

El Ensanche Sur de Alcorcón: una política de vivienda de origen local vista desde una perspectiva de gobernanza multinivel¹

Por Jorge Crespo González

1.- INTRODUCCIÓN

En las siguientes páginas pasamos a analizar un estudio de caso centrado en el sector de la vivienda de protección pública. Se trata del análisis del Ensanche Sur de Alcorcón, parte representativa de la política municipal de vivienda de dicha localidad en que, con altos estándares de calidad residencial, arquitectónica, de eficiencia energética y sostenibilidad y respeto al medio ambiente, se ha pretendido dar solución al problema de acceso a la vivienda para diversos colectivos de la ciudad, particularmente jóvenes y trabajadores.

La magnitud de la intervención pública (tanto por beneficiarios como por recursos destinados) y el momento en que comenzó a formularse exigen unas líneas. En efecto, el Ensanche Sur contempla la construcción de más de 7000 viviendas (6000 responsabilidad del Ayuntamiento y el resto de la Comunidad de Madrid) y, a finales de 2010, habrían sido entregadas unas 5000. Sin embargo, esta realidad tangible en nuestros días tuvo una larga etapa de preparación, pues se produjo a partir de los primeros años de la década de los 90 del pasado siglo y redundó en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1999. Si revisamos los barómetros del CIS², durante aquellos años el acceso a la vivienda no era un problema expresado por los españoles en los documentos estadísticos (como sí lo eran el paro, terrorismo, la droga, la inseguridad ciudadana y otros). Durante 1999, momento culminante de la formulación del PGOU e inicio de la implantación, ni siquiera es citado entre los tres principales problemas evocados por los españoles, en que aparecen como mayores preocupaciones el paro (83.2%), la droga (27.7%), el terrorismo (28.3%), la contaminación/el medio ambiente (10.2%), etc³. Hubo que esperar a finales de dicho año para que emergiera como tal y aun así con una incidencia baja, pues sólo constituye la principal preocupación para el 2.3% de los encuestados, frente al paro (40.9%), el terrorismo (21.5%), las drogas (17.7%) y la inseguridad ciudadana (8.5%)⁴. Sin embargo, en Alcorcón, adelantándose a los efectos más dramáticos que la burbuja inmobiliaria generó en el sector, los responsables políticos ya habían decidido una importante intervención pública, que puede servir de ejemplo a otras Administraciones, particularmente municipales.

¹ La experiencia que se presenta, forma parte de una investigación más amplia dirigida por la Dra. Blanca Olías de Lima, y que versó sobre Gestión Innovadora de los servicios municipales en la Comunidad de Madrid. Los últimos datos recibidos están referenciados a octubre de 2010. El estudio se apoya principalmente en el análisis de políticas públicas, aunque describe una rica red de actores cercana a la gestión en red propia de la Gobernanza.

² Véase <http://www.cis.es/>

³ De acuerdo con los datos del barómetro de marzo de 1999, estudio nº 2322.

⁴ De acuerdo con los datos del barómetro de diciembre de 1999, estudio nº 2377.

A continuación, explicamos más pormenorizadamente en qué consiste el caso analizado, cómo se produjo su formulación y su implantación, para finalizar analizando de manera tentativa los diversos flujos evaluativos que se han cernido sobre él, o que se han producido en su radio de acción.

2.- EL CASO ANALIZADO

El municipio de Alcorcón de Alcorcón se encuentra ubicado en el área metropolitana de Madrid y, aunque forma parte de los municipios del sur de la misma (junto con Leganés, Fuenlabrada y Getafe), su término municipal es el eje de conexión y relación con otros del norte (Pozuelo de Alarcón, Villaviciosa, Boadilla del Monte) y con el propio de Madrid. Esta particular ubicación geográfica (“el norte del sur”) le hace participar de diversos procesos demográficos, sociales, económicos y políticos no siempre dotados de coherencia pues proceden de áreas de influencia distintas.

Uno de los procesos que, durante la última década del siglo pasado, se percibió por parte de los responsables municipales fue la paulatina dificultad que tenían los habitantes de Alcorcón, singularmente los más jóvenes, para emanciparse y radicarse en el municipio. Se detectaba que muchos de ellos, en una ciudad que había crecido en un intenso proceso de inmigración gracias a sus padres, estaban dejando la misma para nutrir poblaciones más o menos cercanas (Móstoles, Sevilla la Nueva, Navalcarnero, etc.), lo que sin duda a medio y largo plazo generaría problemas en la curva demográfica y en el dinamismo de la ciudad.

Esa problemática⁵, el amplio número de afectados (miles de personas, como se demostraría después) y el convencimiento de que uno de los objetivos del quehacer municipal es favorecer el acceso a la vivienda, tanto de los jóvenes como de otros colectivos con dificultades del municipio, ha sido fundamental en la confección de un Plan Municipal de Vivienda Pública en que se encuadra como parte relevante el Ensanche Sur.

CUADRO 1: PLAN MUNICIPAL DE VIVIENDA PÚBLICA DE ALCORCÓN (A 2010)

Viviendas protección Oficial promovidas y construidas por EMGIASA	15000	Ensanche Sur: 7000
		Campodón: 1500
		Area Norte: 6500

⁵ Nótese, como ya ha sido escrito, que la problemática a la que se alude fue abordada inicialmente con carácter previo al llamado boom inmobiliario y que éste, aunque afectó también a Alcorcón, lo hizo en menor medida que a otros municipios de la región, gracias a la contención de precios que produjo la intervención pública municipal sobre el mercado de suelo y vivienda municipales.

Viviendas promoción pública destinadas a alquiler (el Ayuntamiento cede el suelo)	7000	Ensanche Sur: 1000
		Area Norte: hasta 6000
TOTAL	22000	

Fuente: <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/vivienda> (datos aproximados; acceso 12 de febrero 2010)

El Plan se fundamenta en dos criterios básicos: la construcción de viviendas de protección pública de calidad a precios muy inferiores a los del mercado; y que se encuadren en entornos urbanos basados en la sostenibilidad y equilibrio, mediante arquitectura bioclimática, baja edificabilidad y amplias zonas verdes. Otras alternativas posibles, como la construcción de vivienda libre o la no intervención sobre el problema, fueron rechazadas, tanto por el Gobierno municipal impulsor del Plan, como por el debate público suscitado en torno a él en el marco de elaboración del proyecto ciudad de Alcorcón.

El Ensanche sur es el primero de los grandes desarrollos urbanísticos formulados y actualmente en proceso de ejecución por parte del Ayuntamiento, así como uno de los más importantes de España. Se trata de la construcción de un barrio de casi dos millones de metros cuadrados⁶ de extensión con 7000 viviendas públicas, de entre 90 y 100 m², edificadas mediante arquitectura bioclimática. Destaca asimismo la reserva de 500.000 m² (25% del espacio) para zonas verdes y más de 300.000 para equipamientos sociales. La densidad edificatoria es comparativamente baja, pues sólo el 25% del suelo se destina a viviendas.

El Ensanche Sur estará adecuadamente conectado con la ciudad, pero también con el resto de municipios a través de la M-50 y una conexión por tranvía a la Línea 10 de metro; también contará con un carril bici de 9 kilómetros, así como con un gran parque alomado y otro central. Se están instalando contenedores soterrados (se calculan unos 288), así como casi 20.000 árboles.

El Ayuntamiento calcula que la ejecución del Ensanche Sur le supondrá cerca de 1.000 millones de euros. El Ministerio de la Vivienda aporta 17.5 como ayuda para financiar la urbanización del entorno.

A principios de agosto de 2010 se habían entregado 3.363 viviendas, y en los meses siguientes se proseguirán las entregas de llaves, y puede decirse que el proyecto ha sido permeable y se ha

⁶ De acuerdo con Alcorcón (2004b: 7), comprende una extensión de 1.981.469 m², una vez excluida la Colada de Pozuelo (13.401 metros) y el dominio público autonómico (4.510 metros), particularmente sobre el ramal de acceso y conexión de la M-50 con la red viaria municipal.

enriquecido con aportaciones provenientes de la Estrategia Urbana Sostenible, así como del Plan Permuta.

3.- FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

A continuación se expone cómo se produjo la formulación de la política objeto de estudio, reconociendo desde el principio que, aunque con particularidades, está muy vinculada a la del PGOU de 1999 del municipio. Abordamos este epígrafe explicando cómo se incorpora la problemática en la agenda municipal, cuál fue la solución privilegiada, los actores implicados, el proceso de decisión y los aspectos facilitadores y resistencias que afrontó el proyecto.

3.1 Cómo se incorporó a la agenda del gobierno municipal e intentos y experiencias anteriores

Antes de que la política objeto de análisis se formalizara a través del Plan General de Ordenación Urbana de 1999, se había producido un desarrollo previo, marcado por varios aspectos. Entre ellos cabe citar el fracaso de los Planes Generales anteriores, incluso la detección del fracaso de la herramienta en sí del Plan General como instrumento de soporte básico de la actividad urbanística, y todo el aprendizaje que supuso la confección del Proyecto Ciudad, que permitió un diseño estratégico de la ciudad que contó con liderazgo político y participación ciudadana.

En efecto, Alcorcón había contado hasta 1999 con tres planes generales de ordenación urbana. Los tres se consideraron insuficientes por su enfoque y necesidades a las que atienden, muy pegadas al estado y capacidades del municipio en cada momento, pero también por responder frecuentemente más a dinámicas externas que a propias. En el siguiente cuadro se expresan las características principales de dichos planes:

CUADRO 2: PGOUs DE ALCORCÓN HASTA 1999.

