



D. JAN VRANKEN

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Director del Departamento de Investigación sobre pobreza y exclusión social en la ciudad de Amberes

“El enfoque integrado en la regeneración urbana”.

Madrid, 26 de abril de 2010

Gracias. En primer lugar me gustaría agradecerle a usted, el presidente de España por su invitación, no sólo como participante sino también como ponente principal en una conferencia como esta. Voy a centrar mi ponencia en las dimensiones sociales de la regeneración urbana, puesto que para mí, la sostenibilidad social es por supuesto un concepto fundamental. Voy a tratar el problema de la regeneración urbana desde el punto de vista de la sostenibilidad social o la cohesión social.

Mi ponencia consta de dos partes. La primera parte es bastante general. Trato de comprender los conceptos principales de este tema. Y la segunda parte es bastante simple en el sentido de que trató de identificar una serie de dificultades que aparecerán en el camino de todos aquellos que tratan de solventar un problema de regeneración urbana.

De forma que, ¿qué es la regeneración urbana? Encontrado una serie de definiciones distintas, y descubierto cómo hay algunos elementos comunes en estas distintas definiciones. En primer lugar, que concierne una visión y actuación global e integrada, y ese vínculo es importante por supuesto, para comprobar los procesos de la degradación económica, medioambiental, social y cultural que conllevan la degradación del entorno construido y de hecho ha sido agradable comprobar que había una relación causal entre los factores económicos, sociales y culturales por un lado y el entorno construido por otro lado. Y por supuesto, el objetivo de la regeneración urbana es provocar una mejora duradera en las condiciones económicas, físicas, sociales y medioambientales de una zona. Lo que llama la atención es que este concepto no se ha reflejado en la Carta de Leipzig. En otras zonas se da el caso opuesto. Por supuesto, la realidad está muy presente en la Carta de Leipzig, pero sin embargo es un objetivo del frente regional, un programa para los últimos dos años y para los próximos tres años.

Pero la pregunta sigue siendo, cuando me enfrente a los nuevos conceptos a nivel europeo, la principal pregunta siempre es, “No se puede meter vino viejo en odres nuevos”. Porque desde luego a nivel europeo hay una cierta tradición de reemplazar conceptos con nuevos conceptos, pero sin cambiar mucho la realidad que hay detrás de sus conceptos. Bien, en lo referente a la regeneración urbana, ¿es esta otra expresión para renovación urbana? No nos olvidemos que ya en el 61, Jacobs publicó una crítica muy dura sobre la renovación urbana a gran escala que entonces se consideró tan responsable de la destrucción de las comunidades existentes, de la exclusión social y la desfiguración, de la polución, del re emplazamiento de la vivienda, especialmente en forma de torres, que pueden resultar de difícil vigilancia y pueden llevar a un

incremento de la tasa de criminalidad, y que en aquel momento se consideraba no consultivo, y yo creo que estos son los peligros que amenazan a cualquier forma de regeneración urbana, a cualquier programa de regeneración urbana hoy en día, de nuevo. Así que aprendamos las lecciones que hemos sacado de las experiencias de hace 30 o 40 años. Pero tal vez la regeneración sea otra cosa. Y tal vez la regeneración se centra más en la utilización de los propios recursos del capital físico, económico, social y cultural que ya existe en una zona y si este cambio de orientación es importante, entonces creo que deberíamos abrirnos al concepto de regeneración y todo lo que esta conlleva. Principalmente que las intervenciones regulatorias, incluyendo las formas de gobierno o gobiernos, sólo tendrán éxito si tienen en cuenta estas condiciones, si no olvidan que es difícil cambiar la realidad. Hay una serie de elementos estructurales que requieren mucho esfuerzo para obtener cambios en primer lugar en la realidad física, pero también en la realidad social y en la cultural. Después cuál es la relación entre esta dimensión estructural y regulatoria en la regeneración urbana que debe centrar nuestros primeros esfuerzos, cómo interactúan, como estas dimensiones estructurales y regulatorias en los problemas de regeneración urbana interactúan entre ellas.

¿Cuál es el objetivo de la regeneración? Normalmente se relaciona con la sostenibilidad. La sostenibilidad que hasta ahora se ha utilizado e identificado a través de políticas urbanas paralelas, pero no de una política integrada. Ha habido poca colaboración entre ellas, lo que por supuesto vuelve a plantear la pregunta, de hasta que punto contribuye realmente a la sostenibilidad la regeneración urbana. Qué condiciones deben cubrir los programas y planes de generación urbana para contribuir positivamente a la sostenibilidad social en particular, que implicaciones tiene para incrementar la cohesión social a nivel urbano.

