

Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?

Michael PARKINSON CBE

Liverpool University.

RESUMEN: En 2014 los responsables políticos de muchos países se enfrentan a la cuestión de cuál es la mejor forma de ejecutar la regeneración urbana integrada en un periodo de austeridad económica y financiera. Pero no hay nada nuevo bajo el sol. Esta pregunta se ha realizado muchas veces en muchos países durante las dos últimas décadas. No obstante, ahora es muy importante en el ámbito europeo ya que las propuestas de la Comisión Europea para el periodo de programación de 2014 a 2020 subrayan su intención de hacer un mayor esfuerzo para promover los programas urbanos en el futuro. No obstante, los buenos resultados de las políticas y fondos europeos y si aportan valor añadido dependerá de la forma en que los Estados miembros los utilicen. El presente artículo explora las expectativas de éxito. Pregunta qué sabemos sobre las dificultades de ejecutar la regeneración urbana integrada ¿Cuál ha sido la experiencia en otros países? ¿Cuáles son los mensajes clave del pasado que deberían guiar a los responsables políticos en el futuro? El objetivo de este artículo es responder a las siguientes cinco preguntas ¿Qué es la regeneración urbana integrada? ¿Qué método funciona a la hora de ejecutarla? ¿Cuáles son los mensajes políticos clave para el futuro? ¿Cuáles son las repercusiones para la Comisión Europea? ¿Cuáles son las repercusiones para España?

DESCRIPTORES: Regeneración urbana integrada. Unión Europea. España.

1. Introducción

En 2014 los responsables políticos de muchos países se enfrentan a la cuestión de cuál es la mejor forma de llevar a cabo la regeneración urbana integrada en un periodo de austeridad económica y financiera.

Pero no hay nada nuevo bajo el sol. Esta pregunta se ha realizado muchas veces en muchos países durante las dos últimas décadas. No obstante, ahora es muy importante en el ámbito europeo ya que las propuestas de la Comisión Europea para el periodo de programación de 2014 a 2020 subrayan su intención

Recibido: 13.01.2014
Correo electrónico: michael.parkinson@liverpool.ac.uk

de hacer un mayor esfuerzo para promover la política urbanística en el futuro. Una serie de propuestas exigirán que se utilicen, como mínimo, un 5% de los Fondos Estructurales, en desarrollo urbanístico y se hará un mayor esfuerzo para sacar provecho de la experiencia política de los últimos años. Las noticias son buenas. La Comisión ha vacilado en su apoyo a la política urbanística durante 20 años desde la iniciativa URBAN, en ocasiones presionando, en ocasiones alejándose de ese compromiso. (PARKINSON, 2007). Es bueno que el equilibrio de las fuerzas políticas en Europa, en la que el Parlamento juega un papel principal, signifique que la importancia de las ciudades y la política de regeneración urbana se hayan reconocido una vez más.

No obstante, los buenos resultados de las políticas y fondos europeos y si aportan valor añadido dependerá de la forma en que los Estados miembros los utilicen. Y ya hemos estado en esta situación antes. Así que, ¿qué sabemos sobre las dificultades de ejecutar la regeneración urbana integrada? ¿Cuál ha sido la experiencia en otros países? ¿Cuáles son los mensajes clave del pasado que deberían guiar a los responsables políticos en el futuro? El objetivo de este artículo es responder a estas preguntas. Intentará dar respuesta a cinco preguntas:

- ¿Qué es la regeneración urbana integrada?
- ¿Qué método funciona a la hora de ejecutarla?
- ¿Cuáles son los mensajes políticos clave para el futuro?
- ¿Cuáles son las repercusiones para la Comisión Europea?
- ¿Cuáles son las repercusiones para España?

2. ¿Qué es la regeneración urbana integrada?

Las políticas urbanas nacionales han existido de distintas formas en muchos países desde la década de 1970. No obstante, su alcance, naturaleza y recursos se han ampliado enormemente a medida que los distintos gobiernos han dado diferentes respuestas a un conjunto de preguntas recurrentes sobre las políticas en las ciudades (PARKINSON, 1996). Entre dichas preguntas se encuentran las siguientes:

- ¿Cuál es el objetivo de las políticas urbanas: los problemas de la ciudad interior o las oportunidades urbanas de mayor alcance?

- Las políticas ¿deberían centrarse en factores económicos, sociales, físicos o medioambientales, o en una combinación de los cuatro?
- Las necesidades sociales u oportunidades económicas ¿determinan las prioridades y el flujo de los recursos nacionales hacia las ciudades?
- La competencia y las asociaciones ¿son formas de reforzar o excluir mutuamente la ejecución de las políticas urbanas?
- ¿Cuál es la mejor combinación de intervención pública, privada y de la comunidad?
- ¿Cuál es el mejor método de ejecutar las políticas urbanas: los cambios estructurales o los procesos de mejora?
- ¿Cuál es el equilibrio adecuado de facultades y recursos entre el gobierno nacional y local?
- ¿Cuál es el mejor ámbito espacial para abordar las cuestiones urbanas: vecindario, ciudad, ciudad-región o región?
- ¿Cuál es la mejor combinación de iniciativas de política especial y programas principales?
- ¿Cómo puede el gobierno crear un método integrado para las ciudades?

Los diversos gobiernos en toda Europa han dado diversas respuestas en diversas ocasiones. En ciertos momentos, el objetivo de la política se ha definido de forma limitada, por ejemplo, determinados grupos sociales o zonas limitadas «excluidas» dentro de las ciudades. Pero también se ha reconocido que la dificultad es más generalizada y que afecta a muchos grupos que no están confinados en determinadas zonas de las ciudades. En otros momentos, una visión patológica del «problema del centro» ha puesto de relieve las deficiencias individuales de los residentes urbanos. En otras ocasiones, la política ha reconocido de forma más clara las causas estructurales de su exclusión. En ocasiones, la existencia de la necesidad se ha considerado suficiente para justificar una respuesta de la política. En otros momentos, el potencial económico se ha utilizado como justificación para el gasto público. En ocasiones se ha asumido que una única entidad (las autoridades locales, el gobierno nacional, el sector público, el sector privado) podría abordar el problema. En otras se ha reconocido más claramente la necesidad de asociarse. En ocasiones, se ha asumido que las ciudades preocupan a un único organismo gubernamental y en otras se ha reconocido la importancia de otros organismos. En momentos clave se ha dado un papel destacado a la «comunidad» y en otros ha tenido que quedar relegada a un segundo plano. (PARKINSON, 1996).

2.1. ¿Qué es la regeneración urbana?

No es fácil definir el concepto de regeneración (PARKINSON, 1996). El término ha sido utilizado de diversas formas, y ha tenido diversos significados para diversas personas en momentos diferentes. En ocasiones se ha definido como *aportaciones* normativas, los recursos invertidos en el proceso de regeneración: dinero, tiempo, personas. En ocasiones se ha definido como los *resultados* de la inversión: viviendas construidas, programas de formación ofrecidos, empleos creados, carreteras construidas y terrenos recuperados. En otras ocasiones se ha definido como los *efectos* de dicha inversión: las mejoras o los cambios económicos, sociales y medioambientales que esa inversión ha provocado en la zona urbana. En ocasiones se ha interpretado como el proceso de maximizar la contribución de diferentes interlocutores, como la comunidad o los sectores privados, a la regeneración.

