

D. Keith Thorpe

Departamento de Comunidades y Gobierno local. Reino Unido

Madrid, 26 de Marzo de 2006

Estoy encantado de estar aquí. Richard McCarthy, mi Director General, se disculpa por no poder asistir al tener que acudir a una reunión urgente de departamento. Como muchos de ustedes sabrán, el 6 de mayo son las elecciones generales en el Reino Unido, y actualmente estamos reestructurando el departamento para el nuevo Gobierno, así que me ha pedido que le represente yo hoy aquí.

Lo que me gustaría hacer en realidad es tratar tres cuestiones principales. En primer lugar, quiero introducirles brevemente la historia de la política de regeneración urbana en el Reino Unido, para después hablar de algunos de los principales programas de regeneración urbana de los que se encarga mi departamento, un poco sobre sus plazos de entrega y logros, y finalmente terminar con unas breves palabras hablando de los factores de éxito, las dificultades en la consecución exitosa de la regeneración y algunos de los retos de futuro ante los que nos encontramos. Debería destacar que bajo nuestro sistema de desarrollo de gobierno las administraciones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte son competentes en materia de política urbanística, de tal modo que la mayor parte de lo que tengo que decir se refiere a Inglaterra que, sin embargo, cuenta con el 90% de la población del Reino Unido.

Como introducción al tema, un poco de historia. La regeneración urbana posee una biografía bastante larga. Primero surgió como una fuerza mayor en la década de los sesenta y ha evolucionado con el tiempo. Inicialmente fue una respuesta a lo que solíamos denominar Inmigración de la Commonwealth en 1968, y se centró en gran medida en hacer frente los puntos más punzantes de privación mediante subvenciones a las autoridades locales. El objeto de la regeneración ha evolucionado mucho con el tiempo dedicada, inicialmente, a problemas sociales o "cultura de la pobreza", tal y como se solía llamar en la década de los sesenta, hacia un cambio económico estructural mucho más amplio en los setenta, hasta el desarrollo físico del territorio para conseguir una regeneración económica urbana en los ochenta. Sin embargo, desde los años noventa su objetivo no está tanto dentro de un enfoque integrador en el que estrategias de renovación social, medioambiental y económica a través de instituciones como las Agencias de Desarrollo Regional inglesas atan todos los cabos para que, en gran medida, hayamos adoptado un enfoque integrador. Asimismo, el planteamiento del Gobierno Central también ha evolucionado con el tiempo. Nuestro planteamiento de ejecución. El objetivo inicial se centró inicialmente en las áreas empobrecidas, barrios urbanos deteriorados, concediendo ayudas a las autoridades locales más necesitadas en la década de los sesenta y de los setenta, aunque en los



