

## EL DETERIORO URBANO EN GRANDES ÁREAS URBANAS EUROPEAS. APROXIMACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

Paulina Schiappacase<sup>1</sup> · Bernhard Müller<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 12/03/08  
Fecha de aceptación: 28/06/08

### EL DETERIORO URBANO EN GRANDES ÁREAS URBANAS EUROPEAS. APROXIMACIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

#### RESUMEN.

Las áreas urbanas deterioradas se constituyen en una amenaza para la cohesión social y el desarrollo sostenible en las ciudades. Su estructura interna está afectada por un conjunto de problemas sociales, económicos y ambientales que han sido estudiados en detalle, desde una perspectiva teórica y práctica. A pesar de ello, las estrategias tradicionales de manejo y gestión no han resultado exitosas para combatir la espiral descendente de deterioro urbano, puesto que las soluciones no han estado orientadas a enfrentar su inherente complejidad desde una perspectiva local.

En este contexto, un consorcio de instituciones de investigación y administraciones locales de distintos países europeos desarrolló un proyecto de investigación en torno a cómo mejorar la calidad de vida en grandes áreas urbanas deterioradas (Large Urban Distressed Areas – LUDA). El artículo analiza las principales aproximaciones teóricas en la temática de la renovación urbana y presenta una parte de los resultados del proyecto: la propuesta estratégica para mejorar la calidad de vida en grandes áreas urbanas deterioradas.

**Palabras claves:** deterioro urbano, desarrollo sostenible, renovación urbana, calidad de vida

### FACING URBAN DISTRESS IN BIG EUROPEAN AREAS – METHODOLOGICAL AND THEORETICAL APPROACHES

#### ABSTRACT.

Distressed urban areas represent a threat for social cohesion and sustainable development of cities. Their inner structure is affected by a group of social, economic and environmental problems that have been studied in detail from a theoretical and practical perspective. Despite of this, traditional management strategies have not succeed in the aim of fighting the rising urban distress, due to the fact that the solutions have not faced the intrinsic complexity of the problem from a local perspective.

In this context, a consortium of research institutions and local administration from different European countries developed a research project for enhancing the quality of life of large urban distressed areas (Large Urban Distressed Areas – LUDA). The article analyzes the main theoretical approaches to the theme of urban renovation and presents part of the results of the project: the strategic proposal for enhancing the quality of life in large urban distressed areas.

**Keywords:** urban distress, sustainable development, urban renovation, quality of life



*Florenia: Las diferentes etapas de renovación de un edificio en Le Piagge. En el plan regulador de la ciudad, el sector Brozzi-Peretola ha sido designado como "LUDA" - área prioritaria para la inversión pública y privada.*

<sup>1</sup> Académica Universidad de Chile, Lehrstuhl Raumentwicklung, Technische Universität Dresden, Alemania; Departamento de Geografía Universidad de Chile. Correo electrónico: [pschiapp@uchile.cl](mailto:pschiapp@uchile.cl); [paulina.schiappacase@mailbox.tu-dresden.de](mailto:paulina.schiappacase@mailbox.tu-dresden.de)

<sup>2</sup> Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, e.V (IÖR), Dresden, Alemania. Correo electrónico: [b.mueller@ioer.de](mailto:b.mueller@ioer.de)

*En este contexto, un consorcio de instituciones de investigación y administraciones locales de distintos países europeos desarrolló un proyecto de investigación en torno a cómo mejorar la calidad de vida en grandes áreas urbanas deterioradas (Large Urban Distressed Areas – LUDA). LUDA fue financiado por el Quinto Programa Marco de la Comisión Europea bajo la acción específica “La ciudad del mañana y su patrimonio cultural”. El proyecto fue liderado por el Instituto Leibniz de Ecología y Desarrollo Regional (IÖR) con sede en Dresden que convocó a dieciocho ciudades, diez institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales de ocho países europeos. La pregunta que orientó la investigación es cómo puede estructurarse un proceso de gestión integrada estratégica en grandes áreas urbanas deterioradas con vagas perspectivas de desarrollo y una alta presión pública por lograr soluciones rápidas. El artículo analiza las principales aproximaciones teóricas en la temática de la renovación urbana y presenta una parte de los resultados del proyecto: la propuesta estratégica para mejorar la calidad de vida en grandes áreas urbanas deterioradas.*

### **El deterioro urbano en ciudades europeas**

La gestión de áreas urbanas deterioradas ha sido y es uno de los desafíos más difíciles de enfrentar en países europeos. No hay ciudad que este inmune a la aparición o extensión del deterioro y no se puede confiar en que los problemas asociados puedan ser enfrentados con éxito (OECD 1998). Los conflictos emergen en sectores de las ciudades donde la pobreza es el indicador más común de deterioro. Sin embargo existe consenso en que la pobreza por sí sola es insuficiente para capturar el colapso físico y social que caracteriza a estos espacios. En ellos se desarrolla un complejo sistema interconectado de problemáticas sociales, económicas, ambientales y de estructura urbana, exacerbados por una baja participación social y una falta de compromiso y gestión institucional. Estos elementos en conjunto generan percepciones negativas (en los residentes y en el resto de los habitantes de la ciudad), desalientan la inversión económica-social y promueven la exclusión social.

Los impactos son difíciles de cuantificar, pero ciertos costos directos e indirectos que afectan a individuos y comunidades han sido identificados (Briggs 1997; Ellen & Turner 1997; Quercia and Galster 2000, Friedrich et al. 2003): pérdida de capital humano y social, delincuencia juvenil, vandalismo, disminución de la participación cívica, falta de identidad y solidaridad. El deterioro urbano también provoca costos en el sector privado y público. Por ejemplo, a pesar que la mayoría de estas áreas dispone de sitios vacantes, muchos están abandonados y/o contaminados, afectados por un proceso de deterioro continuo cuya reversión demandaría altas inversiones.

Sin embargo el sentido de inseguridad física y la incertidumbre - propios del deterioro urbano - son los mayores desincentivos para los actores económicos. La percepción de inseguridad, generalmente exacerbada por los medios, puede conducir a la estigmatización de determinados sectores de la ciudad, proceso difícil de revertir (Kamal-Chaoui 2001).

