esta razón parece aconsejable estructurarlo en tres partes interconectadas. En primer lugar, se identifican los conflictos existentes en la ciudad histórica a partir de un sistema de valores implícitamente considerados y se presenta una descripción global de los impactos sociales de los mismos; en la segunda parte se pasa

revista a las figuras y modelos más significativos que la administración ha puesto a punto en su legislación para abordar los conflictos, aunque la experiencia nos demuestra que se ha preocupado más por la componente territorial que por la social; por último, se propone la solución del partenariado como proyecto de ciudad, acción que tiene la virtud de empezar por donde la legislación nunca pensó: las disfuncionalidades sociales.

1. DEFINICIÓN E IDENTIFICACIÓN DE LOS CONFLICTOS

Antes de entrar en el análisis de los conflictos, que a nuestro juicio afrontan en mayor o menor medida la práctica totalidad de ciudades históricas, es oportuno precisar el concepto de conflicto y cuál es la estructura urbana actual de las ciudades históricas en que se dan dichos conflictos.

Con el concepto conflicto en este trabajo nos referimos a ciertas situaciones en las que no se puede hacer lo que es necesario o en que no se sabe qué hacer. Por lo general son situaciones en las que aparecen diversas fuerzas que luchan por inclinar la balanza hacia sus intereses, convencen a los tomadores de decisiones quienes tiene la oferta más jugosa en el corto plazo, olvidan los intereses generales y no sienten preocupación alguna por los futuros costos sociales y medioambientales porque están convencidos de que jamás le afectarán.

La estructura urbana, que hoy presentan los centros históricos en crisis, es el resultado de la fijación y evolución de diferentes funciones que se han ido inscribiendo sucesivamente en el tiempo y en el espacio, determinando la naturaleza y el sentido de la expansión y la morfología imperante en cada momento. El trazado de sus calles, la tipología de los edificios, el modo de conectarse cada una de las áreas que pueden individualizarse en la ciudad, revelan como cada una de las funciones que se han asentado en la ciudad han engendrado en el espacio urbano sus propias peculiaridades derivadas de las necesidades de las mismas, de las exigencias de quienes la mantienen y propician. El cuerpo de la ciudad queda como marcado por las cicatrices de dichas exigencias, cicatrices que se convierten en el texto que nos lleva al contexto en que se formalizan. La ciudad medieval islámica que hoy podemos visitar en la España meridional, en general debe su emplazamiento a la función defensiva, aunque no faltan las que surgen como símbolo de conquista y dominio de un territorio fértil. En ambos casos existe una intención limitante por lo que es preciso cerrar el espacio urbano, circunscribirlo, protegerlo y adecuarlo a la funcionalidad. Estas ciudades con el desarrollo industrial y comercial que ha de producirse en los siglos venideros se encuentran con la necesidad de superar las sucesivas barreras, remodelar el viejo solar y extenderse por el espacio inmediato. Más tarde la sociedad terciaria plantea nuevas exigencias entre las que se incluye la insubordinación a un urbanismo que es responsable de múltiples disfuncionalidades, surge el gusto por la reocupación y regeneración del centro de la ciudad y se reclama un diálogo que por el momento se muestra cargado de enfrentamientos, de conflictos que las autoridades locales no siempre aciertan a atajar, tal vez no saben, no quieren o no pueden.

La descripción global de la situación actual y la explicación de las causas origen de los problemas detectados como resultado de una situación histórica determinada, permitirán precisar en la actual ciudad histórica diferentes categorías de conflictos derivadas de

la *calidad ambiental*; la *movilidad*; el *abastecimiento*; y la *operatividad*. Conflictos que aparecen como enquistados en la vida cotidiana de la ciudad porque las estrategias que se han puesto en marcha siempre han estado prisioneras o subordinadas a los intereses de la codicia de los propietarios del suelo y de los promotores de la expansión urbana. Estrategias que son fruto de una legislación que siempre ha venido a legitimar los intereses particulares en detrimento de los generales, hasta el punto de que buen número de centros históricos están al borde de la desaparición, tanto por acción como por omisión. Un buen ejemplo de que esto es así, lo encontramos en la introducción de un trabajo que constituye el primer intento planificador de los ensanches de la que fue una bonita ciudad medieval hoy prácticamente aniquilada por los efectos del urbanismo operativo del franquismo. El autor de dicho estudio, un prestigioso profesor de la escuela de arquitectura de Madrid, en 1929 afirmaba «Los técnicos municipales numerarios, obligados a proyectar reformas urbanas, contribuyen, muchas veces, tan sólo con el papel y la tinta china. Lo demás son sugerencias e imposiciones del alcalde, los concejales y los propietarios... Al tratar de reformas, muchos solo ponen la vista en sus intereses. Y la desgraciada colectividad siempre olvidada....Preparados los planos, tramitados según ley y aprobados por las autoridades competentes se cambian al gusto de las personas influyentes».²

Resulta obligado puntualizar que en realidad se analizan tres categorías de conflictos, puesto que la última señalada, la *operatividad*, es un cúmulo de conflictos surgidos de la inoperancia y dejadez administrativas, que han propiciado un subjetivismo de rechazo hacia estos centros históricos, subjetivismo que se advierte en la percepción de los aspectos más elementales de la vida cotidiana. En realidad la *operatividad* debe ser interpretada como la cara de la ciudad.

a) *Calidad ambiental*: Las sucesivas planificaciones urbanísticas para responder a las exigencias de las diferentes funciones y actividades productivas han subordinado al espacio urbano y sacrificado la herencia arquitectónica. La superposición funcional y planificadora desemboca en una fragmentación y desarticulación de la ciudad que invita a los planificadores actuales a elaborar tantos Planes Parciales como unidades puedan individualizarse, estrategia que impide acometer el problema de una manera global. En la ciudad de Cartagena, ejemplo sobre el que llevamos a cabo nuestras investigaciones, hoy inciden sobre el Centro Histórico diez Planes que se corresponden con otros tantos sectores en que es fragmentada la ciudad:

- Sector 1.- Zona de la vaguada oriental: 19,59 Has.
- Sector 2.- Zona de contacto con El Ensanche: 23,97 Has.
- Sector 3.- Zona del Molinete: 7,98 Has.
- Sector 4.- Zona de Montesacro: 7,61 Has.
- Sector 5.- Zona del Cerro de San José: 5,86 Has.
- Sector 6.- Zona de la vaguada central: 8,95 Has.
- Sector 7.- Zona del Cerro de la Concepción: 12,56 Has.
- Sector 8.- Zona del CA 4: 9,11 Has

² CORT, C. (1929): *Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano*. Distribuido por Editorial Plus Ultra. Madrid.

Sector 9.- Zona del Hospital Militar: 8,17 Has.

Sector 10.- Zona del Puerto: 15,91 Has (Sin contar el puerto deportivo).

Además, el PGMO preveía una serie de Planes Especiales de Reforma Interior en suelo del Casco Histórico:

PERI CA-1 (CONCEPCION) Redactado en marzo de 1996

PERI CA-2 (MOLINETE) aprobado definitivamente con fecha 7 de marzo de 2001.

PERI CA-4 (ANTIGUONES), aprobado definitivamente el 29 de febrero de 2000.

PERI CA-5 (MONTESACRO) redactado en enero de 1994 y aprobado definitivamente el 10 de abril de 1995.