ochenta, con Margaret Thatcher, se produjo un gran cambio en favor de zonas más grandes del sector privado y participación en la regeneración centrándose sobre todo en los resultados económicos, pese a que lo social y lo medioambiental todavía estaban ahí, pero desde la década de los noventa, sobre todo con el actual Gobierno laborista, el objetivo ha sido, en gran medida, promocionar tanto la prosperidad económica como la justicia social. Hay un interés especial en que el gobierno inglés mantenga una colaboración más íntima con las comunidades locales. Éste es el marco actual de regeneración del Gobierno denominado Transforming Places, Changing Lives (“Transformando lugares, cambiando vidas”), que ofrece una definición bastante útil de lo que es la regeneración, descrita como “revertir el declive económico, social y físico de aquellas áreas donde las fuerzas del mercado no podrían sin la ayuda del Gobierno”. Por ello, el objetivo se basa en mejorar las condiciones económicas mientras se reparten los beneficios sociales y medioambientales a tenor de la Carta de Leipzig. Estas políticas se combinan con estrategias regionales que favorecen un enfoque más integrado para la regeneración que puede ofrecer distintos marcos de actuación para el desarrollo local y otros tipos de trabajo al mismo nivel. También delimita de forma clara objetivos a las agencias de desarrollo regional, principales conductores de la regeneración en el terreno, así como a otra entidad denominada Homes and Communities Agency (“Agencia de Vivienda y Comunidades”), responsable tanto de la concesión y entrega de viviendas sociales como de la recuperación de terrenos degradados. Estos roles tienen mucho que ver con el apoyo local y subregional y otras funciones económicas, además de proporcionar una serie de medidores de actuación, por lo que el estudio de los resultados constituye una parte muy importante de nuestro trabajo. Este mapa muestra que el índice de privación en Inglaterra todavía es sustancial. Sabemos esto porque los gobiernos centrales desarrollaron un índice de lo que nosotros llamamos “múltiple privación”, que ayuda a medir la privación por zonas, un índice que combina una gran variedad de diferentes medidas de necesidad, entre las que se incluyen renta, empleo, salud, discapacidad, aptitudes y formación y tiene en cuenta el pobre acceso a la vivienda y servicios públicos, calidad del medio ambiente de la zona y niveles de criminalidad, por lo que hay un amplio espectro de estas medidas, aunque la geografía de privación es compleja. Se pueden encontrar áreas muy desfavorecidas en todas las regiones como son las áreas de afluencia, aunque tal y como pueden ver el mayor índice de privación y las aglomeraciones suelen ser en centros metropolitanos grandes, como Londres. La recesión ha ejercido un mayor impacto en las zonas más vulnerables a pesar de las primeras pérdidas de empleo en el sector de la banca y el sector financiero. En esta diapositiva vemos el porcentaje de personas que piden ayudas del estado desde octubre de 2008, y tal y como pueden ver, las áreas con el mayor incremento suelen ser las más desfavorecidas y débiles económicamente hablando en comparación con aquellas de la diapositiva anterior, como es la zona de East London y otras zonas metropolitanas más grandes. También debería añadir que actualmente muchas de estas zonas son objeto de reducciones en los fondos destinados a la regeneración

urbana, por lo que nos encontramos ante un gran reto. El gobierno se ha hecho cargo durante muchos años de la regeneración urbana de las áreas de bajo rendimiento, de ahí que tengamos un sistema de regeneración muy complejo. Me voy a centrar en los programas que regula el Departamento para las comunidades y las administraciones locales competentes en vivienda, planificación espacial, regeneración urbana y en política de la administración local. Mi Departamento se gasta unos 3 billones de libras, unos 3,4 billones de euros, en regeneración urbana cada año, que se destinan a diferentes niveles espaciales y resultados. Sorprendentemente existe una gran coincidencia con muchas de las zonas más desfavorecidas, aunque las zonas en color rojo que aparecen en el mapa sí cubren las áreas que se han designado para el crecimiento urbano, por lo que no son necesariamente las zonas más desfavorecidas, aunque realmente refleja el hecho de que con la regeneración que también se está llevando a cabo en el sureste y este de Inglaterra, problemas para abordar las zonas desfavorecidas, aunque se sigue intentando satisfacer las necesidades de crecimiento urbano por la imperante necesidad de construir nuevas viviendas. Es importante no perder de vista que, no obstante, esta medida de gasto de los departamentos administrativos ensombrece los gastos en la regeneración de áreas hasta unas 10 veces, de tal modo que este gráfico refleja lo que se solía conocer como el nuevo plan para zonas comunitarias y programas de regeneración urbana dirigidos a algunas de las 39 comunidades más desfavorecidas. Actualmente, están reduciendo este programa pocote forma gradual, aunque refleja el tipo de disparidad ente la financiación de área y el dinero que se invierte de los principales programas, por lo que, de nuevo, subyace la importancia de no perder de vista a los principales programas, así como a las iniciativas basadas en áreas. Tenemos una estructura de consecución de la regeneración y, en realidad, me gustaría agruparla bajo tres categorías generales. Ya he mencionado dos de ellas. Creo que la Homes and Communities Agency [Agencia de Vivienda y Comunidades inglesa] es probablemente la agencia de regeneración y desarrollo más grande de Europa. Se encarga de repartir viviendas asequibles y que dan lugar a la creación de comunidades con una fuerte sensación de hogar. Cuenta con un presupuesto de casi 20 millones de euros para un periodo de tres años (2008-2011) y desarrolla un papel importante a la hora de solicitar el terreno abandonado destinado a viviendas y otros proyectos. Todas las agencias de desarrollo regional cuentan con presupuestos bastante sustanciosos, 2,3 billones de libras, unos 2,6 billones de euros, que financian seis departamentos de gobierno. Éste es un presupuesto anual. Son los líderes del desarrollo económico y regeneración urbana en las regiones y coordinan las estrategias económicas regionales, aunque también abordan otros temas: regeneración física, aptitudes de desarrollo y soporte comercial. Y por último, pero no por ello menos importante, las autoridades locales, que son, sin lugar a dudas, los socios más importantes de distribución que ofrecen servicios a las comunidades locales, ya sea educación, vivienda... y que también se involucran en la política de distribución en primera línea de actuación. Bien. Simplemente decir unas cuantas palabras más sobre la Homes and

