

Los (nuevos) lugares de regeneración urbana

Carla Tedesco*

Abstract

El objetivo de este estudio es mostrar la relación entre proyectos de regeneración urbana y descripciones de barrios marginales. Se basa en reflexiones teóricas sobre la contribución de instrumentos de política en la interpretación de problemas que van a ser tratados, y también en estudios empíricos sobre la realización de una iniciativa específica basada en una zona concreta.

Palabras claves

Regeneración urbana, programas territoriales, barrios marginales

Introducción

El objetivo de este artículo es discutir sobre las formas, ideadas por instrumentos de política, para hacer frente a los problemas de los barrios marginales. Además, este artículo es también una reflexión sobre las relaciones entre políticas urbanas, dirigidas a zonas pobres, y la interpretación de los problemas de deterioro urbano: ¿Cuál es la contribución de las políticas de regeneración urbana en la interpretación de los problemas urbanos? ¿En qué modo se concentra más la gestión de políticas de regeneración urbana de las zonas

* Università IUAV di Venezia (Italia).

afectadas en algunas características de las áreas a las cuales se dirige, a costa de las demás? ¿Qué problemas deben considerarse? ¿Qué problemas se han descuidado? ¿Cómo esta gestión cambia durante el proceso normativo?

La idea principal que defiende esta contribución es que los instrumentos de política contribuyen a la interpretación de los problemas que se tratarán. Como afirma Pier Luigi Crosta (1995, p. 72): *“el proceso de creación de políticas públicas no es sólo un proceso de definición de soluciones, sino también un proceso de creación de problemas. En consecuencia: “identificar un problema no es solo una condición previa para la creación de medidas, sino también un resultado (un subproducto) de este”*.

El origen de esta idea se encuentra en las reflexiones de Blumer sobre los problemas sociales como resultados de comportamientos colectivos. Recientemente, Estèbe (2004:48) ha desarrollado un

enfoque similar sobre el análisis de las políticas nacionales, dirigidas a las zonas marginales en

Francia (“politique de la ville”) desde principios de 1980. Estèbe destaca que *“En vingt ans, les quartiers de la politique de la ville ont fait l’objet d’un processus continu de redéfinition, de reconstruction et de recomposition, scandé par les alternances politiques...”*. Además: *“la production du point de vue constitue un travail politique essentiel: l’institution qui produit le point de vue inclue, nécessairement, dans la représentation qu’elle construit, ses propres enjeux, sa propre théorie du territoire et ses propres finalités”* (Estèbe, 2004, p. 68).

Una vez explorado el marco teórico, este artículo se centra en los instrumentos de política específicos¹ que se han difundido en toda Europa en las últimas décadas: los Programas de Regeneración Urbana Territoriales e Integrados. Estos programas se han difundido también, ampliamente, gracias al apoyo de la Unión Europea, que ha enfatizado el modelo urbano de la Unión y las políticas sectoriales nacionales, y ha promovido y financiado

directamente estas iniciativas. (Atkinson, 2001; 2007; Cremaschi, 2005; Parkinson, 2005). Los problemas urbanos se consideran multidimensionales y al mismo tiempo, se concentran en zonas específicas. Por consiguiente, las políticas urbanas han incluido, no sólo las intervenciones en zonas edificadas y en el medio ambiente, sino también intervenciones sociales, económicas y culturales.

El enfoque de estos problemas se puede relacionar con una visión de desarrollo urbano centrado en la satisfacción de las necesidades humanas a través de la innovación, en el ámbito de gestión de la comunidad territorial. Tal perspectiva fue desarrollada en los primeros años de 2000 e inspiró estrategias alternativas a las cuestiones urbanas, como, por ejemplo, la “*Integrated Area Development Agenda*” (*Programa Integrado de Desarrollo de Área*). Este último destaca la necesidad de conectar una visión socialmente innovadora de desarrollo (satisfacción de las necesidades básicas, emancipación cultural, social y consolidación política) con una red activa de agentes y recursos en las diferentes escalas territoriales y marcos institucionales, centrándose en mejorar la calidad de vida en las comunidades locales” (Moulaert et al, 2007, p. 196). Dentro del marco institucional, se han producido discursos y prácticas innovadoras de regeneración urbana que se interconectan con diferentes ámbitos políticos.

