



## Breslavia (Polonia): Programa de rehabilitación del barrio de Nadodrze<sup>1</sup>

**Nombre de la política:** Programa de rehabilitación del barrio de Nadodrze en el marco de URBACT

**Fecha de inicio:** junio de 2009

**Fecha de finalización:** en curso

### CONTEXTO

#### CONTEXTO GUBERNAMENTAL

##### Contexto de la ciudad

Breslavia está situada en la zona sur-oeste de Polonia y es la antigua capital de Silesia. Se trata de una ciudad con una rica herencia europea, que ha formado parte de Polonia, Bohemia, Austria, Prusia y Alemania y cuya filiación nacional cambió varias veces bajo las dinastías de los Piastas, de Bohemia y de los Habsburgos y también como parte de la Alemania Oriental en el siglo pasado. A mediados de la década de 1940, se convirtió en uno de los centros urbanos más importantes de Polonia, y ahora es la cuarta ciudad más poblada del país. Hoy en día,

---

<sup>1</sup> El Observatorio de Ciudades Inclusivas es un espacio de análisis y reflexión sobre las políticas locales de inclusión social. Contiene más de sesenta estudios de caso sobre políticas innovadoras en desarrollo comunitario, de acceso a los servicios básicos, de igualdad de géneros, de protección del entorno o de erradicación de la pobreza, entre otros. La iniciativa se ha llevado a cabo con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes de la University College of London (15 estudios de caso) y del equipo de investigadores del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra, que ha trabajado bajo la dirección del profesor Boaventura de Sousa Santos (50 estudios de caso). Este Observatorio ha permitido detectar y estudiar experiencias exitosas susceptibles de aportar elementos que inspiran a otras ciudades a la hora de concebir y aplicar sus políticas de inclusión social.

El Observatorio de Ciudades Inclusivas ha sido creado por la Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). CGLU es la plataforma mundial que representa y defiende los intereses de los gobiernos locales frente a la comunidad internacional y que trabaja para dar a las ciudades un mayor peso político en la gobernabilidad mundial. **La Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos** tiene la misión de contribuir a la voz común de las ciudades de CGLU por lo que respecta a la inclusión social, la democracia participativa y los derechos humanos. También se ocupa de guiar a los gobiernos locales en la concepción de estas políticas y, en este sentido, fomenta debates políticos, intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo entre ciudades de todo el mundo.

Para más información: [www.uclg.org/cisd/observatory](http://www.uclg.org/cisd/observatory).



Breslavia es la sede de las autoridades de la provincia de Baja Silesia y la capital de la gran región de Baja Silesia, una provincia (o voivodato) creada en 1999, y que tiene una población de más de 630.000 habitantes (cifra que representa el 22 % de la población de la región).

### Nivel de descentralización del país

Breslavia es un *gmina* urbano (un municipio, que es la división territorial administrativa básica de Polonia) y un *powiat* (una ciudad distrito, que es el segundo nivel administrativo equivalente al condado o el distrito). También es la sede del Distrito de Wrocław, que linda con la ciudad pero no la incluye. En el pasado, Breslavia estaba subdividida en cinco barrios (*dzielnice*): Fabryczna (el barrio industrial), Krzyki, Psie Pole, Stare Miasto (el casco antiguo) y Śródmieście (el centro de la ciudad). Hoy en día está dividida en 48 *osiedles* (subdivisiones municipales).

Desde la caída del comunismo, Polonia ha introducido cambios en su estructura de gobierno. La reforma democrática del gobierno local de 1990 concede más poder a las administraciones locales, que pasan a estar equipadas con poder autónomo a través de autoridades elegidas democráticamente. Según la ley de 1990, las administraciones locales son las responsables de gestionar los recursos hídricos locales, el alcantarillado y los sistemas de residuos sólidos; de mantener, administrar y construir carreteras locales, cementerios municipales, guarderías y escuelas elementales; y de administrar programas de bienestar social para las personas necesitadas y la vivienda local, pero la lista de tareas se ha ampliado con el paso de los años. La autonomía fiscal del gobierno local es menor que la de la mayoría de los países occidentales y la de algunos países poscomunistas vecinos. Los *gminas* polacos dependen en gran medida de fondos del gobierno local (UNDP 1999).

