

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas

REG. 366
CUT. 852
BIBLIOTECA - FLACSO

© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
---	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Schteingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

SOCIOS DESIGUALES

La marginalización de las políticas de bienestar social en la práctica de la regeneración urbana en el Reino Unido

JOHN SCHAECHTER

INTRODUCCIÓN

El papel de los Gobiernos Locales en Gran Bretaña ha experimentado un gran cambio y una gran revisión durante las dos últimas décadas. La capacidad de las autoridades urbanas para poder proveer servicios adecuados frente a la centralización de poder en Whitehall y ante fuertes recortes y restricciones de sus fuentes financieras, ha sido puesta a prueba y a veces rebasada peligrosamente. Estos cambios han tenido hondas repercusiones y han estimulado a los Consejos a buscar nuevas relaciones y nuevas alianzas con cuerpos no gubernamentales, regionales, nacionales y europeos, a fin de mantener, consolidar y extender su rol como agentes clave en las comunidades locales, espoleadas por los cambios, han tratado de aprovechar sus posiciones estratégicas e introducir un amplio rango de iniciativas en la política social, tales como estrategias contra la pobreza. Sin embargo, estas estrategias han tendido a formarse dentro de un ambiente de Gobierno Central y local que ha conferido un énfasis exagerado a la regeneración física y económica como objetivos finales, sobre todo en los centros de las ciudades.

En particular, ha habido un intento significativo de parte del Gobierno Nacional del Reino Unido por retirar la entrega de servicios directos de las autoridades locales, y por redefinir el rol de éstas como el de socios ejecutivos que actúan directa e indirectamente con una variedad de organizaciones privadas, estatutorias y voluntarias. Son ejemplos de reorganización la promoción de «asociaciones» regeneradoras a lo largo de los últimos quince años, tales como Corporaciones de Desarrollo Urbano, el programa «City Challenge» el presupuesto de Regeneración Individual (Challenge Fund) y los Fideicomisos de Acción Habitacional; la proliferación de organismos designados por el Gobierno que no son elegidos popularmente; la imposición

Traducido del inglés al español por Ricardo Ulloa Garay, Costa Rica.

de propuestas monetarias competitivas obligatorias; la introducción de cuidado comunitario; y la implementación del manejo local de las escuelas.

Se ha argumentado que desde 1979, el ambiente de la política urbana/pública, en el cual se formularon acciones dirigidas hacia la revitalización de áreas con altos niveles de pobreza y de personas socialmente excluidas, se ha caracterizado por tres etapas diferenciadas de intervención del Gobierno central en el nivel local (Malpass, 1994).

La primera etapa, a inicios de los años ochenta, consistió en el establecimiento de límites o toques a gastos de las autoridades locales, lo que les privó de su capacidad para elevar los impuestos locales más allá de los límites impuestos por el Gobierno.

La segunda fue la imposición, por el Gobierno Central, de reglas que especificaban o constreñían la naturaleza o maneras en que los Consejos podían efectuar sus gastos. La prohibición de gastar más de un pequeño porcentaje de los ingresos de capital de las viviendas habitacionales del Consejo, por ejemplo, estorbó fuertemente la capacidad de los Gobiernos Locales para constituir nuevas viviendas populares.

La tercera y más reciente etapa se caracterizó por las limitaciones a las autoridades locales para llevar adelante sus propias prioridades de regeneración urbana basadas en la lucha contra la pobreza, al ser obligadas a conformarse a requisitos gubernamentales específicos y recatados con demasiada premura, con el objeto de calificar para recibir fondos de iniciativas nacionales como el Fondo «City Challenge».

Aunque estas presiones externas han sido una de las fuerzas que reforman el rol de los Gobiernos Locales, su introducción se ha facilitado debido a las estructuras administrativas inamovibles de muchos Consejos, que han respondido con una creatividad demasiado lenta a los nuevos retos. Las autoridades locales han seguido aferradas a una cultura departamentalista tradicional que a menudo, a su vez, ha causado una política de desarrollo y logro más distanciada y dispersa. Consecuentemente, las experiencias reales de las personas cuyo servicio necesita planificación de parte de los Gobiernos Locales a menudo han sido excluidas de su diseño e implementación.

La habilidad de las comunidades locales, sobre todo aquellas constituidas por personas relegadas a los márgenes de la sociedad, para articular sus necesidades y participar plenamente en la formulación e implementación de iniciativas de regeneración y/o estrategias contra la pobreza, sigue siendo en extremo limitada. En el mejor caso, estas comunidades reciben ofertas nominales o limitadas de representación en los cuerpos políticos y a cargo de las decisiones de las agencias de regeneración. Esta representación frecuentemente se expresa como algunos puestos para los activistas comunales en los consejos administrativos o foros comunitarios, y a menudo sirven sólo para prestar legitimidad a «asociaciones» dominadas por los «jugadores grandes».

Consecuencia de esta relación desigual de poder entre comunidades locales y agencias de asociación claves es que las cuestiones de desarrollo de tierras y propiedades son frecuentemente consideradas por separado de las actividades sociales y de beneficencia relacionadas que afectan directamente a los grupos desvalidos. A la vez, la atención y los recursos se enfocan sobre todo en los aspectos más visibles del «problema urbano». Este «problema» en sí, tiende a ser visto en función de su impacto sobre los intereses de las agencias que lo tratan, más que como parte de una compleja red de asuntos que incluyen una diversidad de cuerpos públicos y privados y de más importancia crucial, las poblaciones locales. Este proceso, por lo tanto, tiende a reforzar las tensiones preexistentes entre los aspectos físicos, sociales y económicos de la regeneración urbana, y la marginalización de las comunidades locales en la planificación, entrega y evaluación de los servicios que afectan su vida diaria.