La imagen espacial típica del deterioro, áreas centrales abandonadas y suburbios pujantes, resulta demasiado simple para explicar un fenómeno altamente dinámico y complejo. Antes de la década de los 80s el deterioro urbano se caracterizaba principalmente por una baja calidad residencial, restringiéndose a pequeños barrios situados en los sectores más antiguos de las ciudades europeas occidentales.

En la actualidad el deterioro se manifiesta con mayor fuerza en sectores periféricos, en la mayoría de los casos asociado a extensos complejos de vivienda (Randolph & Judd 1999). Las áreas periféricas o semiperiféricas son el lugar de destino para muchas familias desplazadas por proyectos de renovación urbana orientados a grupos de altos ingresos en el centro de las ciudades. Las viviendas accesibles para estos grupos desplazados se emplazan en áreas que por lo general no están lo suficientemente equipadas con infraestructura social (colegios, lugares de esparcimiento, centros de reunión) y cubiertas en forma deficitaria por el transporte público (Carter & Polevychok 2003). Este patrón de distribución periférico de deterioro es típico en ciudades francesas, belgas, portuguesas, alemanas y holandesas (Kamal-Chaoui 2001).

En países de Europa del este, las profundas transformaciones político-económicas de las últimas décadas se expresan en altos valores en los indicadores de deterioro como el desempleo, riesgos ambientales, deficiente infraestructura, ausencia de servicios básicos y marginalidad social, que afectan a regiones urbanas en su conjunto (OECD 1998). En Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovaquia y los países bálticos el deterioro urbano es un fenómeno relativamente emergente, no muy discutido aún en la literatura especializada (Müller et al. 2005).

Algunos gobiernos europeos han iniciado estrategias y programas para combatir el declive urbano en áreas específicas, sin embargo evaluaciones posteriores discrepan en torno a los logros efectivos de estas iniciativas. Uno de los tópicos más controvertidos dice relación con el nivel de coherencia entre los objetivos a alcanzar y los problemas efectivos que se intenta resolver: renovación física, servicios básicos, delincuencia, grupos vulnerables, integración de inmigrantes, educación, capacitación laboral, etc., (Skifter Andersen 2001). Para la OECD (1998) los programas tradicionales de rehabilitación urbana no han sido exitosos en detener la espiral descendente de deterioro debido a que no han estado orientados a resolver su complejidad sistémica a nivel local. La experiencia indica que las áreas afectadas presentan desafíos múltiples, complejos e interrelacionados<sup>3</sup>. A pesar de las evidencias en torno a la similitud de los problemas que afectan a estas áreas, se ha avanzado muy poco en demostrar como estos elementos interactúan (Carter and Polevychok 2003).

Lupton & Turok (2004) señalan que los esfuerzos por revertir el deterioro urbano no están institucionalmente bien coordinados. Existe un conjunto de políticas, iniciativas e instituciones operando en diferentes escalas espaciales con visiones limitadas en cuanto a las formas de intervención y a los mecanismos de coordinación necesarios para alcanzar resultados exitosos. Por ello, mejorar la calidad de vida en áreas deterioradas se constituye en uno de los desafíos más relevantes para la política de toma de decisiones y la planificación urbana en Europa.

<sup>3</sup> Al parecer existirían muchas similitudes en las características que asume el deterioro urbano en países europeos: alto desempleo, viviendas desocupadas, bajo valor de las propiedades, pobreza ambiental, declive comercial (minorista y mayorista), baja participación electoral, patologías sociales y deterioro residencial entre otras (Blackman 2003).

## La dinámica del deterioro urbano

Entender la dinámica del deterioro urbano resulta relevante no solo para planificadores y políticos, la espiral descendente afecta también a los residentes, propietarios e inversionistas. Desde 1992, la Joseph Rowntree Foundation (JRF)<sup>4</sup> en el Reino Unido UK investiga experiencias exitosas en la recuperación de barrios deteriorados. Los resultados muestran que a pesar de las similitudes detectadas por Blackman (2003) cada área es diferente, con sus propias atributos, problemáticas y oportunidades (Tabla 1).

Tabla 1 Atributos de las áreas deterioradas

ATRIBUTO	CATEGORÍA
Localización	Centro histórico
	Áreas urbanas consolidadas
Distribución espacial	Áreas urbanas de desarrollo reciente
	Central
	Dispersa
Tamaño (población-área)	Periférica
	Ciudad
	Grande
Entidad Administrativa	Mediana
	Pequeña
	Ciudad
	Municipalidad
	Distrito
	Block (manzana)

Fuente: Elaborado a partir de UN-Hábitat 2003.

La forma, distribución espacial y características internas del deterioro varían entre países, ciudades y a nivel intraurbano. Por ejemplo, un área deteriorada en la periferia o en el centro de la ciudad puede existir desde hace mucho tiempo o ser relativamente nueva, puede ser grande o pequeña en términos de área y población, puede enfrentar graves problemas socio-culturales (desempleo), ambientales (ruido, contaminación), de estructura urbana (aislamiento) o de imagen externa (percepción negativa). Cada característica entrega al área elementos que refuerzan sus fortalezas o debilidades y que sin lugar a dudas incrementan o disminuyen los beneficios potenciales de determinadas estrategias de renovación urbana.

Identificar las diferentes características que asume el deterioro urbano, y evaluar las relaciones entre ellas resulta esencial para identificar no solo el nivel de vulnerabilidad física y social sino también los potenciales de desarrollo. Uno de los problemas cruciales a enfrentar es como el potencial de rehabilitación de un área en deterioro es afectado por su historia, sus dificultades internas, la percepción de los habitantes, la participación cívica y los recursos locales disponibles.

A pesar de su importancia, las causas del deterioro urbano han sido escasamente investigadas y monitoreadas en forma sistemática. Se sabe que el deterioro puede evolucionar debido a razones externas (asociadas con “factores estructurales”) o a circunstancias internas (Hall 1997<sup>5</sup>; Cameron & Davoudi 1998<sup>6</sup>).