En la regeneración participan muchos actores diferentes en muchas áreas de la política y tiene lugar en diferentes ámbitos espaciales. Puede ser improvisada o cuidadosamente planificada. Puede ser generada por el mercado o financiada públicamente. Puede estar dirigida al sector público, al privado o a la comunidad o a una combinación de los mismos que actúan de forma conjunta. La regeneración describió proyectos emblemáticos de prestigio internacional así como pequeños programas de auto-ayuda centrados en la comunidad. Incluye diversos programas económicos, físicos o sociales desde la creación de pequeñas empresas o programas educativos y formativos, hasta proyectos de infraestructuras físicas relevantes o mejoras medioambientales, o la reducción de la delincuencia, o la mejora de las viviendas y la prestación de servicios a la comunidad. La regeneración puede tener lugar en diversos ámbitos espaciales, en el ámbito nacional, regional, de la ciudad o de los vecindarios. Puede tener como objetivo a varios grupos: la juventud, las minorías étnicas, los desempleados de larga duración, los discapacitados y grupos de tenencia de viviendas. (PARKINSON, 1996)

2.2. Cambios en la definición de regeneración

La regeneración surgió como una respuesta al cambio económico en Europa. ROBERTS & SYKES'S (2000) la definen como:

«Visión y acción global e integrada que conduce a la resolución de los problemas urbanos y que tiene por objeto lograr una mejora duradera de la situación económica, física, social y medioambiental de una zona que ha sido objeto de cambio» (*op cit:* 22).

Las interpretaciones anteriores de regeneración se referían únicamente a la ejecución de regeneración física en lugar de a resultados de mayor alcance. No obstante, con el tiempo, el concepto de regeneración se ha ampliado.

Como reflejo de los cambios más amplios en la economía y la creciente importancia de las capacidades, las definiciones más recientes de regeneración tienden a centrarse tanto en las personas como en los lugares. Por ejemplo, el Ministerio de Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido describió los objetivos de la regeneración como:

- La consecución de cambios a largo plazo en una zona localizada;
- La mejora del rendimiento económico;
- Hacer que los lugares sean más atractivos para los residentes y las empresas;
- Romper los ciclos de pobreza;
- Permitir que todos puedan aprovecharse de las oportunidades económicas; y
- Promover el desarrollo sostenible y una mayor igualdad. (CLG, 2009).

2.3. ¿Cuáles son los principios claves de la RUI (regeneración urbana integrada)?

Existe un consenso cada vez mayor sobre cuáles son los elementos clave de una estrategia de regeneración urbana integrada (PARKINSON, 1996). En el mejor de los casos dicha estrategia:

Visión y Estrategia

- contará con una visión y estrategia claramente articuladas;
- especificará la forma en que sus mecanismos y recursos seleccionados ayudarán a conseguir su visión a largo plazo.

Prioridades

- identificará e integrará de forma clara, las diversas prioridades económicas, medioambientales y sociales de la estrategia de regeneración.

Objetivo

- identificará a los beneficiarios objetivo de la estrategia y las formas en las que estos se beneficiarán de la misma.

Recursos

- identificará el nivel de recursos públicos, privados y de la comunidad que se comprometerán durante periodos de tiempo específicos;
- identificará los principios por los cuales se asignarán los recursos públicos, por ejemplo, necesidad social frente a oportunidad económica.

Integración de Políticas y Participantes

- especificará la función y la contribución que los interlocutores públicos, privados y de la comunidad realizarán con respecto a la regeneración.
- integrará las políticas, actividades y recursos de dichos interlocutores en una estrategia integral;
- vinculará las políticas de regeneración explícitas con programas generales de mayor alcance en materia de vivienda, educación, salud y financiación local que constituyen la estrategia urbana implícita.

Objetivos espaciales

- especificará los objetivos espaciales de la estrategia: nacional, regional, de la ciudad o de la vecindad;
- integrará las políticas de los interlocutores en diferentes ámbitos espaciales: instituciones europeas, gobiernos nacionales, autoridades regionales y locales, agrupaciones de vecinos.

Periodos

- establecerá un compromiso a largo plazo adecuado a la naturaleza de las dificultades urbanas;
- especificará la relación entre objetivos a corto, medio y largo plazo;
- especificará una estrategia de salida y de sucesión para garantizar que la política sea sostenible.

Seguimiento y evaluación

- establecerá condiciones básicas en términos económicos, sociales y físicos antes de la

- intervención política para permitir una evaluación de los cambios a lo largo del tiempo;
- tendrá resultados claros identificables y mensurables;
- contará con hitos de evolución acordados;
- controlará los resultados de la estrategia y evaluará sus repercusiones.

Sin embargo, estos objetivos de regeneración son muy típicos, ideales y ambiciosos. En el siguiente apartado revisaremos las pruebas del grado de éxito con que los diferentes países de Europa han llevado a cabo la regeneración en la práctica.

3. ¿Qué funciona en la regeneración urbana integrada y en el desarrollo urbano?

En mi trabajo en ciudades y países europeos establecí algunos factores de éxito claves de la política urbana y de la regeneración urbana. (PARKINSON, 2007). Por ejemplo, en términos de desarrollo urbano definido de forma más amplia, en lugar de regeneración urbana de forma más específica, identifiqué los siguientes factores críticos.

Las políticas nacionales son cruciales para el éxito

El primer punto es que la política nacional y regional reviste una especial relevancia en el rendimiento de las ciudades. Muchos gobiernos nacionales se interesan por las ciudades, y las dotan de recursos y de facultades. El modelo difiere según el país. Francia, los Países Bajos y Finlandia cuentan con estrategias nacionales potentes y coherentes con respecto a las ciudades. En España y Alemania, el gobierno nacional no ha tenido tanta importancia y sí la han tenido las políticas de los gobiernos regionales. No obstante, el hecho es que los niveles superiores del gobierno se han dado cuenta de la necesidad de centrar su atención en las ciudades y están invirtiendo en ellas.

El sector público es crucial para el éxito

Un segundo mensaje generalizado es que la inversión y participación del sector público ha sido crucial para el éxito a largo plazo de la mayoría de las ciudades de más éxito. En Francia, el estado ha descentralizado muchas instituciones de lo cual Lyon, por ejemplo, se ha beneficiado. Ha realizado una fuerte inver-

sión en infraestructuras de transporte. Respaldo los polos de competitividad. En Finlandia, la política del gobierno nacional fue crucial en el renacimiento extraordinario de Helsinki, que pasó de ser un caso perdido en términos económicos a convertirse en una de las ciudades europeas de mayor éxito en los quince años desde principio de la década de los 1990 y hasta la actualidad. El gobierno del estado de Baviera tuvo una enorme importancia realizando la inversión en infraestructuras y capital humano que ha apuntalado el renacimiento del ave fénix a partir de las cenizas de Munich desde la Segunda Guerra Mundial. Los diferentes gobiernos de los Países Bajos también han invertido enormemente en las ciudades principales. El sector privado es esencial para fomentar la competitividad. No obstante, la experiencia europea es que el sector público debe facilitar la inversión básica y asumir el riesgo inicial, a lo que el sector privado en ocasiones es reacio.

La competitividad económica y la cohesión social son complementarias no contradictorias

Un tercer mensaje general es que en todas las ciudades y países existe una preocupación por equilibrar la competitividad económica con la cohesión social; en otras palabras, garantizar que los beneficios del éxito no solo llegan a los que ya son privilegiados. Muchos líderes no los ven como objetivos mutuamente excluyentes, sino que se refuerzan mutuamente. El caso de Helsinki es especialmente revelador. Después del colapso de su economía tradicional a principios de la década de los 90, el gobierno nacional y los dirigentes de la ciudad trazaron una estrategia nueva basada en las tecnologías de la información con un alto nivel añadido. No obstante, una parte crucial de dicha estrategia consistió en continuar invirtiendo en su estado de bienestar, especialmente en la educación. El estado de bienestar se vio prácticamente como el primer pilar de su estrategia de competitividad. Y el gobierno nacional no recortó la inversión en educación durante la crisis de la década de los 90 sino que vio en ella una posible solución y no la causa de la crisis.

