

APLICACIONES DE LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN

Pepa García Jaén

Gerencia de Urbanismo. Ayuntamiento de Sevilla

RESUMEN

Los proyectos Urban desarrollan en Andalucía Iniciativas Comunitarias Europeas de políticas de Actuación Integral en zonas urbanas degradadas. El volumen de inversiones ha determinado una mejora apreciable del tejido urbano, mientras que los resultados en la esfera social parecen más discutibles. Las carencias y los problemas que el análisis permite apreciar en los diferentes proyectos no son siempre imputables a la administración local, sino que echan a veces sus raíces en el modelo propuesto por la C.E.E. o en la falta de voluntad política para aplicarlo realmente.

POLÍTICAS DE ACTUACIÓN INTEGRAL EN ZONAS URBANAS

En las grandes ciudades europeas, la persistencia de los desequilibrios y desigualdades pone a prueba las insuficiencias de los modelos de desarrollo aún en vigor, ya que éstos generan problemas sociales cada vez más graves como consecuencia directa de la falta de oportunidades económicas, los bajos niveles de ingresos y la mala calidad de vida que aqueja a una parte importante de sus habitantes. La magnitud de este fenómeno en barrios ya degradados o en crisis, así como la aparición de nuevas áreas vulnerables, han generado dificultades de índole social y urbana que las administraciones locales han sido incapaces de resolver. Los problemas se acentúan a menudo por las dificultades financieras de las instituciones locales y por la desaparición o reducción de la actividad económica en el interior de las zonas afectadas, lo que conduce, inevitablemente, al deterioro del tejido urbano y social.

En los últimos años se han acumulado experiencias de intervención en las ciudades, caracterizadas por el análisis integrado de las políticas sectoriales con objeto de obtener

resultados globales por medio de un conjunto de actuaciones sectoriales. Ha surgido así una nueva cultura que contempla la complejidad de los problemas en el medio urbano y busca los medios más eficaces para ponerles remedio, contando en cualquier caso con la participación ciudadana. La iniciativa pública desempeña en este contexto un papel de extraordinaria importancia. La Administración estatal y comunitaria debe velar para que estos procesos no se queden en meras actuaciones puntuales.

En esta perspectiva se encuadran las **Iniciativas Comunitarias para Zonas Urbanas, URBAN**¹. Desde 1994, la Comunidad Económica Europea destina ayuda financiera para poner en marcha programas de desarrollo urbano integrado que estimulen el desarrollo económico local, con el fin de conseguir una mejora duradera de las condiciones de vida de los habitantes, aumentando la confianza y seguridad de la población residente, para incorporarlas a la dinámica económica y social. Estos programas deben aplicarse en barrios o zonas bien delimitados, con un mínimo de población, elevado índice de desempleo, tejido urbano deteriorado, mal estado del parque inmobiliario y deficiente equipamiento social, para cuya determinación debe acudirse a los indicadores socioeconómicos habituales (tasa de desempleo, nivel educativo, deterioro medio-ambiental, transportes públicos, etc.). *La revalorización de los barrios en crisis* se convierte así en el eje esencial de las nuevas políticas urbanas que parten de un nuevo concepto de desarrollo endógeno, aprovechando las capacidades y potencialidades económicas, sociales e institucionales existentes en estas zonas. La dimensión local adquiere así carácter estratégico en la promoción del desarrollo.

La Iniciativa URBAN financia programas de actuación integral en una parte definida de una ciudad. Las entidades locales proponen un planeamiento integrado que debe incluir un conjunto equilibrado y coherente de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambientales. Su desarrollo se financia parte por el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), parte por el Fondo Social Europeo (FSE) y el resto (30 %) por la propia municipalidad.

Para España, la Comunidad Económica Europea ha aceptado la financiación de 17 proyectos, con una inversión de 42.000 millones de pesetas. Para desarrollar las directrices de la Comisión Europea², la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda ha elaborado el documento **Programa Operativo URBAN para España**, en el que se recogen las líneas maestras que deben seguir los diferentes proyectos. Su objetivo es fijar límites en los tipos de actuaciones, facilitar las certificaciones y controlar la ejecución de los proyectos. Estas directrices se agrupan en los siguientes ámbitos:

— *Mejora del medio ambiente urbano*. Las actuaciones deben procurar la conformación de un tejido urbano adecuado, mediante la mejora de los accesos viarios que integren esas zonas en circuitos de la vida de la ciudad, la optimización de las condiciones medio-ambientales y el reforzamiento del equipamiento urbano.

1 Desde 1988, la Comisión Europea crea las *Iniciativas Comunitarias*, destinadas a financiar políticas comunitarias a escala regional. En este marco se desarrollan, entre 1989 y 1993, los *Proyectos Pilotos Urbanos*, que constituyen el antecedente inmediato de nuestros URBAN.

2 Diario Oficial de las Comunidades de 1 de julio de 1994, en el que se fijan los ámbitos y objetivos, se definen las zonas subvencionables Urban, las medidas de aplicación y la contribución comunitaria en la financiación de los proyectos.

— *Desarrollo del tejido económico*. Las medidas adoptadas deben fomentar el espíritu empresarial y apoyar las iniciativas de las pequeñas y medianas empresas, ayudándolas en la fase de puesta en marcha y lanzamiento de nuevas actividades económicas.

— *Dotación de equipamientos sociales*. La creciente demanda de servicios asistenciales por parte de colectivos muy necesitados impone dotar a los barrios de centros sociales indispensables para mejorar la calidad de vida de los residentes, conseguir la fijación de la población y favorecer la integración social de los marginados.