Es esta dimensión encubierta de la actividad de regeneración lo que este artículo busca explorar, subrayando los puntos más amplios que son planteados por el creciente énfasis en los arreglos de asociación de las décadas de los ochenta y noventa en el Reino Unido. Basándose en la experiencia de la iniciativa Newtown South Aston City Challenge de Birmingham, inspecciona el grado en que las cuestiones relacionadas con el alivio de la pobreza han sido relegadas a los márgenes de la formulación e implementación políticas, así como el grado de involucración de los residentes en el establecimiento de agendas y toma de decisiones.

El artículo concluye con una discusión de los temas clave involucrados en el establecimiento de la consulta apropiada y los mecanismos participantes que son necesarios para otorgar a los residentes de una voz significativa en el proceso de regeneración urbana.

CONTEXTO

Las políticas de regeneración aplicadas por el Gobierno Central con el objeto de trasladar la planificación y oferta de servicios desde el Gobierno Local a las agencias privadas se fundamentan en bases ideológicas frágiles y caprichosas. Esto da origen a preocupaciones respecto a la estabilidad y viabilidad a largo plazo de las iniciativas de regeneración, y su capacidad para enfrentar las necesidades de nuestros centros urbanos más pobres. En un nivel de ciudad, la capacidad de muchas autoridades locales para hallar los fondos correspondientes necesarios para trasladar el dinero del Gobierno a iniciativas propias de áreas específicas desde presupuestos ya llevados a sus

límites, reduce fuertemente su capacidad para desarrollar nuevos e innovadores programas, pues éstos son vistos como competidores de los servicios ya establecidos.

En los casos en que las asociaciones son vistas como los agentes del desarrollo de tierras y propiedades, a menudo son iniciadas y legitimadas con base en un sistema de apalancamiento, es decir el uso de cantidades relativamente pequeñas de dineros públicos como incentivos para atraer montos mucho mayores del sector privado. Existe evidencia en Birmingham, como en otras partes, de que los beneficios obtenidos de las inversiones del sector privado logrados así, por medio de estrategias orientadas hacia el desarrollo, en realidad son frecuentemente limitadas y muy selectivas. (Loftman y Neven, 1994: CLES, 1990). Donde se da una inversión del sector privado, ésta a menudo se orienta hacia el potencial de desarrollo de fragmentos de las áreas urbanas, tales como los centros de las ciudades. En áreas decaídas y con alta concentración de pobreza, la inversión en propiedades se da si hay oportunidades apropiadas y atractivas de desarrollo, y/o si éste será fuertemente subsidiado por el sector público, lo cual reduciría el riesgo para el sector privado. Un hecho invariable que se da cuando estas estrategias resultan exitosas es que los residentes probablemente serán expulsados a la periferia o desplazados por medio de «cebos» financieros, la venta obligatoria de sus propiedades o una eventual alza de los costos de vida locales; y son reemplazados por personas más adineradas o por una utilización alterna de tierras, tal como ocurrió en el caso del área portuaria «Isle of Dogs» en Londres (Brownhill, 1990).

Al promocionar planes de regeneración urbana, el Gobierno Central ha utilizado la retórica de la actividad integrada y de la consulta local. Sin embargo, una inspección más detallada de las propuestas y estrategias formuladas, y una evaluación de su implementación subsiguiente sugiere que éstas se basan en aquellos modelos de empresa que enfatizan los resultados de la regeneración física y económica, con sólo vagas nociones sobre «beneficios a la comunidad» adicionadas de manera casual.

La guía de licitación para el Presupuesto de Regeneración Unico (Single Regeneration Budget), el último de la serie de los planes de financiación, para la regeneración urbana del Gobierno declara:

«Es un fondo de dineros públicos que complementará o atraerá otras fuentes –públicas, privadas o voluntarias– a la mejora de áreas locales, y elevará la calidad de vida de los habitantes locales al enfrentar las necesidades, estimular la creación de riqueza y mejorar la competitividad. (Sigue diciendo que) al cumplir con los objetivos, se espera que las ofertas apoyadas por el presupuesto maximicen el apalancamiento de las inversiones del sector privado e intensifiquen el impacto de los recursos del

sector público, logrando una mayor coherencia de gastos, incluso una máxima coordinación con los fondos estructurales europeos» (Departamento del Ambiente, 1994a).

Sin embargo, los programas orientados, sobre todo, hacia las personas económicamente inactivas o las desempleadas a largo plazo, que están dirigidos hacia la aportación de ayuda social, la promoción del acceso a servicios y al desarrollo de estrategias corporadas contra la pobreza, no se han convertido realmente en prioridades para la política de regeneración del Gobierno Central. El sesgo hacia la regeneración económica y física y hacia iniciativas de re-desarrollo a gran escala se deja notar en el rango de programas urbanos financiados por el Gobierno durante los últimos diez años. No sólo se confirma una tendencia a abandonar los programas basados en egresos de la renta pública, disponibles a todas las secciones centrales de las ciudades, y favorecen proyectos de uso intensivo de capital, sino que los programas más recientes han engendrado un clima competitivo entre las ciudades inglesas que, en su mayoría, comparten parecidos problemas relacionados con la privación.