El equilibrio entre el Gobierno nacional y las ciudades es crucial

Un cuarto mensaje general es que las relaciones entre los diferentes niveles del gobierno son cruciales. Aunque la posición es diferente según el país, hay tres características notables. La primera tendencia consiste en des-

centralizar facultades del gobierno nacional al gobierno regional y local. La segunda consiste en fomentar relaciones entre el gobierno nacional y local que se basen en objetivos más contractuales en lugar de en objetivos más específicos. La tercera es que, normalmente, las ciudades con éxito tienen facultades y recursos financieros significativos.

Cuestiones de liderazgo

Un quinto mensaje general trata sobre la importancia del liderazgo. Mi trabajo en ciudades europeas resaltó el papel crucial que los líderes desempeñan en fomentar la competitividad de la ciudad. Pero el liderazgo tiene diversas formas. Con frecuencia, se trata tanto de los individuos como de sus organizaciones. Empresarios, líderes universitarios y alcaldes se encuentran entre los actores principales.

Son más importantes las actitudes que los instrumentos

Hay un mensaje de mayor envergadura sobre el éxito económico y las raíces institucionales del mismo. Las ciudades con éxito han alcanzado dicho éxito de diversas formas. Ciertamente, no hay un instrumento único que explique su rendimiento. El mensaje clave es que son sus actitudes emprendedoras, en lugar de instrumentos específicos, las que marcan la diferencia. Eso es lo que tienen en común las ciudades con éxito.

El largo plazo es crucial

La experiencia europea señala además, que el éxito urbano es un proceso y un objetivo a largo plazo. La inversión tangible e intangible en infraestructuras y las relaciones entre las instituciones y los individuos tienen que alimentarse a largo plazo. No se puede esperar que el éxito sea inmediato. La longevidad de las relaciones institucionales es crucial para su éxito.

Más allá del renacimiento hacia la competitividad

Las estrategias contrastadas de Helsinki y Barcelona en los últimos años ponen de relieve otra cuestión importante acerca de la regeneración y la competitividad. En la década de los 1990, la estrategia de Barcelona consistió, en esencia, en la regeneración urbana. Se centró en infraestructuras, el entorno físico, el centro

de la ciudad, la costa, proyectos de prestigio como las Olimpiadas y el turismo urbano. Esta estrategia tuvo un éxito enorme. No obstante, en los últimos años Barcelona ha reconocido los límites de dicha estrategia que la dejó con un PIB relativamente bajo y unas relaciones laborales limitadas entre la ciudad y las universidades. Ha adoptado una estrategia diferente a fin de incrementar la competitividad de la ciudad, centrándose en el sector quinario, fomentando la innovación e intentando que las universidades participen en el futuro de la ciudad. Esta estrategia con un alto valor añadido ha sido la que Helsinki ha adoptado con buenos resultados centrándose en las universidades, en la innovación y en las redes sociales y en la que se ha apoyado su espectacular renacimiento económico.

Trabajar a una escala mayor

La experiencia de muchas ciudades subraya además la necesidad de las ciudades de trabajar con fronteras más amplias, que reflejen de forma más precisa la economía real de la región en la que está la ciudad en lugar de las fronteras administrativas más limitadas de la ciudad municipal. Esto se refleja de forma evidente en Helsinki, por ejemplo, que ha formado un amplio organismo metropolitano para ejecutar la innovación, en Lyon que ha dotado al organismo del «Grand Lyon» con la responsabilidad de la ejecución económica, en Barcelona que ha introducido una planificación estratégica que incluye el área metropolitana y en Munich donde la región ha tenido un papel fundamental en fomentar la creación de redes entre las universidades, el sector privado y la ciudad de Munich más allá de los estrechas fronteras de la ciudad.

El talento y la calidad del lugar son más importantes para los emplazamientos de éxito que los incentivos financieros

La experiencia de las diferentes ciudades reforzó además la importancia de la calidad del lugar como un rasgo de la competitividad económica, aunque resulte difícil medir de forma precisa sus repercusiones. Munich cuenta con ventajas de ubicación, lo que ayuda a atraer mano de obra cualificada y con talento. Lyon ha realizado un enorme esfuerzo con muy buenos resultados para dinamizar el centro de la ciudad y, en particular, desarrollar su estrategia de iluminación y el festival de la luz para atraer a los turistas, pero también a los inversores comerciales y a los empresarios. Y de Lyon proviene

el mensaje más potente de calidad de un lugar como medio de retener a empresas y a empleados potencialmente móviles y respaldar su estrategia de grupo, en lugar de conceder incentivos financieros para las empresas que tuvieron una relevancia mucho menos significativa.

3.1. Regeneración urbana integrada: factores críticos para su éxito

Modelos diferentes y cambiantes

La regeneración urbana integrada es un objetivo en constante movimiento. Muchos países han utilizado iniciativas específicas durante las dos décadas anteriores. No obstante, como se indica en el listado a continuación estas no se persiguen a largo plazo durante el tiempo suficiente para hacer que tengan buenos resultados. Por ejemplo, ninguna de las iniciativas que se mencionan a continuación (muchas de las cuales tuvieron cierto éxito) existen en la actualidad: City Challenge, SRB, NDC, UDCS, LSP, URC, CDC-Reino Unido; Contrat de Ville-Francia; Kvarterloft-Dinamarca; Area based Partnership-Irlanda; URBAN-Europa.

¿Cuáles son los principios claves que sustentan la RIU?

La RIU tiene los siguientes objetivos:

- Mejorar la integración de la política vertical entre los gobiernos nacionales, regionales y locales.
- Mejorar la integración de la política horizontal entre los sectores públicos, privados y de la comunidad.
- Vincular los programas gubernamentales generales a programas urbanos territoriales.
- Vincular los objetivos económicos, sociales y medioambientales.
- Crear nuevos mecanismos de ejecución para lograr resultados sobre el terreno.
- Hacer que más interlocutores participen.

Existen voces que están en contra de este principio. Algunos afirman que: La RIU traslada los problemas de una zona a otra; no todas las personas excluidas viven en la zona en cuestión; la RIU crea una cultura de dependencia en la zona; la RIU discrimina con respecto a otras zonas; la solución a los problemas no es solo de la zona en concreto; los programas generales y los recursos tienen más importancia que los programas de urbanismo especiales.

Sin embargo, otras voces afirman que centrarse en una regeneración integrada teniendo en cuenta el lugar es adecuado porque: el lugar importa, la RUI puede abordar los fallos del mercado; puede incrementar el capital y la capacidad en la zona y en la comunidad; puede vincular el área excluida a una zona económica de mayor tamaño; puede integrar más fácilmente todos los niveles de políticas, la RUI puede tener una mayor repercusión porque está concentrada, tiene objetivos, es visible y está limitada en el tiempo. En mi opinión los segundos argumentos son más convincentes que los primeros. (PARKINSON, 1998).

¿Cuáles son los factores críticos para el éxito de la RIU?: la experiencia europea

Anteriormente afirmaba que la RUI tiene unos objetivos muy ambiciosos. La experiencia europea nos demuestra que es más fácil definir que ejecutar. Entre las dificultades políticas y de las políticas se encuentran las siguientes:

- generar apoyo político para el principio de la RUI y las iniciativas centradas en la zona;
- generar recursos institucionales y financieros a largo plazo para ellos;
- integrar las prioridades, políticas y programas de los organismos del gobierno central y local;
- adaptar las prioridades de los programas generales y de los organismos a las zonas excluidas;
- hacer que el sector privado participe en las decisiones políticas importantes y en la aplicación de las mismas;
- otorgar facultades a las comunidades;
- conseguir transparencia y responsabilidad para los mecanismos de asociación.