— *Formación profesional y fomento del trabajo*. Las actuaciones deben permitir la construcción de centros correspondientes a las necesidades y aumentar los niveles de formación profesional que permitan la homologación de estudios y calificaciones en relación con las actividades existentes en la zona.

Los proyectos URBAN en Andalucía

En Andalucía, han sido seleccionados los proyectos presentados por los Ayuntamientos de Cádiz, Huelva, Málaga y Sevilla. *Las zonas de actuación resultan bastante diferentes*. En tres ciudades, el programa de actuación integral se centra en el casco histórico en su totalidad o en alguno de sus sectores. En *Málaga*, las actuaciones se localizan en el centro histórico de la ciudad, que es su zona más degradada, con altas tasas de paro, retraso escolar, baja categoría profesional, hacinamiento y algunos brotes de marginalidad. La población afectada es de 43.889 habitantes. En *Cádiz*, las actuaciones se han programado en los barrios de Santa María y el Pópulo, situados en pleno casco histórico, muy degradados sobre todo a partir de finales de los años setenta, con indicadores socio-económicos similares a los del centro histórico malagueño, como consecuencia de la crisis económica, que afectó a la actividad industrial (astilleros) y a los servicios subsidiarios. La población de estos barrios es de 13.000 habitantes. En *Sevilla*, el área elegida está ubicada en el cuadrante nordeste del centro histórico de la ciudad, comprende los barrios Alameda, San Luis y San Julián. La zona presenta un importante deterioro urbanístico y medioambiental, un bajo nivel de ocupación residencial, con solares y ruinas, y un escaso desarrollo de las infraestructuras urbanas de base. La calidad de vida se encuentra degradada por el estado penoso de los espacios públicos y de las infraestructuras. La población censada supera ligeramente las siete mil personas, con un bajo nivel de formación y síntomas claros de envejecimiento. Sólo en *Huelva*, las actuaciones afectan a una zona formada por los barrios periféricos Marismas del Odiel, Torrejón, La Orden, Pérez Cubillas y San Sebastián, que forman un arco periurbano que rodea la ciudad, desestructurando el núcleo urbano y sus alrededores. Estos barrios marginales son el resultado de un fuerte impacto de transformaciones de la economía, de los cambios demográficos, sociales y culturales desde los años sesenta. Aquí se sitúan los sectores de población con mayores necesidades sociales y económicas de la ciudad. Los indicadores de esta zona muestran altos índices de exclusión social y económica respecto al resto de la ciudad. La población de los cinco barrios, 63.498 habitantes, representa el 43% de la población de la capital (Ver gráfico 1. Localización de los proyectos URBAN).

La filosofía que impregna los diferentes proyectos y los modelos de gestión y coordinación presentan diferencias importantes. En *Cádiz*, el programa, gestionado por la Delegación municipal de Fomento y Economía, define actuaciones globales, de aplicación en todo el casco, que buscan un efecto dinamizador y multiplicador. El programa marco contempla

un conjunto de actuaciones que pueden encuadrarse en dos grandes líneas de actuación: mejora del soporte económico y del tejido social y mejora del soporte físico y del espacio urbano. La inversión privada ha sido estimulada mediante la aplicación de Medidas de Ayudas a las Empresas, para que nuevas empresas se instalen en el barrio y se genere empleo y actividad económica. Para estimular la participación de los agentes económicos y sociales de la zona, se ha creado una *Comisión Consultiva*, cuya función principal es la de asesoramiento de los distintos proyectos a ejecutar. También se han establecido Convenios de Colaboración con distintas instituciones de la ciudad y con la Junta de Andalucía, a través de la Delegación de Cultura. En **Huelva**, la misma Delegación de Economía se encarga de la gestión. La filosofía del proyecto descansa sobre la movilización del potencial de desarrollo endógeno, con el máximo aprovechamiento de los recursos propios, y está basada en principios de multidimensionalidad de estrategias y acciones para el desarrollo, la cooperación institucional y de agentes sociales y económicos y la participación de los ciudadanos. Se han establecido convenios con diferentes instituciones locales, fundamentalmente la Universidad de Huelva y diferentes ONGs, que participan en la realización de diferentes programas. En **Málaga**, la Alcaldía asume la dirección y gestión de un proyecto que se propone la rehabilitación y revitalización de las estructuras físicas y medioambientales de la zona, así como el impulso del desarrollo económico, particularmente de la actividad empresarial y comercial. El proyecto se desarrolla en tres niveles: urbanístico, económico y social. En el primer plano, se persigue la mejora de las infraestructuras, la recuperación de espacios públicos degradados y la creación de nuevos espacios abiertos y zonas verdes; en el plano económico, se trata de incentivar a la iniciativa privada en la rehabilitación de edificios y en la modernización de los medios productivos del pequeño empresariado ubicado en la zona; en el área social, la asistencia en una zona con focos de mendicidad, prostitución e inmigración es uno de los aspectos más importantes del programa. La participación de los ciudadanos no está contemplada, pero se han establecido convenios con diferentes instituciones. En **Sevilla**, la gestión y el control del proyecto se realizan desde la Gerencia de Urbanismo. El sector de intervención propuesto exige una actuación plural e integrada. El programa debía fomentar acciones innovadoras que mejorasen el medio ambiente, promovieran el desarrollo de nuevas actividades, mejorasen los niveles formativos de la población residente y combatieran la marginación social. La participación de los ciudadanos ha sido canalizada a través de un Consejo Social donde están representadas las organizaciones del sector.