PLANES	CARACTERÍSTICAS	LIMITACIONES
Plan del Area Metropolitana de 1963	-Marcadamente supramunicipal -Intenta racionalizar el crecimiento explosivo del Madrid de la época	-Documento casi ajeno a las necesidades reales de la población de Alcorcón (3500 habitantes aprox.)
Plan General de 1968	-Elaborado directamente por el municipio para desarrollar el	-No aborda las necesidades de la población de Alcorcón (que

	<p>plan de 1963 y reconducir sus desviaciones.</p> <p>-También busca resolver los intereses de los agentes inmobiliarios metropolitanos.</p> <p>-Propone calificaciones de suelo para atender un crecimiento hasta los 140000 habitantes.</p>	<p>no ha variado sustancialmente respecto a 1963).</p> <p>-No aborda la gestión de los problemas de equipamiento y dotaciones que se requieren</p>
Plan General de 1987	<p>-Lo elabora la primera Corporación democrática.</p> <p>-Busca reequipar la ciudad y racionalizar su crecimiento.</p> <p>-Busca recuperar o redefinir la identidad urbana de Alcorcón</p>	<p>-Entra en crisis a partir del año 1994: se agotan las disponibilidades de suelo residencial programadas; se modifica el marco normativo y ello exige una adaptación del planeamiento general; y se debe tener en cuenta el impacto de diversos proyectos de ámbito regional.</p> <p>-No permite, por sí mismo, afrontar los problemas de vivienda para la población joven de Alcorcón.</p>

Fuente: ALCORCON 1999B

Incluso, como se ha anticipado antes, se pone en cuestión la herramienta del PGOU, en su confección y uso tradicional, como soporte de la actividad urbanística. Ello se justifica en su rigidez y lentitud de su aprobación, la escasa participación real de la ciudadanía, el lenguaje tecnocrático que encierra, así como por la tentación de utilizar modificaciones puntuales que desvirtúan la bondad inicial del mismo⁷. En cambio, se propone una nueva fórmula de trabajo basada en el consenso y en la estrategia a medio y largo plazo, que se cifra en **el Proyecto Ciudad**, proyecto que se define como:

“El Proyecto Ciudad es un instrumento diseñado para dinamizar la actividad urbanística en la ciudad actual y recuperar algunos de los valores esenciales que desde nuestro punto de vista deben estar presentes en el urbanismo como son: el liderazgo político, la voluntad de consenso, la participación

⁷ Véase ALCORCON (1999 A, 22 y ss.)

institucional y ciudadana, la flexibilidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias y un lenguaje expresivo capaz de transmitir a los ciudadanos la ilusión de los procesos colectivos de transformación de la ciudad” (ALCORCON 1999A:25)

El Proyecto Ciudad, que enfatiza la participación institucional y ciudadana, un urbanismo creativo y de ideas, y que incluye la flexibilidad como valor necesario, sin hacer dejación del liderazgo que corresponde a los responsables políticos, fue resultado del **Foro Ciudad**, de composición plural, que incluyó cauces de participación institucional para conocer y debatir los principales problemas y oportunidades a los que se enfrentaba Alorcón en el último lustro de la década de los 90. Como resultado del Foro Ciudad y de toda la participación y debate propiciados, se construyó un Proyecto Ciudad, con un elenco de ideas para la misma, entre las que se encuentra la entonces llamada “**Ciudad Sur**”, cuyo principal objetivo se cifra en “satisfacer las necesidades de vivienda de la población a un precio asequible (...) en un entorno residencial de gran calidad mediambiental”. En este proyecto ya se habla de una promoción final de 8000 viviendas y de que se trata de una gran operación pública que incluye la gestión del suelo, urbanización con altos estándares de calidad y la promoción final⁸. También se agregan datos en que, comparativamente, se informa de aceptación, relevancia y urgencia de la iniciativa:

CUADRO 3: DATOS DE ACEPTACIÓN, RELEVANCIA Y URGENCIA DE LA CIUDAD SUR

NIVEL DE ACEPTACIÓN	8,1/10
RELEVANCIA PARA EL FUTURO	8.2/10
URGENCIA DE APLICACIÓN	7.6/10

FUENTE: Resultados del proceso de participación institucional, en ALCORCON 1999A:81

Las experiencias previas incluyen asimismo las iniciativas públicas en construcción de vivienda pública. La labor del IVIMA, aunque importante se juzga escasa para las necesidades: 164 viviendas en 1991, 160 en 1993, 260 en 1994 y 511 en proyecto (todas de alquiler) durante la elaboración del PGOU. Sin embargo, mediante la constitución de EMGIASA, empresa municipal de vivienda de Alorcón, se había reactivado el sector, con un incremento notable pues se construyen entre 1992/1996 más de 1300 viviendas⁹. La capacidad de gestión y los resultados que mostró esta empresa municipal es un factor determinante para entender el papel protagonista que la iniciativa municipal se propuso alcanzar en los nuevos sectores residenciales.

⁸ Véase ALCORCON (1999A: 80 y ss.). Otras ideas que se incluyen son: la ciudad central, la red de transportes y comunicaciones, el bulevar del ferrocarril y anillo verde, el parque de la cultura, la ciudad del deporte, la renovación de tejidos industriales tradicionales, la imagen urbana, el parque milenio y una red para peatones y bicicletas.

⁹ Datos obtenidos de ALCORCON (1999 B: IV 9).

La problemática de la vivienda se definió no exclusivamente mediante proyecciones provenientes de ámbito político o de la deliberación social, sino también mediante complejas técnicas de estudio del marco demográfico, la evolución de las demandas, cuantificación de la oferta considerando la capacidad residual remanente del PGOU de 1987, la necesidad de calificación de suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, etc. Entre las conclusiones más significativas de estos estudios, cabe citar una explicación del origen de la problemática¹⁰:

“En la actualidad, la incorporación a la población potencialmente activa y reproductiva de los hijos/as de los inmigrantes que se instalaron en el municipio en los años sesenta y setenta, está teniendo como consecuencia un incremento considerable de las demandas de empleo y vivienda, y desembocará en un futuro inmediato en un aumento de la tasa general de fecundidad (...)”

“En las actuales condiciones demográficas y socioeconómicas, Alcorcón debe priorizar la construcción de Vivienda de Protección Pública, con el objeto de ofrecer alternativas, dentro del término municipal, a la población que está llegando a la edad donde se plantea la independencia del hogar de origen y que difícilmente puede acceder a las viviendas de libre mercado que se promocionan en el municipio”.

“El progresivo envejecimiento de la población también afecta al cambio en la tipología de dotaciones sociales demandada, observándose ya la insuficiencia de equipamiento para mayores de 65 años”

“La revisión del Plan General debe contemplar un dimensionamiento de suelo residencial para albergar a una población de 186.000 personas, cara al año 2009. Considerando, una razón de 3 habitantes por vivienda, esta cifra supone la necesidad de prever un parque total de 68.200 viviendas (...) Ello implicaría unas necesidades de suelo residencial calificado en algo más de 19.200 viviendas para cubrir adecuadamente los dos cuatrienios de vigencia del programa de actuación del Plan”

A la vista de lo desarrollado hasta aquí, puede afirmarse que el paso de la problemática de la agenda sistémica a la institucional se produjo durante el segundo lustro de la década de los años 90 del pasado siglo, y que la detección se produce de manera intencional. En efecto, en aquellos años todavía se estaba lejos de los excesos que en el mercado de la vivienda se observaron más tarde, por lo que el decisor, aunque el tiempo es siempre un factor condicionante, no tuvo que intervenir bajo el signo de la precipitación, y pudo definir con relativa calma el problema, examinar alternativas y anticipar impactos. La detección y elaboración operativa del problema sobre el que gravita el Ensanche Sur

¹⁰ Véase ALCORCÓN (1999:IV 1 y ss.)

parece haberse nutrido de mecanismos diversos, que irían desde la función y liderazgo políticos, hasta la participación de foros diversos (particularmente relevante consideramos el proceso de participación plural emprendido en el Foro Ciudad, cuyos resultados son sensibles en el Plan Ciudad), el análisis de los ciudadanos y sus necesidades futuras (proyecciones demográficas y económicas) y la evaluación de programas pasados (singularmente los PGOUs de Alcorcón), que han permitido evaluar éxitos y fracasos.

3.2 La Solución adoptada y sus objetivos

Los estudios realizados durante la década de los 90 sobre el marco demográfico de Alcorcón, la evolución de las demandas, la cuantificación de la oferta de vivienda y su distribución espacial, las diversas posibilidades tipológicas (se pretende huir del monocultivo de una única tipología de vivienda) y el compromiso político y social de favorecer el acceso a la vivienda de los grupos sociales más necesitados de la ciudad (jóvenes, pero también otros colectivos con dificultades económicas y/o de exclusión) enmarcan y dan contenido y sentido a la solución adoptada.

De esta manera, se asume que “en las actuales condiciones demográficas y socioeconómicas, Alcorcón debe priorizar la construcción de vivienda de protección pública, con el objeto de ofrecer alternativas, dentro del término municipal, a la población que está llegando a la edad donde se plantea la independencia del hogar de origen y que difícilmente puede acceder a las viviendas de libre mercado”¹¹. Para ello, se aprovecha la construcción del nuevo PGOU para determinar, desde el planeamiento, el fin de la inmensa mayoría del suelo urbanizable previsto, destinándolo a promoción de vivienda de protección pública de acuerdo con los baremos de ingresos establecidos por la legislación. Lo que se traduce en que se propone un mínimo de 85% de viviendas de promoción pública sobre el total de viviendas asignado a los sectores del nuevo desarrollo en el Ensanche Sur, quedando el restante 15% para vivienda libre. Paralelamente se pretende trabajar en una línea de vivienda accesible y sostenible.

En la solución se otorga prioridad y relevancia a la iniciativa pública, lo que se materializa en que:

- a) Se reactiva EMGIASA, empresa municipal que debería gestionar los procesos más relevantes de la promoción y construcción de las viviendas de protección pública. De esta manera, en nombre del Ayuntamiento, debería obtener los terrenos, para posteriormente urbanizarlos, construir las viviendas y gestionar su adjudicación.

¹¹ Así se expresa en ALCORCÓN 1999 B: IV-7 y ss.

- b) Se descarta que la iniciativa privada desarrolle el Ensanche Sur, por la enorme dilación de tiempo que se considera contraería y por la escasez del suelo sobre el que podría intervenir el Ayuntamiento (suelos correspondientes al 10% de aprovechamiento), en un momento en que se considera que debe responderse a corto plazo a las necesidades de vivienda pública a precios asequibles para la población más desfavorecida.
- c) Se determina la expropiación como sistema de actuación para el Ensanche Sur, con el objetivo de facilitar una disponibilidad inmediata de los suelos.
- d) No se excluyen otros cauces de concertación con los propietarios del suelo y con la iniciativa privada, que pudieran convenir aspectos relevantes de la ejecución y programación del PGOU, a fin de “no recargar sobre los agentes públicos la totalidad de esfuerzo financiero y de gestión necesarios para desarrollar estos suelos”¹².

3.3 Cuál fue el proceso de toma de decisiones

Puede considerarse que el momento final de la fase de formulación y el inicial de la de implantación es la aprobación formal del PGOU de 1999, documento base del que se desprenden un conjunto de actuaciones bien estudiadas y administrativamente viables.

La confección de dicho instrumento formal pasó por distintas fases, desde que comenzara a vislumbrarse la necesidad de intervenir para aliviar la problemática que da sentido a esta política pública, como para afrontar las insuficiencias que mostraba el anterior PGOU de 1987 (véase el cuadro 2).

El proceso de toma de decisiones, aunque se acomoda en el plano formal a las fases con que tradicionalmente se elaboran las revisiones de planeamiento general (información urbanística, documento de avance, etc.), se enriquece con la participación de diversos actores institucionales y no institucionales, incluso con la participación ciudadana, tanto en el marco del Foro Ciudad como en las diversas alegaciones y sugerencias recogidas en los espacios destinados a la información pública.