Si la ley de 1990 otorgó más capacidades estratégicas a los municipios locales y dio los primeros pasos hacia una nueva arquitectura de descentralización, su dinámica no se acompañó de una transferencia adecuada de fondos. Gracias a un consiguiente gran debate en el país, en 1998 se adoptó un modelo administrativo nuevo tomado del francés. El representante del Estado, el *voivod* o prefecto encargado del control a posteriori de los fondos públicos, es la figura política más importante; el mariscal, el presidente de la región, es elegido por la asamblea regional; los diputados de la asamblea regional son elegidos por los/las ciudadanos/as de la región. En el nivel subregional (más o menos el nivel del distrito), se encuentra el *powiat*, liderado por el *starosta* (palabra antigua para referirse al *jefe*), elegido por la asamblea local. Por debajo de este nivel, pero independiente de los otros dos niveles superiores, se encuentra la comunidad (*gmina*), que tiene libertad para desarrollar su propio plan de desarrollo. Lo que es destacable en esta arquitectura nueva es la capacidad que se concede a todos los niveles de ser independientes de los otros (Bafoil 2010).

**Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política:** municipal, con el apoyo de instituciones regionales y europeas

### CONTEXTO SOCIAL

Nadodrze es un distrito de Breslavia, al norte del centro de la ciudad, situado entre la histórica plaza del mercado del centro de la ciudad y la segunda estación de tren más grande de

Breslavia. Para el municipio, la presencia de destacados edificios del siglo XIX en el antiguamente llamado “suburbio polaco” representa un fuerte potencial para estimular económicamente la zona y una de las principales razones por las que la zona se ha convertido en el objetivo de la renovación urbana.

La zona fue construida cuando la unificación alemana de 1871 convirtió Breslavia en la sexta ciudad más grande del Imperio Alemán, y tuvieron lugar importantes obras de rehabilitación en Breslavia, incluyendo el distrito de Nadodrze. A finales del siglo XIX, Breslavia tenía más del triple de habitantes y albergaba a alemanes/as, judíos/as, polacos/as y otras comunidades étnicas. Antes de la Guerra, Nadodrze era un distrito rico, pero tras la Guerra y el bombardeo que causó importantes daños a la ciudad se instalaron aquí personas pobres y familias con ingresos bajos, principalmente debido a una política urbana implantada por el municipio. Esta zona todavía acoge a grupos étnicos, poblaciones y credos diferentes. Hoy en día, la zona está habitada mayoritariamente por la tercera generación de polacos/as desde que con el acuerdo de Postdam de 1945 Breslavia pasó a ser de Polonia.

El barrio de Nadodrze cubre una extensión de 16 km<sup>2</sup> y tiene una población de más de 130.000 habitantes. La estructura étnica está formada por 126.478 polacos/as, 758 personas de origen extranjero y 4.340 personas de origen incierto. La zona tiene una gran población de etnia gitana y es la comunidad gitana más grande de Breslavia. Los miembros de esta comunidad están bastante integrados en la sociedad urbana y no tienen tendencia a crear verdaderos guetos, pero todavía se suelen concentrar en determinadas zonas. Los/Las niños/as gitanos/as van a la escuela primaria y hablan polaco.

En cuanto a la estructura por edades, 22.476 personas todavía no tienen edad de trabajar, 86.675 están en edad de trabajar y 22.325 personas ya han superado la edad de trabajar. La tasa de desempleo es muy alta y el nivel de ingresos medios de la población local es muy bajo, lo que hace que los habitantes de la zona se encuentren en situación de exclusión socioeconómica. El desempleo va acompañado de niveles educativos bajos y una tasa de abandono escolar alta.

Por lo que respecta a las existencias de viviendas en la zona, la mayoría de los residentes viven en pisos de alquiler: hay 11.109 pisos que son propiedad de cooperativas de viviendas, 20.621 pisos pertenecen a comunas, 476 pertenecen al fisco, 437 son de propiedad colectiva y 110 tienen otras formas de propiedad. Es muy frecuente encontrar bloques de viviendas con poca eficiencia energética, que ofrecen grandes espacios semipúblicos que en la mayoría de los casos están deteriorados y se utilizan a menudo como aparcamientos informales. Las infraestructuras son muy pobres en comparación con las del resto de la ciudad. El transporte público es limitado (con la excepción de la línea de tranvía) y muchos coches de la zona ocupan el espacio abierto que podría dedicarse fácilmente a construir parques infantiles y zonas verdes públicas, actualmente inexistentes.

## **DESCRIPCIÓN COMPLETA**

### **Presentación de la política**

El reto principal de la política de rehabilitación del distrito de Nadodrze es integrar el plan municipal de renovación urbana y económica de una zona urbana deprimida situada en una posición estratégica cerca del centro de la ciudad con medidas de inclusión social, reducción de la pobreza y protección de las minorías residentes en la zona. Con el apoyo del programa europeo URBACT, se animó al municipio a que estableciera un grupo de apoyo local (GAL), lo que requiere la participación de múltiples partes interesadas de actores locales en la definición de un plan de acción para el plan de renovación urbana integrada de una zona seleccionada. El lanzamiento del GAL sirvió de palanca para una gran variedad de iniciativas y programas dedicados a implicar a la población local en el plan de desarrollo.