A pesar de las diferencias reseñadas en la localización, extensión y población de los diferentes proyectos, la C.E.E. los ha dotado con cantidades similares: dos mil cuatrocientos veintinueve millones de pesetas para Huelva y Málaga; dos mil cuatrocientos treinta millones para Sevilla y dos mil cuatrocientos treinta y dos millones para Cádiz. En total, nueve mil setecientos veinte millones de pesetas, a invertir en un período de cuatro años. La distribución de estas cantidades por tipos de medidas, prerrogativa de los diferentes Ayuntamientos, ha sido muy dispar (Ver Gráfico 2. Distribución del Presupuesto por Tipo de Medidas). También el nivel de ejecución de los proyectos es diferente.

Una somera descripción de las acciones ejecutadas y previstas en cada ciudad, en función de los tipos de medidas establecidos por el Ministerio de Economía y Hacienda, permitirá comprender la importancia de estos proyectos en la transformación de las ciudades URBAN:

I. Cádiz

1. Se han realizado acciones sobre calles, plazas y espacios públicos, con objeto de hacer más accesibles los **barrios del Pópulo y Santa María**; se han pavimentado y remodelado las canalizaciones interiores. También se ha puesto en marcha un programa de restauración y conservación de fachadas de los dos barrios que permite a los propietarios de inmuebles obtener subvenciones, previo compromiso de proceder a la rehabilitación interior del edificio. En el mismo plano, se han producido actuaciones para mejorar y reponer el arbolado y el mobiliario urbano.

Como una parte importante de estas acciones se realiza sobre terrenos propiedad de la iglesia católica, se ha firmado un *Convenio entre el Ayuntamiento de Cádiz y el Obispado*, que ha permitido la recuperación de terrenos adyacentes a la Catedral Vieja y a la Casa del Obispo, la rehabilitación de la Casa del Obispo para Centro de Servicios Sociales y Culturales, y la restauración de la parroquia de la Merced y de la capilla del Pópulo. Un Convenio firmado con la Delegación Provincial de Cultura de la Junta de Andalucía permitirá actuar sobre monumentos declarados Bienes de Interés Cultural y sobre elementos patrimoniales: Teatro y Galería romanos, Arcos de los Blancos, del Pópulo y de la Rosa, fortificaciones medievales, Catedrales Nueva y Vieja. El Convenio de Colaboración firmado con la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sevilla ha permitido realizar un estudio de los dos barrios incluyendo análisis de su parcelario, arquitectura y evolución histórica. También se ha realizado un levantamiento de las fachadas del barrio del Pópulo por la Escuela de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.

2. Cádiz es la ciudad andaluza que más dinero invierte en este tipo de medidas. Las acciones para mejorar el soporte económico intentan, por un lado, reestructurar la actividad comercial de la zona estimulando el asentamiento de nuevas actividades empresariales; por otro, mejorar la oferta turística de estos barrios, con importantes valores artísticos. En el primer plano, se ha dotado con 260 millones de pesetas un *Plan de Ayudas financieras a las pequeñas y medianas empresas*, dirigido a los sectores del comercio, artesanal y hostelero; el Plan subvenciona la creación, ampliación o reforma del negocio. También se han realizado unas Jornadas sobre actividades artesanales y muestra de artesanía local y provincial y se ha creado en el barrio del Pópulo un *mercado artesanal ambulante*. En el segundo plano, se ha realizado para estimular el turismo una campaña de sensibilización y se ha procedido a la señalización de 20 edificios de interés histórico artístico, que recogen en castellano e inglés, el nombre del edificio, el estilo y el siglo de construcción de cada monumento.
3. Ante la carencia de suelo o propiedades municipales en los barrios donde se ejecuta el proyecto, el Ayuntamiento ha adquirido fincas con objeto de proceder a su rehabilitación mediante convenio con la Junta de Andalucía. Mediante un Plan de Ayudas a la rehabilitación privada, el Patronato Municipal de la Vivienda arregla inmuebles con trabajadores formados en una Escuela Taller del propio barrio, dirigidos por personal técnico de la propia institución, que se encarga también de aportar los materiales. El propietario del inmueble se reserva el control de los alquileres durante diez años, pero debe alquilar las viviendas vacías según propuesta del municipio; los bajos comerciales rehabilitados son cedidos de forma vitalicia al Ayuntamiento, que instalará en ellos centros sociales, artesanales y económicos previstos en el plan Urban.

4. La formación se ha considerado como la primera oportunidad para el empleo y el reciclaje. En esta perspectiva, se han establecido Convenios con organismos e instituciones de la ciudad que han permitido trabajar con distintos segmentos de población. Se han realizado 23 cursos de formación, con una asistencia de más de 500 alumnos y más de 5.500 horas lectivas; *cursos de soldadura* para 38 jóvenes que carecían del diploma de graduado escolar posteriormente han realizado prácticas en empresas durante dos meses, habiéndose insertado un porcentaje elevado en el mercado laboral. Siete cursos se han orientado a los parados de larga duración, para empleo en proyectos de rehabilitación local: albañilería, fontanería y electricidad; los 150 alumnos son vecinos del barrio y perciben becas. Los denominados *espacios tecnológicos* han tenido una gran aceptación; se han realizado una decena de cursos, con un total de 150 alumnos y más de 1.200 horas de formación. En otro orden de cosas, podemos citar los once talleres dirigidos a mujeres en colaboración con el Centro de Adultos del Pópulo y destinados a la preformación y alfabetización, con una asistencia global de 350 personas.