- a) **La etapa previa: 1987-1993.** En ella se constatan las insuficiencias del PGOU de 1987 y se toma conciencia del problema del acceso a la vivienda por parte de la población joven de Alcorcón, lo que recomienda iniciar un proceso de reformulación del modelo general de ordenación del Municipio.

¹² En ALCORCON 1999B: IV-10.

- b) **Primera etapa: 1993-1995. La revisión técnica del modelo de ordenación del Municipio.** Esta fase se caracteriza por haber iniciado los trabajos de revisión (en el último trimestre de 1993 se adjudican, iniciándose los mismos en enero de 1994). En junio de 1994, mientras se elabora la información urbanística operativa del Plan General, se confecciona un Documento de Preavance (difusión restringida a la Corporación) que sirve para centrar los debates y líneas de actuación. En diciembre de 1994 se entrega el Documento de Información Urbanística y se da por finalizada la etapa de obtención y explotación de datos, iniciándose el desarrollo y perfeccionamiento del Preavance, lo que dio lugar a la formulación del Documento de Avance, el cual tras el visto bueno de la Corporación fue dado a la participación pública durante el mes de mayo de 1995 mediante la publicación en el BOCM y en El País y Diario 16.
- c) **Segunda etapa: 1995-1998. Debate técnico, político y social del Avance y aprobación inicial del Plan.** En el intermedio se produjeron contactos, tanto a nivel municipal como técnico, que permitieron debatir ampliamente las distintas propuestas elaboradas, en torno tanto de aspectos urbanísticos generales, de carácter local y metropolitano, como de diversos agentes afectados por la reforma del PGOU vigente en esos momentos. Esta etapa finaliza con la aprobación provisional de la reforma por parte de la Corporación, y el inicio de una nueva fase de exposición pública (mayo-junio 1998).
- d) **Tercera etapa: 1998-1999. La aprobación formal del PGOU de 1999.** Después del análisis de las alegaciones recibidas, se elabora el documento de aprobación provisional por el Pleno del Ayuntamiento, que se remite posteriormente (julio de 1998) a la Comisión de Urbanismo de Madrid para su tramitación administrativa. Antes de la aprobación definitiva, en enero de 1999, los servicios técnicos de la Dirección General de Urbanismo elaboraron un informe técnico en que señalaron detalladamente diversos aspectos mejorables (errores materiales y de referencia a la legislación). Por otra parte, entretanto se produjo la modificación del trazado de la M-50, lo que junto con lo anterior hizo que la Corporación debiera someter el documento a una nueva ratificación por el Pleno, para mejorarlo y facilitar la aprobación definitiva posterior. En esta etapa es importante la labor del Foro Ciudad en la elaboración del Proyecto Ciudad, en que se consensúan y trabajan colectivamente aspectos estratégicos para Alcorcón, entre ellos la llamada Ciudad Sur.

Las enseñanzas derivadas del proceso sugieren que la formulación de la política de vivienda de protección pública en que se enmarca el Ensanche Sur se asemeja a los planteamientos de la escuela racionalista. En efecto, se da gran importancia al análisis, la información, los datos y las decisiones operativas. Asimismo, se ha optado por establecer y priorizar objetivos, analizar opciones, calcular consecuencias y realizar la elección que se entiende como óptima, e integrando en el marco de formulación no sólo a los intereses políticos, sino también a los sociales y privados, junto con los

técnicos. Es preciso recordar que una estrategia basada en el racionalismo es buena cuando se asiste a momentos de gran volumen e intensidad de cambio social y económico, en que los nuevos retos requieren nuevas recetas ante la insuficiencia de las antiguas, y precisamente esto se producía, con adelanto sobre las consecuencias más dramáticas, en el sector de la vivienda durante la formulación de la política. A pesar del predominio de las escuelas racionales, también encontramos aspectos propios del incrementalismo, tales como la adaptación y la flexibilidad al cambio, y el esfuerzo por sostener el proyecto tanto desde el punto de vista técnico, como de la viabilidad y legitimidad políticas.

3.4 Actores implicados en la formulación

Los teóricos del Análisis de Políticas Públicas enfatizan la importancia de los actores en la formulación del problema. A pesar de las dimensiones más o menos objetivas que pueda adoptar el mismo, la realidad es que los aspectos subjetivos e interesados del actor o actores implicados pesan decisivamente. Es habitual contemplar cómo actores distintos plantean los problemas, o reaccionan ante ellos, de forma diferente. Por ello, para el analista es relevante contar con un mapa de actores estratégicos sobre la problemática, identificar otros que puedan tener interés, y reconstruir su visión y expectativas. Las informaciones directas con que contamos son escasas (una entrevista en profundidad) y las fuentes escritas no siempre dejan constancia de todos los actores, y su acción, con la precisión que sería deseable, por lo que las siguientes líneas se van a centrar en realizar un mapa básico de actores, incluyendo aspectos relevantes de sus intervenciones en la fase de formulación.

En la formulación de la política que venimos analizando han estado implicados múltiples actores, esencialmente del ámbito municipal, aunque también de otras instancias de gobierno, o del ámbito privado.

Entre los **actores públicos municipales**, cabe destacar:

- a) El Alcalde de Alcorcón, quien primero como Concejal de Urbanismo, después como Teniente de Alcalde y finalmente ya propiamente como primer edil, fue tomando consciencia del problema e impulsó de manera operativa tanto su formulación, como posterior implantación.
- b) Pleno del Ayuntamiento, que debate y aprueba los diferentes documentos de la reforma del PGOU.
- c) Grupos políticos del Ayuntamiento. Favorables en esta etapa el grupo socialista (al que pertenece el Alcalde) y el de Izquierda Unida. El grupo del Partido Popular fue muy crítico con el proyecto, con una visión muy distinta del alcance de la intervención pública sobre el sector de la vivienda municipal.

d) Los servicios técnicos municipales, principalmente los vinculados con el Servicio de Urbanismo, con un gran protagonismo en el diseño, confección de información técnica y jurídica, así como en el asesoramiento a la Corporación. La participación de los servicios técnicos fue destacada en la redacción del PGOU aprobado en 1999 con las siguientes palabras:

“(…) Es de destacar que la experiencia y madurez de los actuales Servicios Técnicos Municipales, junto a su positiva participación, ha permitido concentrar y dirigir los trabajos del Plan hacia aspectos más claramente operativos (…) lejos de planteamientos académicos o voluntaristas de dudosa utilidad real para el municipio”¹³.

Su aportación se concentró de forma significativa en múltiples reuniones sectoriales mantenidas con diversos departamentos municipales, alimentando un debate y crítica constructiva que mejoró los documentos del Plan en sus diversas fases.

e) La empresa municipal EMGIASA, constituida en 1992 y muy activa en la promoción y gestión de vivienda de protección pública.

Entre los **actores públicos de la Comunidad de Madrid**, además de la Comisión de Urbanismo, destaca la participación de los servicios técnicos de la Dirección General de Urbanismo, que elaboraron una nota informativa (en realidad un informe técnico) en que se detallaban aspectos mejorables. Fue igualmente notable la participación de otras Direcciones Generales de la estructura orgánica autonómica, entre ellas la de Cultura (respecto al BIC de la iglesia de Santa María la Blanca y áreas arqueológicas), la de Economía y Empleo (respecto de vías pecuarias y dotación de aparcamientos en áreas comerciales), la de Medio Ambiente y Desarrollo Regional (respecto de la normativa urbanística e instalaciones en suelo no urbanizable) y la de Agricultura y Alimentación (respecto del suelo especialmente protegido como vía pecuaria).

También tuvieron influencia **actores públicos nacionales**, tales como el Ministerio de Fomento (respecto del espacio público afectado en que se insertan infraestructuras nacionales: por ejemplo, el trazado de la entonces futura M-50) y, ya más tarde, el Ministerio de la Vivienda, financiando aspectos relativos a la construcción sostenible.

Otros actores públicos que mostraron su interés y que intervinieron en los períodos de participación pública fueron Renfe (que solicita que se concierte con ella e inversores cualquier propuesta sobre ferrocarril) y el Canal de Isabel II (necesidad de prever, valorar y asignar el gasto de aducción; normas de calidad y diseño del Canal; instrucciones sobre vertidos, etc.).

¹³ En ALCORCON 1999 B: I.3

Y, finalmente, también intervinieron otros actores institucionales aunque en aspectos no directamente relacionados con el Ensanche Sur. Tal es el caso del Ministerio de Defensa (zonas protegidas de defensa), los Ayuntamientos de Boadilla del Monte y Villaviciosa de Odón (sobre límites del municipio y coste de accesos) y Telefónica.

En lo relativo a la **participación ciudadana y de los intereses afectados** destacan los centenares de alegaciones y sugerencias que se registraron durante los dos procesos de exposición pública (producidos en los dos momentos básicos de elaboración del Plan: Avance y Aprobación Inicial). Cabe destacar que los responsables políticos y técnicos fueron muy escrupulosos con este proceso, respetando y ampliando incluso los plazos establecidos para realizar alegaciones y utilizando múltiples medios para informar de la reforma (BOCM, El País, Diario 16, El Mundo, Foro Ciudad, exposición en Casa de la Cultura...), pero también resolviendo individual y motivadamente todas y cada una de ellas. La documentación del PGOU finalmente aprobado incluye más de doscientas páginas con todas las sugerencias y alegaciones, aunque sólo una porción menor versan sobre el Ensanche Sur.

Entre las que tratan específicamente del Ensanche Sur, los ciudadanos que registran alegaciones a título personal se interesan esencialmente en la fórmula de expropiación utilizada o en la calificación dada en el proyecto a sus terrenos (en caso de ser propietarios de suelo), otros alegan que deberían promoverse más viviendas de protección pública y/o tener en cuenta los enlaces de transporte y criterios medioambientales. Los titulares de suelo en la zona, sean empresarios o no, se preocupan por obtener compensaciones “justas” a su suelo, pidiendo recalificaciones y que no se utilice la expropiación. Algunos se muestran partidarios de una intervención libre sobre dicho suelo. No debe sorprender tal actuación en una zona en que la estructura de la propiedad presenta “un moderado grado de concentración bajo la titularidad de empresas inmobiliarias y de servicios que representan más de la mitad de la superficie de suelo de conjunto, que accedieron a la propiedad en fecha relativamente reciente inferior a cinco años”¹⁴.

Por otra parte, fue notable el espacio de participación ciudadana que se generó en torno al **Foro Ciudad**. Dicho foro participó en la construcción del Proyecto Ciudad y en él debatieron autoridades políticas y administrativas de Alcorcón (Alcalde, Tenientes de Alcalde, Patronato de Deportes, Universidad Popular, Arquitectos, etc.), de otras Administraciones concernidas (como por ejemplo la Universidad Rey Juan Carlos), pero sobre todo el tejido asociativo de Alcorcón¹⁵. Como es sabido, una de esas ideas era la Ciudad Sur.