El municipio gestiona y coordina una serie de programas socioculturales dedicados a la integración de los/las habitantes, incluyendo iniciativas específicas dedicadas a las poblaciones gitanas, aprovechando las escuelas del barrio de Nadodrze a las que van los/las niños/as gitanos/as. Junto con los colegios locales, hay un programa dedicado a formación en actividades económicas, al frente del cual está el servicio de desarrollo económico del municipio. Los/Las estudiantes residen en esta zona porque todavía es asequible. Los/Las artistas también viven en esta zona y hay una vivienda okupada en la que tienen lugar las actividades culturales del barrio. La vivienda okupada se supone que permanecerá, incluso después de ejecutar el proceso de rehabilitación, pero parte del edificio se destruirá para convertirse en parte de otro proyecto (un centro deportivo). No está claro cómo el municipio gestionará los posibles desacuerdos entre los okupas y el plan de renovación urbana.

### **Antecedentes / Orígenes**

Con el transcurso del tiempo, el barrio de Nadodrze se ha vuelto cada vez menos atractivo debido al deterioro de los edificios y a la falta de inversión en el mantenimiento del patrimonio que se salvó de los bombardeos que devastaron la ciudad. El estado de deterioro de la zona y los problemas sociales a los que se enfrentan sus habitantes son algunas de las razones para rehabilitar lo que el municipio considera una zona deprimida. El proyecto de rehabilitación también aborda la renovación de la segunda estación de tren más grande de Breslavia, situada en el barrio de Nadodrze, cuya renovación está relacionada con la próxima Eurocopa de fútbol de 2012, cuando muchos turistas y aficionados al fútbol deberán ser trasladados desde la estación a los atractivos turísticos del centro de la ciudad.

### **Objetivos de la política**

El objetivo principal de la política es rehabilitar la zona de manera sostenible, integrando a diferentes grupos étnicos en una ciudad próspera social y económicamente. En 2009, el municipio de Breslavia preparó el borrador de un programa de desarrollo urbano integrado para la zona que incluía pasos que debían implantarse en fases diferentes. La implantación de la revitalización urbana recibe fondos municipales, regionales y, en el caso de Nadodrze, europeos. A través del programa URBACT (programa europeo de intercambio y desarrollo de políticas y prácticas entre ciudades europeas), el municipio está comprometido a redactar el borrador de un plan de acción local que es el resultado del proceso participativo. El plan de acción local es una política integrada que se centrará en una estrategia de desarrollo comercial

para artes, oficios y servicios, y en una ruta turística acompañada por la renovación de casas de vecindad junto con políticas socialmente inclusivas.

### **Desarrollo cronológico de la política**

La práctica descrita se inició con la participación de la ciudad de Breslavia en el programa URBACT en el marco de una red de ciudades europeas llamada URBAMECO, que abordaba la recuperación económica de zonas urbanas deprimidas de Europa. Se pidió a cada municipio participante que seleccionara una zona objetivo para llevar a cabo un proceso de rehabilitación sostenible integrado compartiendo experiencias y apoyo mutuo entre los participantes del programa URBACT II. URBAMECO era una vía rápida, una red que se beneficiaba del apoyo de la Comisión Europea debido a la relevancia de los temas que trataba. Junto con el municipio de Breslavia, la autoridad general (la autoridad que se encarga del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que en el caso de Breslavia es el voivodato de Baja Silesia) participa en definir la política de rehabilitación urbana.

Si la política está definida e influida por el programa europeo, en el ámbito de la ciudad hay otros programas que también dirigen sus esfuerzos hacia el mismo objetivo de renovación de Nadodrze. Breslavia implantó el programa “100 Casas de Vecindad” para apoyar la restauración de los edificios catalogados de la ciudad. Tal como se ha mencionado anteriormente, otro foco de las actividades locales actuales es el Campeonato europeo de fútbol 2012 en el que Breslavia es una de las sedes, evento que se está utilizando como estrategia para renovar ciertas zonas de la ciudad. No hay financiación adicional para su preparación, pero se ha creado un equipo especial para esta tarea en la administración de la autoridad local.

Otras estrategias locales relevantes son “Breslavia en la Estrategia de la Perspectiva 2020 Plus”, que se adoptó por resolución del Consejo Municipal de Breslavia del 6 de julio de 2006, y el Programa Local de Revitalización de Breslavia para 2004-2006 y 2007-2013, que se adoptó el 8 de diciembre de 2005. Esta estrategia abarca doce ámbitos temáticos de rehabilitación urbana de la ciudad. Este programa de revitalización está abierto y se actualizará regularmente con otros proyectos presentados por los/las beneficiarios/as.