Communities Agency, que unió las dos agencias nacionales inglesas de regeneración conocidas como la English Partnership [Asociación inglesa], existente durante nueve años, y la Housing Corporation [Corporación de la vivienda], principal proveedor de viviendas sociales en Inglaterra. Se prevé que se invierta en este programa unos 900 millones de euros entre 2008 y 2009 y creo que ya se ha demostrado a través de sus predecesores de lo que es capaz. Y aquí cito algunos datos... Se han desbloqueado más de 40 millones de libras de inversión procedente del sector privado, más de 5 millones de metros cuadrados de espacio destinado para empleo y casi 7.000 hectáreas de terreno degradado, y creo que de forma muy importante, cada libra que se invierte en el programa atrae 2,8 libras del sector privado, por lo que hay un apalancamiento bastante respetable. Con respecto a las agencias de desarrollo regional ya he hablado de lo que hacen, pero pienso que es importante reconocer que no solo se reducen al desarrollo económico, ya que desde el 1 de abril estas agencias se encargan de crear estrategias regionales únicas que aúnan tanto una estrategia económica como una estrategia espacial por primera vez. Así que ahora podemos conseguir una coordinación mayor entre la planificación económica y la planificación espacial. Y, de nuevo, en esta diapositiva podemos ver los datos más importantes de las agencias de desarrollo regional (Regional Development Agencies, RDAs). En mi opinión, uno de los datos más significativos es que por cada libra que invierten las RDAs, 4,5 libras se suman al valor añadido bruto, lo que de nuevo refleja la fuerza de las RDAs en la consecución de sus objetivos.

Me gustaría dedicar unas breves palabras a una iniciativa de regeneración muy importante que conocemos como el proyecto Thames Gateway. Ésta es un área abandonada que se extiende a lo largo el estuario del Támesis desde East London hasta el mar. Es una extensa área de territorio industrial abandonado y cierta privación reminiscentes de la economía y prosperidad boyantes del sudeste de Inglaterra. Quizás el origen de estos problemas sea el desplome de la industria tradicional desde 1945, aunque se ha señalado como un área clave de crecimiento que aborde las presiones sobre vivienda en Londres y el sudeste del país. Y creo que el reto en cuestión es cómo gestionar el crecimiento y regeneración urbana. Así se pueden beneficiar as comunidades ya existentes y las personas que se trasladen a estas zonas. Simplemente decir unos cuantos datos sobre el proyecto Thames Gateway. Es el programa de regeneración más grande al que haya hecho frente el Reino Unido. Algunos incluso dicen que puede ser el proyecto de regeneración más ambicioso del mundo, aunque comparado con China, no sé hasta qué punto es cierto, la verdad. Algunos de sus objetivos son realmente ambiciosos. Ha planteado construir 160.000 viviendas y crear 125.000 puestos de trabajo para el 2016, pero puede que se revisen las cifras en vista de la recesión económica actual. También delimita, y de manera muy significativa, el emplazamiento para las Olimpiadas 2012, aunque el objetivo es, en realidad, la creación de una eco-ciudad con bajos índices de emisión de dióxido de carbono. Al hacer esto, se cubren 15 áreas de autoridad local, se expande hasta zonas de tres regiones de la Agencia de Desarrollo Regional (RDA, de sus siglas en inglés) además