El Programa Urbano, establecido en 1968, inicialmente financió una amplia variedad de proyectos basados en rentas del Estado, con el objeto de aliviar aspectos de la pobreza que empezaban a manifestarse en ese tiempo. En 1977, con la publicación de la «White Paper Policy for the Inner Cities», la prioridad se transfirió a una de iniciativas económicas y sociales dirigidas a áreas específicas de los centros de ciudades. Ya a mediados de 1980, sin embargo la iniciativa Innes City Partnership (Programa Urbano) se concentraba ante todo en programas económicos con particular énfasis en gastos de capital. Fue en este tiempo que el énfasis gubernamental en pro de la inclusión del sector privado en asociaciones para la regeneración, empezó a aflorar, con el requisito de que el sector privado se involucrara en la formulación de documentos estratégicos del Programa de Asociaciones (Partnership Programme) y la introducción de nuevos programas, tales como los de Donaciones para el Desarrollo Urbano y las Corporaciones para el Desarrollo Urbano.

Este proceso ha continuado hasta los años noventa con la conclusión del Programa Urbano y la Introducción del City Challenge (Reto de la Ciudad) (1992) y el Presupuesto Único de Regeneración (Single Regeneration Budget) (1994). Ambas iniciativas se basan en la premisa de modelos de desarrollo sectorial privado, los cuales enfatizan aspectos físicos y económicos de la regeneración, y promueven la competencia entre ciudades, y, tal vez de manera más divisoria, entre diferentes distritos con problemas semejantes dentro de las ciudades. La involucración limitada general de las comunidades locales, y su incapacidad para situar la regeneración urbana, refuerza la idea de que su propósito principal no es democratizar tales actividades sino darles un barniz de credibilidad.

EL PROGRAMA DE CITY CHALLENGE (RETO DE LA CIUDAD)

City Challenge fue localizado por Michael Heseltine, entonces Secretario de Estado para el Ambiente, en mayo de 1991. Bajo esta iniciativa, las autoridades locales tomaban el rol de líderes en el diseño de estrategias regeneradoras creativas para las áreas carenciadas dentro de sus zonas de autoridad. Pero al ir a desarrollar las autoridades locales una exposición del enfoque y de los planes de acción a aplicar, se les exigió actuar en asociación con otros «actores locales» de negocios locales particulares, grupos comunitarios y otras agencias públicas como la policía y las autoridades de salud.

Para obtener acceso a los fondos de City Challenge (£ 37.5 en un período de 5 años), las asociaciones elegibles fueron invitadas a participar en una «competencia» con otras áreas urbanas. En la primera competencia «piloto», efectuada en mayo, 1991, quince autoridades locales fueron invitadas a la licitación, y cinco «ganadores» fueron elegidos. En la segunda ronda, en 1992, todas las cincuenta y siete áreas urbanas prioritarias «compitieron» por los fondos de Challenge, y veinte propuestas fueron aceptadas.

De acuerdo con el Gobierno Central, City Challenge difería de las anteriores iniciativas de regeneración urbana del Departamento del Ambiente en que:

- Buscaba concentrar recursos públicos y privados en un área geográfica bien definida, cuando antes los mismos se habían distribuido en áreas demasiado extensas.
- Se proponía reunir las organizaciones de una localidad para que trabajaran de manera asociada y lograran una regeneración urbana sostenible, en vez de centrarse en la ayuda a organizaciones y sectores individuales.
- Introducía un sistema de licitación competitiva por los recursos financieros y gubernamentales en vez del anterior proceso más mecánico de otorgamiento de ayuda anterior (Depto. del Ambiente, 1994b).

Las metas de City Challenge eran:

- Apoyar estrategias para un área definida que ayudaría a la misma a obtener inversiones externas que estimulaban la creación de riquezas y ampliaran la provisión social.
- Apoyar el desarrollo y la implementación de planes diseñados localmente y con plazas limitadas para la regeneración de áreas de bajos niveles de vida de nuestras ciudades, que beneficiarán significativamente a sus residentes y proveerán valor adicional a las iniciativas públicas y privadas vigentes en ellas.

- Promover asociaciones exitosas en el desarrollo y consecución de planes entre las autoridades locales y todos los que tengan un interés en el área, incluyendo cuerpos sectoriales públicos, privados y voluntarios, y comunidades locales.
- Desarrollar en las áreas seleccionadas la capacidad para efectuar una regeneración y una ayuda autosostenida, que continúe después de la terminación de los fondos asignados. (D.O.E. 1992a).

Se enfatizó que la involucración de la comunidad era una razón primaria de City Challenge. Michael Heseltine declaró en 1992 que City Challenge era «sobre todo... acerca de la involucración de los residentes locales, con los consejos, forjando asociaciones con organizaciones comunales, grupos voluntarios y el sector privado (D.O.E. 1992b). Sin embargo, evidencias provenientes de competidores, ganadores y perdedores de las licitaciones sugieren que la involucración comunal en tales asociaciones fue, en el mejor caso, limitada (McFarlane, 1993; Hooten, 1996).

Además, se argumenta que la retórica asociada con City Challenge marcó un alejamiento de actividades de regeneración orientadas hacia la propiedad, hacia un enfoque más holístico (Oatley, 1995). El grado al que este cambio se reflejó con precisión en la práctica será examinado ahora en la iniciativa de City Challenge del Consejo de Birmingham.

LA INICIATIVA CITY CHALLENGE DE BIRMINGHAM

En 1992, el Consejo de la Ciudad de Birmingham, junto con sus socios del sector público y privado, hizo su oferta en la licitación de City Challenge para el área de Newtown South Aston. Este distrito del interior de la ciudad, adyacente al centro de la misma, y situado en el área de la Corporación de Desarrollo de Heartlands de Birmingham, exhibía todas las características de pobreza y abandono físico comunes a las comunidades marginalizadas y subprivilegiadas.