Porque ese es un importante punto de partida, al observar la realidad, es lo tradicional, la cara, la doble cara de la ciudad. La ciudad es a la vez el lugar en que nos deshacemos de los problemas que deben evitarse en ese sentido, y un lugar de oportunidades, y como lugar de oportunidades, como una ciudad creativa, como una ciudad emprendedora, la ciudad, por supuesto, debe fomentarse como uno de los lugares centrales o tal vez el central en nuestra sociedad. Ha habido un cierto cambio en las últimas décadas desde el enfoque anterior, el enfoque en que es un lugar de desechos, al enfoque de las oportunidades, pero no descartemos el enfoque anterior, el enfoque problemático, para reemplazarlo por completo con este otro enfoque demasiado optimista, que una ciudad es sólo un lugar de oportunidades. Pero con programa de regeneración adecuado incluye ambas dimensiones entre sus objetivos. La ciudad es y siempre será a la vez un lugar de oportunidades y de problemas. Hay que integrar ambos en una estrategia de regeneración urbana, una estrategia de regeneración urbana que debe ser del tipo de gestión urbana.

Volvamos a la definición estándar de la gestión urbana, porque la gestión urbana ha sido redefinida tantas veces que ha perdido parte de su significado pese a que sigue representando un enfoque muy importante para la solución de los problemas urbanos, problemas urbanos que se crean como todos ustedes saben, por la mayor competitividad, mayor diversidad étnica, por la desaparición de la cohesión y por el incremento de las dinámicas espaciales. Bien, todos estos avances han creado retos cada vez mayores para la gestión urbana. Y es por esta diversidad, y



también por la gravedad de estos problemas, que necesitamos un enfoque integrador. Ninguno de los responsables de las políticas urbanas puede enfrentarse a esta combinación de problemas por separado. Es necesario buscar la colaboración, tal vez, al nivel más simple, por supuesto, es necesaria la gestión urbana que representa una forma más desarrollada de cooperación a nivel local. En el fondo, este concepto de gestión urbana se reduce a tres formas de cooperación, de cooperación entre distintos participantes, lo que quiere decir organizaciones del estado, de la sociedad civil y con ánimo de lucro, que por supuesto tienen un cierto grado de autonomía, pero que por supuesto, necesitan una especie de director de orquesta para combinar a todos estos participantes, juntándolos y organizando el debate. La gestión urbana también implica la cooperación entre los distintos niveles tanto a nivel de barrio, como de distrito, hasta el nivel de ciudad, región, país, y por supuesto a nivel de la UE. Y debe incluir, combinar, distintas áreas: El empleo, la vivienda, la educación, la salud, la cultura, la gestión urbana, no como áreas distintas sino de forma integrada, necesitamos ideas transversales, lógica transversal para combinar todas esas áreas distintas en un enfoque de regeneración urbana. Hay otras características que no debemos olvidar, de forma que para que haya gestión urbana necesitamos una nueva cultura política. Necesitamos una administración flexible y responsable, necesitamos la participación estructural de los ciudadanos, no como clientes o usuarios, sino como ciudadanos, como miembros de pleno derecho de nuestra sociedad, y necesitamos alguna forma de proceso de toma de decisiones descentralizado. De forma que ahora nos enfrentamos a un complejo entramado de fuerzas formado por una parte por la oposición entre las oportunidades y las amenazas y por otro lado por esas dos distintas dimensiones de la realidad que son las estructuras y los procesos que suelen estar ahí, que encontramos ahí y para los que debemos encontrar soluciones, y la gestión debe tratar de desarrollar formas de legislar para poder superar esta contradicción, a menudo, entre las oportunidades y las amenazas, y hay toda una serie de problemas que podríamos tratar de analizar desde esta perspectiva, que podríamos tratar de incluir en esta matriz, asuntos como el orden social sostenible, el aburguesamiento, la importancia de las zonas de transición, la cohesión social, el papel del conflicto, que a menudo se olvidan en los programas de desarrollo urbano. La necesidad de nuevas formas de solidaridad en nuestras ciudades, y distintas temporalidades, estoy seleccionando una serie de asuntos y tratando de identificar algunos de los problemas a los que se enfrenta cualquier forma de gestión urbana al tratar de fomentar ya sea la renovación social como el desarrollo social o la regeneración urbana.