de que se le denomine el lugar donde se encuentran las necesidades y las oportunidades. Hay zonas estratégicas para el nuevo desarrollo, pero también áreas de regeneración urbana en las que se establecen asociaciones locales para intentar agrupar programas locales que integren las nuevas y las comunidades ya existentes. También creo que otra tendencia muy importante, típica ahora de la política de regeneración británica, es la cuestión de enfocarse a las cualificaciones laborales. Se puede hacer frente a los problemas de vivienda, pero si la gente no trabaja o no posee de las cualificaciones necesarias para tenerlo, sólo te enfrentas a parte del problema, por lo que es absolutamente crucial en el plan de regeneración que la gente del lugar desarrolle esas aptitudes para poder competir en nuevas oportunidades de trabajo. Hay al menos seis universidades en este área, muchas de las cuales están estrechamente relacionadas con las comunidades locales que realmente ofrecen trabajo social para intentar fomentar la economía del lugar. A parte de las universidades, se ha creado un nuevo instituto de sostenibilidad que estará hermanado con otro de las mismas características de una universidad en Shanghai. Antes hablé de las zonas de renovación del mercado de la vivienda, una iniciativa que ha estado en activo desde aproximadamente 2002, enfocada a abordar la gran privación, sobre todo en el norte y centro de Inglaterra, donde ha caído la demanda de vivienda. En los casos más extremos, se han abandonado casas e incluso calles enteras según la gente se iba marchando, lo que ha resultado en el abandono de los edificios y casas, aumento de las actividades delictivas, la pérdida de empresas, aumento de desempleados... Es así que sea necesario adoptar un enfoque integrador capaz de abordar estos problemas aprovechando el poder de los sectores público, privado y comunitario a nivel nacional, local y regional. Enfrentarnos a estos retos, tal y como yo digo, es proponer una serie de "exploradores" de renovación del mercado de la vivienda para encarar los peores problemas que nos encontremos, y que han contado con unos 2,2 billones de libras, unos 2,5 billones de euros, en el programa. Y ha tenido bastante éxito, en verdad. Ahora, esas áreas demandan menos cambios drásticos y el vacío entre éstas y las áreas de los alrededores ha empezado verdaderamente a estrecharse consiguiendo claras mejoras en el medioambiente sin que desaparezca, no obstante, críticas sobre la demolición de casas que hacen falta para construir más mercados de vivienda sostenible.

Otro programa importante es abordar los problemas de los vecindarios desfavorecidos, pero una vez que se han conseguido importantes mejoras en la mayoría de estas áreas, se mantiene el índice de desempleo en muchas comunidades locales. Como parte de una iniciativa que aumente la actividad laboral y disminuya las prestaciones sociales, el gobierno ha creado el llamado Working Neighbourhoods Fund (Fondo de vecindarios de trabajo) que ha sustituido al anterior Neighbourhood Renewal Fund (Fondo de renovación de vecindarios, NRF de sus siglas en inglés). Aunque los resultados del nuevo fondo, que se creó tan solo hace dos años, todavía no están disponibles, las barras de color rojo que hay a la derecha muestran que los índices de desempleo han descendido con el NRF, sobre todo en aquellas áreas que recibieron fondos a través