II. Huelva

1. Un conjunto de cuatro acciones conforma esta medida: recuperación de espacios naturales, reordenación de espacios públicos, mejora del sistema viario y recuperación integral de los barrios. En el primer caso, *el paseo marítimo Marismas del Odiel* se ha ejecutado en un 50%, mientras que la reordenación de espacios públicos adyacentes a la zona de Marismas del Odiel y del Parque Moret se encuentra en fase de redacción de planeamiento específico y pendiente de aprobación municipal. La segunda acción se compone de un total de 19 actuaciones, entre las que destacan arreglos y acondicionamientos de jardines y plazas, reposición de juegos infantiles, mejora de instalaciones deportivas y reposición de arbolados en los barrios de La Orden, San Sebastián y El Torrejón. La tercera acción contempla la mejora y diversificación de los accesos desde estos barrios a otros puntos de la ciudad: nuevas conexiones viarias, arreglos del alumbrado público, pavimentación de calles sin asfaltar, nuevos colectores y renovación de acometidas exteriores. Finalmente, la inversión aborda la rehabilitación de la barriada de Pérez Cubillas mediante la mejora del entorno comunitario del barrio, la remodelación de plazas y actuaciones en jardinería, acerados y limpieza de los alrededores.
2. Esta medida se compone de tres acciones interrelacionadas: el fomento, la creación de empleo y el lanzamiento de actividades económicas. Una primera acción, en colaboración con la Universidad de Huelva, contempla la realización de estudios específicos sociales y económicos que permitan definir los campos y las actividades para acceder al mercado de trabajo. En esta línea se ha creado *el Observatorio Local de Empleo* que permitirá establecer un mapa social en el que se definirán los principales colectivos, se estudiarán las necesidades formativas no regladas y se elaborará una guía de recursos y servicios socioeconómicos de la ciudad.
3. Se ha colaborado en la terminación de un *Centro de Inserción Socio-laboral* en la barriada del Torrejón, Valdocco, especializado en la formación profesional ocupacional de jóvenes desfavorecidos del sector; el centro desarrolla numerosos cursos formativos dirigidos a una población de entre 17 y 30 años y elabora proyectos específicos para jóvenes en situación de riesgo social. También se ha colaborado en la adecuación y

reforma de una Escuela Taller en Santa María de Belén. Aún está pendiente la construcción de otro centro de inserción en Los Rosales y se prevé la creación de un Centro Comunitario Multifuncional y de un Centro de Día para Ex-toxicómanos.

4. El desarrollo de los Programas Sociales y Formativos se basa en el principio de la cooperación entre instituciones y con organizaciones públicas y privadas. Los programas de participación comunitaria tratan de generar una mayor conciencia ciudadana de los problemas del barrio y la ciudad. Como complemento de estos programas, se ejecuta el proyecto *Vive Tu Ciudad*, para potenciar los valores socioculturales de la población en los barrios y favorecer su integración en la ciudad. También se han puesto en marcha programas de dinamización deportiva, dirigidos a los jóvenes, y otros de educación para la salud, dirigidos a diversos colectivos de población, en colaboración con el Servicio Andaluz de Salud. En los programas formativos, orientados a fomentar el empleo se han realizado cursos de Formación Profesional Ocupacional dentro de centros de inserción socio-laboral; se han dado cursos formativos dirigidos a profesionales de estos centros y otros dirigidos a jóvenes desfavorecidos (limpieza industrial, soldadura, pintura, mantenimiento y reparación de edificios, instalación de antenas, cerámica industrial, técnicas arqueológicas, frío industrial, montaje y reparación de ordenadores, serigrafía, carpintería metálica, peluquería, etc.). La gestión de estas acciones corresponde a las ONGs que operan con jóvenes en el campo de la inserción socio laboral y a las entidades participantes en el Plan Municipal de Drogodependencias.

III. Málaga

1. En este apartado destaca la ejecución del túnel de Gibralfaro. El acceso peatonal al centro histórico mejorará notablemente con su puesta en servicio y el entorno más protegible del centro histórico, formado por un importante conjunto monumental, quedará preservado de los efectos nocivos del tráfico. También se han realizado obras de mejora de las infraestructuras, del viario, del acerado y del mobiliario urbano de algunas calles y plazas del sector y se ha dotado de mobiliario urbano algunos tramos del recorrido histórico de la ciudad, como el Paseo del Parque y las plaza de las Flores y de la Victoria. Se han colocado señalizaciones turísticas de itinerarios en tres idiomas, para facilitar las visitas peatonales por el centro histórico.

Para la rehabilitación de fachadas, se ha redactado un *Plan del color del centro*, en el que se ordenan las edificaciones en función de su etapa histórica y su nivel de degradación. La acogida ha sido tan importante que el Ayuntamiento ha adelantado el dinero del año 1999 para atender la demanda. La subvención aumenta si el propietario o los promotores rehabilitan el interior de los edificios y las viviendas, con lo que se consigue el objetivo final de rehabilitar globalmente el edificio degradado. Se está actuando en 70 edificios y la inversión inducida ha superado los 2.700 millones de pesetas.

2. En este ámbito, se persigue incentivar la modernización de los medios productivos del pequeño empresariado comercial de la zona. Las subvenciones se destinan a mejorar externamente los establecimientos, aumentar las medidas de seguridad, adquirir o renovar el mobiliario y para instalaciones internas. Han recibido subvención más de 60 comercios, generándose medio centenar de empleos y manteniéndose 455. También se

han realizado cursos de formación empresarial para comerciantes del centro, en colaboración con la asociación Centro histórico comercial.