El grado de evolución alcanzado en diferentes países se ha visto afectado por diversos factores, como:

- el marco institucional nacional, especialmente los niveles de centralismo;
- la capacidad, contribución y compromiso de los sectores público, privado y de la comunidad;
- la naturaleza de las relaciones laborales entre los diferentes sectores;
- el equilibrio de poder entre los gobiernos centrales, regionales y locales;
- el nivel de asociación laboral entre los sectores público y privado;
- el grado de integración entre las estrategias económicas, sociales y físicas;

- el grado de respaldo político básico hacia el principio;
- el grado de trabajo entre los organismos gubernamentales.

Conseguir el apoyo político interdepartamental

La RUI exige que la colaboración de los organismos y que los recursos se adapten a las comunidades excluidas. Estos objetivos no se han alcanzado fácilmente. La especialización funcional y los propios intereses políticos de los organismos han demostrado ser difíciles de romper en todas partes. Todos los gobiernos nacionales han reconocido la necesidad de centrarse en esta cuestión de forma explícita y han creado grupos de trabajo con distintos organismos de políticos y funcionarios. En general, lo más útil es recibir apoyo a nivel parlamentario o desde la oficina del Primer Ministro. No obstante, la dificultad en todos los países consiste en conseguir un compromiso constante por parte de los organismos y un cambio en las actitudes, las prioridades y el comportamiento.

Se ha avanzado en muchas de esas áreas. No obstante, en todas ellas queda mucho por hacer antes de que se superen esas dificultades institucionales. No es fácil resolver esas dificultades administrativas y políticas y hay que ser conscientes de que se trata de un proceso continuo. En muchos países y ciudades europeas garantizar apoyo financiero y político a largo plazo para iniciativas especiales, lograr que los distintos organismos colaboren, adaptar programas y recursos principales, conseguir el equilibrio adecuado entre iniciativas territoriales y respuestas estratégicas a nivel de aglomeración urbana, alentar a las partes, animar a que el sector privado participe y dotar de facultades a las comunidades son ambiciosos objetivos en materia de política urbana. Pero se está demostrando que no es fácil alcanzarlos. España no está sola ante las dificultades a las que se enfrenta.

¿Qué funciona en Europa?

Hay pruebas fehacientes en la anterior década y en muchos países diferentes que demuestran que es más fácil conseguir la RUI si existe:

- apoyo del gobierno nacional para la RUI;
- un líder político local comprometido;
- una autoridad local bien gestionada;

- un buen equipo ejecutivo;
- una buena gestión del rendimiento;
- tiempo para que la iniciativa se desarrolle.

¿Qué ha funcionado para la iniciativa URBAN?

URBAN fue el ejemplo más significativo de RUI adoptado en Europa. Se ha abandonado en los actuales Fondos Estructurales, pero en esencia, se está recreando mediante los cambios propuestos a dichos fondos ¿Cuál fue la experiencia de la iniciativa URBAN? Tuvo mejores resultados cuando:

- combinó los programas existentes;
- hubo sinergias entre los proyectos individuales;
- la comunidad la gestionó y la ejecutó;
- tuvo sistemas de gestión integrados y sencillos;
- hubo cooperación entre los interlocutores;
- contó con un sólido liderazgo administrativo y político.

Pero URBAN no funcionó donde:

- la comunidad local no se comprometió lo suficiente;
- los procedimientos y la documentación se complicaron demasiado;
- el sector privado no participó ni se comprometió.

El balance: ¿Cuáles han sido los factores más importantes para el éxito?

Para que la RUI tenga buenos resultados hace falta:

- un líder visionario en la ciudad, asociaciones eficientes y un método estratégico para la regeneración urbana;
- un compromiso seguro de gasto institucional generalizado para la regeneración de los vecindarios;
- fuertes vínculos entre las estrategias económicas regionales y la regeneración de los vecindarios;
- flujos de financiación coordinados y consultas con las comunidades;
- un fuerte liderazgo nacional en materia de regeneración urbana que garantice: la cooperación de las instituciones clave; una mayor integración política a nivel de los vecindarios, un control eficiente y la difusión de las buenas prácticas. (PARKINSON, 2004).

4. ¿Y ahora qué? ¿Cuáles son las claves principales para el desarrollo urbano y la regeneración futuros?

La formulación de políticas de las ciudades no puede seguir confinándose a un solo organismo o al nivel territorial del gobierno. Los sectores público, privado y de la comunidad deben comprometerse en la formulación y ejecución de políticas con buenos resultados. Del mismo modo, no solo un ámbito gubernamental es plenamente responsable del destino de las ciudades. Es una responsabilidad compartida. Los gobiernos nacionales, los gobiernos regionales y los gobiernos locales tienen su parte de responsabilidad. Inevitablemente, la división particular de las responsabilidades es diferente según el país. No obstante, la responsabilidad es compartida. Esto pone de relieve el hecho de que los principios políticos indicados anteriormente no se aplican a un solo interlocutor o a un solo nivel del gobierno. Se aplican a las ciudades, las regiones y a los gobiernos nacionales. Diversas ciudades y países han tenido diversos niveles de éxito al aplicarlas. La dificultad consiste en que, más interlocutores y gobiernos los alcancen con éxito.

La experiencia de la década anterior ha generado un conjunto de principios comunes sobre las formas en que las políticas deberían priorizarse, diseñarse, dotarse de recursos y aplicarse. Existe un núcleo de buenas prácticas basado en las políticas y experiencias locales, nacionales y europeas en el que apoyarse. Algunos de los principios son estratégicos, otros son más operativos. Mi revisión (PARKINSON, 2012a) de la experiencia de diversos lugares, políticas y proyectos en toda Europa sugiere que los principios claves de las políticas urbanas con éxito son los siguientes:

Prioridades de la política urbana

- *La política debería centrarse en la competitividad económica, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental para conseguir un desarrollo equilibrado.* Con frecuencia, las políticas se han centrado en unos objetivos u otros. La experiencia es que no se debe hacer así. La política debe centrarse en las oportunidades y las necesidades al mismo tiempo para que las ciudades obtengan buenos resultados.
- *Las políticas deberían reconocer que la calidad de vida y los buenos resultados econó-*

micos revisten la misma importancia cuando las personas eligen el lugar en el que quieren vivir. Esto se traduce en una preocupación tanto por el ámbito privado como en el público y por la calidad de los servicios ofrecidos frente a simplemente las oportunidades económicas que se ofrecen.

- *Las ciudades y los vecindarios deben convertirse en un lugar que se elige y en el que se establecen relaciones y no en un lugar en el que se está a la fuerza y excluyente.* El atractivo de muchas ciudades ha disminuido para personas con opciones económicas y sociales. Con frecuencia, se han convertido en lugares en los que las personas con oportunidades reales tienen que vivir. Las ciudades con éxito siguen siendo atractivas o se convierten en atractivas para una combinación de personas y comunidades más ricas desde el punto de vista económico y social.
- *Las ciudades son una fuerte importante de identidad, cultura y relaciones entre las comunidades y las culturas.* Las ciudades son algo más que mercados económicos. Pueden fomentar la integración social, el compromiso de la comunidad y el reconocimiento cultural. Esto apunta a un conjunto más amplio de objetivos de las políticas que simplemente el económico.

Mecanismos para el éxito de la política urbana

- *Las políticas para el desarrollo económico, social y medioambiental de las zonas urbanas deberían integrarse y no tratarse de forma independiente.*
- *La política urbana debe respaldar tanto a los lugares como a las personas. Las políticas que respaldan a las personas y a los lugares no deben excluirse mutuamente.* Es posible y conveniente contar con estrategias que se centren en las necesidades individuales y también en las infraestructuras sociales y físicas que hagan a las ciudades atractivas a largo plazo.
- *Las políticas urbanas deberían adoptar una estrategia integrada y reconocer los vínculos entre las políticas de vivienda, educación, transporte, seguridad, salud y bienestar en lugar de tratarlas de forma independiente.* Los problemas urbanos no se dividen en especializaciones funcionales. Es importante que las políticas no se segreguen en dichas especializaciones. Los gobiernos nacionales, regionales y locales tienen que poner solución al problema de hacer que las organizaciones sean flexibles y estén integradas.