¹⁴ Según dispone ALCORCÓN 2004 B:17.

¹⁵ De forma breve puede citarse: Asociaciones de Vecinos (Alcor, Jupiter, La amistad, San Jose de Valderas, Torres Bellas), Culturales (Agrupación Extremeña, Amor a los animales, Pro Ayuda y Salud, Esperanza y Vida, Ocio Jóvenes disminuidos, Pensionistas de Polvoranca, Junta Club Municipal Ondarreta, Cultura y de Yoga, Parque de Ocio, Parque Lucero/Urcosa, Peña Flamenca, Ocio y Naturaleza...), Educativas (AMPAs de diversos

Y, finalmente, en lo relativo a **los ciudadanos identificados como el objetivo del Ensanche Sur**, como es conocido, se trata fundamentalmente de los jóvenes de Alcorcón que tienen problemas de acceso a la vivienda en el mercado libre, no pudiéndola pagar y obligándose a dejar la ciudad por zonas más periféricas. Con el tiempo, se han integrado dentro de los grupos objetivo otros colectivos, como las personas con cargas familiares y escasos recursos y los discapacitados. Los ciudadanos sin vivienda en Alcorcón alguna vez se organizaron en una plataforma para la defensa de la vivienda pública y, por los datos que manejan los servicios técnicos, la demanda de vivienda de protección oficial sigue siendo alta en el municipio.

3.5 Resistencias, elementos facilitadores y recursos del Ensanche Sur.

De acuerdo con el comportamiento de los actores que se ha relacionado previamente, y con los datos obtenidos de la entrevista, las mayores **resistencias** procedieron del Partido Popular y su grupo municipal.

Por otra parte, en la fase de formulación no se percibieron obstáculos adicionales por parte de la Comunidad de Madrid u otras Administraciones. Bien al contrario, durante la Presidencia de Ruiz Gallardón en la Comunidad, se percibió colaboración, que redundó en la aprobación del PGOU en enero de 1999. Lo mismo puede decirse de las empresas públicas afectadas (RENFE, Canal de Isabel II, etc.), cuya preocupación era la viabilidad técnica y operativa de los servicios que ofertan en el marco del nuevo proyecto.

Sí se apuntaron resistencias notables por parte de algunas empresas y propietarios, que criticaban tanto la intervención pública en el sector, como el sistema de expropiación aplicado, al que veían inapropiado, injusto y lesivo para sus intereses.

Las resistencias de los ciudadanos no propietarios de suelo, a pesar del alto número de alegaciones registradas, fueron escasas y se dirigían a solicitar el respeto de aspectos medioambientales.

En definitiva, puede decirse que ni la cultura y valores contrarios de algunos de los contrincantes políticos a nivel municipal, ni el poder y capacidad de presión de las empresas y grupos afectados, tuvieron la fuerza suficiente para paralizar la formulación del nuevo PGOU en que se insertaba el Ensanche Sur.

colegios e institutos), Asociación de Mujeres Empresarias, CCOO, UGT, Consejo de la Salud, Consejo de la Mujer, etc.

Sin embargo, la formulación de la experiencia se benefició de la conjunción de un elenco de **factores que la favorecieron o facilitaron**, entre ellos cabe reseñar:

- a) Unos equipos de Gobierno Municipal sensibles con la problemática y cuyos máximos responsables eran concedores del sector y poseían capacidades de liderazgo político y social para impulsar proyectos ambiciosos en el mismo. Dichos equipos contaron con dos legislaturas de rodaje y, aunque la segunda fue de coalición entre PSOE e IU (1995/1999), y el plan de reforma se demoró algo, había suficiente unidad de criterio y solidaridad en torno a la intervención que se requería.
- b) Una problemática “real”, sentida como tal por la ciudadanía, y que de alguna manera exigía una intervención pública de alcance, máxime cuando los nuevos datos pronosticaban una peor situación futura. En ese sentido apuntaban, tanto el marco demográfico, como la evaluación de las demandas futuras de vivienda, y la cuantificación de la oferta existente de suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección.
- c) La elaboración del Proyecto Ciudad, que contó con un debate participativo de gran calado, en el que la sociedad se movilizó en torno a un proyecto colectivo ilusionante en el que la Ciudad Sur era, aunque importante, un aspecto más.
- d) La existencia de EMGIASA, empresa pública con la experiencia y capacidad necesarias para gestionar el proyecto, así como de un conjunto de servicios técnicos del Ayuntamiento con competencia, compromiso y motivación por el mismo.
- e) Diversos cambios normativos¹⁶ que obligaban iniciar la adaptación del planeamiento general del Alcorcón a las determinaciones del nuevo marco urbanístico, así como afectaban a la propia clasificación posible de suelos, a los tiempos y volúmenes de cesiones. Con ellos se introducía la posibilidad de utilizar la expropiación, como un recurso más, en la aplicación, así como de establecer porcentajes de viviendas acogidas a los distintos regímenes de protección. Por otra parte, la oportunidad de la revisión recibe otro impulso por la necesidad de ajuste del PGOU a las grandes operaciones metropolitanas de finales de los 90 (Plan Regional de Estrategia Regional, Plan de Carreteras, PAU de Arroyo Culebro, Plan Arbórea, etc.).

Lo anterior manifiesta que la formulación del Ensanche Sur, como proyecto, contó con **importantes recursos** políticos, jurídicos, informacionales, organizativos y de consenso social. No eran necesarios en principio grandes volúmenes de recursos económicos, pues la vocación de la intervención es la autofinanciación, como se explicará en la parte correspondiente. Para desencadenar el proceso de

¹⁶ Nos referimos a la Ley 9/1995, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid y la Ley estatal 6/1998, el Régimen del suelo y valoraciones.

transformación urbanizadora las inversiones necesarias debían afrontar la adquisición de suelo y de las infraestructuras básicas, se cifraban en una disposición financiera inicial máxima de 40 millones de euros (lo que se interpretaba como asumible para una operación de la envergadura que se plantea).

La sintonía, conocimiento y liderazgo de los políticos municipales con responsabilidad de gobierno en torno al problema de la vivienda y del urbanismo fueron esenciales, máxime cuando la iniciativa se produjo con un gobierno de coalición durante una legislatura, recayendo la Concejalía de Urbanismo en IU y no en el PSOE, partido con mayor número de concejales. Además, al haber gobernado la ciudad durante los 8 años anteriores (dos legislaturas) a la aprobación final del PGOU de 1999, dispusieron del tiempo suficiente para madurar y meditar los cambios.

Los recursos informacionales con que se cuenta son, en términos sintéticos, los siguientes¹⁷:

- a) El análisis de los grandes parámetros dimensionales de Alcorcón (población, vivienda, empleo y suelo disponible).
- b) Las demandas (solicitudes) recogidas en el municipio durante el desarrollo del Plan anterior, fundamentalmente realizadas por agentes privados, interesados en desarrollos inmobiliarios de parte del municipio.
- c) Los proyectos supramunicipales existentes y en proceso de redacción por otras Administraciones.
- d) Los criterios políticos municipales de intervención social.
- e) La informaciones obtenidas del Foro Ciudad, particularmente por las ideas construidas, pero también por la información aportada en torno a su aceptabilidad, relevancia y urgencia para los participantes.

Los recursos jurídicos, particularmente la oportunidad de materializar la iniciativa mediante la reforma del PGOU, dejando el desarrollo futuro para planes parciales que podrían realizarse más tarde.

Y, finalmente, el amplio consenso social que concitó, pues el proyecto fue apoyado, ya fuera de manera directa o a través del Foro Ciudad, por asociaciones de todo tipo (vecinos, culturales, políticas, de trabajadores, etc.) y muchos particulares.

4 IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA O SERVICIO

¹⁷ Los cuatro primeros vienen recogidos en ALCORCON 1999 B:I.12

Una vez formulado el PGOU de 1999, en que se integra como parte relevante el Ensanche Sur, comienza la fase en que se han de trasladar a la realidad las previsiones y desarrollos planteados. Para afrontar la explicación de dicha fase, hemos analizado los instrumentos jurídicos utilizados en la ejecución, la articulación y la viabilidad de la actuación proyectada, la fórmula de gestión utilizada, los actores implicados, las rupturas e imprevistos y la coherencia general de todos los actos de implantación.

4.1 Los instrumentos jurídicos de la ejecución.

El desarrollo del Ensanche Sur cuenta como primer acto de implantación la aprobación definitiva del PGOU de 1999, aunque hubo que esperar varios años para poder iniciar los trabajos y gestiones para hacer realidad el proyecto.

El desarrollo operativo de las previsiones del PGOU respecto del Ensanche Sur se realizó mediante un Plan Parcial Residencial para los tres sectores (PP-1, PP-2, PP-3)¹⁸. El PGOU había delimitado en la zona cinco sectores en suelo urbanizable declarado apto para ser urbanizado, pero de ellos tres eran residenciales (dos para su desarrollo y ejecución en el período 1999-2003, y el tercero para el período 2004-2007). El cambio en el Gobierno municipal acaecido en las elecciones locales de 2001, a favor del Partido Popular, sin duda tuvo su repercusión en el retraso, pues hubo que esperar al año 2003, año en que el PSOE vuelve al Gobierno municipal, para relanzar el proyecto.

En el Plan Parcial aprobado en 2004 se incluye, además de una memoria descriptiva (Alcorcón 2004B), un documento en que se organiza la ejecución (Alcorcón 2004A). Si en la primera se explicitan aspectos relativos a la formulación (procedencia, antecedentes, etc.), delimitación, características de la zona afectada (orografía, etc.) y la memoria de ordenación, en el segundo se plantean aspectos respecto de la ejecución del planeamiento, las unidades de ejecución y los análisis de viabilidad económica. Tanto en la memoria como en el documento de ejecución, se integran datos de relieve sobre la implantación del Ensanche Sur y la modalidad de gestión privilegiada. Y ello está en concordancia con la propia actividad de ejecución del planeamiento urbanístico, pues ésta comprende “los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones urbanísticas de los Planes de Ordenación Urbana y, en especial, aquellos de urbanización y edificación de los terrenos, destinándolos a los usos previstos o permitidos”¹⁹.