En cuanto a las condicionantes externas (Tabla 2) un número de causas han sido propuestas para explicar el deterioro, sin embargo las evidencias no son concluyentes (OECD 1998). Downs (2000) plantea que el destino de cualquier espacio en deterioro no está determinado por las autoridades locales o sus habitantes sino más bien por fuerzas políticas, económicas y sociales que actúan desde fuera de sus límites. Por ello resulta difícil identificar con claridad las conexiones entre esas condiciones externas y el deterioro físico y social. Tampoco es suficiente justificar dinámicas locales a partir de transformaciones socioeconómicas y culturales. Existe evidencia suficiente, por ejemplo en Dinamarca y Finlandia, para demostrar que la privación y la exclusión urbana pueden permanecer por largo tiempo cuando los indicadores económicos crecen y las desigualdades sociales disminuyen (Skifter Andersen 2001). Por su parte, Lupton & Power (2004) concentran sus esfuerzos en investigar si el deterioro es provocado por el desarrollo de una cultura de la pobreza, por la reestructuración económica, por la falta de capital humano o por la ausencia de servicios públicos adecuados.

Tabla 2 Causas asociadas al deterioro urbano

Externas	Internas
Reestructuración económica global	Cambios de población “in situ”
Deficientes políticas de bienestar	Cambios en la composición demográfica y social
Transformaciones socioculturales	Tenencia de la vivienda
Transformaciones políticas e ideológicas	Niveles de capital social
Políticas sectoriales específicas	Desarrollo económico local (cierre de fuentes de empleo local)
Legados de planificación urbana (emplazamiento y diseño vivienda social)	Prestación de servicios básicos
Patrones de discriminación étnica	

Fuente: Elaborado a partir de: OECD (1998), Hall (1997), Cameron & Davoudi (1998).

En cuanto a las condicionantes internas asociadas al deterioro, existen dos importantes modelos que intentan explicar las dinámicas intraurbanas: el modelo de invasión-sucesión desarrollado por la Escuela de Sociología de Chicago y el modelo de ciclo de vida propuesto por Hoover & Vernon (1959).

Los investigadores de Chicago señalan que el cambio en la composición de la población local es el mecanismo a través del cual las áreas urbanas se transforman, Conceptos como “invasión” y “sucesión” - tomados de la ecología humana - han sido utilizados para describir la evolución de los barrios (Hawley 1950). Desde esta perspectiva la “invasión” de un área urbana por grupos o individuos racial o socialmente diferentes es enfrentada con resistencia por la población local. Si la integración entre residentes antiguos y nuevos no se produce, uno de los grupos abandonará el sector; en la mayoría de los casos emigran aquellos que pueden enfrentarlo económicamente, dando inicio al proceso de deterioro físico y social. A pesar de los esfuerzos del grupo de Chicago, aún no existe claridad en relación a porqué algunos barrios son afectados por el deterioro y otros no.

Basada en los resultados de Chicago emerge la teoría del ciclo de vida (Hoover and Vernon 1959) que describe como las características internas de un barrio - estatus económico, composición étnica, edad de la población, intensidad de uso del suelo, densidad y la calidad y condición de habitación - cambian al pasar

<sup>4</sup> Disponible en línea: <http://www.jrf.org.uk>

<sup>5</sup> “inward” y “outward” aproximaciones.

<sup>6</sup> “looking in and looking out” perspectivas.



de un estadio a otro (Tabla 3). Según Schwirian (1983:92) “*some neighbourhoods would not go through the whole process; some would continue to loop through the same two or three stages and some would remain at one stage indefinitely*”.

Tabla 3 Modelo del Ciclo de Vida: Estadios en la evolución de un barrio

Estadio	Características
Saludable	Viviendas en buen estado, ingresos medio-altos; disponibilidad de seguros y financiamiento municipal disponible.
Deterioro incipiente	Envejecimiento de la vivienda; deterioro en los ingresos y nivel educativo; llegada de minorías étnicas de ingreso medio; temor frente a la transición étnica.
Deterioro claro	Aumento de viviendas desocupadas; predominio de bajos ingresos; minoría de propietarios e inmigrantes antiguos; alto desempleo; temor a la delincuencia; carencia de seguros y financiamiento municipal; deterioro de los servicios públicos.
Deterioro acelerado	Altas densidades; deterioro urbano visible; muy pocos residentes nuevos de ingreso medio; menos niños en las escuelas; mayoría de arrendatarios; aumento en la diversidad étnica y en la población mayor; problemas de financiamiento municipal.
Abandono	Deterioro severo en el espacio público y privado; pobreza; alta tasa de patologías sociales; predominio de grupos unifamiliares, ocupación de edificios; aumento de minorías, ancianos y jóvenes con problemas conductuales.

Fuente: Adaptado de Metzger 2000

Metzger (2000) argumenta acertadamente que el modelo de ciclo de vida no es una buena aproximación teórico-práctica y puede orientar riesgosas propuestas de gestión urbana. Quienes actúan siguiendo los principios aportados por este modelo están asumiendo que el deterioro y posterior abandono de un área urbana es una dinámica lineal, una profecía autocumplida. Por ello, instituciones financieras evitarían aquellos barrios definidos como “en deterioro” debido a que obviamente son vinculados con inversiones de alto riesgo. La falta de capital conduce a una espiral aún más aguda de deterioro en aquellas áreas donde el acceso a crédito es limitado.

Contribuciones posteriores sobre estrategias de rehabilitación y renovación urbana permiten complementar el modelo de ciclo de vida. Las alternativas de “*upgrading*” (Clay 1979; Gale 1979) y/o de gentrificación (Smith 1999) han demostrado que el proceso de deterioro, en algunos casos, se puede revertir. Sin embargo, estas estrategias de intervención han estimulado a su vez debates no exentos de polémica. El principal punto de discusión se centra en el desplazamiento del deterioro de un punto de la ciudad hacia otro, pues en la mayoría de los casos los antiguos residentes y comerciantes desaparecen, desarticulándose el capital social. La renovación del área no es solo física sino también social. Surge entonces la pregunta: cuáles son las fuerzas que conducen el proceso de gentrificación?: el movimiento de capital o el retorno espontáneo de personas hacia el centro de las ciudades?

En resumen, el deterioro urbano ha sido parcialmente explicado a través de tres aproximaciones principales:

- Aquellas centradas en los cambios que experimenta la población residente
- Aquellas que explican el deterioro como el resultado de fuerzas externas tales como la estructura económica, decisiones de planificación o patrones de discriminación étnica.