En el barrio, las autoridades aplican una estrategia denominada “Emprendimiento como Alternativa a la Exclusión”. Trata de la revitalización integrada del antiguo suburbio de Oder y de una ruta que conecta el centro histórico de Breslavia con el nodo de tráfico multimodal. El objetivo principal de esta revitalización exhaustiva es llevar a cabo una renovación duradera y prevenir la marginalización de varias calles degradadas de la zona del antiguo suburbio de Oder, y transformarlas en centros turísticos y económicos atractivos. Esta ruta es importante porque los edificios del centro aquí son del siglo XIX y de principios del XX y forman parte de la herencia cultural de Breslavia.

### **Agentes implicados**

El agente principal es la autoridad municipal, en coordinación con la autoridad general para el FEDER que financia Baja Silesia, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y algunas ONG como la fundación Dom Pokoju y el Klub Pod Kolumnami (un centro cultural de Nadodrze activo desde la década de 1960). La ciudad de Breslavia creó la sociedad de responsabilidad limitada Breslaviaska Rewitalizacja para llevar a la práctica el proceso de rehabilitación. Esta agencia

está configurada como una empresa con participación mayoritaria de la ciudad. Otro socio es la empresa alemana BIG-Städtebau GmbH de Kronshagen.

### Beneficiarios

La principal beneficiaria se supone que es la población del distrito de Nadodrze: personas que residen permanente o temporalmente en la zona así como trabajadores y usuarios de los servicios y las infraestructuras de la zona. La elaboración de un plan de modernización integrado requiere crear capacidad institucional y coordinación entre las instituciones implicadas. Esta práctica constituye un campo de pruebas también para las administraciones afectadas, que experimentan una nueva manera de gestionar un plan de rehabilitación de un barrio a través de la coordinación vertical entre instituciones y de la participación pública de los residentes locales. La Fundación Casa de la Paz (la ONG Dom Pokoju) también es, en cierto sentido, una beneficiaria puesto que a lo largo del proceso adquirió el papel de organización paraguas para los futuros pasos de iniciativas de rehabilitación del barrio.

### Procesos participativos desarrollados

La información relativa al proceso participativo establecido para rehabilitar el distrito de Nadodrze es suministrada por dos partes interesadas: el municipio y la ONG activa en la gestión y la organización del propio proceso. No fue posible que una tercera parte analizara la investigación in situ. La comprensión de este tipo de proceso participativo está, por lo tanto, fuertemente relacionada con dos actores principales que son –desde perspectivas diferentes– dinamizadores de la política de rehabilitación urbana: por una parte, el municipio, que está muy alentado por el programa europeo para implantar y mantener un proceso participativo; por otra parte, una ONG local que participa en varios proyectos y acciones que implican a la población objetivo con el apoyo económico del municipio. La ONG Dom Pokoju ha sido especialmente activa en la zona a través de diferentes acciones e iniciativas que implican a niños/as de etnia gitana de la escuela local, organizando el Día Europeo del Vecindario con el municipio, entre otras. Es digno de mención el proyecto denominado “Antiguas profesiones”,<sup>2</sup> desarrollado con adolescentes locales, que permite el mapeo de pequeñas tiendas de artesanía en extinción de la zona.<sup>3</sup> Estos proyectos constituyeron la primera base para sensibilizar la conciencia pública sobre la rehabilitación urbana y el desarrollo económico del vecindario. Además, fueron una manera de llegar a la población local que potencialmente constituía el GAL. El teniente de alcalde es responsable del GAL y, en el momento de definir el plan de acción local en el marco del programa europeo URBACT, el GAL tenía unos 20-25 miembros (incluyendo a representantes del municipio, las ONG y los habitantes), que se reunían regularmente en el centro municipal del vecindario del distrito de Nadodrze. Antes de la creación del GAL, el municipio lanzó tres fases de la consulta ciudadana en un período de tiempo de cerca de medio año de mayo de 2008 a enero de 2009. Esta consulta condujo a la creación de tres subgrupos temáticos sobre asuntos sociales, culturales y económicos.

No se dispone de información actualizada sobre la evolución de esta práctica, excepto por lo que respecta a la coordinación de otras iniciativas locales por parte de la fundación Dom Pokoju, que funciona como organización paraguas para actividades sociales programadas bajo

---

<sup>2</sup> El proyecto de “Antiguas profesiones” estaba cofinanciado por fondos europeos a través de su programa de “Jóvenes en acción” y por el municipio de Breslavia.