En la oferta hecha al Departamento del Ambiente, el Consejo de la Ciudad de Birmingham describió el área de Newtown South Aston como:

«rodeada por el éxito y la regeneración pero hasta la fecha, el éxito la ha evadido. La falta de habilidades, los bajos ingresos y el desempleo son problemas de largo plazo, en que la pobreza, la privación, la mala salud, el crimen y el miedo al crimen van mano a mano. Los residentes tienen sólo opciones limitadas de alojamiento, con poco hospedaje privado y poca propiedad que adquirir. Muchos de los apartamentos, ca-

sas y *maisonettes*, pertenecientes al municipio están muy necesitados de reparación y renovación.

Además, la variedad de servicios comunales de cuidado de infantes y comercio necesarios para la población residencial son escasos. En general, el área tiene uno de los peores problemas socioeconómicos y ambientales de la ciudad. Estos han sido reafirmados Por la Comunidad como parte del proceso de consulta efectuado durante la preparación de esta propuesta». (Birmingham City Council, 1992).

Un residente local describió el área así:

«Ni siquiera hay motines en Newtown, no vale la pena. Uno puede vigilarlo todo el día y no ver a nadie. Uno no nota la población; hay un horror intangible, casi una atmósfera. No hay vida en la calle, todo lo que hay son cuerdas de edificios que hacen túneles de viento» (Birmingham City Council, 1992).

Estas descripciones fueron apoyadas por toda una variedad de indicadores:

- Las tasas «oficiales» de desempleo referentes al área del City Challenge eran las más altas de Birmingham. Al prepararse la propuesta, el desempleo se hallaba en 37.5%, más de dos y media veces el promedio de la ciudad, que era del 14.6%.
- 31.3% de los residentes entre los 16 años y la edad de pensión eran económicamente inactivos, en comparación con el 24% de la ciudad entera.
- Los grupos negros y las minorías étnicas, que son especialmente vulnerables a la pobreza y la discriminación, componían el 41% de la población de Newtown South Aston, en comparación con el 21% de Birmingham entera.
- 80% de los hogares del área del City Challenge no tenían acceso a automóviles, en comparación con el 50.5% de la ciudad entera.
- Los progenitores sin pareja constituían el 14% de los hogares locales, 2.1/2 veces el promedio de la ciudad.
- La mortalidad perinatal era del 18.6%, más de dos veces el promedio de Inglaterra y Gales.

Tales cifras apuntaban al hecho de que el área de Newtown South Aston estaba en gran necesidad de una estrategia de regeneración infraestructural, económica y social. Hasta qué punto tal estrategia era o no parte integral de la agenda de regeneración se verá más adelante.

En 1993, tras ser aprobada por el Gobierno Central, la iniciativa City Challenge, que incluía al sector privado y a la autoridad local, así como a representantes comunitarios, fue establecida con el objetivo de asegurar y administrar la regeneración del área de Newtown South Aston en beneficio de sus 12.000 residentes.

La «visión» respecto al área consistía en aprovechar las oportunidades económicas ofrecidas por la misma, y enfrentar la pobreza, la exclusión social y la deprimida condición ambiental, utilizando el potencial de sus habitantes. El programa de acción incluido en la propuesta había sido preparado con el «voluntario apoyo» de las organizaciones de negocios locales, constructores de desarrollos urbanos potenciales, los grupos públicos y voluntarios, y la comunidad misma (Birmingham City Council, 1992).

La iniciativa proponía un programa «equilibrado» que transformaría el área:

- Urbanizando 100 acres de territorio para el uso de la empresa, la industria, la vivienda y el uso de la comunidad.
- Creando 2800 puestos de trabajo en el área.
- Entrenando a 1000 residentes del área.
- Construyendo 534 hogares por medio del sector privado, reduciendo así la participación municipal de 91% a 50%.
- Bajando a la mitad las tasas de delincuencia y mortalidad infantil.
- Estableciendo una red de actividades de desarrollo comunitario que permitiría a la Comunidad más amplia jugar un rol pleno en el desarrollo y el manejo del área.
- Devolviendo sus poderes y presupuestos en lo posible al nivel local, para reflejar su compromiso con los poderes de decisión locales (Birmingham City Council, 1992).

Estos objetivos optimistas se tradujeron en objetivos estratégicos para la City Challenge Company, y fueron acoplados a un plan de financiamiento de cinco años, cuyos aspectos principales se muestran en el cuadro 1.

Queda claro, inspeccionando al programa de gastos del City Challenge, que las principales prioridades de apoyo se centran en la facilitación del desarrollo empresarial por medio de esquemas piloto de propiedad y diversificación de tenencia de vivienda, que, juntos, captan el 52% del total a gastar. En contraste, el gasto perpetuo proyectado para el bienestar social (salud, pobreza y privación) más los planes de involucración de los residentes (objetivos 7 y 8) llegan sólo al 9% del financiamiento perpetuo de City Challenge, y sólo a un 2% del gasto total si excluimos fondos obtenidos del sector privado y de otras agencias públicas.