- Aquellas orientadas a identificar y evaluar las transformaciones físico-estructurales

En la actualidad, y dada la importancia que asume el deterioro urbano, particularmente en sus manifestaciones sociales, las investigaciones se centran en precisar respuestas aún vagas que permitan fortalecer estrategias de gestión: cuáles son los elementos que dan forma al “círculo vicioso”, “círculo de estigma” o “espiral de deterioro” (Skifter Andersen 2001)?; cómo estos elementos se refuerzan en una dirección negativa, incrementando el decaimiento y el estigma? (Galster & Krall 2003); cómo comienza el proceso de deterioro?; existe un punto de no retorno, un valor crítico donde un área urbana comienza un espiral descendente inevitable en la calidad de vida que ofrece?; es posible definir indicadores que permitan medir y/o predecir situaciones similares?; en qué nivel espacial el deterioro puede ser definido como transicional o estructural? Entender el deterioro urbano es un desafío permanente para la planificación urbana. Al decir de Blackman (2003) cuando un área urbana comienza a declinar, alcanza un punto crucial, si en ese momento no se actúa, el proceso de deterioro se acelera y las posibilidades de revertirlo se dificultan, incrementándose fuertemente los costos de rehabilitación.

### La propuesta LUDA<sup>7</sup> (Large Urban Distressed Areas) para mejorar la calidad de vida en grandes zonas urbanas deterioradas

Los planificadores urbanos y regionales tienen que enfrentarse a la difícil tarea de identificar y priorizar aquellas áreas deterioradas que requieren rehabilitación. Este proceso ocurre bajo estrategias de gestión tan diferentes como la renovación urbana, el mejoramiento de la calidad de vida, de la infraestructura, el medio ambiente o programas de vivienda. Más aún al interior de la ciudad, barrios y distritos afectados por el proceso de deterioro, tienen necesidades y reivindicaciones diferentes lo que obliga a identificar con claridad las políticas y programas adecuados para cada caso. La multiplicidad de problemas asociados al deterioro urbano y la falta de recursos que caracterizan a los municipios hace necesario el desarrollo de nuevos enfoques para orientar el proceso de selección de las áreas a intervenir y consecuentemente focalizar de manera más acertada la asignación de recursos económicos (Connerly 1996).

La contribución del proyecto LUDA se sustenta, en una primera aproximación, en los esquemas tradicionales de rehabilitación urbana orientados a satisfacer necesidades (*needs-based*), aprovechar potenciales (*revitalization-potentials*) e incorporar la participación ciudadana (*asset-based-community development*). Estas tres aproximaciones, discutidas en profundidad en la literatura especializada, proveen sólidas bases para desarrollar una visión alternativa conjunta para la gestión de áreas urbanas deterioradas.

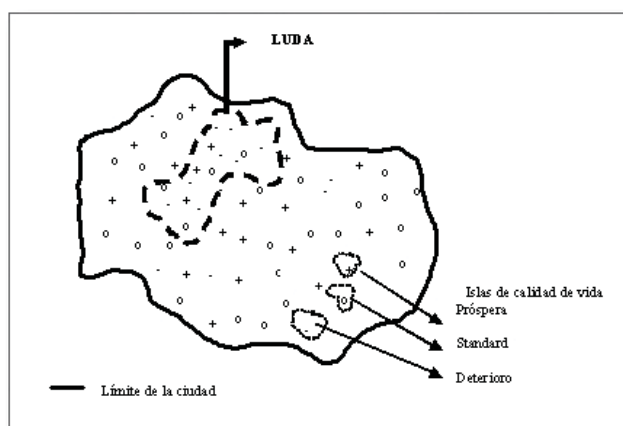
LUDA enfrenta el desafío de la renovación urbana a través de una visión holística de calidad de vida que enfatiza la relación dialéctica entre deterioro físico-estructural y social. Esta mirada surge de las limitantes que han enfrentado algunas perspectivas de

<sup>7</sup> El proyecto LUDA (Improving the quality of life in large urban distressed areas) se desarrolló entre 2003- 2006 con el apoyo financiero de la Unión Europea.

gestión orientadas hacia la renovación física, asumiendo, de forma incorrecta, que los beneficios se “filtrarían” automáticamente hacia las personas carenciadas (Robson et al. 1994). Existe consenso en que las mejoras físicas – en particular de infraestructura – por sí solas no son sostenibles (Skifter Andersen 2001). Por otro lado, también existen evidencias que los esfuerzos aislados para combatir el deterioro urbano son económicamente poco rentables y difíciles de coordinar (Cameron and Davoudy 1998, Hall 1997). Powers (1997 en Skifter Andersen 2001) ha demostrado que el “*patchwork approach*” orientado a revertir problemas sociales, de infraestructura física, organizacional y financiera en conjunto ha permitido detener en ciertas comunidades la trayectoria descendente típica del deterioro urbano. Sobre estas bases teóricas el proyecto LUDA propone una aproximación integral para mejorar la calidad de vida en áreas urbanas deterioradas. Esta aproximación debe estar fuertemente vinculada con una estrategia comprensiva y coherente entre los distintos niveles administrativos implicados.

En primer lugar resulta necesario definir que se entiende por grandes áreas urbanas en deterioro (LUDA). Se define como un espacio extenso al interior de una ciudad – más grande que un barrio – caracterizado por la presencia conjunta de sectores (“*islas*”) con problemas y sectores con potenciales de desarrollo (Figura 1).

Figura 1 Diferenciación interna en ciudades europeas y la definición de un LUDA



Fuente: desarrollado por los autores

Los problemas y potenciales de un LUDA se ven reflejados en 5 dimensiones de calidad de vida<sup>8</sup> (Tabla 4):

**Condiciones socioculturales:** reflejan la situación actual de los residentes del LUDA en términos de estructura demográfica, nivel educativo, condiciones de salud, recursos financieros y seguridad frente a amenazas (crímenes, robos u otros delitos). Las condiciones socioculturales representan el capital humano compuesto por el conocimiento, las habilidades, competencias y atributos de los residentes y la comunidad.

<sup>8</sup> La calidad de vida incluye la distribución de beneficios y derechos humanos que una sociedad, en un cierto período de tiempo, evalúa como esenciales. También incluye una serie de beneficios colectivos de naturaleza menos tangible pero relevantes para el bienestar social. Independientemente del locus y del tipo de comunidad la calidad de vida es un tema complejo, multifacético y difícil de mensurar.

**Condiciones económicas:** dan cuenta de la vitalidad económica de un LUDA en términos de su capacidad para mantener y atraer actividades económicas. La situación económica del área muestra las necesidades y los potenciales para la renovación.