3. Se ha tratado de reforzar el equipamiento asistencial de la zona, colaborando en la mejora y adaptación de los edificios ya existentes de acogida social, tanto en su configuración como en su mobiliario. En esta línea, se ha colaborado en la ampliación del Centro de Acogida de Transeúntes y en el equipamiento de una Unidad Móvil de asistencia permanente a la población marginal (Sersoc 24). También se han firmado Convenios con ONGs que trabajan en la zona.
4. Al capítulo de formación se ha reservado una cantidad mínima, destinada a un curso de idiomas (inglés, francés y alemán) para la policía local, con el objetivo de mejorar la comunicación con los turistas. También se trata de reforzar esta comunicación con la población inmigrante del norte de África.

IV. Sevilla

1. Se han realizado acciones destinadas a mejorar las condiciones de comunicabilidad, permeabilidad y habitabilidad del sector, mediante la sustitución o creación de nuevos accesos viarios y la mejora de los servicios básicos de saneamiento, agua y electricidad y la creación de nuevos espacios libres o la reurbanización de los existentes. Se han repuesto y mejorado las infraestructuras de 25 calles del sector, se han pavimentado otras tantas y se han recuperado espacios concebidos como pequeñas plazas públicas.
2. Para reactivar económicamente el sector, las acciones se orientan en tres direcciones. En primer lugar, tratan de potenciar a los comerciantes y a los empresarios de la zona. En esta línea se ha creado la *Oficina de Promoción Económica y Empleo*, que fomenta el asociacionismo y el intercambio de experiencias con otras ciudades mediante la realización de Jornadas específicas, la participación en Ferias y la promoción de ayudas que mejoren las condiciones de las empresas, talleres, comercios, etc. En segundo lugar, apoyan económicamente la implantación de nuevas actividades. Por último, fomentan el empleo, facilitando información y contacto entre empresas y parados de la zona. En este sentido, se han realizado acciones de información, inserción en módulos o grupos de trabajo, técnicas de búsqueda de empleo, orientación profesional y para el autoempleo. Desde septiembre de 1997 funciona un Banco de empleo, que informa sobre las ofertas públicas y privadas; desde esta Oficina se han dirigido estudios específicos sobre el sector, se han promovido encuentros entre comerciantes de la zona y de otras ciudades de España y se han concedido ayudas económicas destinadas a favorecer el asociacionismo y a nuevas iniciativas empresariales.
3. En lo que se refiere al equipamiento, se ha tratado de aprovechar la riqueza patrimonial de la zona, dotada de edificios monumentales y singulares. Se ha abordado así la rehabilitación de tres de esos edificios para utilizarlos como centros dotacionales: la *Casa de las Sirenas*, una casa palacio construida en 1864, uno de los raros vestigios de la arquitectura francesa en la ciudad, se ha convertido en Centro Cívico, al mismo tiempo que alberga la Oficina de Información Urban y la Oficina de Promoción y Empleo; el palacio de los Marqueses de la Algaba, un gran palacio mudéjar del siglo XV, que se encontraba en un estado bastante avanzado de deterioro y abandono, alojará, al final de los trabajos en curso, los servicios sociales del barrio: Centros de día de la tercera edad y de

la infancia, Centro de Inserción Urbana para extoxicómanos y Centro médico asistencial; una antigua nave industrial, la Nave Singer, ha sido rehabilitada como Escuela de Formación Permanente.

4. Entre los programas sociales se incluyen los de Asistencia, Ayuda y Promoción Social y las Campañas culturales y programas de participación ciudadana. En el primer plano, se han realizado programas sobre unidades familiares en situación de riesgo social, con la participación de 40 familias y 40 menores. Otros se han dirigido a los marginados sin hogar y a mujeres en especial dificultad que ejercen la prostitución, con la finalidad de prestar apoyo y orientación formativa para su integración laboral; a estos efectos, se han desarrollado con éxito dos talleres de confección industrial que, con la aplicación de nuevas técnicas de estimulación y apoyo psico-pedagógico, han abierto en estos grupos nuevas perspectivas de futuro. En el mismo ámbito, se han orientado algunos programas a la prevención de riesgos sanitarios (sida) y de contagios; en este aspecto, se han apoyado Campañas de reducción de daños, dirigidos a población de riesgo (toxicómanos, prostitutas y usuarios), siempre con el apoyo de entidades ciudadanas que trabajan en el sector. En el plano de las Campañas Culturales y de participación ciudadana, se han desarrollado dos talleres de Cómic y Técnicas de creación para menores de 17 años, algunos talleres de prensa para mayores y la confección de una revista. También se ha realizado un estudio sociológico en colaboración con la Universidad de Sevilla y acciones divulgativas y culturales en colaboración con entidades de la zona.

En los programas de Formación y empleo, se ha elaborado un *Plan Estratégico de Formación dirigido especialmente a colectivos con dificultades de acceso al mundo del trabajo*, jóvenes desempleados y parados de larga duración. A ello habría que añadir dos cursos de pintura-revocado y estuco y dos talleres de confección textil para mujeres en dificultad. Dentro de los programas de Formación Ocupacional se han desarrollado dos cursos de Orfebrería, uno de informática básica, otro de peluquería, estética y masajes y uno de atención a la infancia y tercera edad.

Evaluación y valoración de los resultados

Evaluar y valorar proyectos aún en curso resulta arriesgado. Los proyectos URBAN deben desarrollar todavía programas durante al menos un año. Nuestras conclusiones, por consiguiente, sólo pueden ser provisionales. No obstante, la importancia de los programas realizados y la cuantía de los compromisos presupuestarios permiten pensar que las líneas genéricas de los diferentes proyectos podrán ser difícilmente modificadas en sus rasgos esenciales en ese tiempo, lo que proporciona una consistencia considerable a nuestra evaluación.