Con respecto a Italia, muchos programas territoriales e integrados que están dirigidos a barrios urbanos muy pobres, fueron promovidos por la Unión Europea, por el gobierno nacional y también por algunos gobiernos regionales. Estos programas, que han incluido cada vez más acciones sociales y económicas, además de acciones relacionadas con la construcción ambiental y con el medio ambiente, se basaban en la participación de los sectores público, privado y voluntario. Por eso, generalmente, se puede afirmar que la gestión política en Italia cambió de un enfoque sectorial,

vertical (descendente) y físico en las cuestiones urbanas, a un enfoque territorial, integrado y vertical (ascendente)². En este contexto, sería oportuno preguntarse de qué manera las descripciones de los barrios que están incluidas en los proyectos, pueden ayudar a difundir un nuevo punto de vista de los problemas urbanos, destacando su carácter multidimensional y su concentración en zonas específicas.

Este artículo se centra en las zonas urbanas más pobres del sur de Italia. Su principal objetivo es señalar si y cómo las iniciativas territoriales dirigidas a zonas desfavorecidas, creadas y aplicadas en los últimos 15-20 años en el sur de Italia, han contribuido al mismo tiempo a producir diferentes imágenes de deterioro y a evidenciar su carácter multidimensional.

Por lo tanto, las reflexiones elaboradas en este artículo, se basan principalmente en el análisis de las descripciones de las zonas más pobres del sur de Italia (Apulia). En particular, se analizarán las descripciones que se han desarrollado dentro de un programa urbano específico: Programas Integrados para la Regeneración de Suburbios Urbanos/ “The Integrated Programmes for the Rehabilitation of Urban Peripheries” (PIRP). PIRP es un programa territorial introducido por el Gobierno regional de Apulia en 2006, basado, sobre todo, en las experiencias previas en el contexto regional dentro de los programas europeos y nacionales (cfr. Tedesco, 2009). En cambio, algunas reflexiones relativas al contexto más amplio de la política regional urbana, se tratarán más adelante.

Después de esta introducción, este artículo se divide en tres partes. En la primera parte, se discute el sentido del discurso de la Unión Europea sobre las carencias urbanas de las periferias del sur de Italia. La segunda parte se centra en los resultados de los programas PIRP respecto a la producción de nuevas descripciones de problemas urbanos en relación a

unos casos específicos. Para terminar, en la tercera parte, se exponen unas cuestiones que siguen aún sin respuesta.

El discurso de la Unión Europea sobre las cuestiones urbanas y las periferias del “Mezzogiorno” Italiano

¿Cuáles son las descripciones de los barrios marginales que surgen del discurso europeo sobre las ciudades? Desde finales de 1990 el discurso de la Unión Europea sobre las ciudades se ha expuesto en varios documentos (son los siguientes: CCE 1997; 1998; 2006). Estos reconocen que las ciudades de la UE, por un lado, son el motor del desarrollo económico pero, por otro, son lugares donde los problemas sociales, económicos y ambientales se concentran en áreas específicas: “*varias zonas centrales se enfrentan a graves problemas de deterioro urbano y de exclusión social. Esto se refleja no sólo en los niveles del PIB per cápita que están por debajo de la media y en los altos niveles de desempleo, sino también en áreas de pobreza, de crimen e inestabilidad social en muchas de las ciudades más prósperas*” (CEC, 2008, p. 5-6). Además: “*las ciudades desempeñan un papel fundamental como motores de la economía, como lugares de conectividad, creatividad e innovación, y como centros de servicios para sus áreas y alrededores. Igualmente, por su densidad, las ciudades ofrecen un enorme potencial de ahorro energético y una evolución hacia una economía carbono-neutral. Sin embargo, las ciudades son también sitios donde se concentran problemas como el desempleo, la marginación y la pobreza*” (EU, 2011, p. VI).