De esta forma, estos son los temas que he seleccionado y que voy a mencionar brevemente. Voy a empezar por el primero de ellos, que es la cuestión de si la zonificación es adecuada. La zonificación es adecuada, de otra forma no estaríamos aquí. Pero todavía quedan algunas preguntas. ¿Hasta qué nivel de las zonas objetivo están definidos los programas de regeneración urbana? ¿Cómo van a definirse? ¿Quién va a definirlos? Y, ¿debe centrarse la generación urbana exclusivamente en zonas específicas o tener como objetivo la ciudad al completo? ¿Qué debemos hacer con respecto al traspaso de problemas de una zona a otra, de un barrio a otro? Es el famoso efecto de la cama de agua.

La segunda cuestión es relativa a la necesidad de cualquier ciudad de tener lugares marginales en la regeneración urbana. A menudo, el resultado de la regeneración urbana es que las áreas marginales desaparecen del centro de la ciudad, lo que por supuesto podría ser catastrófico para

la ciudad porque las áreas marginales a menudo sirven como zonas de transición que constituyen en primer lugar lugares de socialización para los nuevos habitantes de la ciudad, para aquellos que todavía no pueden participar en las instituciones formales de la sociedad en general, de la ciudad en general, y necesitan algo de tiempo para integrarse, para adaptarse a esta cultura urbana. Y por supuesto estos también son lugares en que la creatividad de las artes, de los emprendedores, de las relaciones sociales, tiene espacio libre para desarrollarse.

Otro punto importante a tener en cuenta es el hecho de que no sólo la economía lo que es importante para la inclusión social, ya sea en el barrio o la ciudad, aunque al tratar de desarrollar políticas de empleo, es importante darse cuenta de que hay que seguir dos caminos a la vez. En primer lugar equipará a tantos residentes como sea posible con los conocimientos que necesitan para funcionar en una economía de servicios urbana y para ayudarles a optar a puestos de trabajo fuera de su distrito. A menudo, las políticas de empleo urbanas se centran o bien en tratar de desplazar a la población que vive en barrios degradados fuera de sus barrios o en tratar de impulsar la actividad económica dentro del barrio. Deben acometerse ambas a la vez. Otro factor que no debemos olvidar es la dimensión temporal. ¿Qué período de tiempo debe abarcar un programa de regeneración urbana? ¿Deben tratar de adaptarse a la duración del mandato de los políticos? Y también, cuál es la importancia de las distintas perspectivas temporales o de las temporalidad es de los responsables, puesto que vemos que en la mayoría de los programas de desarrollo urbano, o programas de regeneración urbana, existe algún tipo de conflicto entre por un lado la perspectiva a corto plazo de los políticos y la perspectiva a largo plazo de la administración, de los profesionales y a menudo también de la comunidad investigadora.

Este conflicto entre las distintas perspectivas temporales podría impedir finalizar con éxito cualquier programa de regeneración urbana. Y por supuesto esta es una cuestión importante, porque si dicho desarrollo urbano o regeneración urbana se plantea en términos de programas, lo que implicaría que habría una limitación temporal para trabajar en la regeneración urbana, la pregunta sigue siendo la misma, ¿qué pasará cuando se haya terminado dicho programa? Por supuesto también es el problema de las colaboraciones. Solíamos pensar que los distintos responsables que participan en los programas de gestión urbana se encontraban a un mismo nivel y tenían unos mismos intereses. Por supuesto, esto no es así. No sólo es el problema de la complejidad de los asuntos normativos o del número de responsables participantes, sino también el hecho de que tienen intereses en conflicto y a menudo las colaboraciones entre lo público y lo privado no generan beneficios para el colaborador privado ni solucionan problemas para el colaborador público.