- *Los programas y los recursos generales de los organismos gubernamentales, además de las iniciativas urbanas especiales son muy importantes para las ciudades.* Muchos gobiernos han elaborado programas de urbanismo especiales para zonas en concreto o en sectores de las políticas en concreto. Estos son importantes, pero cada vez más se reconoce que son los recursos y las políticas de los programas generales del gobierno para todos los servicios que afectan a las ciudades: vivienda, educación, transporte, seguridad social y seguridad, los que marcan la diferencia entre el éxito y el fracaso de una ciudad. Las políticas y los organismos que los ejecutan tienen que estar comprometidos con las zonas urbanas para conseguir buenos resultados.
- *Las ciudades y las políticas urbanas deben de contar con apoyo a largo plazo en lugar de con intervenciones a corto plazo.* Con frecuencia, los experimentos de las políticas urbanas están limitados por el tiempo. Sin embargo, los problemas urbanos son de largo plazo. El hecho es que las políticas tienen que contar con respaldo durante un periodo de varios años si quieren marcar una diferencia en las zonas urbanas. Afrontar los problemas urbanos es una carrera de fondo, no un *sprint*. No hay atajos.
- *Las políticas deberían compensar el liderazgo de arriba por parte del gobierno nacional con el liderazgo y el compromiso de abajo por parte de la comunidad y de los interlocutores locales.* El gobierno tiene que ofrecer liderazgo estratégico, visión y compromiso a largo plazo con el desarrollo sostenible. Pero el compromiso total de los ciudadanos y las comunidades es fundamental para que la potestad y la aplicación del desarrollo urbano sostenible consigan buenos resultados.
- *El gobierno debería suscribir acuerdos a largo plazo entre los diferentes interlocutores y niveles de gobierno, que se centre en los resultados de las políticas en lugar de en aportaciones de políticas a corto plazo.* Cada vez con mayor frecuencia los gobiernos reconocen que tienen que colaborar a largo plazo con los interlocutores. Reconocen la importancia de centrarse en los resultados de las intervenciones en lugar de controlar las contribuciones de los interlocutores locales y regionales. Cada vez con mayor frecuencia, los acuerdos contractuales en los que se aclaran y se acuerdan las responsabilidades por los resultados y las sanciones e incentivos adecuados para ellos, pero en los que los interlocutores locales tienen libertad para determinar la mejor forma de ejecutarlos son mejores que los intentos de los gobiernos

nacionales por intentar controlar a los interlocutores locales.

Comprometer a todos los interesados

- *Deberían fomentarse las asociaciones que comprometen por igual a los sectores público, privado y de la comunidad.* Las asociaciones son convenientes pero difíciles de mantener. Los distintos interlocutores cuentan con recursos distintos. Con frecuencia, los distintos interlocutores tienen intereses distintos. No obstante, las políticas con buenos resultados requieren la contribución de los gobiernos, de la comunidad y del sector privado si quieren tener éxito. Con frecuencia, esto requiere que el gobierno fomente y facilite de forma activa el compromiso de la comunidad y de los sectores privados. Concretamente, el compromiso de la «comunidad» en las políticas urbanas puede aportar tanto legitimidad como eficacia a las intervenciones del gobierno. Pero, con frecuencia, los grupos comunitarios carecen de los recursos con los que cuentan los interlocutores más potentes y de ahí que deban otorgarse facultades y apoyo a dichos interlocutores.
- *Los mecanismos de asociación que comprometen a diversas partes interesadas deben equilibrarse con la responsabilidad política democrática.* Las asociaciones pueden ejecutar muchos proyectos. Pero, normalmente los interlocutores son designados y no elegidos. No obstante, los gobiernos electos, tanto los locales como los regionales, tienen responsabilidades democráticas. La formulación de políticas tiene que garantizar que la inclusión de los interlocutores no relegue el elemento democrático de la toma de decisiones.

Conseguir el equilibrio espacial adecuado

- *Deberían fomentarse planteamientos territorial en el que zonas concretas de oportunidades o necesidades en las ciudades reciban una atención concentrada.* Hay pruebas de que la concentración prolongada de recursos y la atención a zonas definidas atentamente pueden marcar la diferencia con respecto a sus perspectivas económicas y sociales. La concentración de recursos en lugar de la realización de múltiples actividades incoherentes funciona.
- *Las políticas deberían adoptar una concentración territorial amplia que vincule las dificultades sociales a las que hay que hacer*

frente a nivel de vecindario con la economía subregional o metropolitana de mayor envergadura, en la que a menudo se generan los problemas. Los problemas de las zonas deprimidas no pueden solucionarse en términos de oportunidades dentro de dichas zonas. Muchos residentes tienen que acceder al empleo en zonas más amplias. Así que las políticas basadas en los vecindarios tienen que estar vinculadas a procesos económicos regionales de mayor envergadura.

- *Debería fomentarse la cooperación económica e institucional entre las zonas urbanas y regionales.* Los intereses de las ciudades y las regiones están interrelacionados. No obstante, con frecuencia, los sistemas y las instituciones dedicados a la formulación de políticas no reconocen este hecho. Tienen que fomentarse las relaciones y/o instituciones que, como mínimo, fomenten la colaboración y no el conflicto entre las ciudades y regiones.
- *Debería fomentarse la colaboración de las redes y funcional entre las ciudades y los modelos policéntricos de desarrollo.* Del mismo modo que los intereses de las ciudades y regiones son interdependientes, también lo son los intereses de las ciudades de pequeño y mediano tamaño en las regiones. Las ciudades y la región obtienen beneficios cuando los intereses de ciudades de mayor y menor tamaño se reconcilian y no cuando las ciudades de mayor tamaño dominan la formulación de las políticas y la toma de decisiones. Debería buscarse un equilibrio entre el desarrollo policéntrico equilibrado en lugar del dominio funcional del más grande. Esto exige la colaboración y la creación de redes en lugar de que las tomas de decisiones sean jerárquicas o centralizadas.

Animar las buenas prácticas, aprendizaje y capacidades políticas

- *La necesidad de aprender de la experiencia y de las buenas prácticas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.* Hay gran cantidad de buenas prácticas. Resulta absurdo reinventar la rueda.
- *La necesidad de evaluar las políticas con auditorías sólidas de las políticas y los lugares, puntos de referencia socioeconómicos fiables, recopilación sistemática de inteligencia y revisiones de los efectos independientes.* Cada vez con mayor frecuencia, las buenas políticas urbanas integran la valoración y la evaluación de las iniciativas de las políticas en el proceso desde el principio, por lo que es posible saber lo que ha ido bien y lo que

no ha ido bien y lo que se debería y no se debería volver a hacer en el futuro.

- *La necesidad de mejorar las habilidades y capacidades de los profesionales, políticos, interlocutores de la comunidad y el sector privado que participan en la gestión de la ciudad. En el análisis final, la calidad de las políticas depende mucho de las cualidades de los responsables políticos.* Las dificultades asociadas a la formulación de políticas que tengan buenos resultados exigen unas capacidades y aptitudes particulares. Cada vez con mayor frecuencia, los responsables políticos se dan cuenta de que dichas capacidades tienen que fomentarse de forma sistemática con profesionales de la política nuevos y que ya existían. Esto hará que se tengan que establecer nuevas relaciones entre los interlocutores en la escena urbana y posiblemente nuevos acuerdos institucionales.