Plan Especial de Tráfico

Plan Especial de la Muralla

Plan Especial Plaza Parque.

A todo ello debe añadirse el Plan Especial del Puerto, aprobado definitivamente el 16 de diciembre de 1994.

Esta fragmentación y desarticulación se produce porque en los centros históricos alternan espacios en morfología social y que las figuras y modelos al uso no saben abordar. Desde nuestra experiencia personal estos espacios se concretan del modo siguiente:

Áreas vacías: aquellas en las que prácticamente no existe edificación, o bien la que queda carece de interés por diversas razones, débil densidad, no es utilizada y carece de todo interés económico. Generalmente se localiza en una posición central en los Cascos Históricos y en su subsuelo se esconden importantísimos restos arqueológicos de indudable interés para conocer diversas etapas de la historia de la ciudad.

Áreas malformadas: la integran amplios espacios de la ciudad cuya morfología sufre un largo proceso de deterioro como consecuencia de su antigüedad. Deterioro que ha potenciado la salida de las categorías sociales con alguna posibilidad económica y sin arraigo al barrio. Se registra una baja densidad demográfica, manifiesto deterioro de los edificios que siguen ocupados, progresivo envejecimiento de las personas que residen en esas viviendas con servicios públicos y privados muy deficitarios. El mejor ejemplo lo constituyen los entornos de las áreas vacías y las calles asentadas en los pie de monte que en épocas pasada constituía un magnífico emplazamiento para la función que propicia su nacimiento. Son áreas que están reclamando una urgente recuperación pues tienen en su seno elementos muy representativos de la ciudad como la catedral, iglesias, conventos, arquitectura civil y militar, que han actuado como polos de crecimiento de la ciudad. Probablemente el mejor ejemplo sea la muralla que en múltiples ocasiones es aprovechada para asentar las primeras construcciones extramuros y más tarde, cuando pierda su papel, intramuros.

Áreas obsoletas: ocupan amplias superficies dispersas por el Casco Histórico y provienen de la pérdida de funcionalidad de instalaciones militares, conventuales, industriales, etc. Son espacios que han dejado de prestar servicio o en los que todavía puede desarrollarse alguna actividad pero que la dinámica urbana actual y las exigencias propias de la actividad aconsejan desplazarla a lugares más adecuados. En múltiples ocasiones estas instalaciones

poseen una arquitectura catalogada que es preciso conservar y restaurar dotándolos de nueva funcionalidad, son elementos de primera magnitud para intentar la intraurbanización.

Áreas nuevas: constituyen los espacios que colmatan los primeros ensanches, son como espacios de transición entre los centros históricos y la serie de barrios periféricos residenciales que surgen en los momentos de mayor desarrollo urbano. Presentan una morfología totalmente antagónica con la ciudad histórica, pues ante la irregularidad de ésta aparece el predominio de la línea recta lo que dificulta la transición de unos espacios a otros.

La calidad visual de los espacios urbanos así configurados resulta muy deprimente. La generalización del uso de la urallita, los plásticos y demás materiales de derribo causa un impacto negativo a una arquitectura que encierra múltiples singularidades. Se extiende una particular autoconstrucción carente de todo sentido de la estética. A esta situación se añade el abandono urbano, esto es, falta de limpieza en sus calles, pésima eficacia del servicio de recogida de basuras, utilización de la calle como centro social de personas sin complejos que abandonan desperdicios de todo tipo, etc.. Por otra parte, la baja densidad demográfica facilita que algunas de las viejas casas sean habilitadas como locales de ocio, donde el ruido se convierte en un elemento distorsionador. Las dificultades para la accesibilidad no invitan a recorrer estos espacios por lo que se consume el aislamiento.

Sobre este deterioro físico se asienta una estructura social regresiva y decadente como consecuencia del acusado despoblamiento propiciado por aquellas familias con algún posible o que han sido beneficiados por las viviendas sociales que se han hecho en barrios periféricos. Las gentes que permanecen en este espacio se definen por su envejecimiento, en su mayoría viudas de trabajadores de la industria nacida en los polos de desarrollo de los años sesenta del siglo pasado, a ello se añade la inconsistente formación de los más jóvenes para afrontar los desafíos que la nueva industrialización o la terciarización de la economía les va a exigir. El brusco proceso despoblador apuntado tiene su contrapartida en la llegada de clases sociales más desfavorecidas y peor estructuradas que vienen a complicar los procesos de recuperación social del espacio urbano.

Se comprende que este deterioro social está propiciado por el estado ruinoso en que se encuentran los edificios, a la amenaza continua de desplomes se suman las recientes campañas de demoliciones mediante expropiación municipal, esto origina la presencia de una figura que hemos denominado como erial social, solares que de momento tienen muy poca cotización pero en el momento en que se elaboren políticas firmes de recuperación generarán fuertes plusvalías, por eso no hay prisa en rehabilitar individualmente, es mucho más rentable la rehabilitación integrada, por dos razones, un conjunto completamente «saneado» incrementa considerablemente el valor y todos los servicios son por cuenta del ayuntamiento que elabora el Plan. Sin embargo, esta forma de abordar la problemática introduce una nueva disfuncionalidad, la dificultad de realojar a la población que ocupaba este espacio, de esta manera las operaciones que se han ejecutado han consistido en desplazar el problema a otro barrio.

Esta mala calidad ambiental, tanto física como social, tiene como consecuencia inmediata el abandono de toda actividad terciaria y con ella la pérdida de funcionalidad, incluida la residencial, aquí solo quedan las familias con menos posibles, pero una cosa está clara, hay un evidente riesgo de expansión del deterioro, una expansión que en muchas ciudades se intenta cortar con el levantamiento de «barreras sociales», un elemento físico, natural

o artificial, se refuerza para que no pase el deterioro social. Este ambiente tan negativo culmina con la ausencia total de servicios fundamentalmente educativos y sanitarios, dos de los elementos básicos en toda sociedad. Por el contrario son depositarios de los principales centros culturales surgidos en torno a los hallazgos arqueológicos o los edificios singulares derivados de la arquitectura militar o industrial.

b) Movilidad: Lo verdaderamente trascendental de la interacción de las componentes territorial y social es que a lo largo de la historia diseñan la originalidad y distinción de cada ciudad. Originalidad y distinción que se concretan en la yuxtaposición, combinación o superposición de tramas, de tejidos urbanos, que no solo definen los diferentes subsistemas que integran la ciudad sino que acaban por ser responsables de la acusada pérdida de legibilidad, de articulación de los diferentes componentes de la ciudad. Precisamente esta falta de articulación genera serios conflictos en la movilidad de las personas y de las cosas. Una falta de articulación que se ha convertido en el principal problema de las políticas conducentes a la ordenación del tráfico en las ciudades para atajar embotellamientos, contaminación atmosférica, ruidos y baja rentabilidad de los transportes públicos hasta llegar al círculo cerrado del tráfico.

En esta situación se comprende que autorizadas voces adviertan de las serias dificultades para dominar el futuro de las ciudades y correlativamente el desarrollo de los equipamientos urbanos y más concretamente de las infraestructuras precisas para dinamizar la movilidad urbana. En estas advertencias hay que tener muy en cuenta que estas nuevas infraestructuras cobran particular importancia por un doble motivo, de una parte porque su disposición se ha convertido en elemento clave de la estructuración de unas prácticas urbanas claramente dependientes del automóvil, y, de otra, porque el trazado de las modernas vías de accesibilidad a la ciudad se transforman en ejes que marcan la dirección del crecimiento urbano, alejándose de los centros urbanos, pero además evolucionan en barreras que ahogan la integración del centro con las periferias.