¹⁸ El Plan Parcial expresa y regula en sus normas urbanísticas tanto el desarrollo y ejecución de sus propias determinaciones, como los requisitos objetivos para la edificación de las parcelas (...), así como los propios requisitos de su ejecución material y el orden de prioridades a respetar en su desarrollo (en ALCORCÓN 2004A:3)

¹⁹ De acuerdo con el artículo 71 de la Ley 9/2001 (extraído de ALCORCON 2004A:4)

Los procesos de ejecución urbanística incorporan, de acuerdo con la legislación, un conjunto de actividades:

- 1.- Distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística entre los afectados. En el caso del Ensanche sur, siguiendo el sistema de expropiación, mediante la fijación del justiprecio (equidistribución de beneficios y cargas)
- 2.- Cesión gratuita de terrenos para las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios.
- 3- Participación pública en las plusvalías (cesión a favor de la Administración Municipal de terrenos para materializar el 10% de aprovechamientos)
- 4.- Realización de las obras de urbanización.
- 5.- Edificación de los solares.
- 6.- Implantación de los usos permitidos, previa tramitación de licencias.
- 7.- Conservación de las obras. La de urbanización a cargo del municipio; las de edificación, a cargo de sus titulares.

4.2 La articulación y viabilidad de la actuación proyectada

Se trata de una actuación pública, sin ánimo de lucro, que no debería generar déficit público (un saldo cero en el flujo de capitales) y que sólo debería contar con las ayudas o subvenciones públicas previstas, en su caso, en los planes estatales y autonómicos de viviendas protegidas. No se pretende constituir un patrimonio público de vivienda (lo que exigiría una fuerte inversión en inmovilizado), sino la puesta a disposición de los adjudicatarios de viviendas a precio adecuado a sus rentas.

La Administración municipal no tiene más interés que viabilizar la producción de suelo para uso residencial, con un carácter de mediador o gestor económico, pues no llegará a ser titular último de las inversiones. La Administración sólo actúa como garante y desencadenante de unos flujos económicos que soportarán en su totalidad otros agentes (entidades financieras y los adquirentes de las viviendas, destinatarios finales del esfuerzo público realizado).

De esta manera, los costes para la Administración municipal son limitados, pues se concretan en los de transformación física o realización de las obras de urbanización, los de ordenación, preparación y transformación jurídica (asociados a los instrumentos de ordenación y ejecución) y los de adquisición de suelo al precio tasado por expropiación. Las inversiones necesarias, en su caso, son de carácter mixto (públicas y privadas), sin que se requieran fondos propios ni inversión pública directa notables, salvo para actuaciones de promoción propia y la construcción de dotaciones públicas municipales.

El inicio de la implantación no requiere más que la inversión en adquisición de suelo y las fases iniciales de urbanización (que soportan entidades financieras contra la garantía hipotecaria y las

subvenciones públicas pertinentes), que posteriormente dará lugar a la venta de parcelas a los promotores de la edificación, que se subrogarán o cancelarán la carga hipotecaria, financiando el resto del proceso hasta la conclusión de la urbanización. Posteriormente, los adjudicatarios, con el importe de las compras, compensarán el esfuerzo general realizado, teniendo en cuenta que, como ha sido dicho, la Administración municipal sólo actúa en tanto gestora y desencadenante, y no obtendrá beneficio económico por su mediación en los flujos señalados. No es previsible la existencia de riesgo, pues las viviendas, por su precio limitado o reducido, tienen garantizada su colocación y, de hecho, podrían venderse en su totalidad antes de la realización del grueso de la inversión²⁰.

Con el tiempo, el propósito inicial de favorecer el acceso a una vivienda de protección pública en propiedad para la población joven con domicilio o trabajo en Alcorcón, se vio ampliado a, por un parte, una mejora en la calidad de las mismas (aspectos bioconstructivos) y, por otra, a otros colectivos con dificultades.

En lo relativo al primer aspecto, las viviendas del Ensanche Sur incluyen en su construcción aspectos bioclimáticos, lo que, además de respeto medioambiental, supondrá un considerable ahorro energético (500 o 600 euros de ahorro anual por vivienda). Para ello se pretende que se usen energías renovables, junto a la estudiada orientación de las viviendas y al uso de materiales que capten mejor la luz y mantengan la temperatura. Se calcula un ahorro de energía media en torno al 50% respecto del consumo de viviendas que no incluyen tales características²¹.

Y en lo relativo al segundo, en viviendas del Ensanche Sur sin cobertura (esencialmente del cupo destinados a discapacitados), se ha comenzado a aplicar el Plan Permuta de viviendas para ancianos y discapacitados, con que se pretende mejorar el bienestar de esos colectivos con problemas de accesibilidad. En la actualidad ya se ha producido la segunda convocatoria y, como resultado de la primera, cerca de 40 vecinos han permutado su vivienda habitual²². Por lo tanto, puede decirse que existe una implantación diferenciada para este colectivo específico, por las especiales características que le definen respecto del grupo objetivo general (jóvenes y trabajadores de Alcorcón con problemas de acceso a la vivienda).

Por parte del Ayuntamiento, el instrumento práctico para gestionar todo el proceso se describe en el epígrafe siguiente.

4.3 La fórmula de gestión adoptada

²⁰ Datos extraídos de ALCORCÓN 2004 A:8 y ss.

²¹ Datos extraídos de ALCORCON 2010G

²² Más información sobre el Plan Permuta en Alcorcón puede obtenerse en <http://www.EMGIASA.es> y en <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/vivienda/permutaviviendas> (fecha acceso: 12 de septiembre 2010)

La fórmula de gestión adoptada es la de “gestión propia, directa e indiferenciada, a través de la sociedad municipal de gestión”²³. Con esa denominación genérica se hace referencia a la Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria, S.A. (EMGIASA). A favor de ella, como beneficiaria, se declaró la potestad expropiatoria por acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento a finales de octubre de 2003.

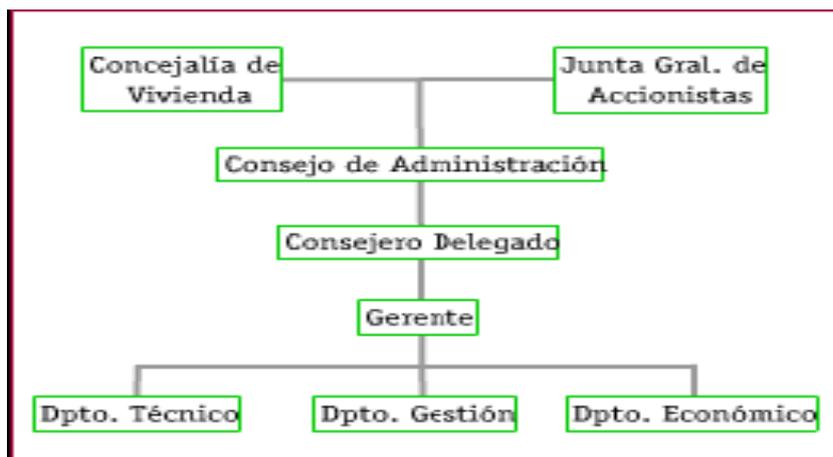
EMGIASA es una sociedad anónima constituida el 15 de diciembre de 1992 cuyo capital social es totalmente municipal y cuyo objetivo principal es posibilitar el acceso a una primera vivienda, o a una plaza de garaje, a los vecinos y trabajadores de Alcorcón. Para ello, promueve y gestiona la construcción y venta de viviendas de protección pública y de aparcamientos subterráneos en régimen de alquiler o de venta. Por otra parte, realiza un trabajo de gestión para facilitar los trámites a los adjudicatarios de viviendas o garajes, de manera que se encarga de la gestión financiera (búsqueda de hipotecas ventajosas a los adjudicatarios), gestión de ayudas (subvenciones y subsidiaciones de préstamos), gestión administrativa de las compras (notaria, registros...), documentación para rehabilitaciones y accesos a vivienda de alquiler, etc. El capital social actual asciende a casi 14 millones de euros²⁴ y no tiene la consideración de “poder adjudicador”, por lo que tendrá que adjudicar sus contratos respetando los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación (artículo 176 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público).

En otras palabras, EMGIASA es esencialmente una empresa de gestión: contrata consultoría, gestiona los trámites relacionados con los destinatarios (sorteos, entregas, licencias, requisitos, etc.), ofrece asistencia técnica para reclamar en caso de defectos posteriores, se ocupa de las tareas de mantenimiento (a través de una empresa externa), y realiza tareas de supervisión. Basta hacer un recorrido por su página web para darse cuenta de las múltiples tareas que ha realizado respecto del Ensanche Sur: entrega de viviendas, subasta de locales comerciales, subasta para la enajenación de parcelas, informaciones a los adjudicatarios, trámites hipotecarios, visitas a parcelas, sorteos de viviendas, convocatorias y resultados de concursos de equipos de arquitectura, presentación de proyectos, concursos de obras de edificación y selección de constructoras, concurso de actuaciones complementarias de zonas verdes, etc. Para finalizar, se muestra el organigrama de dicha empresa.

CUADRO 4: ORGANIGRAMA FUNCIONAL DE EMGIASA

²³ De acuerdo con ALCORCÓN 2004 A:6.

²⁴ Los datos sobre EMGIASA están tomados, además de la entrevista personal realizada, de la página web de dicha empresa: : <http://www.EMGIASA.es> (fecha de acceso: 16/02/2010)



Fuente: [http://www.EMGIASA.es/sobre EMGIASA/organigrama](http://www.EMGIASA.es/sobre_EMGIASA/organigrama) (acceso: 16/02/2010)

4.4 Los actores y su comportamiento

Como ocurría en la parte correspondiente de la fase de formulación, aquí también contamos con fuentes exiguas para definir con exactitud cuál fue la actuación de los diversos actores durante esta etapa, aunque puede afirmarse sin riesgo que prácticamente todos los actores citados en la parte destinada a la formulación aparecen, de una forma u otra, en la de implementación.

Está claro que el **equipo de gobierno municipal**, encabezado por el Alcalde, mantuvo la voluntad de implantar lo previamente formulado, asociando y disponiendo los recursos necesarios para hacer realidad el Ensanche Sur. Y no solamente eso, sino que se fue convenciendo de la necesidad de iniciar los trabajos exploratorios y preparatorios para seguir la política de vivienda pública en otros espacios de la ciudad, particularmente en el Distrito Norte. Esta coherencia se mantuvo en el tiempo, pues desde la aprobación definitiva del PGOU en 1999 hasta el año 2004, hubo un período de gobierno del Partido Popular en que, en lo que aquí interesa, el desarrollo del Plan quedó inédito. Y lo mismo podemos decir respecto de los grupos **políticos municipales**: los del PSOE e IU siguieron apoyándolo; en tanto que el del PP se opuso al mismo.

Los servicios técnicos municipales siguieron siendo importantes, aunque el actor que más protagonismo cobra es la empresa municipal **EMGIASA**, verdadero centro neurálgico del Ensanche Sur en lo relativo a la implantación, dadas todas las funciones desarrolladas y que fueron descritas en el epígrafe anterior.

También tiene relevancia la **Comunidad de Madrid**, cuyos servicios tuvieron que intervenir para discernir diversos aspectos: expropiación, definir justiprecios, vías pecuarias, etc. También intervinieron, y siguen haciéndolo, empresas públicas adscritas a la misma (Canal de Isabel II,

Consortio de Transportes, etc.), para aspectos relativos a la generación de las infraestructuras necesarias y el transporte de ciudadanos.