5. ¿Cuál es el papel futuro de la Comisión Europea?

Ya he comentado que el compromiso político de la Comisión con respecto a la política urbanística ha sufrido altibajos durante los últimos 20 años. En estos momentos parece que de nuevo vuelve a ir en aumento. Pero la Comisión no debe cejar en su empeño. Durante los últimos 20 años la Comisión ha desempeñado un papel cada vez mayor por intentar aumentar la competitividad económica de las ciudades reduciendo al mismo tiempo la exclusión social en ellas. Su política se ha ampliado y ha profundizado para confrontar la compleja combinación de oportunidades y problemas a los que se enfrentan las diversas ciudades europeas. En concreto, durante la pasada década ha fomentado y alentado los principios de la gobernanza a varios niveles y de desarrollo económico integrado y basado en el lugar. No obstante, la UE todavía tiene que incrementar las dimensiones espaciales centradas en el lugar y territoriales de sus políticas si tiene que ejecutar sus ambiciones sociales y políticas de mayor alcance.

Europa 2020 es el contexto político crítico que señala tres objetivos claros: crecimiento inteligente, integrador y sostenible. Sus objetivos son: incrementar el empleo hasta el 75%; invertir el 3% del PIB en I+D; reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 20%; incrementar la proporción de personas con estudios de nivel terciario hasta el 40% y reducir en un 25% la cantidad de personas en situación de pobreza. Estos ambiciosos objetivos

pueden ser o no ser realistas dado el rendimiento actual de muchas regiones. No obstante, las ciudades son puntos de apoyo potenciales para hacerlos realidad. Pero no queda claro si la política de la Comisión está todavía lo suficientemente centrada en el programa económico localizado. En concreto, que Europa 2020 no tenga un objetivo territorial lo suficientemente explícito y que no localice sus objetivos o medidas de inversión en lugares concretos. Esta cuestión se subrayó en la revisión de la Agenda Territorial 2020 en la que se afirmó que, a pesar de haber obtenido varios éxitos, la UE necesitaba: una coordinación más efectiva de las distintas políticas, agentes y mecanismos de planificación; compartir los conocimientos territoriales; formatos de gobernanza multinivel más sofisticados y mayor integración de la dimensión territorial dentro de las diversas políticas públicas a nivel local, regional, nacional y de la UE. (PARKINSON, 2012b).

¿Por qué interviene y se preocupa la Comisión?

Como dejó claro la DG Regio en «Fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa», los fondos de la UE han respaldado de forma explícita la intervención a nivel urbano por diversos motivos (EU, 2009):

- Las ciudades y las áreas metropolitanas son el motor del crecimiento económico, y en ellas se concentra la mayor parte de los puestos de trabajo y juegan un papel clave como centros de innovación y de la economía del conocimiento.
- Se encuentran en la primera línea de batalla en la lucha por la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental.
- Las regiones europeas se ven enormemente beneficiadas por el gran potencial que tienen las ciudades para aumentar la competitividad y el empleo.
- El desarrollo de las zonas urbanas desfavorecidas puede incrementar el potencial económico, ya que contribuye a crear un entorno más atractivo para las inversiones de las empresas.

Como afirma EUROCITIES, estas justificaciones pueden complementarse con otras tres:

- Los principales problemas de la competitividad y cohesión europeas se ganarán o se perderán en las ciudades europeas.
- Abordar estos problemas y estas cuestiones a nivel local afectará a toda la UE de forma

demostrable y tiene un claro valor añadido para la UE.

- Unirse a la inversión a nivel local puede aportar sinergias reales que tendrán efectos multiplicadores sobre la financiación y las consecuencias de los proyectos.

Pero, a pesar de este reconocimiento de la importante función de las ciudades y a pesar de su dimensión territorial implícita, el documento estratégico clave del futuro de Europa, Europa 2020 (EU, 2010) no cuenta con un objetivo territorial lo suficientemente explícito. No localiza sus objetivos o medidas de inversión en lugares concretos. Esto limitará las posibilidades de que Europa 2020 alcance sus muy ambiciosos objetivos. No obstante, las repercusiones territoriales directas de Europa 2020 se han puesto de relieve en la Agenda Territorial 2020 que se aprobó en 2011.

La AT (Agenda Territorial) 2020 es un documento fundamental en el que se indican de forma clara cuáles son los problemas territoriales y políticos que la UE debe solucionar si quiere crear una Europa con éxito. Su evaluación de los problemas territoriales a los que se enfrenta Europa y que los responsables políticos en materia de urbanismo tienen que abordar son los siguientes:

- más exposición a la globalización y cambios estructurales causados por la crisis económica global;
- aumento de la integración de la UE y la creciente interdependencia de las regiones;
- los distintos problemas demográficos y sociales a los que se enfrenta Europa, especialmente la segregación de los grupos vulnerables;
- cambio climático y riesgos medioambientales con consecuencias distintas en cada zona;
- problemas energéticos que cobran importancia y amenazan la competitividad regional;
- pérdida de patrimonio natural, paisajístico y cultural vulnerable.

Muchos de estos problemas son de naturaleza urbana.

El documento deja claro además que, a pesar de la larga historia de intervenciones por parte de la UE y a pesar de que ha tenido ciertos éxitos, todavía quedan algunos puntos débiles significativos en la formulación de políticas a nivel europeo. Se enfatizó que la política de la UE necesitaba:

- una coordinación más efectiva de distintas políticas, agentes y mecanismos de planifi-

cación, así como crear y compartir los conocimientos territoriales;

- formatos de gobernanza multinivel más sofisticados para gestionar distintos territorios funcionales y garantizar la contribución integrada de los interlocutores locales, regionales, nacionales y europeos;
- coordinación vertical y horizontal entre órganos decisorios a distintos niveles y políticas relacionadas con los sectores;
- un planteamiento más estratégico para fomentar la cohesión territorial;
- debería aceptarse un mayor reconocimiento de los diversos intereses y perspectivas de los diferentes ámbitos de gobernanza tanto en el proceso de aplicación como en el de supervisión de la estrategia Europa 2020.

En concreto, a la política de cohesión le hacía falta:

- mecanismos de refuerzo que puedan garantizar la coordinación territorial de sus intervenciones;
- mejorar la dimensión territorial de todas las fases de la actividades de programación estratégica, evaluación y supervisión;
- más programas y proyectos integrados que tengan en cuenta los territorios;
- planteamientos de financiación más integradores;
- más planteamientos experimentales para un desarrollo local integrado;
- más participación por parte de los agentes regionales y locales en el proceso de programación;
- compartir de forma más amplia las buenas prácticas.

Gobernanza multinivel y desarrollo en un territorio más amplio

La AT 2020 subrayó un importante aspecto de la política urbana que cada vez cobra mayor importancia: la creación de una gobernanza a escala de forma que los responsables políticos tomen las decisiones adecuadas para las economías urbanas funcionales y no según las fronteras administrativas del gobierno local. Las políticas urbanas del futuro se enfrentarán al cada vez más arduo problema de establecer la relación adecuada entre las zonas urbanas y sus zonas circundantes. Muchos ámbitos de gobierno en toda Europa están intentando crear una gobernanza territorial más sofisticada. Reconocen que las fronteras administrativas de las ciudades no se corresponden con las realidades económicas actuales.

Cada vez se hacen más esfuerzos por crear relaciones institucionales subregionales de forma que las ciudades y sus regiones circundantes puedan colaborar de forma más eficiente, en parte para gestionar cuestiones internas: desarrollo económico, infraestructuras físicas, capital humano, cuestiones de transporte y en parte para publicitar sus regiones externamente. No obstante, todavía hay problemas que resolver para que haya una colaboración de éxito entre las ciudades y las subregiones.