del régimen de financiación, en comparación con las áreas que hay abajo y que no recibieron dinero del Fondo de renovación de vecindarios. Por eso creo que es un indicador de este valor que se centra en abordar el desempleo y del hecho de que se pueden obtener resultados si lo haces bien. Otra iniciativa de regeneración es la que se centra en el crecimiento empresarial de la zona, que se creó, en realidad, para liberar la productividad y el potencial económico de la mayoría de las autoridades locales de las áreas más desfavorecidas ofreciendo soporte a empresas e inversiones, lo que actualmente supone unos 100 millones de libras al año [unos 118 millones de euros], y todas las autoridades locales que son aptas para trabajar con fondos de vecindarios de trabajadores también son aptas para solicitar esta subvención, conocida en inglés como "leggie" (1:03:30.5). A finales de marzo de 2009 ya había creado, y sigue aumentando, unos 15.000 puestos de trabajo y garantizado otros 2.000. Los dos gráficos muestran que en cada año de los tres que ha estado vigente, los puestos de trabajo creados y el número de empresas que han recibido ayudas han superado las primeras cifras, por lo que de nuevo estamos ante otro indicador de obtención de resultados. Antes dije que me gustaría dedicar unas cuantas palabras a los factores de éxito, las barreras del plan de regeneración y, en particular, algunos de los principios de la política pública que subyacen en el éxito de la regeneración y que se centran en las barreras y los factores de éxito. Creo que se pueden distinguir cuatro factores. Creo que lo primero es trabajar a nivel espacial adecuado para enfrentarse a un problema en particular. Los retos y las oportunidades varían de un lugar a otro, así que tiene que haber cierta flexibilidad en la forma de tratarlos, y puede que quieras abordar algunas cuestiones a un nivel de área económica y funcional, como una "ciudad-región". En otro caso podría ser un vecindario. El segundo factor serían unos objetivos definidos y bien enfocados que basen su estrategia en una comprensión sólida de los mercados, necesidades y oportunidades, y que focalice los resultados aún más en abordar el desempleo, el crecimiento económico y la inclusión social, pero sólo en algunas áreas. Un tercer factor es la necesidad de claridad en los fondos y el soporte. Esto significa simplificar los flujos de financiación y los mecanismos de valoración. Cada tipo de subvención tiene su propio mecanismo, su propia forma de monitorizar su evaluación. Se tiene que pensar más a largo plazo sobre cómo podemos aunar todo esto para ofrecer soporte a la capacidad local y desarrollar una buena praxis, aunque la cuestión final tiene que ver con unos gobiernos sólidos y coordinación, que incentiven y recompense el trabajo en equipo a nivel local y subregional, que ofrezca una mayor flexibilidad que una y garantice una participación más local y comunitaria en el diseño de servicios y provisiones. Otro factor importante, en mi opinión, unido al anterior, es la capacidad de construcción que garantiza que los profesionales de la regeneración tienen las destrezas generales necesarias, aptitudes multidisciplinarias de trabajo que complementen su formación profesional. Hablamos, entonces, del trabajo cooperativo, importancia de liderazgo, gestión de proyectos y cómo trabajar de manera eficiente con otros profesionales para obtener más que la suma de las partes. Esto es algo que hemos estado promoviendo bastante en el Reino Unido. Este gráfico representa, de

hecho, datos que se obtuvieron en el Acuerdo de Bristol durante la presidencia europea, aunque describe los elementos clave para crear una comunidad sostenible, además de hacer hincapié en la necesidad de un planteamiento integrador.

No podría terminar sin hablar de las Olimpiadas Londres 2012 que creo son un buen ejemplo de cómo albergar un evento deportivo de carácter internacional también puede producir beneficios de regeneración a largo plazo en una zona de Londres antes abandonada y desfavorecida. Éste es realmente el objetivo que hay detrás de las Olimpiadas, a parte de la organización de un evento deportivo a nivel mundial, claro está. Éste es el estadio principal actualmente en construcción. Así será de noche. Pero, de nuevo, pienso que un factor crucial de las Olimpiadas es garantizar que las empresas no sólo londinenses, sino de todo el país, puedan competir por contratos y garantizar un porcentaje justo de trabajadores locales contratados, de tal modo que no se distribuyan todo el empleo a los de fuera. Ésta es una imagen del Centro Acuático de las Olimpiadas, actualmente también en construcción. Muy importante es el hecho de que actualmente procedan de las intermediaciones el 20% de los trabajadores, de los cuales el 10% estaban desempleados y otro 10% están en prácticas. De nuevo vemos cómo se refleja aquí cómo se puede integrar la regeneración, la creación de oportunidades de trabajo y la mejora del medioambiente y abordar una cohesión social. La última diapositiva que pongo aquí es simplemente para señalar algunos de los retos a los que tendremos que hacer frente en el futuro, porque las áreas de regeneración como el resto del país no permanecen estáticas, habiendo más retos económicos, sociales y medioambientales que se tienen que encarar. Nos enfrentamos a retos económicos, tales como los cambios estructurales después de la recesión, el aumento del desempleo, los asuntos sociales como el envejecimiento de la población, la migración, la inmigración, asuntos medioambientales sobre el cambio hacia una economía con bajos índices de emisión de dióxido de carbono, adaptación al cambio climático... Aunque pienso que también son muy importante los valores y las expectativas. Actualmente están cambiando las demandas de servicios públicos y la idea que cada individuo tiene de cada zona está cobrando importancia. Las nuevas tecnologías están cambiando las expectativas por las que la gente quiere y espera de un lugar, así que la futura política de regeneración tiene que tener en cuenta estos valores y expectativas sin tampoco olvidar otras cuestiones. Muchas gracias.