Los urbanistas y las colectividades locales se enfrentan a problemas gigantescos originados por la estructura de la ciudad y la particular morfología de los centros históricos y más concretamente los islámicos donde ni el trazado ni la dimensión de las calles son aptos para la intensidad del tráfico que en ellos se genera. Un aspecto muy importante en estos centros históricos es la alternancia de calles peatonales con calles de intenso tráfico lo que incrementa la ruptura espacial y la aparición de barreras artificiales. Además el papel originario de estas ciudades, en muchos casos defensiva, eligió puntos inaccesibles a los que hoy sólo puede llegar por escaleras.

Estas circunstancias tienen impactos insospechados sobre los ciudadanos que generan actitudes negativas que desembocan en ambientes hostiles a la vida urbana moderna, hasta el punto que en numerosas ocasiones se abandona el original emplazamiento descendiendo hacia espacios donde la orografía deja de ser un impedimento serio a la movilidad, operación que da lugar a la aparición de dos ciudades yuxtapuestas, la nueva con toda la disponibilidad de servicios y la vieja ahogada en sus barreras.

En este sentido recientemente los Ayuntamientos están encargando Planes de Movilidad con el único objetivo de apoyar la toma de decisiones de sus responsables municipales, están lejos de elaborar un diagnóstico previo de la situación desde una visión democrática en la que participen los ciudadanos. Por esta razón la mayoría de las medidas que

se toman son muy contestadas, en particular lo concerniente a la peatonalización, que es un buen instrumento para convertir lo público en privado, difícilmente se encuentra un espacio público en el centro de la ciudad que no sea para consumir. Ninguno aborda la problemática desde la perspectiva espacial.

c) *Abastecimiento*: Aunque en la función de abastecimiento se integran tanto los locales comerciales como los de ocio, aquí la problemática la concretamos a los primeros por su alto significado. La importancia del equipamiento comercial es extraordinaria, por una parte es elemento clave en la estructuración de las prácticas urbanas y por otra la crisis de las ciudades y más concretamente de los cascos históricos se identifica con la crisis de su aparato comercial. Basta realizar un balance de la creación y supresión de establecimientos comerciales para deducir la evolución de un centro histórico. La desaparición de establecimientos comerciales es el signo más evidente del declive de un centro histórico.

A título de ejemplo traemos algunas descripciones hechas por comerciantes de un centro histórico en el que hemos realizados recientes investigaciones sobre su declive, derivado de una calidad ambiental física y social como la apuntada más arriba:

«Muchas casas deterioradas, bastantes deshabitadas, solares sin poder construir por las ruinas antiguas, el futuro está en cerrar y buscarme la vida en otro lugar»

«Sus habitantes son de clase media baja. Por parte de los comerciantes hay cierta inquietud en fomentar la atracción del público. La dinámica mantenida por la morfología urbana y social hace que este centro histórico esté constantemente transitado por delincuentes que impiden el desenvolvimiento normal de la actividad comercial»

«Calles sin población fija, muchos solares y casas desocupadas, el nivel de los vecinos es muy bajo, la mayoría son pensionistas y otros marginales. Las ruinas arqueológicas nos llevan a la ruina. Mi comercio se ha ido deteriorando con el paso de los años por falta de compradores, de seis empleados he pasado a cero»

«Zona donde sólo existe pobreza y delincuencia»

«Viviendas sin rehabilitación, antiguas, donde viven personas mayores, pensionistas y poca gente de nivel medio».

Tres razones evidencian la paulatina desaparición del equipamiento comercial del centro histórico. La primera es la que acaban de mostrar los propios comerciantes, escasa demanda que no justifica la presencia del comercio en un entorno que le es desfavorable por la inseguridad y la débil rentabilidad de sus inversiones. La segunda, el desconocimiento entre comerciantes y responsables municipales del concepto de «urbanismo comercial», en lugar de esfuerzos concertados entre empresas y poderes públicos se dan continuos enfrentamientos, unos y otros se disculpan por la ausencia de un marco legal que lo regule. Muy recientemente se ha acuñado la curiosa figura del «centro comercial abierto» que consiste en declarar todo el centro o parte del mismo como un todo comercial, se llena la ciudad de letreros llamativos pero se da una sorprendente ausencia de esfuerzos en materia de mobiliario urbano, ordenación del tráfico, mejoras en las técnicas de venta, etc.. Por último, señalar que el comercio tradicional del centro de las ciudades soporta una larga crisis derivada del urbanismo operativo que no tiene en cuenta para nada ni el comercio, ni el centro de la ciudad y potencia la aparición de las grandes superficies en los barrios pericentrales de la ciudad. Se trata de una crisis que supone la ruptura definitiva de la organización urbana e ignora que salir de compras por

la ciudad constituye una oportunidad de ocio. Las grandes superficies se dotan, con la permisividad de la autoridad local, de infraestructuras de accesibilidad y aparcamiento, puesto que ir de compras en automóvil es fundamental ante la nueva organización familiar, los matrimonios jóvenes trabajan los dos e invierten parte de su ocio encerrados en un gran almacén. Al mismo tiempo que se propicia la implantación del equipamiento comercial periférico se abre una dialéctica poco constructiva en torno a las políticas remodeladoras de los cascos urbanos, unas veces se actúa autoritariamente en contra de los pequeños comercios y las más son ignorados.

Dos circunstancias favorecen esta dualidad. Por una parte la forma de llevar a cabo la expansión de las ciudades a base de barrios residenciales pericentrales y, de otra, la desaprensiva remodelación aplicada en los centros históricos. Ambas figuras están cautivas de la despreciable especulación del suelo, en los barrios residenciales pericentrales raramente aparecen reservas de suelo para los servicios por el ansia edificatoria, por otra parte, en las remodelaciones el suelo resultante alcanza precios prohibitivos para el comercio tradicional que no puede competir con bancos y oficinas para la gestión de empresas y profesiones liberales. El resultado está a la vista, desaparece el comercio tradicional de la malla urbana central y surgen en sus bordes grandes superficies que vienen a desestructurar más el espacio urbano, pues con bastante frecuencia se convierten en nodos de la expansión de la ciudad, las infraestructuras en ejes del crecimiento urbano.

d) Operatividad: Con el concepto de operatividad hacemos referencia a un problema de conjunto, algo así como si se quisiera ofrecer la cara de los centros históricos, pero a través del efecto que produce en los potenciales visitantes o residentes. Se trata de un problema que no puede ser definido por indicadores objetivos, sólo puede expresarse por la percepción individual de aquellas personas que por una razón u otra están en contacto con el centro histórico. En este sentido, aquí apuntamos la experiencia adquirida muy recientemente en la ciudad de Cartagena con motivo de una amplia operación de intraurbanización, se aprovechan unas instalaciones militares del siglo XVIII para albergar una universidad politécnica de nueva creación.