La crisis económica y financiera hace más urgente este reto político

La importancia de dichas cuestiones se ha puesto de relieve por la magnitud de los problemas económicos y financieros a los que hacen frente los gobiernos de todos los niveles en Europa a causa de la recesión global. La recesión y los problemas fiscales están influyendo de forma significativa en el futuro y en el rendimiento de las ciudades de toda Europa. En la década anterior, como resultado del alto rendimiento de las economías nacionales y la inversión considerable en recursos públicos, las ciudades de muchos países mejoraron su rendimiento económico y contribuyeron al crecimiento del bienestar económico nacional. Dichas condiciones no se darán durante los siguientes diez años. Existe el riesgo de que los problemas económicos y fiscales y de que la competencia por los escasos recursos tanto del sector privado como del público supongan un enorme problema para los muchos territorios y comunidades que ya son vulnerables desde el punto de vista económico y de que se fomente un modelo de desarrollo territorial desequilibrado en toda Europa dentro de las regiones y las ciudades.

Pero deben crearse otros que sean más adecuados a los tiempos de mayor incertidumbre. Por ejemplo, los modelos de desarrollo y las prácticas y principios políticos que florecieron durante los años del crecimiento económico tendrán que adaptarse para tener en cuenta los problemas económicos, sociales y políticos y la realidad de que hay menos recursos públicos en todos los ámbitos gubernamentales durante los próximos años. Habrá que pasar de un modelo de desarrollo basado en las subvenciones públicas a otro en el que las asociaciones público-privadas, la innovadora ingeniería económica, una mayor cantidad de reciclaje de fondos mediante mecanismos destinados a tal fin con el sector

público asuman mayores riesgos pero también obtengan mayores recompensas.

La crisis financiera es importante por dos razones. En primer lugar, muchos problemas subyacentes desde el punto de vista económico y social de las ciudades, que habían permanecido ocultos por el crecimiento económico de la década anterior se han revelado y exagerado a causa de la crisis. Los problemas de exclusión social, económica y financiera han aumentado de forma drástica, especialmente entre los grupos más vulnerables; minorías étnicas, inmigrantes, jóvenes desempleados, personas sin estudios. La necesidad de políticas de desarrollo urbano de éxito será incluso mayor en el futuro porque la magnitud de los problemas será mayor. Europa tendrá que hacer que sus zonas urbanas sean más competitivas y más integradoras para que florezcan en la economía global.

En segundo lugar, la falta de dinero público implicará que todos los gobiernos tendrán que hacer más con menos y tendrán que encontrar la forma más efectiva y eficiente de hacer frente a sus problemas. Las buenas prácticas sobre lo que funciona y lo que no funciona serán más significativas porque los gobiernos se mostrarán reacios a gastar sus escasos recursos económicos a menos que vean claramente que van a comportar cambios importantes. Esto será cierto en todos los ámbitos. No obstante, dadas las posibles presiones en los presupuestos de la UE, el dilema podría ser peligroso en este punto. Así que las buenas prácticas, que hubieran sido convenientes en los años de crecimiento económico, serán absolutamente necesarias en los años de austeridad.

La fluidez del debate político refuerza la importancia de estas cuestiones

Además, aunque existe acuerdo con respecto a la importancia de los principios claves del desarrollo urbano integrado indicados en *Urban Acquis*, hay un menor grado de acuerdo sobre cuál es la mejor forma de aplicar dichos principios en el futuro y sobre quién debe aplicarlos. Hay menos acuerdo sobre la función exacta que la Comisión debe desempeñar en el futuro y sobre qué prioridades en materia de políticas debería adoptar. ¿Cuál debería ser el equilibrio justo entre competitividad, cohesión y sostenibilidad? ¿Cómo podrían las políticas fomentar la innovación, la flexibilidad y la asunción de riesgos? ¿Cuáles son las ventajas

de las iniciativas generales frente a las específicas? ¿Cuál debería ser el equilibrio justo de políticas entre oportunidades económicas o necesidades sociales? ¿En qué ámbitos espaciales deberían centrarse las políticas: el vecindario, la ciudad o la economía funcional y la región de la ciudad más amplias? ¿Cuál es la mejor manera de que las diversas direcciones generales se integren a nivel urbano para maximizar sus repercusiones?

Muchos de estos dilemas en materia de políticas se enumeraron en la conferencia de la DG Regio «20 años de apoyo al desarrollo urbano en Europa». Por ejemplo, DG Regio identificó los siguientes éxitos que se han conseguido al integrar las cuestiones urbanísticas que han tenido lugar en el periodo de 2006 a 2013:

- La UE ha obtenido buenos resultados en la difusión y apertura del desarrollo urbano integrado dentro de los programas de Políticas de Cohesión en toda Europa. La mitad de dichos programas incluían una dimensión urbana.
- Hubo un incremento significativo de recursos para el desarrollo urbano que pasó de 750 millones de euros en el periodo de 2000 a 2006 a 10 mil millones de euros en el periodo de 2007 a 2013.
- La introducción de Jesicca representó un cambio muy importante en el ámbito filosófico y estratégico, pasando de simplemente conceder ayudas a realizar estrategias de inversión pública, reciclado y a compartir los riesgos y las recompensas.

No obstante, DG Regio identificó también los siguientes puntos débiles:

- Las ciudades deberían participar de forma más activa en la elaboración y la gestión de los Programas Operativos. Había una necesidad de mejorar los mecanismos de gobernanza para que las ciudades fueran interlocutores de pleno derecho.
- Un principio clave de la iniciativa URBAN (participación a nivel local) se había perdido en parte a causa de la integración en el periodo de 2007 a 2013.
- Existió el riesgo de que los gobiernos volvieran a aplicar opciones políticas más sencillas basadas en los planteamientos sectoriales porque los programas integrados consumían tiempo y recursos.
- Hubo una pérdida de innovación y experimentación con la pérdida de URBAN y sus proyectos experimentales de organizaciones de base.

El balance de las Comisiones y la regeneración urbana

Teniendo en cuenta dichas cuestiones, resulta positivo que la Comisión parezca haber vuelto a tener apetito por reforzar la dimensión urbana de sus políticas. Pero, teniendo en cuenta también las limitaciones estructurales de la regeneración urbana integrada, la Comisión tiene que desarrollar todavía más el liderazgo y proporcionar mayor claridad y recursos en este ámbito. Debería hacer más por garantizar que el potencial económico de las ciudades de segundo nivel se reconoce en sus estrategias. Las regiones de las ciudades son fundamentales para la ejecución de sus objetivos estratégicos identificados en Europa 2020. En el futuro, deberá tomarse más en serio a las regiones de las ciudades, y a los líderes de las mismas. La política de la Comisión en materia de ciudades ha variado mucho en los últimos años y la importancia del programa económico localizado ha fluctuado bastante. En los últimos años, las cuestiones han perdido importancia en el programa de la Comisión y deberían volver a imponerse. La Comisión debería hacer más por garantizar que la contribución económica de las ciudades se reconoce en sus estrategias. El efecto territorial de todas las políticas de la Comisión, y no solo las de DG Regio, debería ser más explícito. Las políticas sectoriales de la Comisión deberían estar mejor integradas. La revisión propuesta de los Fondos Estructurales debería alentar este proceso. Resulta crucial que se aplique el planteamiento propuesto de Inversión Territorial Integrada y la propuesta de que, como mínimo el 5% de los fondos, deberían centrarse en las zonas urbanas.