<sup>3</sup> <http://ginacezawody.org/>.#

el Infopunkt Nadodrze. El Infopunkt es de naturaleza innovadora y constituye una plataforma para la cooperación entre ONG, el municipio, representantes de empresas, artistas independientes y residentes del barrio. A través de debates y proyectos concretos, aumentará la influencia de las comunidades locales en las decisiones tomadas por las autoridades. Además, la misma ONG llevó a cabo un proyecto para mejorar la imagen del vecindario a través del “enverdecimiento”, que implicaba la participación de voluntarios/as internacionales.<sup>4</sup>

### Proceso de institucionalización de la política

El municipio planea extender la experiencia del GAL a otras zonas de la ciudad en las que se prevén planes de rehabilitación. Durante el desarrollo del plan de acción local, el GAL formó parte de una red que permitió intercambios de prácticas y experiencias con otros GAL de Polonia y de Europa entre las ciudades que participaban en el programa URBACT. Después de la finalización del programa URBACT, el GAL de Breslavia planea continuar los intercambios con otras jurisdicciones de Europa para familiarizarse con diferentes metodologías para abordar la participación pública relacionada con la rehabilitación urbana.<sup>5</sup>

### Financiamiento

El desarrollo del programa de rehabilitación del vecindario ha recibido el apoyo de diferentes niveles institucionales y cuenta con una combinación de programas y financiamiento. Una de las fuentes de financiación más constante ha sido el programa operacional regional (POR) para el voivodato de Baja Silesia que permite cofinanciación para proyectos de revitalización. El POR ha sido aprobado por la Comisión Europea, y Breslavia es la única ciudad mencionada explícitamente en el POR de Baja Silesia bajo la prioridad 9: ciudades (renovación de zonas urbanas degradadas de Baja Silesia). Se han destinado el 9,45 % de los fondos FEDER de esta prioridad a Breslavia.

El programa de las “100 Casas de Vecindario” del municipio de Breslavia es un plan de financiación que sufraga los costes de renovación de edificios catalogados hasta un 80%, pero el financiamiento solo puede proporcionarse a los propietarios de los edificios catalogados, y no a los propietarios de todos los edificios que fueron construidos bajo el régimen comunista tras la Segunda Guerra Mundial. Si la ciudad es la propietaria única de una casa, toda la inversión la financia la ciudad; si la casa es de propiedad privada parcial o totalmente, la ciudad aporta una parte de los costes de renovación. Hace unos años, las autoridades locales crearon una unidad especial (actualmente transformada en una empresa independiente llamada Agencia para el Desarrollo de la Aglomeración Urbana de Breslavia) que proporciona ayuda a grandes inversores. La agencia ha tenido excelentes experiencias a la hora de atraer inversores a la ciudad y a las otras autoridades locales de la aglomeración de Breslavia. La creación de cada GAL y su primer período de actividades se financia parcialmente a través del programa europeo URBACT II (Política de cohesión europea 2007-2013), que otorga a la ciudad una cantidad de 7.000 € para gestionar el GAL. El propio municipio aporta financiamiento adicional, pero no se dispone de información sobre la cantidad exacta.

<sup>4</sup> <http://nadodrzerevitalization.wordpress.com/>.

<sup>5</sup> Véase la sección “Principales resultados y logros”.#

### Principales resultados y logros

En otoño de 2010, un informe sobre los resultados logrados a través del proceso de planificación participativa y la creación del GAL aportó los siguientes resultados y consideraciones. El principal logro es la creación de un GAL que prevé una presencia constante de múltiples partes interesadas participantes en el proceso de toma de decisiones de la rehabilitación del distrito de Nadodrze. El GAL trabaja en distintos ámbitos: en el vecindario, asegurando la presencia continua de múltiples partes interesadas participantes en el proceso de toma de decisiones de la rehabilitación del distrito de Nadodrze; en la ciudad, como plan piloto para otros planes de regeneración de la ciudad; en el ámbito internacional, puesto que el GAL participó en organizar intercambios con otras jurisdicciones de Europa para familiarizarse con diferentes metodologías para tratar la participación pública relacionada con la rehabilitación urbana. El municipio declara que no hay experiencias previas de formas institucionalizadas de planificación participativa. En este sentido, la presencia del programa europeo URBACT fomentó este tipo de enfoque, que también se sustentaba con la colaboración de la región que representa la autoridad general de la financiación europea. De hecho, la autoridad general, que se ha implicado como institución supralocal en el desarrollo del plan de acción local a través del trabajo del GAL, ahora apoya el desarrollo del proyecto de rehabilitación a través de propuestas de financiación adicional. El GAL todavía funciona tras la finalización del programa europeo y nuevos socios se han unido al grupo, como la universidad, habitantes y otras asociaciones socioculturales. El GAL URBACT se reúne bimestralmente con unos 20-25 participantes. El trabajo recibe la supervisión y el apoyo de un grupo de funcionarios municipales, lo que asegura la coproducción del plan de acción local con todos los actores participantes. El grupo también informa de los progresos y los resultados del GAL a la red europea URBAMECO y, por lo tanto, su papel es unir e intercambiar el trabajo que se realiza localmente con la labor que llevan a cabo otras ciudades de Europa que persiguen objetivos similares.