El desarrollo de los proyectos URBAN ha tenido efectos beneficiosos para las zonas en las que se han producido las actuaciones. La fuerte concentración de inversiones en un espacio limitado y en un periodo de tiempo muy corto ha determinado, en el peor de los casos, un cambio en el aspecto urbano. Todos los proyectos se han ocupado en obras de infraestructura: viario, mobiliario urbano, servicios básicos, etc. Es cierto que *el impacto de estas intervenciones sobre el paisaje urbano no ha sido idéntico en todos los casos*: en Huelva, las actuaciones se pierden, por así decir, en un área demasiado extensa, mientras que en Sevilla los cambios en el aspecto de un núcleo reducido resultan más aparentes. En cualquier caso, las obras realizadas han generado empleo directo e indirecto, aunque precario en general, y

la reforma de los espacios públicos ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población residente. Todas las ciudades se han ocupado también de los equipamientos, uno de los aspectos esenciales en la estrategia de los programas de acción integral en barrios desfavorecidos. Las intervenciones concretas han estado en cada caso en función no sólo de la disponibilidad de suelo o edificaciones en la zona, sino también de la manera de entender la realización de un proyecto de estas características. Así, Málaga se ha limitado a reforzar los equipamientos existentes, mientras que Huelva y Sevilla han creado otros nuevos y en Cádiz se ha ideado una fórmula imaginativa de obtener locales comerciales para usos sociales. También se ha incentivado en todos los casos la actividad económica y se ha fomentado el empleo. Las iniciativas adoptadas en este orden han sido bastante parecidas, aunque dependiendo de la importancia del presupuesto acordado. Las subvenciones y ayudas de todo tipo han motivado a los agentes económicos presentes en los barrios y atraído a otros. Los programas de formación y empleo han seguido con la dinámica de las áreas de Fomento y Economía de los Ayuntamientos, desarrollando programas ya contemplados por el Fondo Social Europeo. Los cursos realizados en Cádiz sobre nuevas tecnologías y los programas de formación ocupacional para jóvenes parados desarrollados en Huelva apuntan en una dirección que habría que explotar. La respuesta de la población ha sido positiva, si hay que calibrarla por el número de asistentes a los cursos. Pero los resultados son relativamente decepcionantes. El número de parados no ha disminuido sensiblemente y la modesta creación de empleo parece en mayor medida un efecto inducido por las fuertes inversiones que una consecuencia de los avances en la formación profesional. Finalmente, los programas sociales han respondido a estrategias y prácticas habituales en la forma de proceder de las áreas municipales con responsabilidad en el ámbito asistencial y social. A excepción del programa llevado a cabo con mujeres en especial dificultad de Sevilla, ninguna ciudad ha aportado acciones novedosas o innovadoras. Tampoco se ha pensado en los beneficios que podría haber aportado un intercambio de experiencias entre las diferentes ciudades, mediante la organización de Jornadas específicas y encuentros entre grupos de trabajo.

Los resultados obtenidos en las diferentes ciudades son dispares. Ello se explica, para empezar, *por el diferente grado de definición de los propios proyectos.* La convocatoria de junio de 1995 fijaba plazos muy cortos para la presentación de solicitudes, que debían ir acompañadas de un documento de diagnóstico sobre la zona elegida y las propuestas de actuación que se estimaban más adecuadas para resolver los problemas detectados, ajustadas a un presupuesto teórico que condicionaba el reparto del dinero a una serie de medidas de obligado cumplimiento y en proporciones también prefijadas. En los URBAN Andalucía, el grado de definición de los proyectos fue muy diferente de una ciudad a otra. Málaga y Sevilla contaban con un diagnóstico aceptable de partida y definieron con detalle las actuaciones; en cambio, Huelva y Cádiz sólo dibujaban los aspectos más sobresalientes de las zonas elegidas y apenas esbozaban las medidas a tomar.

Las diferencias en la dimensión de la zona de actuación elegida en cada caso, en la población afectada y en la magnitud de los problemas urbanos y socio-económicos son otro factor a tener en cuenta. Como hemos visto, las diferencias en este aspecto entre las cuatro ciudades eran notables. Sin embargo, el presupuesto otorgado por la C.E.E. fue sensiblemente idéntico. *Este tratamiento de igualdad para casos desiguales revela un estudio poco riguroso de los proyectos presentados por parte de los expertos de la Comisión Europea.* En cualquier caso, esta situación de partida ha condicionado particularmente el desarrollo de los

proyectos, su nivel actual de ejecución y los resultados obtenidos. Por otra parte, *los criterios para la distribución de estos presupuestos en las diferentes ciudades han sido también distintos*. El reparto porcentual por tipos de medidas es muy desigual. La lógica de estas diferencias responde a la distinta concepción global de cada proyecto, lo que ha permitido primar unas medidas sobre otras, desequilibrando el presupuesto de origen, olvidando los contenidos y la filosofía que sustentaban las políticas de actuación integral. Por lo demás, *casi todas las ciudades han reprogramado sus actuaciones y han corregido las desviaciones de los objetivos iniciales, adaptando sus presupuestos en función del grado de ejecución de las acciones o de los errores reconocidos en la programación*.