De hecho, un análisis de los gastos del City Challenge durante los primeros tres años del programa (1993/94, 1995/96) muestra que más del

Cuadro 1
BLANCOS ESTRATÉGICOS Y BLANCOS DE FINANCIACIÓN PERPETUA
DEL CITY CHALLENGE DE NEWTOWN SOUTH ASTON CITY
-Millones £-

	Financiación de City Challenge	Leverage	Total
1. Estimular el desarrollo empresarial para que el sector privado pueda invertir con base en la mejor ventaja comercial.	11.40	73.00	84.40
2. Aumentar el logro educativo, elevar niveles de habilidades y mejorar el acceso a oportunidades de empleo.	6.90	6.50	3.40
3. Restaurar la confianza del público y la empresa en el área.	1.02	0.64	1.66
4. Crear un mercado sostenible de vivienda que incluya un amplio rango de tenencias.	12.00	114.86	126.86
5. Desarrollar la significación de Newtown South Aston respecto al centro de la ciudad y a la ciudad entera.	3.03	3.06	6.09
6. Crear un ambiente limpio y atractivo que sea utilizable por los residentes locales.	6.60	2.27	8.87
7. Proveer medidas a corto y mediano plazo que alivien la pobreza, la privación y la mala salud.	1.73	0.32	2.05
8. Garantizar la participación de los residentes en el diseño del futuro de Newtown South Aston.	2.32	0.75	3.07
TOTAL (Birmingham City Council, 1992).	45.00	201.40	246.40

34% del dinero gastado (£7.57 m) ha ido a dar a proyectos de desarrollo físico económicamente orientados. Esto rebasa en 34% el monto originalmente propuesto para tales fines en el plazo total de cinco años. En comparación, los gastos respecto a proyectos para mejorar la salud y reducir la pobreza llegaron a un 6.1%, 50% menos que el predicho para el plazo de cinco años.

El financiamiento de Birmingham City Challenge debía ser usado para apoyar 100 proyectos vinculados por programas específicos con los distintos objetivos estratégicos. Sin embargo, tres proyectos piloto proveen la piedra angular de la estrategia de regeneración para estimular la empresa y la inversión del sector privado:

- El redesarrollo, a un costo de £7.5 m, de los 40 acres del sitio de la antigua fábrica Lucas. En vez del millón de pies cuadrados de espacio industrial abandonado, había planes para el uso mixto, incluyendo 200.000 pies² de espacio administrativo, 120 casas y un centro comunal. La City Challenge Company estimaba que este desarrollo generaría 1500 empleos nuevos y atraería hasta £40 m.
- La renovación, a un costo de £16m, del Centro Comercial de Newtown, donde, en 1994, sólo un 10% de las unidades comerciales operaban. Se esperaba lograr hasta 300 empleos en ventas al completarse el proyecto.
- El desarrollo y remodelación de los 40 acres del sitio del Complejo Industrial King Edward, al frente del Centro Comercial, para proveer de un sitio de primera línea a las empresas existentes en el área local que quisieran trasladarse.

Si bien un análisis detallado del éxito o el fracaso de la iniciativa de City Challenge en función de sus metas y objetivos sobrepasa el propósito de este artículo, es difícil obviar el hecho de que hasta la fecha, tanto el sitio de Lucas como el terreno de King Edward han sido limpiados pero no desarrollados, habiendo sido el último limpiado durante el segundo semestre de 1995, debido a presiones del Departamento del Ambiente (D.O.E.), el ministerio responsable por la regeneración urbana, después de su Evaluación de Tercer Año de la iniciativa. El trabajo de demolición de partes del Centro Comercial empezó a fines de 1995 también bajo presión del D. E.

Los gastos muestran, hasta el presente, un claro énfasis en la regeneración física y económica. A menos que se altere este patrón significativamente durante los dos últimos años del programa, y no parece haber indicios que confirmen esto, los objetivos de bienestar social quedarán probablemente más marginados que en la propuesta inicial.

REGENERACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNAL

Las preocupaciones acerca de un énfasis excesivo en la regeneración física y económica empezaron en noviembre de 1993, cuando algunos funcionarios del Consejo Municipal Aindicaron que el trabajo en las áreas de Seguridad Comunitaria, Desarrollo Comunitario y Antipobreza (Objetivos Estratégicos 3,7 y 8) a menudo eran vistos como periféricos al proceso regenerativo y menos importantes que otros objetivos estratégicos referentes a los sitios de importancia primaria y el entrenamiento de personal y de empresa.

Los funcionarios se preocupaban de que habían trabajado duro para asegurar que las organizaciones de residentes y las no establecidas por ley fueran a la delantera en la exportación de servicios según esos objetivos, pero que esto no estaba ocurriendo dentro del área de City Challenge. Esto causaba gran preocupación porque el acuerdo de confianza mutua que había entre los funcionarios dedicados al desarrollo comunitario y la antipobreza, por una parte, y los residentes locales, que habían emergido durante el desarrollo de la propuesta, por la otra, fuera puesto en peligro por «la indiferencia o el descuido».

En una carta dirigida al presidente de la City Challenge Company, que fue establecida y en buen grado controlada por el Consejo Municipal, estos funcionarios recordaron a la Junta Directiva que:

«Tras considerable cabildeo y presión desde el interior de la comunidad para asegurar que los servicios a la juventud (por ejemplo) se desarrollen y se amplíen al interior del Plan de Acción (de City Challenge) el Consejo Municipal asignó recursos sustanciales a la producción de una Estrategia de Servicios a la Juventud. Esta estrategia visualizaba un rol para City Challenge, el sector voluntario y los residentes del área, respecto a la coordinación y creación de un paquete integrado de apoyo al grupo de 16 a 25 años de edad, porque el no lograr satisfacer las necesidades específicas de los jóvenes puede desestabilizar fatalmente las posibilidades de éxito total de City Challenge en un sentido más amplio». (Birmingham City Council, 1993).

Para enfrentar la cuestión, se arguyó que una reevaluación fundamental del Plan de Acción de City Challenge era necesaria. Pero no parecía haber un foro corporativo en que pudiera efectuarse el debate necesario sobre el resultado del programa del City Challenge.