¿Estas descripciones se adaptan a las ciudades del sur de Europa? Algunos autores han analizado las características específicas de las ciudades del sur de Europa respecto a los últimos desafíos urbanos (Seixas, Albet, 2010, p. 775): en muchas de estas ciudades se ha producido un cambio en el desarrollo urbano y la reestructuración. En particular, los problemas de las ciudades del sur de Europa no coinciden

perfectamente con el modo en el que los documentos de la Unión Europea definen las ciudades como un problema de política (Chorianopoulos, 2010). De hecho, las políticas urbanas de la Unión Europea fueron elaboradas mediante el reconocimiento de las zonas de pobreza dentro de ciudades y regiones ricas. De todas formas, estas no resultan adecuadas para las zonas marginales en ciudades y regiones en vías de desarrollo. Por lo tanto, si por un lado, romper las barreras entre las zonas de pobreza y el resto de la ciudad es una estrategia para promover nuevas formas de crecimiento en las zonas desfavorecidas de Europa Central y Septentrional, objetivo bastante importante, por otro, esta estrategia resulta, muy a menudo, insuficiente para favorecer el desarrollo local en el sur Europa (Tedesco, en vía de publicación).

A propósito de Italia, Padovani (2010, p. 37) destaca que *“en Italia el problema de la exclusión social y territorial fue considerado una cuestión de política tardía y tratado en un modo más superficial con respecto a otros países europeos. Las características territoriales adquiridas por la pobreza siguen siendo objeto de investigación en países donde las desigualdades territoriales dependen más de una gran división geográfica entre los ricos norte y centro, y el pobre sur, que de la marginación territorial dentro de los sistemas urbanos. A pesar de una larga secuencia de políticas de desarrollo para el sur de Italia, la diferencia entre el norte/centro y el sur no se ha reducido: el porcentaje de gente por debajo del umbral de pobreza subió en 2006 a 22,6% en el sur (contra el 5,2% en el norte y el 6,9% en el centro de Italia)”*.

A pesar de esta situación especial, en los últimos 10-15 años se han experimentado muchos programas territoriales de la Unión Europea. Por otra parte, algunos programas territoriales integrados fueron financiados por fondos nacionales para la vivienda social. Sin embargo, ambos programas se trataron, principalmente, según una “estrategia física”, como problemas de zonas urbanas desfavorecidas, y

se desarrollaron según la tradición de la planificación territorial italiana, incluyendo sobre todo acciones dirigidas a promover asentamientos urbanos y el medio ambiente³, mientras que las acciones sociales y económicas quedaron en el olvido. Esto ocurrió principalmente en el sur, mientras que algunas experiencias interesantes se llevaron a cabo en algunas ciudades del norte de Italia.

¿Cuáles fueron las áreas objetivo de estos programas? ¿Cómo fueron descritas? En las siguientes secciones intentaremos contestar a estas preguntas a través del análisis de un caso de estudio.

Análisis de un caso de estudio: El programa PIRP en la región de Apulia (sur de Italia)

En este apartado tomaremos en consideración las principales características de los barrios urbanos marginales en una zona geográfica específica (la región de Apulia, situada en el sur de Italia) que emergen de las políticas urbanas promovidas por el Gobierno regional de Apulia a partir de mediados de la década del 2000. Como nuestro espacio es reducido, nos centraremos en una herramienta normativa específica, el programa PIRP: un programa integrado de regeneración urbana basado en áreas, creado e implementado por el Gobierno regional de Apulia a partir del 2006. Sin embargo, debemos considerar su creación e implementación del programa PIRP en el amplio marco de la política urbanística regional. ¿Qué imágenes de deterioro se produjeron en el proceso normativo del PIRP? ¿Cuánto y cómo se difundieron? ¿Cómo se les dio un sentido concreto durante la implementación de estos programas?

Analizaremos las imágenes de privación producidas durante las tres fases del proceso normativo por diferentes actores: la convocatoria para realizar propuestas lanzada por el

Gobierno regional; los documentos programáticos creados por los 130 ayuntamientos que respondieron a dicha convocatoria; las primeras fases de implementación del programa a nivel municipal.