En el momento de redactar el informe, los aspectos financieros del plan resultante del trabajo del GAL estaban pendientes de aprobación en los próximos meses. Los primeros pasos del plan de acción local se han implantado a través de las siguientes acciones:

- Solicitud de fondos: el proyecto de un centro de desarrollo profesional;
- Inicio de un programa con estudiantes de la universidad artística relativo al embellecimientos de escaparates de tiendas de la ruta comercial;
- Competencia de las ONG locales para gestionar el Punto de Información sobre Rehabilitación Urbana (el Infopunkt se ha activado recientemente);
- Continuación de la consulta social con ciudadanos/as a través de iniciativas socioculturales;
- Modificación de uno de los documentos estratégicos para permitir que artistas y artesanos accedan a alquileres baratos de espacios del vecindario.

### Principales obstáculos

El municipio es la fuente principal de información y durante la primera fase del programa (que se ocupaba de establecer un GAL) informó de que no hubo conflictos porque los/las residentes acogen favorablemente el proyecto de rehabilitación. No obstante, no hay datos sobre



entrevistas cualitativas o encuestas de residentes que confirmen esta afirmación. El principal obstáculo con el que se ha enfrentado hasta ahora la autoridad local es la fragmentación de la propiedad en la zona y las dificultades para ajustarse y llegar a los/las diferentes propietarios/as e inquilinos/as. En el caso de la propiedad municipal, la decisión municipal de restaurar o destruir locales está en sus manos.

La zona está habitada por muchas personas que viven en condiciones precarias, incluyendo a familias con ingresos bajos, jubilados/as y ancianos/as. La situación geográfica del distrito, su cercanía con una estación de autobús y de ferrocarril y con el centro y la calidad de la arquitectura son valores que destacan la rehabilitación de la zona. Extraoficialmente, se ha dicho que cada vez hay más gente de clase media que va a vivir a la zona debido al interés creciente en esta zona, y los estudiantes que vivían allí debido a los alquileres baratos se están mudando a otras partes de la ciudad. No hay medidas concretas para prevenir el fenómeno de aburguesamiento excepto el control de los alquileres que ejerce el municipio para los espacios dedicados a las artes y los oficios.

### **Evaluación general**

Esta política es la primera experiencia de proceso de planificación participativa estructurado llevada a cabo por el municipio de Breslavia. Con el transcurso de los años, el barrio de Nadodrze ha sido testigo de varias iniciativas socioculturales que implican a los/las habitantes y especialmente a las minorías étnicas que viven en la zona. Las ONG se han encargado de la gestión de manera voluntaria y como tercera parte ejecutiva para el municipio en la mayoría de estos proyectos. Pero es con la oportunidad de elaborar un borrador de plan de acción local social y medioambiental integrado económicamente en el marco del programa europeo que estas iniciativas se conectan de nuevo sinérgicamente alrededor de un objetivo común para ser parte de un documento de planificación institucional. El valor añadido de este enfoque es el intento de organizar desde cero la participación horizontal de los actores locales, en un contexto nuevo para este tipo de interacción, y en la vinculación de sus resultados con el ámbito municipal, regional y europeo.

Esta práctica se dirige a un barrio que ha sido escenario a regañadientes de un lento proceso de desinversión y decadencia, pero que pudo albergar a algunas de las comunidades más pobres de la ciudad porque ofrecía una vida asequible. El proceso de rehabilitación es sin duda deseable debido a los múltiples niveles de carencias en la zona (véase el apartado de "Contexto social"), pero el plan de rehabilitación es la máxima prioridad de la planificación municipal debido a su situación geográfica estratégica para el posterior desarrollo económico y turístico del centro de la ciudad (por ejemplo, el proyecto de artes y oficios del barrio y el fortalecimiento del papel de la estación de ferrocarril situada en Nadodrze). De la misma manera, la convergencia de otros programas de rehabilitación y la concomitancia con el Campeonato de Europa de fútbol de 2012 han hecho de esta zona un lugar perfecto para la renovación.

El verdadero reto es cómo orquestar y mantener el trabajo de la participación de múltiples partes interesadas a través del GAL europeo y cómo sacar partido de las oportunidades ofrecidas por la modernización económica, asegurando a la vez una calidad de vida alta pero asequible para los/las habitantes reales que desean residir en Nadodrze.