Este dilema fue subrayado en un documento interno de City Challenge, que declaraba:

«Si se han de tomar decisiones prácticas acerca del cambio de un objetivo, ya hace tiempo que las discusiones deberían haberse iniciado. No es, por lo tanto, sólo la Estrategia para la Juventud lo que debe ser visto en este contexto... sino también los Objetivos Estratégicos 3, 7 y 8, que han sido particularmente exitosos en el aseguramiento de gastos y aportación de proyectos prácticos, y en las relaciones con los residentes. Debido a que están tan desfinanciados, se evidencia un caso bien claro a favor del traslado de presupuestos de los objetivos menos exitosos, tales como los de sitios de primera importancia, a los más exitosos, y para favorecer la entrega de servicios en vez de la planificación utópica (Newtown South Aston City Challenge Company, 1993).

En agosto de 1994, nuevamente argumentaron algunos funcionarios del Consejo que las áreas de seguridad comunitaria y de políticas de desarrollo habían sido crónicamente subfinanciadas y dejadas de lado. Al formular las propuestas para estos objetivos, no se les había visualizado como pequeños proyectos independientes. Más bien, el documento con la propuesta original de City Challenge presentada al Gobierno Central planteaba el nombramiento de un Funcionario de Seguridad Comunitaria y un Funcionario de Desarrollo Comunitario que supervisarían una matriz de actividades interrelacionadas dentro del total de áreas del Programa. Así, los asuntos de bienestar social debían quedar integrados a la planificación, diseño y aportación del programa entero.

Por loable que fuera esta propuesta en teoría, nunca se materializó en la práctica. Se podría decir que, dada la forma en que la iniciativa de City Challenge fue desarrollada, era una idea que nunca podría haber sido implementada apropiadamente, debido a un sesgo inherente en pro del desarrollo físico, combinado con el corto plazo permitido por el Gobierno Central para presentar una propuesta (seis semanas) y la necesidad de tomar decisiones a toda velocidad. (Hooten, 1996). Este sesgo causó un programa de acción fragmentado, idiosincrásico y compartamentalizado, en que se crearon objetivos estratégicos sin relación mutua. En consecuencia, los programas de bienestar social solo representaban una colección de pequeños proyectos valiosos, centrados en actividades aisladas, y de poco o ningún impacto en el área total (Birmingham City Council, noviembre de 1993).

Los proyectos de City Challenge, diseñados para combatir áreas específicas de la pobreza y la enfermedad en particular, fueron, en su mayoría, separadas de las actividades centrales de regeneración. Aunque estos proyectos se situaban en la médula de la actividad regenerativa comunitaria, se dio un acuerdo general de que «amontonarlas» en el objetivo de Apoyo Comunal producía una amalgama insatisfactoria de apoyo comunitario y la administración de la City Challenge Company. Como resultado se citó un gasto financiero en el desarrollo comunitario mayor que el verdadero. De hecho, un vistazo objetivo al presupuesto para el apoyo comunitario reveló que, aparte de los costos administrativos de la City Challenge Company, poco o nada se estaba invirtiendo en dicho apoyo. De hecho, el único elemento de ese gasto, hasta el momento, había sido el financiamiento de un Foro Comunitario localmente electo, que se suponía «empoderar» a la comunidad, funcionar como un mecanismo de servicio extra, y proveer un punto focal donde los intereses locales podrían ser articulados. (Birmingham City Council, 1994).

En 1994, un informe de una evaluación interna crítica que efectuó City Challenge sobre este Foro declaró:

- Generalmente, el Ejecutivo del Foro Comunitario y los esfuerzos en pro del desarrollo comunitario de la City Challenge Company aún no presentaban la composición multirracial y multicultural de la comunidad local. Los autores argumentaron que un Foro efectivo debería representar y reflejar las opiniones de las muchas comunidades del área.
- Durante los meses anteriores, el Foro Comunitario había invertido muy poco tiempo en la comunicación con el público. En el futuro, se argumentó, el criterio principal de la efectividad del Foro sería el grado al que pudiera transmitir la idea de que City Challenge era un programa que prometía beneficios a los habitantes del área.
- Existían dudas entre Foro Comunitario y el Consejo de City Challenge acerca de sus roles respectivos.

La crítica del Foro, y, por lo tanto, la involucración local en City Challenge, sugerían, al parecer, que la falta de comunicaciones efectivas era el aspecto central del problema entero. En realidad, el marco de referencia de la política de City Challenge, que se centraba en la infraestructura, y consignaba los asuntos cotidianos de los residentes a la periferia, creaba barreras estructurales a la acción integrada y a la participación pública. Aunque una de las metas principales de la Iniciativa City Challenge es la promoción de nuevas formas de asociación entre las autoridades locales, el sector privado, los cuerpos voluntarios y las comunidades locales, son éstas últimas las que más frecuentemente quedan excluidas del proceso (MacFarlane, 1993). Esto no es sólo consecuencia de una predilección por el redesarrollo físico y económico, ni de las relaciones diferenciales de poder entre las grandes organizaciones públicas y privadas, por una parte y, por otra, los residentes locales, sino que es, además, inherente al enfoque superficial sobre la consulta y participación que a menudo opera en tales asociaciones.

CONSULTA Y PARTICIPACIÓN

Se puede argumentar que la efectividad de las iniciativas de regeneración y sus arreglos de asociación no deberían evaluarse según el grado en que alcanzan sus objetivos individuales y colectivos. Cualquier evaluación debe considerar, además, cuestiones políticas más amplias, como el grado en que estos mecanismos son exitosos en el logro de objetivos sociales tanto como los físicos y económicos.