En definitiva, se pretende confeccionar la imagen de la ciudad a través de una serie de imágenes individuales, para ello se elaboró un amplio cuestionario con el que se mantuvieron entrevistas con numerosas personas que por unas razones u otras podían tener relación con el centro histórico, incluso con muchas otras del área de influencia de la ciudad que no lo habían visitado jamás, pero que si estaban al corriente de su problemática e incluso con la nueva funcionalidad derivada de la operación de intraurbanización, todos ellos potenciales clientes. No es lugar para exponer toda la metodología ni los resultados obtenidos en cada uno de los puntos, por ello se seleccionan algunos aspectos que concuerdan con los objetivos de este trabajo.

Se trata de un complicado ejercicio de percepción de la imagen porque se pide entrar en detalles de los elementos que componen el paisaje urbano desde el punto de vista de la capacidad de atracción del mismo. El análisis de la información obtenida permite distinguir dos categorías de personas, las que recorren cotidianamente la zona y ofrecen una descripción detallada y minuciosa y los que pueden definirse como visitantes ocasionales o futuros que tan sólo obtienen una visión de conjunto de los elementos.

Los elementos más y mejor percibidos son los siguientes:

Estado de las calles: quienes dicen visitarlo ocasionalmente siempre lo encuentran en obras. Los neorrománticos del centro histórico, a los que les resulta penoso reconocer la evidencia, califican su estado de regular y prefieren expresar como les gustaría verlo, enumeran ciertos problemas que encuentran en ellas y que es preciso erradicar, falta de limpieza, muchas obras, escasa protección, abundante basura. Para la gran mayoría, que son los que en verdad se ven forzados a acudir cotidianamente a este centro histórico, el estado de las calles recibe un auténtico bombardeo de calificativos peyorativos que buscan actuaciones urgentes. Calificativos que se concretan en muy mal, desastrosas, de pena, deprimentes, pésimas, vergonzosas, no pueden estar peor, lúgubres, tristes.

Iluminación: La percepción de este elemento genera una imagen concordante con la presentada por los comerciantes y que determina el rechazo que reciben estos espacios. La inmensa mayoría afirma que por la noche no se atreve a recorrer el Casco Antiguo, si no es por absoluta obligación, porque da miedo, por esta razón desconoce el estado de este elemento. Quienes sí opinan se concretan en reivindicar una urgente mejora pues en estos momentos constituye un auténtico riesgo.

Arquitectura de las casas: Se descubre una imagen única, sin fisuras, coincidente en todas las personas entrevistadas. Estamos ante un espacio urbano que por su antigüedad está en pésimo estado y requiere urgentes inversiones para el 95% de los edificios. Son edificios pobres, por los materiales utilizados, por su mal estado de conservación y carecen, con algunas excepciones, de valor arquitectónico. También se descubre una puntualización muy importante para las futuras actuaciones, que deberán hacerse conforme a las pautas de la arquitectura tradicional y no con el libertinaje que en estos momentos se está llevando a cabo, en particular las operaciones de autoconstrucción. En múltiples ocasiones los juicios emitidos para las futuras actuaciones comprende a los solares. La operación derivada del Plan Urban es muy criticada, en concreto por la recuperación de fachadas, que están diseñando una ciudad de cartón piedra muy bonita por fuera pero poco atractiva para las gentes que desearían ocuparlas, proponen derribar manzanas enteras, sanear el espacio y edificar de nueva planta. En definitiva, estamos ante un espacio mal conservado, sin ideas claras a la hora de iniciar su recuperación, y carece de toda consideración en una visión integrada del territorio. Esta imagen constituye un auténtico riesgo para el que desea venir e invita al abandono a quienes todavía lo habitan.

Accesibilidad: La unanimidad advertida en el elemento anterior se pierde como consecuencia de los intereses personales. Los juicios negativos se justifican por la falta de acceso en automóvil a los nodos básicos y por la nulidad de los transportes públicos. Puede resumirse que estos espacios resultan adecuados para el peatón, malos para el automóvil y ausencia total de transportes públicos tanto por la trama como por la demanda de los mismos. Una opción muy reiterada es la implantación y protección del acceso en bici que resolvería muchos problemas.

Aparcamientos: Hay una absoluta unanimidad en que es un auténtico problema. Las matizaciones son muy jugosas. Las autoridades jamás han elaborado un estudio de movilidad urbana y se limitan a mirar para otra parte. Las operaciones que se proponen cabe agruparlas en dos categorías, una que se concreta en solicitar aparcamientos subterráneos e incrementar la vigilancia de los existentes para evitar sorpresas desagradables. La otra

declarar todo el casco histórico peatonal y que los automóviles se quedan en las afueras de la ciudad en aparcamientos construidos para tal efecto.

Seguridad de bienes y servicios: Hay una imagen totalmente negativa y la definen como muy mala, peligrosa, ausencia total de seguridad, nefasta, catastrófica, nula, conflictiva. Exigen abordar con urgencia esta problemática y todos ponen como ejemplo el riesgo de las tardes, abundan los robos y los asaltos por parte de desaprensivos que se adueñan del territorio.

2. ESTRATEGIAS PUESTAS A PUNTO POR LA ADMINISTRACIÓN

En un alarde de síntesis, puede decirse que existe una doble trayectoria de estrategias, las específicas de la legislación urbanística española que desembocan en la elaboración de diferentes Planes y las inspiradas por iniciativas de instituciones de ámbito internacional. Unas y otras se ven distorsionadas por la codicia de la especulación, por los intereses particulares de promotores y constructores que no dudan en condenar al mayor ostracismo áreas enteras de una ciudad y revalorizar espacios de interés agrícola o forestal mediante la declaración de suelo urbanizable, tan sólo porque el negocio es mucho más rentable.

Todas las estrategias están inmersas en una curiosa paradoja, por una parte, se ven impregnadas por la necesidad de defender el patrimonio, los cascos históricos considerados en una visión integrada constituyen el principal patrimonio de una ciudad. Se han elaborado múltiples recomendaciones por las más diversas instituciones que han sido asumidas por los diferentes responsables como principios básicos de su futura actuación. Entre estas recomendaciones pueden citarse las que hace la decimoséptima Conferencia General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en París el año 1972, aceptada por todos los países comprometidos con la conservación del Patrimonio. Más tarde empiezan a celebrarse numerosas reuniones y «años» con el patrimonio como objetivo fundamental, entre las más significativas destacan el Año Europeo de la Conservación del Patrimonio Arquitectónico auspiciada por el Consejo de Europa; la Carta de Ámsterdam sobre la Conservación Integrada; la Convención de Varsovia de 1976 de la UNESCO; de un modo específico en nuestro país está la Ley 13/1985 de Patrimonio Histórico Español que declara a los cascos históricos como Bienes de Interés Cultural. Con anterioridad a esta disposición buena parte de nuestros cascos históricos han sido declarados Conjuntos Histórico Artísticos.

Por otra parte, se aferran a un urbanismo operativo que permite a los poderes públicos transformar cualquier espacio urbano, modificar los términos de un planeamiento en razón a intereses sociales. Con esta argumentación se han llevado a cabo monstruosas operaciones de remodelado de centros históricos que han acabado destruidos.