La Administración del Estado también ha intervenido en la fase de implantación, particularmente los ministerios de **Fomento** (implantación de infraestructuras de responsabilidad estatal) y **Vivienda** (financiando aspectos ligados a la construcción sostenible y, a través de la Entidad Pública Empresarial del Suelo –**SEPE**–, el desarrollo de viviendas de alquiler para jóvenes de menos de 35 años y mayores de 65, en suelos dotacionales públicos).

En lo referido a los **propietarios de suelo** afectados, algunos de ellos encaminaron su actuación al ámbito judicial, pero las sentencias dictadas no han modificado ni la legalidad de la intervención pública, ni la pertinencia del uso de la expropiación como sistema para la ejecución del planeamiento, ni otros aspectos importantes del proyecto.

Los ciudadanos que forman parte del grupo objetivo o diana de esta política de vivienda han seguido participando activamente en el desarrollo de la misma. Miles de ellos como solicitantes de vivienda y participantes en los varios sorteos celebrados; otros como adjudicatarios de las mismas. Respecto de los primeros, que alguna vez formaron una plataforma para la defensa de la vivienda pública, las necesidades de vivienda pública sin cobertura en el Ensanche Sur han aconsejado al Ayuntamiento preparar un proyecto ambicioso en el Distrito Norte (en fase de aprobación por la Comunidad de Madrid); y en lo relativo a los segundos, aunque en general la respuesta y las expectativas de los adjudicatarios es muy positiva, la coyuntura económica ha hecho que bastantes de ellos hayan tenido dificultades para afrontar los pagos hipotecarios, lo que ha sido tenido en cuenta por el Ayuntamiento, quien a través de EMGIASA ha buscado una salida temporal. Tal como explicita El País (2010:B):

“Desde que se sacaron los pisos del Ensanche Sur las condiciones han cambiado: muchos de los que solicitaron y pagaron puntualmente todos los meses durante la construcción han perdido el trabajo, carecen de ingresos fijos y no han conseguido subrogar la hipoteca que llegó con la entrega de la vivienda. En esos casos, EMGIASA asume la hipoteca y el vecino paga unas letras. Conclusión: el Ayuntamiento paga 193 de las 2.468 viviendas entregadas”.

En la parte operativa de la ejecución del proyecto, han alcanzado protagonismo las empresas seleccionadas para la construcción del Ensanche Sur²⁵, no sólo por motivos cuantitativos y

²⁵ Acciona infraestructuras S.A., UICESA, Obras y construcciones S.A., OBRUM, Urbanismo y Construcciones S.L., FCC Construcción S.A., Ferrovial Agromán S.A., ISOLUX-CORSAN, PRASI S.A., DHO, SEOP Obras y Proyectos S.L., BRUES Y FERNANDEZ, SEDESA Obras y Servicios SA, Construcciones ARKINTERPRODESA S.A., IMASATEC S.A., TECONSA Tecnología de la Construcción S.A., RAYET construcción S.A, BEGAR Construcciones y Contratas S.A., COPISA Constructora Pirenaica S.A.,

cualitativos, sino porque algunas de ellas, por su peculiar situación financiera, han provocado situaciones no esperadas y retrasos en las obras (situaciones de precurso o concurso de acreedores²⁶), debiéndose en los casos más graves readjudicarse las mismas a otras empresas.

Las relaciones entre los diferentes actores han armonizado la cooperación, el conflicto y la negociación.

Las relaciones han sido especialmente cooperativas a nivel municipal (excepción hecha del Partido Popular) pues tanto el equipo de gobierno, como los grupos políticos municipales de izquierda (PSOE e IU), han colaborado activamente en la formulación y desarrollo de la política objeto de este estudio de caso. Para ello han contado con la complicidad de buena parte del tejido asociativo de la ciudad y de los propios ciudadanos (particularmente los que forman parte del grupo objetivo). Mención aparte merece la actuación del Grupo Popular en el Ayuntamiento (contraria a la intervención pública en el Ensanche Sur) y de su equipo de gobierno en la legislatura 1999/2003 (que no modificó el Plan de 1999, pero tampoco desarrollo sus previsiones y descapitalizó a EMGIASA), así como de algunos propietarios de suelo afectados, muy críticos con el sistema de expropiación y el justiprecio ofrecido.

Con la Comunidad de Madrid hubo una etapa cooperativa, durante la presidencia de Gallardón, en que se formuló el Plan, y una de baja cooperación y mayor conflicto, para la implantación del mismo, ya durante la etapa de Aguirre. Exponentes de esta etapa de bajo índice de cooperación y alto conflicto serían hechos como dificultar la viabilidad de los proyectos de expropiación, retrasar la recepción de ayudas del Ministerio de la Vivienda que exigen intervención de la Comunidad, colocar vías pecuniarias donde no existen o inventar problemas medioambientales²⁷. Estos aspectos parecen reproducirse en los nuevos desarrollos que el Ayuntamiento pretende realizar en el Distrito Norte.

Con la Administración del Estado las relaciones han sido buenas y cooperativas, como se demuestra en los accesos conseguidos para las vías de transporte de titularidad nacional, como en los convenios firmados y ayudas obtenidas del Ministerio de la Vivienda.

4.5 Tiempos de implementación, rupturas e imprevistos.

El tiempo previsto desde la aprobación del PGOU de 1999 para el desarrollo y ejecución de los tres sectores residenciales del Ensanche Sur era de dos cuatrienios (1999/2007); durante el primero (1999/2003) se ejecutarían los dos primeros y durante el segundo (2003/2007), el tercero. Se entendía

Construcciones MS S.A., ORTIZ Construcciones y Proyectos S.A., NORIEGA Edificación y Obra Civil S.L., TILMON ESPAÑA S.A., ARPADA S.A.

²⁶ Situación en que se han encontrado o encuentran empresas como BEGAR, BRUESA y NORIEGA.

²⁷ Estos datos han sido extraídos de la entrevista en profundidad realizada.

en dicha programación que la intervención sería espacial y territorialmente continua, “bajo una misma iniciativa pública y por el mismo sistema de actuación pública por expropiación, persiguiendo unos mismos objetivos urbanísticos y sectoriales...”²⁸.

Como es evidente, los tiempos no se han cumplido. Varias circunstancias no previstas inicialmente han coadyuvado a ello.

En primer lugar, se interpreta que el cuatrienio de gobierno municipal por el Partido Popular, cuyo grupo municipal era contrario a las previsiones del Plan en lo concerniente al Ensanche Sur, paralizó su ejecución y desarrollo, realizando en cambio algunas medidas en la dirección de anticipar un escenario futuro de libre transacción de suelo en el mismo. Sin embargo, no cambió el PGOU. Hasta que no se agotó su legislatura, en mayo de 2003, y recuperó el PSOE el gobierno municipal, no se pudo revitalizar y emprender las acciones para desarrollar las previsiones recogidas en el PGOU. A estos efectos, durante la etapa del gobierno popular se produjo una disipación sobrevenida de la agenda, no prestándose atención a aspectos que habían sido recogidos previamente en la formulación del Plan respecto del Ensanche Sur, o activando sólo aquellos cuya implantación modificaba aspectos sustantivos del mismo en un sentido distinto del planeado (intervenciones sobre el suelo).

En segundo lugar, nadie podía prever la intensidad de la crisis que iba a cernirse sobre el sector de la construcción y que afectaría gravemente a varias de las constructoras adjudicatarias de la construcción de parcelas, lo que conllevó, además de incumplimientos y de pérdidas de meses, la realización de readjudicaciones.

Y finalmente, tampoco podía preverse la demora en la entrega de algunas viviendas (a pesar de estar casi finalizadas) a causa de la carencia de suministro de energía eléctrica, ya que Iberdrola tardó al menos hasta junio de 2010 en finalizar la subestación eléctrica. En tales casos, EMGIASA ha intentado resolver los problemas suministrando la energía desde otros puntos, requiriendo de autorización de la Consejería de Industria de la Comunidad de Madrid²⁹.

En caso de cumplirse el calendario previsto al día de hoy (septiembre de 2010), las entregas de las viviendas construidas en las últimas parcelas deberían realizarse en octubre de 2011; si restamos a esta última fecha el cuatrienio en que el gobierno municipal del Partido Popular paralizó el desarrollo del Plan en el Ensanche Sur tendríamos que se hubieran cumplido adecuadamente los plazos previstos (dos cuatrienios).

²⁸ En ALCORCON 2004B:4

²⁹ Véase <http://www.EMGIASA.es> (entrega de viviendas, fechas previstas). Fecha de acceso: 16 de febrero de 2010.

CUADRO 5 : CALENDARIO DEL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL ENSANCHE SUR

1999	Enero: Se aprueba definitivamente el PGOU de Alcorcón Mayo: El PP accede al gobierno municipal de Alcorcón tras las elecciones
2003	Mayo: El PSOE accede al gobierno municipal, tras las elecciones, y retoma los objetivos de la política urbanística del PGOU de 1999.
	Julio: La Corporación formula el mandato de elaboración del Plan Parcial del Ensanche Sur.
	Septiembre: EMGIASA formula el proyecto de delimitación de la expropiación.
2004	Mayo: Firma de Acuerdo con 5 entidades financieras
	Septiembre: El Ayuntamiento aprueba definitivamente el Plan Parcial
	Noviembre: Se traslada el proyecto de expropiación a la Comunidad de Madrid. Se aprueba el Proyecto de Urbanización y EMGIASA aprueba las bases para solicitud de ofertas para la ejecución.
2005	Marzo: la Comunidad de Madrid aprueba el proyecto de expropiación
	Abril: EMGIASA aprueba la constitución de cuentas de crédito por importe de 80 millones de euros (16 millones por entidad). Se adjudican las obras de urbanización. Se seleccionan 20 equipos de arquitectura de entre 92 ofertas.
	Mayo: Aprobación definitiva del proyecto de expropiación del Ensanche Sur.
	Julio: Se inician las obras de urbanización
	Febrero: presentación de proyectos básicos para las primeras 14 promociones, realizados por 14 equipos de arquitectos.
2006	Junio: Sorteo de las primeras 1500 viviendas.
	Noviembre: Sorteo de 1925 viviendas (segunda fase)
	Febrero/marzo: Primeras firmas de contratos de las viviendas sorteadas
2007	Mayo: el PSOE sigue en el gobierno municipal, tras las elecciones.
2008	Abril: Finaliza la firma de contratos de las viviendas sorteadas en la tercera fase.
2010	Agosto: Ya se han entregado 3.363 viviendas de las 7000.
2011	Octubre: fecha prevista entrega de las viviendas de la última parcela (posiblemente se retrasarán la entrega de aquellas cuyas constructoras han tenido problemas y han sido readjudicadas, o las que tengan problemas de suministro eléctrico)

Fuente: <http://www.EMGIASA.es> (fecha de acceso: 12 de septiembre de 2010)

4.6 La coherencia de los actos de implementación

Siguiendo en la línea de lo apuntado en el epígrafe anterior, puede afirmarse que la coherencia de la implantación ha sido muy alta respecto de la formulación, incorporando un beneficioso coeficiente de flexibilidad que ha permitido que el Ensanche se enriquezca con nuevas aportaciones en el campo bioconstructivo y social (programa Permuta, viviendas de alquiler, respuesta a la no concesión de hipotecas a los adjudicatarios...). Sin duda, ha tenido relevancia que la implantación haya sido realizada por un equipo de gobierno, el socialista, cuyo Alcalde fue responsable político de la formulación del PGOU de 1999 y que conocía la problemática del urbanismo desde bastante antes, en que fue concejal del área. A esa coherencia también ha coadyuvado EMGIASA, que ha gestionado el proceso y, salvo la etapa de gobierno popular, ha contado con recursos, visión e impulso para resolver en la práctica los muchos retos que el proyecto ha ido planteando.