**Estructura urbana:** incluye las características más visibles de la calidad de vida en un LUDA. La estructura urbana es el reflejo de la relación entre edificios, calles, usos del suelo, espacios abiertos, circulación, densidades y actividades humanas. También incluye información sobre acceso a servicios básicos, infraestructura pública y calidad de la vivienda.

**Condiciones ambientales:** referidas a las características naturales del LUDA y a las condiciones ambientales locales. Los principales aspectos de esta dimensión incluyen la calidad de suelo, agua y aire, la disponibilidad y calidad de espacios abiertos así como la vulnerabilidad a riesgos físicos y humanos.

**Capacidad institucional y local:** esta dimensión contribuye a reconocer los vínculos horizontales y verticales que indican la capacidad de la comunidad y las instituciones involucradas para identificar y solucionar los problemas que afectan al LUDA. La capacidad local se refiere al capital social construido a través de interacciones entre diferentes grupos y/o personas que comparten un conjunto de actitudes y valores; el sentido de pertenencia y solidaridad está asociado con una sociedad más cohesiva. La capacidad institucional se refiere a la habilidad de una organización para desarrollar y utilizar su capital humano-organizativo en minimizar los impactos negativos asociados al deterioro urbano y maximizar los potenciales que posee tanto el espacio como la población afectada.

Tabla 4 LUDA Dimensiones y tópicos auspiciados a la calidad de vida

DIMENSIONES	TÓPICOS
Condiciones Socioculturales	Estructura de la población, ingreso de los hogares, empleo local, conocimientos y habilidades, seguridad, cultura.
Condiciones Económicas	Base económica, inversiones, mercado de la vivienda y propiedades.
Estructura Urbana	Diseño urbano, servicios e infraestructura, calidad de la vivienda, modos de comunicación internos, uso del suelo.
Condiciones Ambientales	Calidad del suelo, calidad del aire, calidad del agua, espacios abiertos, manejo de residuos, riesgos naturales.
Capacidad Institucional y local	Participación ciudadana, justicia social y equidad, capacidad institucional, capacidad política, instrumentos de planificación.

Las cinco dimensiones definen los objetivos generales para mejorar la calidad de vida y revertir el proceso de deterioro, mientras que los tópicos indican las prioridades específicas, aquellos componentes que contribuyen a identificar los problemas y potenciales del área en un determinado momento. La elaboración de indicadores está sujeta a la disponibilidad de información. Los seis casos evaluados por LUDA<sup>9</sup> contaban con distintos tipos de datos, cobertura y calidad.

<sup>9</sup> Brozzi-Peretola en Florencia, Weißeritz en Dresden, Ameixoeira-Galinheiras en Lisboa, Anzin-Beuvrages en Valenciennes, Vichodné-Zabí Majer en Bratislava y Craigmillar en Edimburgh.



*Craigmillier Housing, Edimburgo.*



*Rua do Poco Chaves, Lisboa*



*Piazza Santissima Annunziata.*



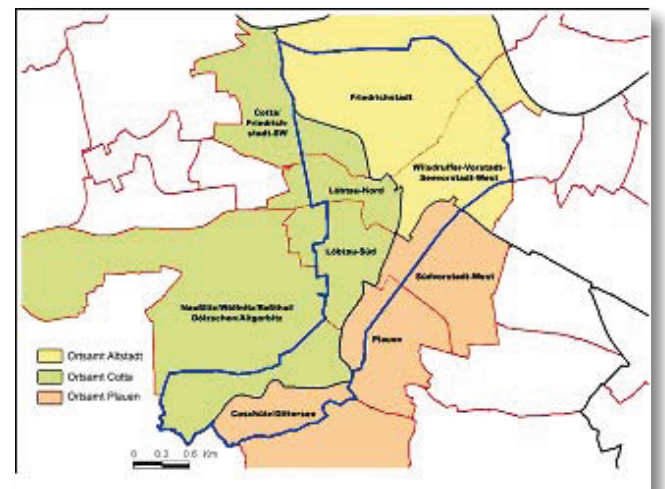
*Vichodné*

Por ello, otro desafío se concentra en avanzar en la búsqueda de indicadores (cuantitativos y cualitativos) que den cuenta del deterioro, que permitan desarrollar un sistema de alerta temprana y contribuyan a monitorear aquellas áreas en proceso de rehabilitación.

Es necesario insistir en torno a que LUDA, a diferencia de otras aproximaciones que intentan revertir procesos de deterioro, no percibe el declive urbano espacialmente concentrado en “islas” de deterioro físico, económico y social, debido a que en la mayoría de las ciudades europeas occidentales el deterioro no se expresa en un *continuum espacial* homogéneo. El deterioro se concentra habitualmente en “islas” pequeñas, rodeadas por sectores socialmente más prósperos y económicamente exitosos (Figura 1). Más aún, el deterioro no está asociado con divisiones administrativas urbanas específicas y/o completas (comunidades, distritos, barrios o manzanas). A menudo, diferentes unidades administrativas conforman un LUDA, por ello su definición espacial responde más bien a límites funcionales que a administrativos.

En este contexto surgen las interrogantes sobre quién decide los límites específicos del área a renovar y bajo qué criterios. La decisión de adoptar un enfoque como el propuesto por LUDA pasa por incorporar el conocimiento y la experiencia de los planificadores locales y/o actores involucrados. En los casos analizados por LUDA, los límites fueron definidos por planificadores o jefes

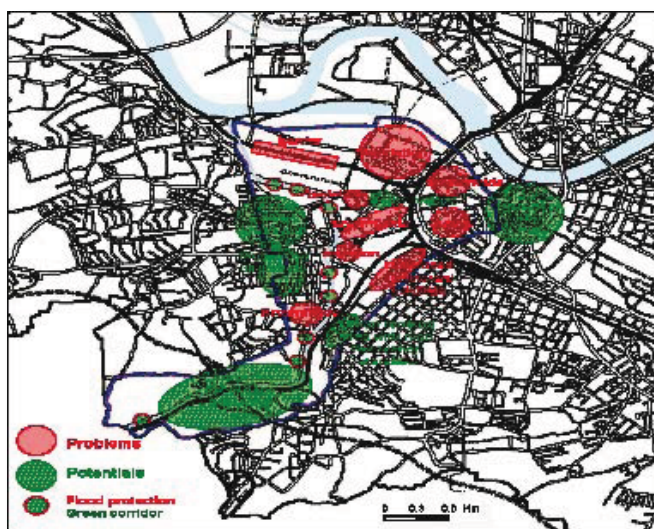
de departamentos (*Weißeritz, Ameixoeira-Galinheiras, Craigmillier, Brozzi-Peretola*) y por técnicos o concejales electos (*Anzin-Beuvrages, Vichodné-Zabí Majer*). Por ejemplo la ciudad de Dresden incorporó datos cuantitativos específicos (desempleo, pisos desocupados, áreas industriales abandonadas, residentes que recibían ayuda social, conectividad interna, etc), la percepción externa sobre el área y el conocimiento acumulativo de los miembros del departamento de planificación (Figura 2).