Las estrategias que inciden en nuestras ciudades históricas son siempre de iniciativa municipal al amparo de la legislación nacional, sólo muy recientemente aparecen decisiones muy puntuales de carácter autonómico. En base a los impulsores y a los objetivos que se proponen, cabe distinguir entre las que son propias del Planeamiento Municipal, de iniciativa y ejecución exclusiva de los Ayuntamientos aunque deben someterse a los principios establecidos en la legislación nacional o autonómica vigente y ser aprobados por la superioridad, ahora por las Comunidades Autónomas; y las de iniciativa conjunta

entre municipio y Estado, aquí puede diferenciarse entre las que tratan de incorporar a la ciudad instalaciones del Estado que han quedado obsoletas, como cuarteles, infraestructuras portuarias, murallas, castillos, etc., y las que se proponen dinamizar la ciudad con el aprovechamiento turístico del conjunto de la ciudad histórica, mediante la elaboración de un Plan de Dinamización Turística. En ambos casos es preciso entablar duras negociaciones con los respectivos ministerios que muestran muy poca sensibilidad para con la ciudad.

Estas negociaciones han dado como fruto la aparición de una figura denominada «Consorcio» que se aproxima a las orientaciones dadas en el documento de la Comisión Europea titulado «Réponse du groupe d'experts sur l'environnement urbain de la Comisión européenne à la communication «La question urbaine: orientations pour un débat européen». Respuesta que centra todas las actuaciones en una serie de mensajes destinados a convencer a los tomadores de decisiones que tan sólo en la integración de todas las fuerzas, olvidando las competencias horizontales y verticales, se pueden movilizar las sinergias locales capaces de llevar a buen término las acciones de las que están precisadas nuestras ciudades. Se constituye el Consorcio para el desarrollo turístico y cultural de Cartagena, como ente instrumental de carácter público para la gestión de los fines de interés general. El Convenio de Colaboración por que se suscribe este Consorcio integra a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Excelentísimo Ayuntamiento de Cartagena, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Cartagena, la Confederación Comarcal de Organizaciones Empresariales de Cartagena, la Autoridad Portuaria de Cartagena y la Universidad Politécnica de Cartagena. Sin embargo, los puntos en los que se apoya este Convenio para la constitución del Consorcio, tan sólo supera tres de los cinco factores, que según la Conferencia Internacional de la OCDE sobre los problemas económicos, sociales y medioambientales de la ciudad, celebrada en París a finales del año 1992, que se consideran como indispensables para el éxito del partenariado. Además, no superan dos de los más importantes, el primero hace referencia a las competencias verticales y horizontales y el segundo a la financiación.

Las estrategias municipales a través del planeamiento municipal son bastante decepcionantes, se limitan a clasificar el suelo del término municipal en las categorías que define la legislación vigente, pero respecto de los cascos históricos no pasa de señalar las áreas que deberán ser objeto de planes de reforma interior, con la particularidad de que el señalamiento de la necesidad de reforma interior y de sus condiciones significa que en esa área se congela toda actuación urbanística hasta que se elabore el Plan correspondiente, el tiempo transcurrido puede ser indefinido y contribuye a incrementar el deterioro. Pero en esta penuria se esconde un problema añadido, se da una ausencia total de la recuperación integrada de la ciudad ya que se elaboran tantos Planes como áreas se identifican. La compartimentación de los centros históricos es el más grave error que puede cometerse en las estrategias de recuperación.

El único aspecto positivo del planeamiento municipal está en la configuración del Catálogo de bienes artísticos y arquitectónicos, regulada por el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1975, que tiene sus antecedentes en la Ley de Patrimonio de 1933. Posteriormente el artículo 21.1 de la Ley 16/1985 exige la inclusión del Catálogo en el Plan General de Ordenación Urbana y establece diferentes niveles o grados de protección.

En definitiva, la planificación oficial promovida por los responsables municipales tan sólo muestra interés por el patrimonio inmobiliario y deja en el más absoluto desamparo al patrimonio inmaterial. Muestra una excesiva preocupación por el cumplimiento con la legislación que lo propugna para que pueda ser aprobado y carece de toda sensibilidad y flexibilidad para resolver las múltiples dificultades que padecen los residentes en las ciudades históricas. Cabría decir que se muestra muy sensible a las acciones de intraurbanización e ignora por completo cuanto significa gentrificación.

La figura más difundida entre las estrategias conjuntas municipio/Estado es la intraurbanización, fenómeno característico de aquellas ciudades históricas que han sido sede de actividades económicas diversas con fuerte impacto en el espacio urbano y que las diferentes crisis han dejado un rosario de instalaciones obsoletas que hoy pueden ser recuperadas para revitalizar el centro histórico y devolverle una funcionalidad capaz de propiciar una interesante gentrificación. En este sentido podemos apuntar tres ejemplos de estrategias: la instalación de una nueva Universidad en el centro de la ciudad aprovechando un hospital militar del siglo XVIII; la integración del puerto/ciudad, devolviendo a la ciudad un espacio portuario diseñado en el siglo XVIII; la dinamización turística de la ciudad aprovechando la historia de la misma.

Las conclusiones que se obtienen de la observación de estas estrategias es que participan tanto del optimismo como del pesimismo. Es sumamente positivo observar como puede recuperarse materialmente un casco histórico poniendo en valor edificios singulares de la historia de la ciudad, pero la acción material no es suficiente, puesto que queda probado como la acción social no ha sido abordada. Se da una ausencia total de integración entre lo material y lo social, porque el problema social se resuelve desplazándolo a otro lugar. Además, hay otro aspecto sumamente negativo, es la permanencia del estado de conflictividad derivada de la lucha por las competencias administrativas, tanto horizontales como verticales. Esta absurda lucha lleva a retrasos incomprensibles en la redacción de proyectos, siempre redactados en razón a unos intereses con ausencia de una concepción global de la problemática que afecta a los cascos históricos. En definitiva, hay una total ausencia del saber hacer, condición necesaria para alcanzar fines generales. Olvidan que tan importante es atender las necesidades de la nueva funcionalidad atribuida a las viejas instalaciones como las penurias urbanas que tienen los residentes en los espacios que se pretende recuperar con la simple redacción de un Plan Especial de Recuperación Interior, documento cargado de diseño urbano, de volúmenes, de datos de costos pero donde no aparece por ninguna parte las limitaciones sociales, la filosofía que sostiene la gentrificación.

Mayor interés tiene la respuesta a la pregunta ¿cuál es la razón del fracaso? Las razones están intrínsecas en la filosofía del planeamiento que la legislación pone en manos de los diferentes tomadores de decisiones. Entre los distintos componentes que integran toda planificación hay dos de singular importancia: la planificación temporal y la puesta en práctica y el control. Por una parte, todos los responsables apuestan por planes a corto plazo para recoger los frutos ante una nuevas elecciones. Por otra, en ninguno de los documentos manejados aparece nada relativo al control de su ejecución y puesta en práctica, se hace lo correctamente político y si hay algún reajuste es para incrementar el presupuesto.

3. DOS EXPERIENCIAS DE PARTENARIADO COMO PROYECTO DE CIUDAD

La incapacidad de la administración para enfrentarse con eficacia y de forma integrada a la compleja interacción de conflictos que padecen los centros históricos, ha despertado la conciencia ciudadana que reclama emprender acciones que sean capaces de rescatar tanto el patrimonio arquitectónico como el social, al propio tiempo que se desecha la bochornosa costumbre de desplazar el problema social para a continuación deshacerse del estorbo que suponen los hitos del patrimonio, entre los que debe incluirse el trazado de las calles.