Al examinar los objetivos de bienestar social y el rol que juegan las comunidades locales en los procesos de regeneración, varios aspectos claves se destacan. El primero, y, tal vez, el más importante, es el reconocimiento de que si las metas de reducción de barreras, aumento de acceso y promoción de la entrega de servicios integrados, han de alcanzarse, el proceso de toma de decisiones debe ampliarse a los individuos y grupos de las comunidades afectadas. Pero hay que apuntar que si la devolución de la toma de decisiones es vista cada vez más como el modo de dar a los residentes una voz real en la definición de sus necesidades y la entrega de servicios, el proceso no involucra una simple transferencia de responsabilidades de los políticos electos hacia los «activistas comunitarios» marginalizados. Más bien es un intento por ampliar las bases de la toma de decisiones estableciendo asociaciones «reales» que representan todo el espectro de intereses vivos y activos de la localidad tanto como los de los de «afuera» que se preocupan por darles forma a su futuro.

Lo que debe reconocerse en el proceso de involucración de los residentes locales es que ningún grupo solo, organización local o representante comunitario, posee una visión definitiva de las necesidades y aspiraciones del área total.

Esto se evidencia sobre todo en las áreas de población variada, donde la «comunidad» está constituida por grupos como ancianos, progenitores solos, jóvenes, negros y minorías étnicas, o gente con incapacidades, los cuales poseen intereses en común tanto como separados. A pesar del hecho de que el proceso electoral involucra un nivel significativo de representación local y responsabilidades a cumplir (si bien a menudo con un mandato muy pequeño del electorado), los Consejeros representan ante todo a sus partidos políticos, cuyos intereses a veces se separan de los de otros grupos específicos. Los acuerdos de asociación, deben, por lo tanto, reservar espacio para una multiplicidad de ideas que deben ser expresadas y diversas perspectivas a considerar, todas por medio de un proceso que promueva la autorrepresentación de intereses minoritarios. Esto requiere que los profesionales acepten que están allí, principalmente para proveer apoyo a las comunidades locales y no para representar a agentes externos, tales como desarrolladores urbanísticos privados o agencias cuyos intereses pueden abarcar la ciudad o la región. Por lo tanto, los profesionales deben minimizar su rol de guardaportes, el cual restringe la información a los residentes y a los miembros electos por igual, y les da así poderes extraordinarios para establecer parámetros sobre cualquier asunto particular.

Para lograr la devolución de la toma de decisiones y, por lo tanto, para que diversas asociaciones funcionen en la práctica, ciertos criterios básicos deben ser satisfechos. Primero, un grupo de definiciones, metas y objetivos comunes deben ser acordados por todos los socios involucrados, tal que se asegure una base consistente de la cual se deriven proyectos específicos. Lo crucial de este proceso es la necesidad de identificar con claridad quién exactamente deter-

minará la agenda de desarrollo: los políticos, los profesionales, los socios del sector privado, los residentes o una combinación de todos ellos. La naturaleza de esta relación y su evolución tendrá una fuerte influencia orientadora sobre la producción de programas apropiados para las necesidades locales.

Segundo, es también necesario considerar la relación de poder entre los diversos participantes. Esto es especialmente importante cuando los asuntos a resolver sobrepasan las líneas de demarcación tradicionales, donde los intereses individuales puedan oponerse, y donde las necesidades locales requieren respuestas integradas.

Tercero, si bien un sentido de propiedad compartido es crucial para el proceso, también debe existir una clara comprensión de las dificultades implicadas en hacerlo realidad. Estas incluyen:

- Trasladar las organizaciones asociadas de una práctica individual a una de colaboración, pero reconociendo que esto no ocurrirá inmediatamente. Faltará tiempo para cambiar las culturas organizacionales atrincheradas.
- Reconociendo las limitaciones y restricciones impuestas por el Gobierno a las diversas agencias estatutarias, así como las impuestas externa e internamente al sector privado, las organizaciones voluntarias y los grupos de residentes.
- Asegurando que se alcance un reconocimiento común de la primacía de ciertas políticas respecto a tales áreas como la igualdad de acceso y las oportunidades.

Cuarto, en el Reino Unido se ha vuelto costumbre hablar de «consulta» con grupos locales, pero el concepto se ha usado de manera acrítica. Es importante reconocer que la consulta es sólo un método para relacionarse con el público. Mucha confusión respecto a la consulta pública nace de no recordar que de diferentes estrategias nacen diferentes resultados.

El dar/obtener información, por ejemplo, es un proceso de corta duración que da escasa oportunidad al público de definir asuntos a tratar. Cuando esta actividad se efectúa, un factor importante es la motivación que la gente tiene para brindar información. Si se han de dar una serie de reuniones para recoger información, es esencial que las personas perciban que el participar les traerá beneficios. Si no, la cooperación no será sostenida ni se darán percepciones positivas de la iniciativa a desarrollar.

La consulta, por otra parte, implica un diálogo continuo entre la burocracia y el público, para que cada uno aprenda del otro y responda correctamente.

Hay diversos modos de consultar. La elección de método o combinación de métodos debe ser gobernada por las metas específicas del proceso y por

las personas que serán consultadas. Cuando la consulta se enfoca en una comunidad o vecindario particular, esto implica la necesidad de disponer de un rango de enfoques a usar en cualquier proceso de consulta particular; por ejemplo, asambleas públicas abiertas, reuniones con usuarios de centros de Servicio Social o clubes u otros focos de la vida comunal y encuentros o diálogos con los residentes en sus propios hogares. Este último caso es importante debido al peligro que corren los ancianos, discapacitados, mujeres y personas que viven aisladas, de quedar excluidos de las reuniones de consulta más formales. También existe una necesidad fundamental de establecer formas de relacionarse con personas de comunidades étnica o culturalmente distintas que pueden quedar excluidas de los procesos de consulta diseñados para las necesidades del grupo mayoritario.