Otra dimensión importante es la participación. ¿Se da lo que se llama el nivel de participación directa? ¿Vale con, como creen muchos responsables urbanos, simplemente informar a la población, tratarles como clientes, o deberían participar de forma directa en todo el proceso de toma de decisiones, como ciudadanos, como colaboradores de pleno derecho, y debe guiarse les a través de toda la trayectoria, desde el desarrollo de la idea a la implantación final del problema? Uno los problemas principales que se están identificando gracias a los proyectos de investigación Es que actúan como porteros de entrada y excluyen a aquellos que disienten o a las voces más débiles de todo el proceso de participación. Lo que quiere decir que la población con



menor educación, las madres solteras, las minorías étnicas y los desempleados de larga duración a menudo no tienen una voz propia puesto que todo el proceso de participación se organiza conforme a una cultura de clase media, a los criterios de la clase media. Y la importancia de tener líderes informales se muestra a menudo en la evaluación de los proyectos de regeneración o desarrollo urbano que tienen éxito.

Por supuesto, otro problema importante radica en la relación entre las autoridades locales y las autoridades centrales, ¿qué tipo de contratos, qué tipo de cláusulas se necesitan para poder desarrollar una buena relación de trabajo entre los distintos niveles en este planteamiento de gestión urbana, de forma que se desarrolle el control del desarrollo urbano, y en general como de diferenciados deben estar estos contratos y qué periodos deben cubrir?

También se gustaría resaltar lo que yo llamo el lado oscuro de la cohesión social, porque la cohesión social normalmente se presenta como algo muy positivo, que hay que promover la cohesión social porque supone un apoyo para la población, pero también puede ser muy restrictiva, muy opresiva. Evita la movilidad social desde los barrios degradados, de los grupos minoritarios de la sociedad. A menudo representa la innovación a nivel local. De forma que es importante darse cuenta de que la cohesión social debe promoverse, pero no a cualquier precio. El último punto que quería señalar, en cuanto a los asuntos más problemáticos a la hora de desarrollar proyectos urbanos es el hecho de que las formas tradicionales de solidaridad se han colapsado en nuestra sociedad, lo que es importante, porque por ejemplo siempre han actuado como mecanismos de control social. Las formas espontáneas de solidaridad, que son lo que podríamos llamar las formas inductivas de solidaridad han desaparecido y ha sido reemplazadas o están siendo reemplazadas por formas descendentes de solidaridad que pueden ser o bien represoras o protectoras de la solidaridad social, como las políticas en el ámbito privado y público, el éxito de la divulgación mono cultural hoy en día también es una forma de tratar de imponer alguna forma de solidaridad social en la población local. El afán de algunas autoridades municipales por combatir las formas de comportamiento impropio, incluyendo el comportamiento cultural específico en sus ciudades es otra expresión de esta tendencia a reemplazar formas inductivas de solidaridad social con formas descendentes de solidaridad social.

Un último punto importante que quería comentar, y por supuesto puesto que soy mejor investigador, es que no basta con confiar en la intuición, los presentimientos o el sentimiento político, a la hora de crear un marco de actuación coherente para la regeneración urbana. Necesitamos herramientas más sofisticadas. Necesitamos cubrir una serie de requisitos mínimos en lo relativo a, por ejemplo, medidas de referencia, en lo relativo al desarrollo de las bases de datos, en lo relativo al desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos y la existencia de procedimientos irreversibles, que por supuesto deben estar a cargo de expertos independientes. Hay algunos avances en este sentido. También habrá una posibilidad de debate esta tarde, por supuesto, los objetivos principales de una perspectiva de regeneración urbana están incluidos en la Carta de Leipzig y se han continuado desarrollando en el marco de actuación de referencia para la medición de la sostenibilidad, pero lo que falta es algún instrumento, un instrumento coherente para el seguimiento de la realización, de la implantación de estas ideas muy generales, de estos objetivos muy generales que se están definiendo en la Carta de Leipzig, y sería



HIGH LEVEL CONFERENCE
URBAN SUSTAINABILITY
AND INTEGRATED
URBAN REGENERATION
IN EUROPE
Policies, Programmes and Best Practices
26-27th APRIL 2010 IFEMA Feria de Madrid Madrid-Spain

recomendable alguna forma, alguna forma adaptada, de algún patrón claro de coordinación que haya obtenido cierto éxito a la hora de desarrollar una política europea relativa a la protección social y a la inclusión social, porque contiene elementos que sirven como buenos indicadores. Incluye los informes anuales. Incluye un informe resumido de la Comisión europea, y por supuesto valoraciones de otros profesionales en las que vemos, lo que en este caso serían distintas ciudades que podrían ser invitadas a intercambiar sus mejores prácticas o simplemente buenas prácticas que sean transferibles de una ciudad a otra. Y con esto finalizo mi ponencia. Gracias.