Esta conciencia ciudadana encuentra su apoyo en las políticas de la UE a favor de la recuperación de las ciudades. Un punto de apoyo que cristaliza en el partenariado tal y como lo expresa la Declaración de Barcelona. Las acciones del partenariado tienen como primer aspecto positivo el compromiso de los ciudadanos, incluida la administración, en el interés general de la ciudad, enriquecidos con la experiencia de los diferentes socios. En las acciones y el saber hacer de todos los comprometidos con el problema es posible encontrar las verdaderas estrategias que todavía pueden salvar muchos centros históricos depositarios de las raíces y las esencias de los pueblos.

En este sentido, aquí se presentan dos ejemplos de acciones que constituyen nuestra experiencia en la recuperación social de centros históricos, dos acciones coincidentes en los objetivos pero muy distantes en la forma de alcanzarlos. Por una parte está el Plan Urban, de iniciativa del conjunto de fuerzas sociales que actúan en la ciudad pero de ejecución y control exclusivo de la administración municipal a través de oficinas interpuestas, por lo que presenta resultados muy desiguales, aceptables en cierta medida por lo arquitectónico pero negativos en cuanto a la componente social; de otra parte está la acción que en estos momentos llevamos a cabo, la Recuperación de Areas Vulnerables, acción completamente enraizada en el concepto de partenariado y apoyada en el Programa de Acción Comunitaria para combatir la exclusión social.

La Iniciativa Comunitaria Urban

La Comisión Europea en el documento: «La Europa de las ciudades. Actuaciones Comunitarias» de 1997, hace un interesante balance de la situación de determinados barrios y centros urbanos y recoge la puesta en marcha de diferentes acciones para su recuperación total, con la idea básica de que para renovar un espacio deteriorado es preciso atacar de frente al conjunto de sus males. En este sentido, señala cómo desde 1989 algunos de los 32 proyectos piloto urbanos (P.P.U) permitieron a los municipios experimentar nuevos planteamientos para revitalizar los barrios considerados «problemáticos». Dotados con 100 millones de ECUs hasta 1993, esos P.P.U se integraban en uno de los cuatro ejes siguientes: desarrollo económico de barrios socialmente desfavorecidos, medidas ecológicas con objetos económicos, rehabilitación de Cascos Antiguos y explotación de las ventajas tecnológicas urbanas. Para el período de 1996/1999, fue decidida una segunda serie de P.P.U. Se seleccionaron y financiaron unos veinticinco proyectos por 60 millones de ECUs, a razón de 2 a 3 millones de ECUs por proyecto.

En 1994, teniendo en cuenta la experiencia y la perspectiva de varios años, la Comisión Europea decidió dar una nueva dimensión a este tipo de proyectos destinando 870 millones de ECUs a la Iniciativa Comunitaria URBAN (para el período de 1994-1999). URBAN se ha convertido así en la más ambiciosa de las medidas comunitarias a favor del desarrollo equilibrado de las ciudades. En ella se abordan simultáneamente todos los problemas de un barrio desfavorecido y se elabora un conjunto coherente de medidas destinadas a la creación de empresas, la orientación de personas hacia formaciones adecuadas, la mejora de las infraestructuras, la protección del medio ambiente, el fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la creación de equipos sociales y cualquier otra medida complementaria que se considere prioritaria. La financiación procede de FEDER y del FSE (generalmente en la proporción de tres cuartos y un cuarto) y permite realizar un centenar de proyectos en las ciudades de los quince Estados miembros.

En la comunicación a los Estados Miembros (diario Oficial de las Comunidades Europeas de 10-7-1996) por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos, reitera los ámbitos y objetivos apuntados, define las zonas que pueden recibir el apoyo de URBAN, que incluye un número limitado de zonas urbanas del interior de las ciudades, en particular de tamaño medio, con una población de más de 100.000 habitantes, las zonas que constituyen el objetivo de esta iniciativa pueden ser barrios urbanos geográficamente delimitados —ya sean unidades administrativas existentes tales como un distrito o un municipio, o incluso unidades más pequeñas— dentro de una zona densamente poblada, con un tamaño de población mínimo, un elevado índice de desempleo, un tejido urbano deteriorado, malas condiciones de vivienda y falta de instalaciones sociales. Este documento se completa con las medidas subvencionables, la contribución comunitaria a la financiación URBAN y la realización. En estos momentos está en vigor la Iniciativa Comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las zonas urbanas, 2000-2006, URBAN II, que pretende fomentar un desarrollo urbano sostenible.

En definitiva, si se comparan estas estrategias URBAN con los rasgos ambientales que se han descrito al referirnos a los conflictos, se deduce claramente que estamos ante un espacio objetivo URBAN. Por estas razones y por las presiones del movimiento ciudadano el Ayuntamiento presentó su candidatura al Programa URBAN con un Programa Integrado para la Revitalización del Casco Histórico de Cartagena. Un Programa que busca la revitalización a través de la intraurbanización mediante una Universidad Politécnica de nueva creación, creación en la que se depositan excesivas esperanzas. El título del Programa responde al contenido del punto sexto del apartado I. Ámbitos y objetivos de la Comunicación de los Estados Miembros (94/C 180/02): «Los problemas urbanos deben tratarse de forma integrada, fomentando la creación de empresas, mejorando las infraestructuras y el entorno físico y proporcionando una formación profesional acorde con las necesidades....»

La redacción del programa incluye una estrategia a largo plazo de recuperación y revitalización de la ciudad y de su Conjunto Histórico. Se define una maniobra global de intervención, con diversas actuaciones dirigidas a conseguir la plena revitalización y recuperación. Actuaciones que se dividen en dos categorías; las orientadas al ámbito de la sociedad en materia de empleo y carácter social, y las que cabe concretar como urbanísticas propiamente dichas.

Los objetivos y líneas de actuación, aunque muy utópicos para cuanto hoy puede verse, pretenden transformar un Casco Antiguo deteriorado y marginal, en un Conjunto Histórico revitalizado, donde la Universidad Politécnica se convierta en elemento estructurador de este nuevo espacio dinámico y con futuro, se articulan en cuatro ejes básicos:

1. Facilitar la remodelación urbanística de la zona, acondicionando las infraestructuras de acceso al Campus, construyendo y habilitando los equipamientos necesarios y favoreciendo la recuperación ambiental del entorno. Todo ello en base al PERI del Campus Universitario, por aprobar definitivamente cuando ya entra en funcionamiento la Universidad.
2. Desarrollar actuaciones complementarias a la ubicación del Campus Universitario en la zona, convirtiendo la misma en un centro educativo - cultural - tecnológico que ejerza de motor de la revitalización del Conjunto Histórico.
3. Impulsar la actividad económica y la generación de empleo en la zona, reconvirtiéndola en un núcleo dinamizador del desarrollo local del conjunto del municipio.
4. Potenciar la vertebración social de la comunidad, mejorando las condiciones de vida de la población y favoreciendo la integración social y el desarrollo comunitario.

Los criterios de actuación se dividen en tres apartados, en razón directa a las tres ideas básicas que inspiran su aplicación, apuestan por un modelo integrado de actuación, que deberá completar los siguientes aspectos: la redefinición y mejora de sus condiciones urbanísticas y de las infraestructuras y equipamientos necesarios; la revitalización económica de la zona y la creación de empleo; la superación de las situaciones de exclusión social de amplios sectores de población, favoreciendo su integración social y una dinámica progresiva de desarrollo comunitario; pretenden lograr una efectiva confluencia de esfuerzos de las diferentes Administraciones Públicas y de la iniciativa social y privada, procurando un efecto multiplicador en las diferentes intervenciones; se vincula con otras iniciativas comunitarias.