Sin embargo, la mayor fortaleza de la propuesta LUDA no está en la definición de sus límites. Lo innovativo radica en considerar la capacidad de las distintas “islas” de calidad de vida (Figura 3) para reagruparse y atraer recursos que permitan combatir el declive urbano e iniciar un proceso efectivo de renovación. Por ello en la definición del LUDA en Dresden también se incorporó como criterio la existencia de proyectos de renovación urbana en funcionamiento (Figura 3).

Figura 3: Dresden. Islas con problemas y potenciales en el LUDA de Weißeritz



A pesar de las dificultades, resulta imperativo ir más allá que los enfoques tradicionales de renovación que privilegian aquellas áreas potencialmente atractivas para inversionistas privados o programas de renovación urbana. En particular, los planificadores urbanos deben prestar atención a los vínculos horizontales y verticales identificados por Warren (1963) hace ya más de 40 años. Las relaciones horizontales reflejan la fortaleza de las redes sociales y de la “fábrica social” dentro y entre las distintas islas que conforman el LUDA. Los vínculos verticales reflejarían las relaciones del área con entidades externas.

La extensión de un LUDA y su estructura heterogénea pueden generar dificultades en la identificación y coordinación de los vínculos descritos, en particular en la obtención del consenso en torno a la visión futura para el área entre los distintos actores involucrados. Por ejemplo debido a la dimensión del LUDA en Dresden (24.000 residentes en un área de 10 km<sup>2</sup>) no todos los actores se conocían y no se pensó con anterioridad en desarrollar plataformas para reunirlos. Aún contando con una estrecha colaboración entre distintos niveles institucionales involucrados o entre actores, el interés suele concentrarse en solucionar aspectos puntuales como la limpieza, descontaminación, inseguridad, acceso a programas de empleo, o como en el caso de Dresden, centrarse en la participación de pequeñas y medianas empresas en el marco de un proyecto financiado por la Unión Europea. La experiencia en las otras cinco ciudades piloto indica que el proceso de fortalecer las redes horizontales y verticales es más bien un problema de recursos y de disputas por el poder.

En consecuencia LUDA debe ser entendido como un concepto de gobernanza y como un instrumento de gestión cuyo objetivo es concitar la atención pública en torno a la necesidad de mejorar la coordinación en un nivel más amplio que las estrategias de tradicionales renovación urbana. Se deben potenciar la sinergia, los vínculos y superposiciones entre programas y proyectos y minimizar los efectos no deseados de los programas (en particular el desplazamiento de la población residente).

El mejoramiento de la calidad de vida requiere la participación concertada y coordinada de un alto número de actores: autoridades de gobierno regionales-metropolitanas y locales, el sector privado y la sociedad civil quienes deben elaborar una visión consensual. Durante este proceso, grupos de trabajo, foros y reuniones con actores privados debe ser impulsados para generar ideas en torno a los resultados esperados y las formas más óptimas de alcanzarlos. Los residentes deben estar permanentemente informados, fomentando una participación continua que permita conocer sus proyectos y visiones futuras. En este sentido resulta interesante destacar la estrategia desarrollada por la Municipalidad de Lisboa (LUDA Ameixoeira-Galinheiras) centrada en la revitalización socio-cultural, a través de la música (Figura 4). A pesar de lo innovativo de la visión, no queda claro si esta responde a las necesidades de todos los actores. Por ejemplo cómo podría esta estrategia combatir el problema de acceso y transporte interno identificado por muchos actores en la etapa de diagnóstico?



La experiencia de Lisboa muestra nuevamente que mejorar la calidad de vida en grandes áreas urbanas deterioradas es una meta difícil de alcanzar. Por un lado, los objetivos de los residentes se concentran en expectativas individuales y percepciones, por otro, los objetivos de los programas y proyectos orientados a revertir el deterioro urbano están muy vinculados con prioridades políticas, medidas populistas y la búsqueda de soluciones a corto plazo.

En síntesis las características principales de la propuesta LUDA son: concepto integrado de calidad de vida; coordinación y colaboración intersectorial; participación de la comunidad (residente-no residente) y construcción de asociaciones y alianzas estratégicas.

### Programas europeos integrados de renovación urbana y enfoques de renovación estratégica

En la última década varios países europeos han lanzado iniciativas para promover la integración y la participación en áreas deterioradas. Los programas están orientados principalmente a enfrentar la fragmentación socioespacial en aquellos distritos más afectados por el deterioro urbano. Residentes, organizaciones locales, planificadores, empresas privadas y políticos convergen para implementar estrategias “bottom-up” que permitan mejorar la calidad de vida. Entre las iniciativas más exitosas se puede destacar el “Soziale Stadt” en Alemania, el “Single Regeneration Budget” y el “New Deal for Communities” en el Reino Unido, “Politique de la Ville” (“Contracts de Villes” y “Grands Projets Urbains”) en Francia, y el “Programmi di Riqualificazione Urbana” (“Contratti di quartiere”) en Italia.

A pesar de los diferentes contextos en que se implementan, los programas comparten muchos elementos en común: se orientan hacia áreas bien definidas con el fin de compensar carencias; maximizan el impacto de las intervenciones coordinando proyectos de financiamiento diverso; ponen énfasis en la definición clara de tareas, y parten con la convicción que el traspaso de responsabilidades al nivel local estimulará la participación de los residentes.