### Replicabilidad y adaptación de la política en otros contextos

Aunque se tiene en cuenta que el nivel de innovación de esta política debería referirse estrictamente a las condiciones y el contexto en que se desarrolla, se pueden extraer algunas lecciones para la política en los siguientes aspectos principales:

- La capacidad de la autoridad municipal de unir diferentes fuentes de financiación que se dirigen a un proyecto común para un enfoque con la intención de implicar a los/las habitantes desde el inicio.
- La implicación de la fundación y de ONG locales que ya han trabajado en esta área concediéndoles la responsabilidad de liderar y coordinar el proceso participativo, básicamente trabajando como mediadores entre el municipio y los/las habitantes.
- La capitalización de recursos locales como las habilidades y las competencias que suponen las artes y los oficios practicados en la zona para basarse en ellos hacia el desarrollo económico local, apoyando a la vez la presencia de artesanos/as en el barrio manteniendo alquileres baratos para los talleres.
- La implicación de escuelas locales de la zona, con talleres y proyectos multimedia relativos al desarrollo futuro del barrio. Se han utilizado materiales infantiles en la consulta pública para animar el debate sobre el plan de rehabilitación.
- El intento de institucionalizar la creación y la actividad del GAL en los procesos de rehabilitación de otras zonas de la ciudad, aunque esta intención no se ha verificado en la práctica.

### RESUMEN

Este caso muestra la introducción de prácticas participativas en programas de rehabilitación de un barrio deprimido en el contexto de la reorganización gubernamental de la Polonia poscomunista. Desde la década de 1990, la reforma democrática del gobierno local concede más poder a las administraciones locales, aunque una gestión limitada de los fondos a menudo pone en peligro su capacidad de intervención. En los últimos años, fondos europeos estructurales y las pautas de la política se han convertido en un importante apoyo de la rehabilitación urbana y el desarrollo.

En 2009, el municipio de Breslavia elaboró el borrador de un programa de desarrollo urbano integrado en diferentes fases, y seleccionó la zona de Nadodrze como proyecto piloto. El proyecto piloto se ha llevado a cabo en el marco de la red URBAMECO, que aborda la modernización económica de zonas urbanas deprimidas en el marco del programa europeo URBACT II (Política europea de cohesión 2007-2013). Este programa internacional fomenta el intercambio de prácticas y apoya el desarrollo de políticas sostenibles e integradas definiendo un plan de acción local, lo que requiere enfoques de planificación participativa.

Breslavia es la cuarta ciudad más poblada del país, la capital de la gran región de Baja Silesia y la sede de la provincia. Es una ciudad con una rica herencia europea, que ha formado parte en diferentes épocas históricas de Polonia, Bohemia, Austria, Prusia, y Alemania. El objeto de la política es el barrio de Nadodrze, una zona que abarca 16 km<sup>2</sup> y tiene una población de más de

130.000 habitantes, entre ellos una comunidad gitana relativamente integrada, la mayor de Breslavia. La tasa de desempleo es muy alta y el nivel de ingresos medio de la población local, muy bajo, lo que pone a sus habitantes en riesgo de exclusión socioeconómica. La implantación de la revitalización urbana ha recibido el apoyo de fondos municipales, regionales y, en el caso de Nadodrze, europeos. A través del programa URBACT, el municipio está comprometido a redactar un borrador de plan de acción local como resultado de un proceso participativo. El plan de acción local es una política integrada que se centrará en una estrategia de desarrollo comercial para las artes y los oficios y los servicios y una ruta turística que irá acompañada de la renovación de casas de vecindad junto con políticas inclusivas socialmente. En el ámbito de la ciudad, hay otros programas que también unen esfuerzos hacia el mismo objetivo de renovación de Nadodrze: “100 Casas de Vecindad” es un programa de la ciudad de Breslavia para apoyar la restauración de edificios catalogados de la ciudad. Otro centro de atención de las actividades locales es la Eurocopa de fútbol de 2012 de la que será sede la ciudad de Breslavia, que se utiliza como palanca para la renovación urbana. En el ámbito del vecindario, las autoridades locales aplican una estrategia llamada “Emprendimiento como Alternativa a la Exclusión”, por medio de la cual se transforman varias calles degradadas de la zona del antiguo suburbio de Oder en atractivos centros turísticos y económicos. A lo largo de todo el proceso de planificación de la revitalización, la revitalización económica ha estado acompañada de varios proyectos cuyo objetivo era enfatizar y valorar los recursos locales y las habilidades presentes en el vecindario, tales como las artes y los oficios. Los principales agentes que gestionan la política son las autoridades municipales en colaboración con la autoridad general para el FEDER, el Banco Europeo de Inversiones, la fundación Dom Pokoju y el Klub Pod Kolumnami (un centro cultural de Nadodrze activo desde la década de 1960). Las actividades participativas han sido coordinadas por el municipio y por algunas ONG, como la fundación Dom Pokoju, especialmente activa en la zona a través de diferentes iniciativas con los/las niños/as gitanos/as de la escuela local, en el mapeo de las artes y los oficios existentes con adolescentes a través de recursos multimedia interactivos, etc. La fundación constituye un modo de llegar a la población local que potencialmente formará el grupo de apoyo local (GAL) en el marco del programa europeo URBACT, que tenía cerca de 20-25 miembros que se reunían regularmente en el centro municipal del vecindario a lo largo del programa. Antes de crear el GAL, el municipio lanzó tres fases de consulta ciudadana de mayo de 2008 a enero de 2009, que supusieron la creación de tres subgrupos temáticos relacionados con asuntos sociales, culturales y económicos. Durante el desarrollo del plan de acción local, el GAL formó parte de una red que permitía intercambios de prácticas y experiencias con otros GAL de Polonia y Europa entre las ciudades participantes en el programa URBACT. El principal logro del proceso es la creación de un GAL. El GAL opera en el ámbito del barrio asegurando la presencia continuada de múltiples partes interesadas participantes en el proceso de toma de decisiones de la rehabilitación del distrito de Nadodrze; en el ámbito de la ciudad, como plan piloto para otros planes de rehabilitación de la ciudad; y en el ámbito internacional, puesto que el GAL implicado en organizar intercambios con otras jurisdicciones de Europa se familiariza con diferentes metodologías para tratar la participación pública relativa a la renovación urbana. Entre los obstáculos de la política están: (1) la falta de información accesible sobre la calidad de los procesos participativos y sobre las opiniones de la población local y (2) los riesgos de aburguesamiento y distanciamiento de la población desfavorecida derivados del proceso de renovación o un acceso desigual a los nuevos servicios e infraestructuras de la zona, lo que no se evita de manera clara. El verdadero reto es cómo orquestar y mantener el trabajo de múltiples partes interesadas iniciado a través del GAL europeo y cómo sacar partido de las