También *ha sido distinta la concepción de la participación ciudadana en la transformación de las zonas afectadas*. En Huelva, la administración local ha realizado una labor intensa de información y difusión de los objetivos generales del plan Urban y ha dado participación real a todas las asociaciones y grupos de ciudadanos residentes en la zona, a través de las llamadas mesas consultivas o *Consejos Consultivos de Participación*; todas las actuaciones son conocidas por los vecinos con antelación y en todas se ha dejado opinar y se han recogido propuestas de mejora y aceptado incluso otras no previstas originalmente. En Sevilla, el Pleno Municipal aprobó en su día la creación del *Consejo Social, un Consejo Urban*, a través del cual se canaliza y estructura el tipo de participación de todas las entidades y asociaciones del lugar. En Cádiz, la participación de los vecinos y asociaciones fue muy intensa al principio, pero sin ninguna regulación o periodicidad. En Málaga, la administración no ha fijado ningún vínculo con los vecinos o las asociaciones, a excepción de los comerciantes afectados por alguna medida de incentivo económico; tampoco informa acerca de la marcha de los diferentes programas, ni da participación alguna. En Sevilla y Cádiz, las relaciones entre la administración y las asociaciones cívicas se han degradado; en la primera ciudad, organizaciones representadas en el Consejo Social han mostrado su descontento mediante la convocatoria de actividades al margen de las oficiales; en la segunda, los vecinos han comenzado a manifestar su desacuerdo con determinadas actuaciones mediante pancartas y graffiti. *La participación ciudadana no es, sin embargo, una cuestión secundaria en la concepción de los programas de acción integral. El decreto URBAN recomienda contar con los agentes sociales y económicos de la zona directamente afectada por las actuaciones*. Por lo demás, parece evidente que una sociedad democrática debe mantener informados a los ciudadanos de las cuestiones que les afectan más directamente y favorecer su participación en la configuración de las zonas donde residen y de la ciudad en su conjunto.

El análisis de los diferentes proyectos revela una serie de carencias que se encuentran en el origen de determinados problemas y dificultades. Algunas de ellas son imputables a la administración local. En todos los casos, *la gestión* se ha puesto en manos de dependencias o áreas municipales (Alcaldía, Gerencia de Urbanismo, Delegación de Economía...). Pero para gestionar un proyecto de estas características, con un conjunto de medidas diversas que deben ejecutarse simultáneamente sobre un espacio geográfico determinado, habría sido seguramente conveniente crear un modelo de organización propio e independiente de las estructuras clásicas de la administración. La dinámica de trabajo propia de las administraciones locales ha condicionado el ritmo y el desarrollo de los proyectos, ha favorecido la descoordinación entre las distintas dependencias o áreas implicadas y ha hecho lenta y poco operativa la tramitación de los diferentes proyectos. Actuando de manera autónoma, cada área o Delegación municipal ha decidido sus proyectos conforme a sus criterios y a sus expe-

riencias, con independencia de las otras áreas y sin otro control que la rendición de cuentas y de los resultados finales a la comisión o al órgano elegido para esa función. *Se ha perdido así desde el principio la concepción global del proyecto y el carácter integral de las acciones.*

La propia filosofía de los proyectos URBAN provoca efectos no deseados. La imposibilidad de aplicar el presupuesto a la construcción y mejora de viviendas genera decepción en la población residente, que ve como mejora el aspecto general de su barrio en mayor o menor medida sin que ello repercute en su entorno más inmediato, en su vivienda. Para obviar este inconveniente, la administración local ha propuesto medidas diferentes. En Málaga y Cádiz, se ha subvencionado con fondos municipales la rehabilitación de fachadas, así como la recuperación de inmuebles residenciales que incluyeran la rehabilitación completa del edificio. En Sevilla, las Ayudas a la Rehabilitación Privada han primado el sector URBAN y estimulado la inversión, que ha aumentado en más de un cincuenta por ciento. Por otra parte, la revitalización de la zona como consecuencia de las inversiones públicas incita a la iniciativa privada a invertir en vivienda. Como consecuencia, se encarece el valor del suelo y aparecen tensiones especulativas que provocan, sobre todo en los centros históricos, la aceleración del proceso ruinoso en los edificios residenciales y la consiguiente expulsión de la población más desfavorecida. Una acción urgente de parte de la Administración local que contemple la programación de actuaciones en el parque público de viviendas e incentive el deber de rehabilitación podría amortiguar estos efectos³.

Finalmente, *las carencias en el seguimiento y control de la aplicación de los presupuestos y realización de gastos muestra una evidente falta de voluntad política para imponer el modelo URBAN.* Las ciudades han distribuido a su voluntad los recursos financieros, con evidente menosprecio en algún caso de la filosofía de un proyecto que propone una actuación global sobre barrios degradados para corregir los desajustes dentro de la ciudad. La ejecución del túnel de Gibralfaro en Málaga es particularmente significativa a este respecto. Por el volumen de inversión y su impacto en el conjunto de la ciudad, habría sido sin duda más apropiado financiar su construcción con cargo a grandes proyectos de infraestructura, concebidos como parte de los sistemas generales de una ciudad, y no en el marco de programas de actuación integral dirigidos a zonas o barrios degradados desde el punto de vista urbano y social. Los edificios emblemáticos rehabilitados en Sevilla para equipamientos sociales han dotado a la zona con locales suntuosos, de gran valor arquitectónico; pero los costes de la rehabilitación han sido probablemente excesivos y se han descuidado quizás actuaciones más urgentes en barrios con graves problemas dotacionales y sociales.