Sin embargo, existen muchas discrepancias en torno a los efectos de estos programas integrados. Una de las más importantes es la brecha existente entre los objetivos de las estrategias urbanas y los problemas que tratan de resolver. El Instituto Europeo de Asuntos Urbanos (European Institute for Urban Affairs 1998) evaluó estrategias y programas de renovación urbana en 4 ciudades (Francia, Dinamarca, Países Bajos e Irlanda) concluyendo que las posibilidades de éxito para reducir el deterioro y la exclusión están fuertemente vinculadas con: la coherencia en el accionar entre los departamentos centrales y el nivel local; el status formal entre asociaciones (metrópolis-municipios u otras entidades); la capacidad de integrar políticas y acciones entre las agencias regionales y los departamentos centrales; los compromisos nacionales a largo plazo con asociaciones y un marco político amplio de participación.

Una conclusión más general sobre los programas de renovación urbana en Europa es que los efectos de las diferentes iniciativas son altamente dependientes del tiempo de desarrollo. Taylor (1998) argumenta que se requiere mucho tiempo para constituir asociaciones y para obtener el compromiso de los residentes; ambos elementos resultan esenciales para lograr revertir o detener el proceso de deterioro urbano. Los residentes necesitan tiempo para entender e involucrarse en el proyecto y en muchos casos son incorporados demasiado tarde. Por ello iniciativas a corto plazo están destinadas a fracasar (Skifter Andersen 2001).

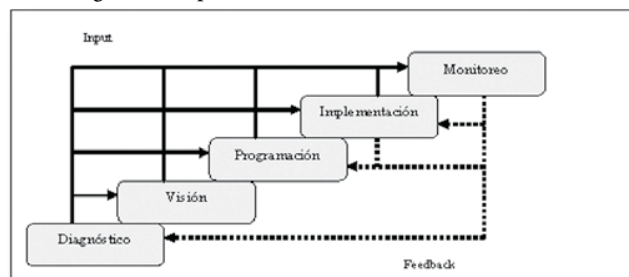
La Unión Europea ha impulsado el programa Urban II (2000-2006)<sup>10</sup>. Financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo

Regional (European Regional Development Found-ERDF)<sup>11</sup>, es la iniciativa integrada más importante, en términos financieros y de cobertura espacial, para solucionar los problemas que afectan a grandes zonas urbanas (en términos de población). Los programas Urban II financiaron proyectos diversos orientados a: mejorar las condiciones de vida (renovación de edificios y la creación de espacios verdes); crear puestos de trabajo a nivel local (en ámbitos como el medio ambiente, la cultura y los servicios a la población); integrar a las clases sociales más desfavorecidas en programas educativos y de formación; desarrollar sistemas de transporte público poco contaminantes; crear sistemas eficaces de gestión energética y de utilización más intensiva de energías renovables y utilizar tecnologías de la información. Sin embargo, el análisis realizado a los 70 proyectos financiados demostró que una iniciativa de carácter integral para enfrentar el deterioro urbano se transforma en la práctica en una aproximación sectorial debido por un lado, a la necesidad de los planificadores locales de concentrar sus proyectos en aspectos específicos y apremiantes del deterioro, y por otro a los altos costos que involucra implementar y desarrollar proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

La principal diferencia entre el enfoque integrado de Urban II con LUDA, es que este último propone una metodología integral para definir, evaluar y monitorear un área en deterioro, mientras que Urban II es un programa integrado que define acciones prioritarias para distribuir recursos.

Finalmente mucho se ha escrito sobre el deterioro pero son escasas las iniciativas que han cumplido sus objetivos. Si fuese un problema fácil de resolver, las soluciones se hubiesen encontrado hace mucho tiempo, pero los problemas de las áreas en deterioro son múltiples, complejos y están fuertemente interconectados. En este contexto, la intención central del proyecto LUDA es contribuir con una propuesta metodológica para mejorar la calidad de vida en grandes áreas urbanas deterioradas. LUDA enfrenta el deterioro urbano a través de un concepto integrado de calidad de vida que se apoya en una planificación estratégica que comprende 5 etapas (Figura 5): diagnóstico del área, búsqueda de una visión común, programación de actividades, implementación de actividades de rehabilitación y monitoreo.

Figura 5: El proceso de rehabilitación de LUDA



Fuente: Luda Handbook 5

<sup>10</sup> Urban II consistió en setenta programas desarrollados en catorce países miembros de la Unión Europea, favoreciendo a aproximadamente 2.2 millones de habitantes. Las áreas favorecidas enfrentaban serios problemas de deterioro y desafíos específicos. Por ejemplo, las tasas de desempleo y delincuencia eran el doble más altas que el promedio en las áreas urbanas de la Unión Europea y la proporción de áreas verdes – como indicador ambiental y de bienestar – era la mitad que el promedio en la Unión Europea.

<sup>11</sup> Existen cuatro fondos estructurales que permiten a la Unión Europea financiar proyectos orientados a solucionar problemas estructurales sociales y económicos: Fondos de Desarrollo Regional (European Regional Development Funds); Fondos de Desarrollo Social (European Social Fund); Fondos para Desarrollo de la Agricultura (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) e Instrumentos Financieros para el Desarrollo de Actividades Pesqueras (Financial Instrument for Fisheries Guidance).





*Bratislava*



*Bratislava. Casco antiguo.*

Estas etapas deben entenderse como un marco estructurante para el proceso de toma de decisiones, caracterizado por una retroalimentación constante que debe facilitar el proceso de aprendizaje del conjunto de actores. Las etapas no deben ser entendidas desde una perspectiva rígida o burocrática.



*Renovación urbana. Beurages.*

### **Conclusiones**

La propuesta LUDA enfrenta el desafío de la gestión del deterioro urbano a través de una visión holística que destaca la relación dialéctica entre espacio-habitantes. El análisis de las 18 ciudades europeas que convocó el proyecto da cuenta que el deterioro urbano por lo general se manifiesta en pequeñas “islas” rodeadas por sectores socialmente más prósperos y económicamente exitosos. En esta marco LUDA son grandes áreas urbanas caracterizadas por “islas” con problemas e “islas” con potenciales. Por ello una de las contribuciones de la propuesta es considerar la capacidad de estas islas para reagruparse y atraer recursos que permitan combatir el declive urbano.

LUDA entrega una manera sistemática y clara para entender el deterioro urbano a través de 5 dimensiones y tópicos asociados que permiten evaluar la calidad de vida del área en análisis. Estas dimensiones no solo incluyen aspectos relacionados con el desarrollo físico, sino también aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales que caracterizan al área como un todo y a las diferentes “islas” que la componen. Ambas escalas de análisis son necesarias para enfrentar el desafío del deterioro urbano.