Por lo que respecta a la primera fase⁴, esta comenzó en 2006 con el lanzamiento del programa. En la convocatoria (cfr. Regione Puglia, 2006), el programa PIRP tenía como objetivo áreas urbanas marginales (por ejemplo, áreas urbanas no involucradas en los procesos de desarrollo de los actuales acuerdos), ya fuese en los centros urbanos o en la periferia, donde los problemas de la construcción ambiental y del medio ambiente se asocian a problemas sociales y económicos. Las características de estos barrios, evidenciadas por la convocatoria para hacer propuestas fueron: malas condiciones de las viviendas (debido también a la escasez de viviendas sociales); ambiente decadente; escasez o mal estado de espacios públicos y servicios; débil cohesión social y problemas económicos. Junto a estos descriptores “cualitativos”, se añadieron algunos indicadores “cuantitativos” de marginalidad en los criterios de valoración, relacionados con: el tamaño de la ciudad, el porcentaje de familias a la espera de una vivienda pública, la tasa de familias beneficiarias de subsidios públicos, el porcentaje de jóvenes y ancianos, la tasa de desempleo, la escasez de servicios públicos, la escasez de servicios comerciales y edificios en estado ruinoso. En resumidas cuentas, la descripción de los barrios marginales incluida en la convocatoria para hacer propuestas se configuró como una mezcla de criterios cualitativos y cuantitativos (basados en estadísticas a nivel nacional⁵).

¿Cómo “llevaron” esta descripción a nivel local los actores involucrados en la creación de propuestas? La actividad cartográfica⁶ que analizó la descripción de las “áreas objetivo” en los programas creados a nivel municipal para responder a la convocatoria regional para hacer propuestas,

destacó que esta descripción arrojaba luz sobre el rasgo más importante de los barrios marginales: la preocupante pobreza de los servicios públicos. Concretamente, y tomando en consideración el ambiente de construcción y los problemas ambientales, sociales, asuntos gubernamentales, experiencias y percepción de regeneración urbana, se seleccionaron cuatro “tipos” de zonas objetivo: enclaves marginales en la parte central de una ciudad, a menudo caracterizados por espacios públicos inadecuados, junto a un uso conflictivo de estos (ya sea por los habitantes de esa zona como por el resto de la ciudad); bloques de viviendas sociales en la periferia, caracterizados muchas veces por una falta o baja calidad de los servicios y espacios públicos, excepto (a veces) los centros educativos, junto a vandalismo, dificultad de coexistencia entre grupos afectados por graves problemas; centros históricos, a menudo caracterizados por la pérdida de espacios públicos vitales, así como por la falta de servicios; bolsas de viviendas sociales en el “borde” de la ciudad, caracterizado a veces por la existencia de servicios y espacios públicos a nivel de ciudad y, a su vez, por la falta de estos a nivel de barrio. Conectar los barrios marginales a la ciudad es el gran objetivo de las propuestas, en las cuales siempre se mencionan los aspectos de privación social y económica.

Por último, pero no por ello menos importante, la tercera fase (la implementación del programa a nivel local) comenzó en 2009: desde entonces, la dimensión simbólica del programa se ha vuelto crucial en el campo normativo urbano local. De hecho, el programa se ha convertido en el buque insignia para los políticos locales (no sólo para los alcaldes y los concejales de políticas urbanas y vivienda social, sino también para los representantes de distrito⁷).

En esta fase, la cual está todavía operativa, los discursos de los actores urbanos se centran en las acciones que van a ser implementadas. Incluso si muchas veces los problemas no se

mencionan explícitamente, pueden ser considerados implícitos en las acciones. Por consiguiente, como medidas financiadas por el programa concerniente al ambiente urbano y al medio ambiente, es justamente en esta fase que dichos problemas comienzan a prevalecer ampliamente en la descripción de los barrios. Sin embargo, es en esta fase en la que los problemas, de alguna manera, se redefinen en función de sus soluciones. Es más, en esta fase, la descripción de los barrios está más relacionada con las actividades diarias. Los espacios públicos son los protagonistas de estas descripciones: mal estado de las calles, falta de infraestructuras básicas, zonas verdes y servicios públicos de mala calidad (especialmente los centros educativos) son los principales elementos representativos del deterioro de estas zonas.