En resumidas cuentas, los proyectos URBAN han tenido efectos beneficiosos para las zonas en los que se han aplicado y, por consiguiente, para el conjunto de las diferentes ciudades. Su relativo éxito justifica la necesidad de una colaboración entre la Comunidad Económica Europea, los Estados nacionales y la administración local para combatir algunos de los problemas presentes en nuestras ciudades. *Su aplicación no está, sin embargo, exenta de problemas de índole diversa, técnica, política y social.* La experiencia acumulada permitirá

³ En esta ciudad se ha elaborado también un documento técnico, «Área de Rehabilitación», cuya delimitación geográfica coincide con los límites del proyecto URBAN. Su aprobación hubiera permitido paliar estos problemas en la zona, con inversiones públicas y participación de los particulares en el ámbito de la infravivienda y la rehabilitación de viviendas colectivas de tipología tradicional.

sin duda corregir algunas de las carencias reseñadas y eliminar determinados problemas. Otras soluciones exigen una mayor implicación de la administración local, responsable en último extremo de las actuaciones sobre las ciudades. Algunos de los problemas echan, sin embargo, sus raíces en la naturaleza misma del sistema político y parecen, por consiguiente, más difícilmente subsanables. En cualquier caso, la participación activa de los ciudadanos en la configuración de las ciudades puede paliar los excesos del sistema y los errores de la administración.

BIBLIOGRAFÍA

URBAN de Cádiz: *Barrios El Pópulo y Santa María*. Ayuntamiento de Cádiz.

URBAN de Huelva: «*Huelva en Acción*». Ayuntamiento de Huelva.

URBAN de Málaga: *Centro histórico*. Ayuntamiento de Málaga.

URBAN de Sevilla: *San Luis-Alameda-San Julián*. Ayuntamiento de Sevilla.

PROGRAMA OPERATIVO URBAN ESPAÑA 1994-1999: Ministerio de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

PROGRAMA OPERATIVO URBAN ESPAÑA: Comité de Seguimiento, 3^{er} informe de ejecución a 31 de diciembre de 1996. Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

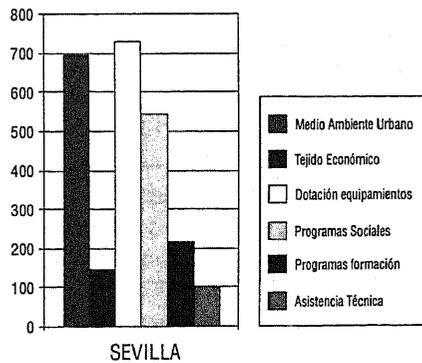
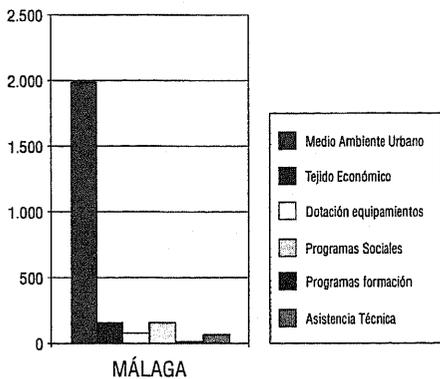
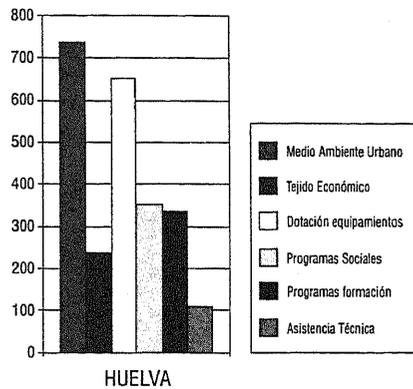
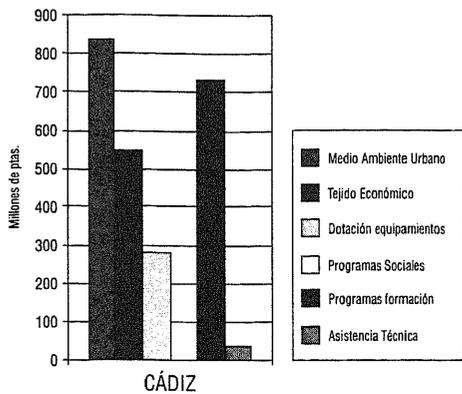
PROGRAMA OPERATIVO URBAN ESPAÑA: Comité de Seguimiento, 4^o informe de ejecución a 31 de diciembre de 1997. Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.

Cuadro 1
PROYECTOS URBAN EN ANDALUCÍA. DATOS GLOBALES

	Ámbito Geográfico	Población Urban	Porcentaje Pob-Total	Tasa Paro	Inversión millones/pts	Pesetas Habitantes	Ejecución Pagos	Ejecución Compromisos
CÁDIZ	13 Has.	13.000	8,40%	40%	2.432	187.076	13,79%	38,24%
HUELVA	217	63.498	44%	40%	2.429	38.253	17,19%	94,65%
MÁLAGA	59	46.000	9%	36%	2.430	51.824	31%	65%
SEVILLA	35	7.100	1%	40%	2.430	347.000	37,62%	53,29%
Totales	311 Has.	129.598	9.721 mills/pts.					

Cuadro 2 (véanse gráficos en página siguiente)
PRESUPUESTOS URBAN EN ANDALUCÍA POR TIPOS DE MEDIDAS

MEDIDAS	CÁDIZ	%	HUELVA	%	MÁLAGA	%	SEVILLA	%	Totales
Medio Ambiente Urbano	835	34	739	30	1.976	81	693	28	4.243
Tejido Económico	548	22	239	10	153	6	147	6	1.087
Dotación equipamientos	280	11	653	27	70	3	728	30	1.731
Programas Sociales			351	14	156	6	546	22	1.053
Programas formación	733	30	337	14	10	0,5	215	9	1.295
Asistencia Técnica	36	3	110	5	64	3,5	101	5	311
Totales	2.432		2.429		2.429		2.430		9.720



Localización de los proyectos URBAN en las ciudades de Cádiz, Huelva, Málaga y Sevilla