En razón a los objetivos de la implantación turística conviene destacar las actuaciones propuestas para su inclusión en la iniciativa URBAN, actuaciones que se engloban en el denominado Programa Operativo y que plantea cuatro líneas estratégicas: Actuaciones urbanísticas; actuaciones en la Universidad; actuaciones de Promoción Económica y Desarrollo del Empleo; actuaciones de Integración Social y Desarrollo Comunitario.

En materia de actuaciones urbanísticas destaca la aprobación inicial del PERI CA-4 UNIVERSIDAD, que prevé la ordenación de la zona y la implantación de la Universidad Politécnica en la misma. En este sentido las actuaciones se concretan en la serie de operaciones de acceso y saneamiento, dotación de equipamientos y recuperación ambiental e infraestructuras.

Las actuaciones para favorecer la instalación de la Universidad, todas ellas recogidas en el citado PERI, se programan en fases sucesivas. En primer lugar se aborda la rehabilitación del edificio que ocupó el antiguo Hospital de Marina del siglo XVIII, para ello se utilizan fondos FEDER y del MEC, en el que se alojarán las enseñanzas oportunas. En fases sucesivas el PERI plantea actuaciones que se consideran imprescindibles para el óptimo funcionamiento de una Universidad Politécnica.

Las actuaciones de Promoción Económica y Desarrollo del Empleo proponen una doble intencionalidad; de un lado, desarrollar las potencialidades económicas y de empleo de la zona en sí misma, integrando actuaciones de investigación, formación para el empleo, creación de nuevas empresas y apoyo a la inserción laboral, y, de otra, crear y consolidar en ella un centro de servicios para el empleo que actúe como dinamizador del desarrollo local y de la promoción de empleo del conjunto de municipios. La importancia de estos proyectos hace necesaria la influencia con otras iniciativas comunitarias como NOW, HORIZON y YOUTHSTART.

Todas las actuaciones anteriores serían insuficientes si no se abordara paralelamente la problemática social concreta de la zona a través de las Actuaciones de Integración Social y Desarrollo Comunitario, unas actuaciones que se exponen en este Programa en torno a dos ejes:

- En primer lugar, abrir procesos de integración social facilitando respuestas a problemas concretos de diferentes sectores de población: familias que viven una situación más precaria, sectores con viviendas en muy mal estado, niños no escolarizados, mujeres en situación de exclusión social, drogodependientes, etc.
- En segundo lugar, promover la vertebración del tejido social, de modo que se incremente la capacidad de la propia comunidad de participar en la resolución de sus problemas.

Se ha dicho más arriba que estamos ante una iniciativa de dudoso éxito por las siguientes razones:

- La intraurbanización está lejos de alcanzar los objetivos propuestos, tres años después de la finalización del Plan Urban el ayuntamiento, a través de un PERI, ha iniciado la remodelación del espacio que ahora denomina como Barrio de la Universidad, pero entregando el suelo resultante mediante subastas a la iniciativa privada. De momento se ha incrementado el número de solares y se está a la espera de que desaparezca la percepción subjetiva negativa para iniciar la especulación. Unas actuaciones urbanísticas que oficialmente han gastado más de la mitad del presupuesto total.
- Otro fracaso clamoroso está en que los problemas no han sido abordados de forma integrada. La formación profesional impartida es prácticamente nula para la inserción laboral. Los alumnos asistían porque les remuneraban su jornada. Pero a este aspecto sólo se destinó un 28% del presupuesto.
- De los cuatro ejes que articulan el Plan tan sólo se cumple en parte el primero, hay recuperación de obsoletas instalaciones militares, fuerte remodelación de la trama urbana y el PERI se discute en diferentes despachos.
- El Plan URBAN entra en conflicto con otros proyectos de la ciudad como el de Dinamización Turística
- Si el Plan hubiera abordado la problemática social, como planteaba, ahora no sería necesario nuevas acciones. A integración social tan sólo se destinó 18%.

Recuperación de Áreas Vulnerables

Como se viene reiterando en esta comunicación la exclusión social es un problema multidimensional y muy complejo que exige una respuesta cohesionada, es necesaria la integración de políticas, objetivos, proyectos y actuaciones en materia de vivienda, salud, educación, inserción laboral, apoyo social, integración en la comunidad, garantía de ingresos mínimos.....

Se calcula que entre un 15 y un 20 por 100 de la población de las ciudades españolas con más de 20.000 habitantes viven en barrios desfavorecidos. Por barrios desfavorecidos entendemos espacios que han sido ocupados tras el desarrollo urbano de las ciudades históricas por grupos vulnerables. Grupos que se caracterizan por su baja cualificación profesional, elevada tasa de paro, desintegración social, degradación del medio ambiente urbano....La situación de estos barrios, como se ha visto hasta aquí, se debe a una nefasta interacción entre estructura social y territorial.

Estas razones son las que determinan que ante los reiterados fracasos de las estrategias administrativas un grupo de personas preocupadas por la situación por la que atraviesa el centro histórico de Cartagena recurre al partenariado como la manera más eficaz de elaborar proyecto de ciudad. Con el fin de movilizar a todos los agentes implicados en la recuperación de áreas vulnerables a través de intervenciones integrales. Tres son los puntos de apoyo para poner en marcha la iniciativa: los Artículos 136 y 137 del Tratado de Amsterdam; las resoluciones del Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, que adopta una metodología nueva para erradicar la pobreza y la exclusión social antes de 2010 a partir de los siguientes principios: establecimiento por parte de los Estados miembros de objetivos comunes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social; desarrollo de indicadores comunes para medir los progresos realizados; presentación de planes de acción cada dos años; supervisión y análisis regular de los progresos; intercambio de experiencias y buenas prácticas. Por último el planteamiento del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 en el que se reclama a todos los Estados miembros la presentación de sus respectivos planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social.

La duración del programa se establece en cinco años (2000 a 2005) dividido en dos fases, la primera tiene carácter preparatorio con una duración de nueve meses, la segunda define objetivos y establece propuestas y entra en acción una vez que se hace público el II Plan Nacional de Inclusión Social 2003-2005 con el propósito de implantar planes de inclusión a nivel local.

Los objetivos del programa se concretan en a) intercambio de conocimientos y buenas prácticas sobre iniciativas integradas de desarrollo local destinadas a recuperar comunidades urbanas con altos índices de pobreza y/o exclusión social (barrios marginales), incluyendo las políticas nacional, regional y local sobre inclusión social; b) construir un partenariado transnacional sólido para la definición de proyectos de cooperación en materia de exclusión social y/o pobreza, sobre desarrollo local urbano; c) construir una red local en cada ciudad en la que se intercambien y diseñen posibles propuestas de acción de desarrollo local de una manera integral y multisectorial; d) establecer mecanismos de participación en el desarrollo de la comunidad urbana con altos índices de exclusión social/marginalidad de los propios vecinos afectados por el proyecto.