La participación es una etapa posterior a la consulta, implica la involucración directa de los habitantes locales en las tomas de decisión sobre la planificación, el desarrollo y la aportación de servicios. Como esto significa un fuerte cambio de control desde el profesional a una asociación más amplia tiene hondas implicaciones importantes que hay que reconocer; incluso las limitaciones del proceso participativo. Sin embargo, es de igual importancia para los residentes involucrarse en la determinación de qué actividades principales se han de dar en su vida diaria. Cual sea esa agenda, deberá incluir la participación de los residentes si se han de evitar las acusaciones de involucración «después del hecho». Los tipos y la amplitud de resultados obtenibles, y el calendario en que se darán, deben ser definidos desde el inicio del proceso. Si no, la inacción se convierte en la vía rápida al desinterés y a la insatisfacción.

El grado de participación de los residentes locales variará significativamente puesto que es probable que el número de «activistas» regularmente involucrados será pequeño. Así, es esencial implementar los arreglos de comunicación para que todos los del área estén sistemáticamente informados y puedan informar. Esto no sólo asegurará que la información fluya en ambas direcciones, sino que servirá como parte del proceso de consulta que, a su vez, promoverá mayor involucramiento en los asuntos locales.

Finalmente, se debe reconocer que este proceso de compromiso es dinámico, y que sus ventajas trascienden la entrega de servicios adecuados y mejoras del ambiente físico, pues lleva al desarrollo de la responsabilidad social y el liderazgo local, y mantienen y extienden la democracia. Aún más, el proceso reduce la alienación entre los residentes, destruye el paternalismo profesional, identifica y moviliza recursos comunales, compromete a la comunidad y a otros asociados a la acción y desarrolla el potencial de los individuos y las comunidades.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha argumentado que la introducción de City Challenge y otras iniciativas de regeneración urbana no ha logrado cambiar el énfasis centrado en la regeneración física y económica de la política urbana británica y de su práctica. Detrás de la retórica de una aproximación holística y comunal, los programas de regeneración como City Challenge simplemente han continuado dentro de una perspectiva ideológica que ve la actividad de regeneración liderada por el sector privado como algo inherentemente efectivo y deseable.

A partir del ejemplo del City Challenge de Newtown South Aston, se puede ver que:

- los asuntos de bienestar social quedan marginalizados tanto en términos de recursos como de políticas; y se tiende a crear una fachada de desarrollo y apoyo comunal.
- Las «asociaciones» han mantenido la desigualdad a través de mecanismos internos diseñados para engendrar una representación comunal puramente formal, y no una participación igualitaria y compartida en la toma de decisiones y diseño de agendas.

En tanto que los proyectos piloto de desarrollo físico y económico dominan la agenda de regeneración, y los asuntos de bienestar social sean tratados como puntos secundarios o requisitos agregados, la involucración de los residentes locales probablemente se mantendrá muy limitada, primariamente porque los residentes, a diferencia de otros jugadores asociados, no aportan recursos a la mesa de negociación, son los que probablemente menos se beneficiarán directamente de la actividad de desarrollo, y no tienen ningún interés suyo en juego, al parecer, respecto a los cambios de su área. Su rol se reduce cada vez más a satisfacer los requisitos de «participación comunitaria», tal como son definidos por el Gobierno. Los procesos de consulta actualmente en uso únicamente refuerzan esa perspectiva.

Lo que se requiere es un rediseño fundamental de los mecanismos que buscan revitalizar las áreas urbanas deprimidas. Esto requiere el comprometer a las comunidades en un proceso que establece una relación de socios basada en un acceso más igual y abierto al diseño de agendas y al proceso de toma de decisiones. También se necesita una clara comprensión de que el alivio de la pobreza y de la exclusión social debe estar al centro del proceso de regeneración, y que ésta es la razón primaria de estas actividades. Los Gobiernos locales, regionales y nacionales que omitan de sus consideraciones el bienestar social de fracciones significativas de sus poblaciones lo harán bajo su propio riesgo.

BIBLIOGRAFÍA

- BIRMINGHAM CITY COUNCIL. 1992. *The City Challenge*.
- 1993. *Unpublished Documents*.
- BROWNILL S. 1990. *Developing London's Docklands: Another Planning Disaster?* Paul Chapman Publishing Ltd.
- CENTRE FOR LOCAL ECONOMIC STUDIES. 1990. *First Year Report of the CLES Monitoring Project on Urban Development Corporations*, Manchester.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT (DOE). 1994a. *The Single Regeneration Budget Bidding Guidance*, London.
- 1994b. *City Challenge: Partnership's Regenerating England's Urban Areas*, London.
- 1992a. *City Challenge Bidding Guidance 1993-94*, London.
- 1992b. *Press Release*, London.
- HOOTEN S. 1996. *Winners and Losers: A Bristol Perspective*, City 1/2.
- LOFTMAN P. AND NEVIN B. 1994. *Prestige Projects: Economic Renaissance or Myth - A Case Study of Birmingham*, Local Economy.
- MACFARLANE R. 1993. *Community Involvement in City Challenge - A Policy Report*, NCVO Publications.
- MALPASS P. 1994. «Policy Making and Local Governance», En *Policy and Politics*, Vol. 22, Nº 4. 301-312.
- NEWTOWN/SOUTH ASTON CITY CHALLENGE. 1994. *Unpublished Documents, 1993*.
- OATLEY N. 1995. «Competitive Urban Policy and the Regeneration Game», En *Town Planning Review*, Vol. 66, Nº 1.