Obviamente, la coherencia de los actos se disipa algo cuando se interroga a los ciudadanos afectados, particularmente a los miles que ya han recibido la vivienda, pues aluden a la necesidad de haber programado mejor las dotaciones educativas, los suministros (véase el caso citado anteriormente del suministro eléctrico) y las infraestructuras de comunicación (salvados los problemas de conexión con la M-50, no existe a corto plazo una conexión entre la línea 10 de metro y el Ensanche).

Para concluir esta parte, cabe reconocer que la implantación no ha sido identificada como una mera cuestión técnica, sino como un proceso complejo que da cabida a la participación de diversos actores, y que comienza prácticamente en la fase de formulación, en que ya se tomaron decisiones importantes de implementación. Esa visión de la implantación como el proceso que media entre las condiciones iniciales y los resultados, y en que intervienen múltiples actores con cometidos diversos y legitimidades distintas, enfatiza la importancia de la acción conjunta, tanto de los actores netamente institucionales y administrativos, como de los provenientes de ámbito privado. La separación entre la provisión y la producción del programa de vivienda no ha sido radical pues se ha utilizado una entidad intermediaria como es la empresa municipal EMGIASA, actor que ha supervisado todo el proceso, disciplinado a actores (constructoras) y buscado, en su caso, alternativas ante problemas con ellos. Si la complejidad de un programa o se mide por el número de actores necesarios para que funcione, puede decirse que el caso que nos ocupa lo es, pero además con una dificultad añadida, la gestión del tiempo y la necesidad de gestionar la implantación cuando el sector de la construcción se vio sacudido por la crisis. La acción conjunta en un período de tiempo dilatado y en un escenario de cambio sin duda conlleva retrasos (que en este caso no han sido especialmente llamativos, dado que durante el mandato popular entre 1999 a 2003 el proyecto no se activó), pero también puede aportar aspectos positivos, enriqueciendo el programa y consiguiendo nuevos recursos, tal como se ha producido aquí,

mediante la intervención del Ministerio de la Vivienda, que ni siquiera existía cuando el PGOU de 1999 se diseñó.

Lo descrito en el párrafo anterior, y la relevancia destacada otorgada a EMGIASA, nos aproxima a algunos aspectos de los modelos botom-up de implantación. En efecto, se enfatiza el punto de contacto con los ciudadanos y con los actores implantadores, utilizando a la empresa municipal como la gestora intermediaria, con trascendencia para resolver aspectos concretos: defectos de formulación, imprecisiones y elementos sobrevenidos. Ello pone el acento en la importancia de esta fórmula de gestión en que, al menos en el caso que nos ocupa, parece no sólo haber habido aquiescencia con la decisión por parte de los empleados públicos afectados, sino también compromiso con el logro de los objetivos. Y ello sin duda ha redundado en que la implantación haya tenido tanto de programada (previsiones del PGOU y documentos de desarrollo) como de adaptativa (coherencia con las condiciones locales y temporales en que ha debido implantarse el proyecto).

5 EVALUACIÓN

No es ningún secreto que la cultura de evaluación de las políticas públicas es algo que está arraigando lentamente en nuestro país, donde hasta hace pocos años era vista como algo exógeno y hasta “sospechoso” en el ámbito público. El caso que nos ocupa no es una excepción, y a pesar de los muchos datos que aparecen sobre el Ensanche Sur, es difícil diferenciar entre aquellos que son sólidos y dignos de consideración, de otros que son meros trabajos periodísticos y/o ejercicios de marketing público municipal³⁰. Además, también existen dificultades para conocer la correlación existente entre los datos publicados y la resolución del problema de fondo que quería corregir el Ensanche Sur (que la población joven y trabajadora de Alcorcón se ancle a la localidad mediante vivienda protegida y no tenga que emigrar a otros municipios del entorno).

Respecto del ámbito temporal, teniendo en cuenta que durante los años de gobierno municipal del Partido Popular (1999/2003) no se implantó lo proyectado en el PGOU de 1999 en lo relativo al Ensanche Sur, el plazo de 2 cuatrienios para el desarrollo total del mismo se está respetando razonablemente bien, puesto que las últimas viviendas deberían entregarse durante el año 2011.

De hecho, de los 7096 pisos previstos, la construcción de 6000 es responsabilidad del Ayuntamiento y de ellos prácticamente dos tercios ya han sido entregados; sin embargo, de los 1096 que corresponderían a la Comunidad de Madrid, todavía no se ha iniciado ninguno³¹.

³⁰ Desgraciadamente la entrevista en profundidad, que tanta información nos proporcionó para la fase de formulación de la práctica, no nos la otorgó en lo relativo a la evaluación.

³¹ Según datos publicados en El País 2010A, en el artículo “Alcorcón se encomienda al ladrillo público”.

También debería contarse en el haber de este proyecto, las personas (mayores pero también jóvenes) que se han beneficiado del más del centenar de apartamentos del Plan Permuta, y a quienes se ha ofrecido una alternativa viable de vivienda adaptada.

El éxito del Ensanche Sur ha sido tan alto, a ojos del Ayuntamiento, que éste ya ha diseñado un Plan todavía más ambicioso para el Distrito Norte de la localidad, en fase de aprobación por la Comunidad de Madrid (más de 12 millones de metros cuadrados y 20000 viviendas públicas, repartidas a partes iguales entre Ayuntamiento y Comunidad de Madrid). Y es que se ha detectado que la demanda de vivienda protegida en la localidad sigue siendo alta, pues ya hay 22000 personas apuntadas para los futuros sorteos de EMGIASA³².

El Ensanche Sur también habría tenido efectos sobre el mercado inmobiliario local, sujetando los precios durante la época álgida del sector inmobiliario y generando prudencia en la inversión especulativa asociada a tal sector, de manera que el stock de viviendas sin vender no es excesivo (4,5 unidades por 1000 habitantes), en comparación con otras localidades (en Arganda del Rey ascienden a 24,1), o con la media de la Comunidad de Madrid (5,8)³³.

Es difícil conocer el impacto financiero del proyecto sobre la deuda municipal (146,2 millones en 2009), la segunda más alta de la Comunidad de Madrid, después de la del Ayuntamiento de la capital. Desde Alcaldía se ha comunicado que la inversión realizada por el Ayuntamiento en las casi 5000 viviendas que se habrán entregado a finales de 2010 será de 540 millones de euros³⁴

Tampoco es fácil conocer la percepción de los adjudicatarios utilizando instrumentos sistemáticos y científicos. A grandes rasgos, la prensa muestra que los mismos apoyan el programa, mediante la satisfacción demostrada en momentos concretos como la adjudicación en el concurso de las viviendas, o las entregas de llaves. Las informaciones que circulan en diversos foros de internet respecto del Ensanche Sur transmiten en general optimismo y, cuando hay quejas u opiniones de contraste, éstas se dirigen a la necesidad de mejorar las dotaciones (comerciales, educativas, etc.) con que cuenta la zona, los abastecimientos y la conexión mediante transporte público con Madrid³⁵.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Ver ALCORCON 2010B.

³⁵ Algunas de las páginas web consultadas son: <http://www.ensanchesur.com>, <http://www.urbanity.es> (fecha de acceso: 22 de septiembre de 2010).

Los procesos de evaluación pueden centrarse en aspectos propios de la definición del problema, de la formulación de alternativas y selección de una de ellas, de la implantación y de la evaluación de resultados. En el caso comentado, es evidente su uso particularmente en la fase de definición del problema (evaluación anticipativa y de necesidades), de formulación (evaluación de teoría y diseño), de implantación (evaluación de la implantación y estudios de seguimiento) y evaluación (impacto y calidad). No tenemos datos para concluir que todos ellos se hayan realizado de una forma sistemática, ordenada y consciente, o que simplemente deriven de la utilización de la metodología de elaboración de los PGOU, pero aquellos con que contamos permiten afirmar que se han producido varios flujos evaluativos.

En efecto, nos encontramos con aspectos propios de la evaluación anticipativa en la preocupación inicial de producir información para definir el problema y formular alternativas, conociendo la conexión entre las medidas plasmadas en el Ensanche Sur con el problema de acceso a la vivienda que se pretende resolver, así como los factores críticos del entorno en que habrá de operar (actores internos, externos, sector, etc.). También se realiza una delimitación de las fronteras del problema a resolver, en la línea de una evaluación de necesidades, apuntando aspectos tales como su gravedad, incidencia, evolución si no se interviene, etc. en un proceso que favoreció la participación de muchos actores.

En lo relativo a la formulación, parece haberse analizado y preparado un diseño adecuado para lograr las metas y objetivos del Plan, planteando una conexión aparentemente correcta entre el objetivo pretendido y los instrumentos de intervención (evaluación teoría y diseño), así como una comprensión del contexto en que el plan ha de operar, buscando aprovechar los apoyos y minimizar las resistencias (evaluación de viabilidad del contexto). Esta comprensión del contexto ha sido suficientemente útil, sólida y flexible a la vez, ya que, sin modificar el objetivo principal, ha permitido llevar a cabo las tareas en diferentes coyunturas políticas y económicas. Como se exponía previamente, muchos de estos aspectos de evaluación contemplados más que en una acción meditada y sistemática, podrían tener que ver con los aspectos que “obligatoriamente” deben incluir las reformas de los PGOU y los documentos de desarrollo. En efecto, en el que nos ocupa hay un esfuerzo por explicar la necesidad de la formulación del Plan, su oportunidad, el ámbito de ordenación, la delimitación, sus características (territoriales, físicas, edificaciones existentes, uso del suelo, afecciones, planeamiento urbanístico del entorno, estructura parcelaria, de la propiedad, infraestructuras, etc.) y las líneas maestras futuras o criterios de ordenación (estructura urbana, viaria, circunvalación, mallado, espacios libres, zonas verdes, estructura residencial, ejes distritales, etc.) y ejecución (procesos, sujetos, forma de gestión de la actividad pública, regulación, plazos y análisis de la viabilidad económica). Algunos de los conceptos implícitos en esta política de vivienda han sido reconocidos externamente mediante la concesión

de dos premios: el otorgado a la eficiencia energética por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (Ministerio de Industria); y el premio a los criterios de sostenibilidad aplicados en el Ensanche Sur, por el Colegio de Arquitectos de España³⁶.