Otro elemento importante, durante esta fase, en la descripción de estas “zonas objetivo” son las nuevas viviendas sociales. En muchos casos (sobre todo en barrios de la periferia con viviendas sociales, donde los espacios verdes, aunque pobres, se consideran una “herencia” positiva del urbanismo moderno) el aumento gradual de nuevas viviendas sociales es un elemento controvertido que genera dos perspectivas opuestas de la regeneración urbana: la primera considera estos “restos” de modernidad un elemento positivo en términos de sostenibilidad ambiental; la segunda perspectiva da por hecho que la reducción del número de viviendas sociales es un logro/éxito en términos de cohesión social.

Algunas cuestiones críticas

A primera vista, el análisis de las descripciones cambiantes de los barrios marginales durante la implementación del programa PIRP, nos lleva a una paradoja: un programa

integrado de regeneración urbana inspirado en un enfoque de “innovación social” reducido a nada más que un programa de recuperación, incluyendo medidas durante su implementación, de construcción ambiental y medioambiente. Somos conscientes de que las descripciones hechas durante el proceso normativo no son “imparciales”, sino que son, más bien, el resultado de las negociaciones entre los actores involucrados (Sodestrom, Zapf, 1988). Sin embargo, vale la pena explicar este cambio de manera más detallada.

En primer lugar, la razón que puede explicar esto es la falta de fondos destinados a medidas sociales y económicas en el programa PIRP: la Región invitó a los ayuntamientos a hacer propuestas para integrar, a nivel local, los fondos asignados a las medidas construcción ambiental y medio ambiente con la financiación para medidas sociales y económicas. Sin embargo, esta no fue una tarea fácil, ya que los sectores municipales no estaban acostumbrados a este tipo de acciones conjuntas. Por tanto, a pesar de que siempre se mencionan los problemas sociales y económicos a nivel local, esto no significaba la inclusión en el programa de medidas concretas a nivel social y económico. Este hecho confirma que la política de innovación necesita renovar sus estructuras administrativas para poder llegar a ser eficaz en los resultados: los programas integrados de regeneración urbana en un área específica necesitan cambiar el tradicional sector organizativo de las instituciones públicas.

En segundo lugar, y dada esta situación, uno puede dudar del alcance que pueden llegar a tener las intervenciones en la construcción ambiental y el medio ambiente con respecto a la cohesión social. Esta duda sugiere tomar en consideración la diferente naturaleza de los programas urbanos de rehabilitación/regeneración en este caso concreto: teniendo en cuenta que las ciudades de Apulia son de pequeño o mediano tamaño, incluso la movilización a nivel local de la

gente alrededor de un proyecto “físico” es, a veces, una manera de mantener/(re)construir los lazos sociales y la confianza en la capacidad de intervención de las instituciones. Lo que parece ser esencial en términos de resultados efectivos es, justamente, un acercamiento participativo a los problemas de la marginalidad urbana y la involucración de los habitantes del lugar en acciones concretas, independientemente de la naturaleza de las mismas (física, social o económica).

En tercer lugar, si uno no toma en consideración el amplio contexto de las políticas de regeneración urbana en la Región de Apulia, así como los esfuerzos emprendidos por el Gobierno regional para empujar a los ayuntamientos hacia un desarrollo urbano sostenible, es casi imposible evaluar los resultados del programa PIRP en lo referente a la creación de una nueva descripción (y conciencia) de la marginalidad urbana. Desde esta perspectiva, incluso el debate (y las disputas) sobre los diferentes significados de regeneración urbana que hemos mencionado antes, se pueden considerar un resultado positivo, ya que son una señal del incremento de la atención ciudadana hacia diferentes aspectos de los problemas urbanos.

¹ Para un estudio de herramientas normativas que no se consideran como simples técnicas, ver Lascoumes y Le Galès (2004).

² Para una revisión sobre políticas urbanas que fueron introducidas en Italia durante los años 1990 y 2000, consultar Governa, Saccomanni (2004) y Briata, Bricocoli, Tedesco (2009).

³ Durante los años 90, la expresión de acción y actores que, supuestamente, tenía que ser incluida en estos programas, evolucionó: las principales innovaciones introducidas por los primeros programas se promovieron según acuerdos públicos-

privados y el enfoque territorial; este último no incluyó solo acciones físicas y actores privados, sino también acciones económicas y sociales. Además, involucró a sectores voluntarios y comunidades locales.