oportunidades que ofrece la renovación económica, asegurando a la vez un nivel de vida alto pero asequible para los habitantes reales que quieren residir en Nadodrze.

#### Para más información

Malgorzata Golak  
Especialista jefa, Oficina de Desarrollo Económico  
Municipio de Breslavia  
Plac Nowy Targ 1/8  
50141 Breslavia  
Región de Baja Silesia  
Polonia

Teléfono: 0048-71-7777829

Fax: 0048-71-7777289

Correo electrónico: malgorzata.golak@um.wroc.pl

Página web del municipio de Breslavia: [www.wroclaw.pl](http://www.wroclaw.pl)

#### Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Tif: + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

#### Agradecimientos y créditos

Este caso fue investigado en 2009 y redactado en 2010 por la Dra. Laura Colini, investigadora en estudios urbanos, afiliada a la Universidad Bauhaus (Weimar, Alemania) y experta del programa URBACT II. El caso se desarrolló bajo la supervisión del Dr. Giovanni Allegretti, del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal). La Dra. Colini agradece a la población del municipio de Breslavia su compromiso durante el programa URBACT II FTP y al Dr. Allegretti su ánimo para redactar este estudio de caso.

#### Referencias bibliográficas

- Bafoil, F., 2010 (March), *Regionalization and decentralization in a comparative perspective Eastern Europe and Poland*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Colini, L., 2009 (February), *Support for City Report on Wrocklaw*, URBACT II.
- Colini, L., 2009 (October), *URBAMECO Final report*, URBACT II.
- Colini, L., 2009, *Survey for the URBACT II Annual Conference*, Stockholm.
- Froessler, D., 2008, *URBAMECO Baseline Study*, URBACT II.



- Lewicka, M., 2008 (September), Place attachment, place identity, and place memory: Restoring the forgotten city past. *Journal of Environmental Psychology* 28(3): 209-231.
- Lois González, Rubén Camilo, 2006, *Urban changes in different scales: Systems and structures*, International Geographical Union Commission 'Monitoring Cities of Tomorrow' Annual Meeting. Santiago de Compostela, Spain: University of Santiago de Compostela.
- UNDP, 1999, *Decentralized government programme: Releasing local private enterprise through municipal strategies in Poland*. [http://mirror.undp.org/magnet/Docs/dec/Case\\_Studies/](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/dec/Case_Studies/)
- Van Kempen R., Vermeulen M., & Baan, A., 2005, *Urban issues and urban policies in the new EU countries*, Aldershot: Ashgate.

**Páginas web**

- Blog about the revitalization of Nadodrze: <http://nadodrzerevitalization.wordpress.com/>
- Dom Pokojou Foundation: <http://www.mladiinfo.com/2009/12/15/ngo-%E2%80%93-inspired-evolution/>
- Mapping 'Old Professions' Programme: <http://ginacezawody.org/>
- Video about Nadrodze: <http://vimeo.com/16781070>