Respecto de la evaluación de la implantación, se reconoce un esfuerzo por determinar e informar sobre el grado de cumplimiento de los aspectos incluidos en la política de vivienda, particularmente en los momentos de entrega de viviendas (se suele hacer alusión a las ya entregadas y al momento en que se encuentra la ejecución de lo proyectado) y mediante los datos que proporciona EMGIASA (muchos de ellos en su página web). Sin duda la existencia de dicha empresa municipal, focalizada sobre la gestión inmobiliaria de proyectos como el que se describe, ha proporcionado mucha y rica información a los responsables políticos, lo que serviría como una especie de cuadro de mando ad hoc para determinar objetivos cumplidos, variaciones y correcciones.

En lo que concierne a la evaluación de resultados no disponemos de datos que directa y expresamente nos muestren los efectos de la política sobre la problemática que pretendía resolver y en qué medida los mismos provendrían de la actuación estudiada y no de otras causas (cambios demográficos, crisis económica, etc.). Sin embargo, algunas informaciones apuntan a que, en los últimos años, el precio de la vivienda se ha moderado en el municipio respecto de los limítrofes (particularmente de Pozuelo y de Madrid) y que el menor estímulo de la actividad residencial de promoción privada (por no poder, o tener grandes dificultades para hacerlo, competir con la de promoción pública) y actividades especulativas asociadas han coadyuvado a que las cifras de viviendas sin vender sea comparativamente menor en Alcorcón que en otros municipios. Sin embargo, el problema objeto de la intervención pública parece lejos de resolverse si, como sugieren los datos de los inscritos en la bolsa de EMGIASA, el número de solicitantes de viviendas de protección oficial se aproxima a los 20000, lo que justificaría el nuevo desarrollo previsto en el Distrito Norte.

6 CONCLUSIONES

1.- La política estudiada como caso se fundamenta en la construcción de viviendas de protección pública a precios inferiores a los del mercado, para los colectivos considerados como necesitados (principalmente jóvenes y trabajadores de Alcorcón). Buena parte de la política municipal de vivienda

³⁶ De acuerdo con lo expuesto en ALCORCON 2010H

se concreta en el Ensanche Sur, entorno urbano que pretende ser sostenible, equilibrado, con arquitectura bioclimática, baja edificabilidad y amplias zonas verdes.

2.- El paso de la problemática que justifica la política estudiada a la agenda institucional fue intencional y se produjo durante los años 90 del pasado siglo. Un factor incentivador fue la necesidad de adaptar el PGOU de 1987 a los nuevos tiempos y necesidades, lo que produjo una oportunidad de redefinición de la ciudad en que tuvieron un papel relevante el liderazgo político, pero también el técnico (los servicios municipales y EMGIASA), junto con un escenario fluido de participación (el establecido en torno al Foro Ciudad). Dicha redefinición tuvo en cuenta un análisis de los ciudadanos y sus necesidades, mediante proyecciones demográficas y económicas, las posibilidades que otorgaba la legislación y la evaluación de lo conseguido hasta entonces a través de las intervenciones municipales (fundamentalmente mediante el desarrollo de los PGOU anteriores). Lo anterior permite afirmar que en la formulación primaron planteamientos de las escuelas racionalistas (análisis, información, datos, etc) sobre los incrementales.

3.- La implantación no ha sido identificada como una mera cuestión técnica, sino como un proceso complejo que da cabida a la participación de diversos actores, y que comienza prácticamente en la fase de formulación, pudiéndose considerar la aprobación del PGOU de 1999 como el último acto de la formulación y el primero de la implantación. El análisis realizado sugiere la importancia de la acción conjunta, tanto de los actores netamente institucionales y administrativos, como de los provenientes del ámbito privado, destacando la actuación municipal mediante la gestión directa y la utilización de la empresa municipal EMGIASA, actor que ha supervisado todo el proceso, disciplinado a actores (constructoras) y buscado, en su caso, alternativas ante problemas con ellos. Es cierto que la acción conjunta en un escenario en cambio y durante un período largo de tiempo conlleva complejidad y retrasos, pero también que permite enriquecer el programa y conseguir nuevos recursos, como se ha demostrado en el Ensanche Sur de Alcorcón. Por ello puede decirse que la implantación ha tenido mucho de programada pero también un coeficiente importante de adaptativa.

4.- Respecto de la fase evaluativa, se plantea la dificultad para encontrar datos adecuados y suficientemente neutrales, más allá de documentos periodísticos y de información y marketing municipal, además de su inserción en un programa consciente y programado de evaluación. No obstante, el estudio realizado sugiere la existencia de un elenco de flujos evaluativos, tanto en lo relativo a la formulación (evaluación anticipativa, de necesidades, de teoría y diseño y de viabilidad), como a la implantación y a la evaluación de resultados. Respecto de esta última, a pesar de que sigue existiendo una bolsa de más de 20000 personas que pretenden una vivienda de protección en la localidad, no lo es menos que los precios de la vivienda libre son menores en el municipio respecto de los limítrofes (la capital y los del norte) y el stock de viviendas sin vender es comparativamente menor

respecto a la media de la Comunidad de Madrid. Ello plantearía la posibilidad de que la intervención pública municipal ha tenido un efecto racionalizador y disuasorio para los actores especulativos. Finalmente, también se debe reconocer que es difícil deslindar, respecto de los flujos de evaluación, aquellos que proceden del uso del PGOU como instrumento, cuya elaboración marca una disciplina y elaboración de ciertos datos e informaciones, de los que provendrían de una voluntad ordenada y sistemática por evaluar por parte de los responsables municipales.

FUENTES:

A) DOCUMENTALES Y DIRECTAS

Ayuntamiento de Alcorcón:

- 1999.
 - A) Alcorcón, Proyecto Ciudad. Edición del Ayuntamiento de Alcorcón. Alcorcón.
 - B) Plan General de Ordenación Urbana. Enero de 1999. Memoria
- 2004.
 - A) Plan parcial residencial: sectores PP-1, PP-2 y PP-3. Ensanche Sur. Aprobado definitivamente por Acuerdo de Pleno de 15 de septiembre de 2004. Organización de la Ejecución.
 - B) Plan parcial residencial: sectores PP-1, PP-2 y PP-3. Ensanche Sur. Aprobado definitivamente por Acuerdo de Pleno de 15 de septiembre de 2004. Memoria descriptiva
- 2010.
 - A) Entrevista en profundidad mantenida con el Director de Urbanismo del Ayuntamiento de Alcorcón. Fecha: febrero de 2010.
 - B) Noticias. 25 de agosto. Alcorcón, dentro de su apuesta por la vivienda pública, opta por el módulo más barato permitido por la Comunidad de Madrid, extraído de <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/noticias>, fecha de acceso 12 de septiembre 2010.
 - C) Noticias. 25 de agosto. EMGIASA entre 109 viviendas del Ensanche Sur-Cuatro Caminos, extraído de <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/noticias>, fecha de acceso 12 de septiembre 2010.
 - D) Noticias. 6 de agosto. EMGIASA entrega 109 viviendas del Ensanche Sur-Cuatro Caminos, extraído de <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/noticias>, fecha de acceso 12 de septiembre 2010.

- E) Noticias. 8 de julio. EMGIASA entrega 565 viviendas correspondientes a las primeras parcelas de la tercera fase del Ensanche Sur-Cuatro Caminos. Extraído de <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/noticias>, fecha de acceso 12 de septiembre 2010
 - F) Noticias. 28 de mayo. EMGIASA entrega hoy las llaves a 111 adjudicatarios del Ensanche Sur-Cuatro Caminos, pertenecientes a la parcela 142. Extraído de <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/noticias>, fecha de acceso 12 de septiembre 2010
 - G) Vivienda bioclimática. extraído de <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/vivienda/viviendabio>. Fecha de acceso 12 de septiembre 2010.
 - H) Premios a la sostenibilidad. Extraído de <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/vivienda/premiossoste>. Fecha de acceso 12 de septiembre 2010.
- 2009. Noticias. 9 de diciembre. Un nuevo acceso a la M-50 permitirá conectar el Ensanche Sur con esta Autopista y aligerar el tráfico rodado de la ciudad, extraído de <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/noticias>, fecha de acceso 12 de septiembre 2010.

CIS (1990/2010):

- Barómetros de opinión publicados en la página <http://www.cis> (fecha de acceso: 20 de septiembre de 2010)

DIARIO EL PAIS (2010).

- A) Alcorcón se encomienda al ladrillo público. Publicado en la edición de Madrid el día 7 de junio de 2010. Extraído de http://www.elpais.com/articulo/madrid/Alcorcon/encomienda/ladrillo/publico/elpepiespma/20100607elpmad_4/Tes. Fecha de acceso 20 de septiembre de 2010.
- B) Pagar hipotecas con números rojos. Publicado en la edición de Madrid el día 7 de junio de 2010. Extraído de http://www.elpais.com/articulo/madrid/Pagar/hipotecas/numeros/rojos/elpepiespma/20100607elpmad_5/Tes. Fecha de acceso 20 de septiembre de 2010.

B) BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. (2006), , Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica .
- Aguilar Villanueva, L., (Ed.). (1996). *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, L., (Ed.). (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Aguilar Villanueva, lo F., (Ed.). (1996). *La implementación de las Políticas*. Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.

- Aguilar Villanueva, lo F., (Ed.). (1996). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Bañón, R. (comp.) (2002), *La evaluación de La Acción y de las Políticas Públicas*. Madrid: Díaz de Santos.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata
- Crespo González, J., (2004), “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas”, en Ruano de la Fuente, J.M., (Coord.) (2004). *Política Europea y Gestión Multinivel*. Oviedo, Septem Ediciones. Pp. 15-46.
- Gomá, R. y Subirats, J. (1998) *Las políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.
- Grau, M. Y Mateos, A. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia. Tirant Lo Blanch
- Meny, Y. y Thoening, J.C. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel
- Ruano de la Fuente, J.M., (Coord.) (2004). *Política Europea y Gestión Multinivel*. Oviedo, Septem Ediciones.
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002) “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”; VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 8-11 de Octubre
- Subirats, J. (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP
- Subirats, J. (1992). *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro "policystyle" (una aportación al análisis del sistema político español)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.