⁴ Podemos admitir que no es posible definir de forma concreta la expresión de procesos normativos a través de pasos definidos, como es también muy difícil definir exactamente cuándo una fase empieza y cuándo termina. Aun así, una “vaga” referencia a distintas fases es útil para nuestro análisis.

⁵ Un debate sobre las relaciones entre diferentes formas de descripciones de áreas urbanas desfavorecidas y estudios diversos en términos de pública acción, lo encontramos en Estèbe (2004).

⁶ Esta actividad cartográfica se llevó a cabo en el “Development Phase of Sha.Ke-Sharing urban Knowledge project”, fundado por el programa de cooperación de territorios URBACT II (Noviembre 2009 - Marzo 2010). Ver www.urbact.eu

⁷ Esta parte de la investigación se basa en algunas entrevistas formales e informales a nivel regional y municipal, de actores clave, además de vídeos de la TV y artículos de periódicos locales que estaban disponibles on-line. Fue realizado en 2011 en programas de investigación de políticas urbanas en dos regiones italianas (Puglia y Emilia Romagna) y fue subvencionado por la Universidad IUAV.

Bibliografia

- Atkinson R. (2007), EU, urban policies and the neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies. Artículo presentado durante la conferencia *EURA - The Vital City*. Glasgow, 12 - 14 de septiembre.
- Blumer H. (1971), Social problems as collective behavior. *Social Problems*, 18, p. 298-306
- Briata P., Bricocoli M., Tedesco C., (2009), *Città in periferia*, Roma, Carocci.
- CCE (1997), La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo, *COM (97) 197 Def*, Bruselas.
- CCE (1998), Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'unione europea, *COM (1998), 605 Final*. Bruselas.
- CCE (2006), *La politica di Coesione e le Città*, Bruselas.
- CEC (2008), Green paper on territorial cohesion. Turning territorial diversity into strength, *COM (2008) 616 Final*, Bruselas
- Chorianopoulos I. (2010), Uneven development and neocorporatism in the Greek urban realm. *Analise Social*, XL (V), p. 739-756.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle Città. Accessibilità, Partnership, Policentrismo nelle Politiche Comunitarie per il Territorio*. Firenze, Alinea.
- Crosta P.L. (1995), *La Politica del Piano*, Milán, Franco Angeli.
- Estèbe P. (2004), Les quartiers, Une affaire d'état, en Lascoumes P., Le Galès P. (eds.), p. 47-70.
- EU (2011), *Cities of Tomorrow. Challenges, Visions, Ways Forward*. Bruselas.
- Governa F., Saccomani S. (2004), From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries, *Planning Theory and Practice*, 5, p. 327-347.

- Lascoumes P., Le Galès P. (2004) (eds.), *Gouverner par les Instruments*, Presses de Science Po., París.
- Martinelli F., González S., Swyngedouw E. (2007), Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities, *European Urban and Regional Studies*, 14 (3), p. 195-209.
- Padovani L. (2010), Policy approaches and facts in Italy, Quality of urban public spaces and services as paths towards upraising deprived neighbourhoods and promoting sustainable and competitive cities, *Sha. Ke Working Group Baseline Study*, Urbact II programme.
- Parkinson M. (2005), Urban Policy in Europe - Where have we been and where are going?, in Antalovsky A., Dangschat J. y Parkinson M. (eds), *European Metropolitan Governance. Cities in Europe - Europe in the cities*. Viena, Europaforum.
- Regione Puglia (2006). BURP n. 81, 29-6-2006
- Seixas J., Albeti Mas A. (2010), Urban governance in the South of Europe: cultural identities and global dilemmas, *Análise Social*, XL (V), p. 771-787.
- Soderstrom O., Zepf M. (1998), L'image négociée, *Disp*, 134, p. 12-19.
- Tedesco C. (2009), Innovation and "resistance to change" in urban regeneration practices: a Neighbourhood Initiative in Southern Italy, *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 3 (2), p. 128-140.
- Tedesco C. (2011), Negli interstizi delle azioni "innovative" di rigenerazione urbana, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 100, p. 82-98.
- Tedesco C. (2016), Urban governance and the "profiles" of Southern Italy cities, en Albet A., Seixas J., *Urban Governance in Southern Europe*, Ashgate, Aldershot, p. 71-85.