Los Socios transnacionales, cada uno con sus respectivas redes de trabajo, son D.O.P.K.Y Municipal Organisation for Social Intervention and Health (Nea Lonia Magnesia, GRECIA); PROMOJEUNES (Angers, FRANCIA); Iniciativas Internacionales para la Cooperación (Razlog, BULGARIA); Escuela Universitaria de la Baja Silesia de Servicios Públicos «ASESOR» (POLONIA).

Los Socios locales, integrados en el denominado Centro de Investigación para el Desarrollo, son quince, entre los que aparecen organismos del Gobierno Regional y locales, Instituciones de carácter social y la Universidad.

CONCLUSIONES:

Las relaciones causa/efecto del desarrollo urbano que han sostenido buen número de ciudades históricas, en particular las que han conocido fuertes procesos industrializador/desindustrializadores, han sido nefastas. Estas relaciones se caracterizan por una subordinación de la ciudad a los intereses de la industria o los promotores de la actividad impulsora del desarrollismo que caracteriza a nuestro país durante la segunda mitad del siglo XX. En estas circunstancias la ciudad se ha limitado a elaborar planes con los que aparentemente se pretende mitigar los impactos negativos, planes que siempre se han mostrado incapaces de evitar situaciones indeseadas para un casco histórico depositario de los elementos definidores de la personalidad de la ciudad.

Los conflictos que hoy se descubren en nuestra ciudad histórica aparecen como enquistados en la vida cotidiana y se presentan muy resistentes a desaparecer. Se agrupan en cuatro categorías derivados de la calidad ambiental, la movilidad, el abastecimiento y la operatividad. Su compleja interacción es principal característica y se refleja en las dificultades que ponen a la vida cotidiana, dificultades que determinan que la población con ciertos recursos abandone el centro histórico en busca de una aparente operatividad en barrios pericentrales o áreas residenciales, lo que viene a complicar la movilidad de los cascos históricos, que son abandonados por la función residencial pero no por la centralidad de otras funciones.

Las diversas administraciones, con su continua promulgación de figuras, disposiciones y modelos, resultan bastante decepcionantes por lo que tiene que ser la iniciativa de la sociedad civil quien asuma la responsabilidad de luchar contra la exclusión, en el más amplio sentido del término, a través del partenariado entre todos aquellos que sienten alguna preocupación por estos conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDEL MOUR, A. (1982): Introduction a l'histoire urbaine de le Syrie otomane. Université Libanaise. Beyrouth.
- ABU-LUGHOD, J. (1976): Development in North African urbanism: the process of decolonisation. Northwestern University.
- AÏSSANI, D. (1999): Rôle de la Société civile dans l'Aménagement urbain: cas de la ville de Béjaïa. Actes du Cours – Séminaire «Urbs et Civitas». Alghero - Sardaigne.

- ALGRIN, T. (2000). «Lemonument est-t-il soluble dans l'urbain?». In *Villes d'hier, villes d'aujourd'hui en Europe*. Fayard. Paris.
- AMENDOLA, G. (2002): *La ciudad postmoderna*. Celeste Ediciones. Madrid.
- ANDRÉS SARASA, J.L. (1991): *Imágenes del espacio urbano y prácticas comerciales en la ciudad de Murcia*. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación. Murcia.
- ANDRÉS SARASA, J.L. (1999): «La iniciativa comunitaria URBAN en el casco histórico de Cartagena». I congreso Internacional «Las ciudades Históricas». Patrimonio y Sociabilidad. Universidad de Córdoba.
- ANDRÉS SARASA; J.L. (2001): *Urbanisme et croissance: le cas de Murcie*. Ed. PUBLISUD. Paris.
- ANDRÉS SARASA, J.L. (2002): *La Universidad ante la rehabilitación de las ciudades históricas*. Universidad de Murcia. Murcia.
- ANDRÉS SARASA, J.L. (2002): «Caracterización de la dinámica urbana en la Región de Murcia durante la segunda mitad del siglo XX». *Estudios de Patrimonio y Urbanismo de la Región de Murcia*. Eds. Frey, A.V. y Borrega, R. A. Murcia. Pp. 55-78.
- ASCHER, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*. Odile Jacob. Paris.
- BAILLY, A.S. (1979): *La percepción del espacio urbano*. Col. Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- BEAUCHARD, J. (2000): *La Bataille du territoire: mutation spatiale et aménagement du territoire*. L' Harmattan. Paris.
- BERTRAND, M.J. (1987): *Casa, Barrio, Ciudad*. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.
- BENÉVOLO, L. (1993). *La Ville dans l'histoire européenne*. Seuil. Paris
- BOUINOY, J., BERMILS, B. (1995): *La gestion stratégique des villes. Entre compétition & coopération*. Armand Colin. Paris.
- BRUN, J., RHEIN, C. (1994): *La Ségregation dans la ville*. L'Harmattan. Paris.
- CALVINO, I., (2002): *Las ciudades invisibles..* Siruela. Biblioteca Calvino. Madrid.
- CHALINE, C., DUBOIS MAURY, J. (1994): *La Ville et ses dangers – Prévention et gestion des risques naturels, sociaux et technologiques*. Masson. Paris.
- CONFERENCE PERMANENTE DES VILLES HISTORIQUES DE LA MEDITERRANEE(2004): *Acteurs locaux et patrimoine immatériel: le rôle des Villes historiques de la Méditerranée*. ISPROM-PUBLISUD. Paris.
- COURSON, B. (1003): *Le Projet de ville – Essai pratique*. Syros. Paris.
- DUBET, F. Et. All. (1994): *Universités et villes*. L'Harmattan. Colección villes et entreprises. Paris.
- FRIEDMANN, J. y WEAVER, C. (1981): *Territorio y función*. Col. Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- GARCÍA MARCHANTE, J.S. y TROITIÑO VINUESA, M.A. (coord.) (1998): *Vivir las ciudades históricas. Recuperación integrada y dinámica funcional*. Colección Estudios. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del mañana*. Ediciones del Serval. Barcelona.
- LEVY, J.P. (1987) *Centres villes en mutation*. C.N.R.S. Paris.
- MAICHE, B. (2003): *Décision politique et mutation urbaine, le cas de Mila.Thèse de Magister en urbanisme*. Constantine.

- MARC, W. (1999): *La Transition urbaine ou le pasaje de la ville pedestre à la ville motorisée*. Mardaga. Liège.
- O.C.D.E. (1994): *Des villes pour le 21e siècle*. Paris.
- PAQUOT, T.; LUSSAULT, M.; BODY-GENDROT, S. (2000): *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*. Editions la Découverte. Paris.
- POZO MARTINEZ, I. (1999): «El desarrollo urbano de Caravaca: los barrios y el callejero (ss. XIII-XIX)». MURGETANA. Nº 101. Revista de la Academia Alfonso X El Sabio. Murcia.
- PIERRE, V. (1996): *Mondialisation, villes et territoires*. PUF. Paris.
- PROST, A. (1992): *Éducation, société et politiques*. Seuil. Paris.
- III SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA CONFERENCIA PERMANENTE DE CIUDADES HISTORICAS DEL MEDITERRÁNEO ((1999). *La ciudad elemento de identidad y factor de desarrollo del Mediterráneo: historia y perspectivas*. Excm. Ajuntament de Xàtiva. Valencia.
- SOEUR, J.-P. (1999): *Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité*. Odile Jacob. Paris.
- TRIBILLON, J.F. (1991): *L'Urbanisme*. La Decouvert. Paris.