LUDA también contribuye a mejorar la preparación del personal municipal. Por un lado amplía su percepción tradicional (sectorial-administrativa) hacia un entendimiento más sistémico del deterioro urbano, por otro, crea una red de multiplicadores dentro y fuera de las ciudades que han optado por enfrentar el proceso de renovación urbana en la manera ya descrita.

LUDA es una propuesta que requiere gobernanza. Una efectiva gobernanza es necesaria para incluir y reunir a todos los actores involucrados (públicos y privados) en forma temprana, fomentar su participación y mantener su interés a lo largo del tiempo. En síntesis, las fortalezas de la propuesta están en: su orientación hacia el logro de objetivos, su énfasis en la comunicación, su capacidad de convocatoria, su orientación sistémica, su apertura para integrar diferentes métodos, su flexibilidad y principalmente un lenguaje fácilmente entendible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blackman, D. 2003. *Spot the grot, spot the rot: Preventive Medicine for Urban Decline*. Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Briggs, X. de Souza. 1997. *Moving up versus moving out: neighbourhood effects in housing mobility programs*. In *Housing Policy Debate*, 8 (1): 195–234.
- Cameron S., S. Davoudi. 1998. *Combating social exclusion: looking in or looking out?* In Mandanipour A, Cars G and Allen J (eds) *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses*. London, Jessica Kingsley, 235-252.
- Carter, T., C. Polevychok. 2003. *Comprehensive Neighborhood Studies: Characterizing Decline*. Canada Research Chair in Urban Change and Adaptation. Institute of Urban Studies, University of Winnipeg.
- Clay, P. 1979. *Neighbourhood renewal: Middle class resettlement and incumbent upgrading in American neighbourhoods*. Lexington, MA: Heath.
- Connerly, C. 1996. *Identifying and targeting neighborhoods for revitalization*. In *Neighborhood Collaborative Planning Symposium*. Working paper. Available on line: <http://www.planning.org/casey/pdf/connerly.pdf>
- Costa, A., A. Bastos., M. Fragosa de Almeyda., R. Lemos Cardoso., T. Spranguer. 2005. *Case Study Report Lisbon-Ameixoeira-Galinbeiras. Luda Project*, internal circulation.
- Downs, A. 2000. How is suburban sprawl related to urban decline? Available on line: <http://www.anthonydowns.com/sprawl-urbandecline.pdf>
- Egermann, M., L. Küttner., W. Reichel. 2005. *Case Study Report Dresden- Weißeritz. Luda Project*, internal circulation.
- Ellen, I., M. Turner. 1997. *Does Neighbourhood Matter? Assessing Recent Evidence*. In *Housing Policy Debate* (8): 833-866.
- European Institute for Urban Affairs. 1998. *Combating social exclusion: lessons from area-based programmes in Europe. Main findings*. Available on line: <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/housing/pdf/HR838.pdf>
- Friedrich, J., G. Galster, S. Musterd. 2003. *Neighbourhood Effects on social opportunities. European American Research and Policy Context*. In *Housing Studies* 18 (6): 797–000.
- Gale, D. 1979. *Middle Class Resettlement in Older Urban Neighbourhoods: The Evidence and implications*. *Journal of the American Planning Association* 45(2):293-304.
- Galster, G., J. Krall. 2003. *Exploring Endogenous Neighbourhood Dynamics*. Paper for presentation at ACSP/AESOP Conference. Leuven, Belgium. July 2003.
- Hall, P. 1997. *Regeneration policies for peripheral housing states: Inward and outward-looking approaches*, *Urban Studies* (34): 873-890.
- Hawley, A. 1950. *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. New York, NY: The Ronald Press.
- Hoover, E., R. Vernon. 1959. *Anatomy of a Metropolis*. Cambridge. Harvard University Press.
- Kamal-Chaoui, L. 2001. *Urban Distressed Areas and cities competitiveness; paper held at the Workshop 5: Productive City-Housing and Social Integration policies at the 4<sup>th</sup> International Forum on Urban Poverty (IFUP)*. Marrakech, Morocco. Available on line: <http://www.unhabitat.org/programmes/ifup/conf/kamal-chaoui-english.doc>
- Lupton, R. A. Power. 2004. *What we know about neighborhoods change: A literature Review*. Centre for Analysis of Social Exclusion. Available on line <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASereport27.pdf>
- Lupton, R. I. Turok. 2004. *Anti-poverty Policies in Britain. Area-Based and People-Based approaches*. In *Armut und Ausgrenzung in der "Sozialen Stadt"*. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand: 188-208
- Metzger, J.T. 2000. *Planned Abandonment: The Neighbourhood Life-Cycle Theory and National Urban Policy*. *Housing Policy Debate* 11 (1): 7–40.
- Müller, B., S. Currel., J. Turner. 2005. *Model for the improvement of LUDA development of collaborative strategic goal oriented programming (CoSGOP)*. In *Urbanistica Dossier:14-23 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*. 1998. Integrating Distressed Urban Areas.
- Quercia, R., G. Galster. 2000. *Threshold Effects and Neighbourhood Change*. In *Journal of Planning Education and Research* (20):146-162
- Randolph, B., B. Judd. 1999. *Social exclusion, neighbourhood regeneration and large public housing estates*, paper presented to the Social Policy Research Centre Conference Social Policy for the 21st Century: Justice and Responsibility, held at the University of New South Wales, 21-23 July.
- Robson, B., M. Parkinson, F. Robinson. 1994. *Assessing the Impact of Urban Policy*. London: HMSO.
- Skifter Andersen, H. 2001. *What is the special purpose of area bases initiatives? How to understand deprived neighbourhoods*. Paper for EURA Conference.
- Smith, G. 1999. *Area-based Initiatives: the rationale and options for area targeting*. Centre for Analysis of Social Exclusion. London Schools of Economics.
- Schwirian, K. 1983. *Models of Neighbourhood Change*. *Annual Review of Sociology* 9:83-102
- Taylor, M. 1998. *Combating the social exclusion of housing estates*, *Housing Studies* 13(6): 819-832
- UN-HABITAT. 2003. *The Challenge of Slums*. UN-HABITAT's new Global Report on Human Settlements.
- Warren, R.L. 1963. *The community in America*. Rand McNally, Chicago.