No obstante, el problema fundamental reside en garantizar que no solo los recursos objetivos explícitos, sino que la totalidad de la financiación de la Comisión ayude a las ciudades de una forma más coherente de lo que lo ha hecho hasta este momento. En un periodo de austeridad, es fundamental que la Comisión reconozca la importancia de dichas ciudades. En primer lugar, no debería retroceder a políticas que consistan en concentrarse únicamente en zonas deprimidas desde el punto de vista social, sino que debería centrarse de forma más amplia en programas económicos localizados. En segundo lugar, no debería centrarse únicamente en una cantidad limitada de territorios que ya han tenido buenos resultados, sino que debería realizar mayores inversiones que sean una fuente de prosperidad económica a largo plazo a más lugares, más países y, por lo tanto, a Europa.

6. ¿Está preparada España para alcanzar los retos de la RUI?

En mi opinión, España tendrá que enfrentarse a una serie de problemas institucionales y políticos si quiere adoptar los principios de regeneración urbana integrada que he identificado en este artículo. (PARKINSON, 2012b). En resumen, son los siguientes:

Tradicionalmente, el país ha estado muy centralizado desde el punto de vista político, a pesar de que experimentó una descentralización parcial pero incompleta. La jerarquía urbana está dominada por Madrid. Muchas políticas nacionales parecen favorecer a la capital en detrimento de las otras ciudades.

El gobierno nacional está relativamente fragmentado y la integración entre los organismos gubernamentales y las políticas nacionales es limitada. El estado nacional tiene una capacidad limitada de promover el liderazgo en cuestiones urbanas, ya que gran parte de la responsabilidad recae en las regiones. No obstante, aún tiene una función importante. En primer lugar, influye en la distribución de las responsabilidades a través de la legislación. En segundo lugar, juega un papel fundamental en la financiación de una gran variedad de actividades de fomento económico a nivel local, metropolitano y regional. Además, es el responsable de crear y gestionar las comunicaciones e infraestructuras en el ámbito del transporte. También cuenta con ingentes recursos sobre los que puede decidir invertir en las ciudades o no.

Como hay pocas políticas urbanas nacionales explícitas, pero solo unos pocos programas y generalmente están orientados a ciertos sectores, no existen estructuras u organismos administrativos y técnicos a nivel del gobierno nacional responsables de las zonas urbanas. España tiene una situación muy diferente de países como el Reino Unido, Francia, los Países Bajos o incluso Italia. En la última década, los ministerios principales, que han desempeñado funciones en las «políticas urbanas» han sido los siguientes: el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Política Territorial y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El planteamiento enormemente descentralizado de España en el ámbito de la administración territorial también se refleja en la concentración de gasto subnacional a nivel del gobierno nacional. Las Comunidades Autónomas son responsables de casi el triple de los

gastos de los gobiernos locales. Las regiones han heredado muchas facultades y recursos. En primer lugar, poseen facultades legislativas. En segundo lugar, cuentan con responsabilidades exclusivas en muchos ámbitos de la política como el turismo, la planificación urbanística, la vivienda y los servicios sociales. En tercer lugar, comparten responsabilidades con el Estado en la administración y organización de su territorio y pueden establecer, abolir, modificar o unir municipios o decidir formas de cooperación entre ellos, el medio ambiente, la educación, la investigación, la salud, el fomento económico, las obras públicas y las infraestructuras. En cuarto lugar, poseen importantes recursos, que provienen en gran medida de sus propios ingresos fiscales que comparten con el gobierno nacional.

No obstante, a las autoridades locales y a las ciudades no se les han concedido facultades y recursos similares y muchas siguen siendo débiles y con pocas capacidades. Dado que el debate político en España se ha centrado en crear regiones de éxito, no se ha prestado mucha atención sobre la forma de crear autoridades locales de éxito ni a la colaboración entre las autoridades locales en el ámbito de las ciudades de las regiones. Cada vez hay un mayor liderazgo en el ámbito regional, pero sin los mecanismos institucionales necesarios para la coordinación entre los gobiernos nacional y regional.

La cultura de la política del antiguo estado centralizado se ha transferido al nivel regional, reproduciendo gran parte de las inercias, actitudes, organización y cultura política de la administración nacional, creando un alto nivel de fragmentación institucional. Esto explica en parte por qué la descentralización de la toma de decisiones no ha tenido los resultados positivos que se esperaban. Dicha fragmentación queda clara en la relación entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas y los Municipios y ha creado en el sistema un alto grado de complejidad, lentitud y debilidad.

España mantiene algunos valores culturales de un país rural lo que supone un problema para el desarrollo urbano integrado. Parece que falta la confianza política necesaria entre los diferentes niveles de gobierno.

¿Entonces cuál es el futuro?

Mi interpretación de los debates actuales sobre los programas y fondos de la UE en España me ha llevado a sacar las siguientes con-

clusiones. El proceso de toma de decisiones en España sobre los Fondos Estructurales está todavía muy centralizado. Tanto los planteamientos territoriales como sectoriales a los Fondos Estructurales podrían verse favorecidos en el futuro. Las preocupaciones sobre los recursos y la administración lideran el debate, en lugar de una visión o estrategia claras sobre la forma de utilizar los Fondos Europeos para mejorar las ciudades españolas a través de una formulación de políticas más integradora. Existe una gran preocupación sobre el hecho de que las regiones podrían tener un papel más visible en los debates y planificación futuros de los Fondos Estructurales, pero no las ciudades. Las ciudades están frustradas por su incapacidad de participar o influir en las decisiones sobre cómo se conformarán y aplicarán los futuros fondos estructurales.

Pero queda claro que hay una mayor experiencia, capacidad y evolución en materia de RUI a nivel de las ciudades. Dicha experiencia contradice directamente la opinión de que las ciudades carecían de la madurez o la capacidad para manejar estas cuestiones. Muchas ciudades españolas han estado haciendo cosas muy interesantes, reconocidas a nivel europeo, en el ámbito de la regeneración del centro de la ciudad y en estrategias medioambientales sostenibles que forman parte de los principios clave de la RUI. Queda mucho por hacer que puede que no se refleje lo suficiente en el planteamiento nacional a los futuros fondos de la UE. Este problema debe tratarse.

De forma más general, mi interpretación del debate político en España es que parece que el gobierno nacional suscriba la siguiente opinión de la gobernanza en España. En primer lugar, que es muy compleja lo que dificulta la elaboración de planteamientos integrados. En segundo lugar, que el país es inmaduro desde el punto de vista político, lo que dificulta el establecimiento de interrelaciones complejas. En tercer lugar, que los ayuntamientos carecen de la capacidad de ejecutar un desarrollo urbano integrado de éxito. Yo diría que esta versión estilizada es cierta en parte, pero que podrían extraerse diversas conclusiones. Los Fondos Estructurales deberían utilizarse para fomentar los cambios en dichas relaciones y procesos de toma de decisiones, de forma que sea más,

y no menos, probable que se adopten unos planteamientos más integradores en el futuro. Los fondos de la UE son relativamente modestos, pero no obstante, deberían utilizarse para incentivar y recompensar las buenas prácticas en lugar de respaldar los procesos y las prácticas ya existentes.

¿Qué tiene que pasar ahora?

La reflexión actual en el ámbito del gobierno nacional no reconoce de forma suficiente la necesidad de aplicar los principios clave de la RUI en los Fondos Estructurales para el periodo de 2014 a 2020. Debería haber un debate más sólido entre las dos partes que tuviera como resultado que dichos principios se integraran de forma más clara en el planteamiento. Debería incrementarse el diálogo con los otros organismos gubernamentales nacionales españoles cuyas políticas y actividades son relevantes para las ciudades y para la RUI. Debería realizarse un mayor esfuerzo para que las ciudades participaran en el debate sobre los principios, la selección de proyectos innovadores y la posible aplicación y administración de los fondos. Esto no debería esperar hasta que se tomen decisiones, sino que debería tener lugar en este mismo momento.

Hay una experiencia considerable de las cuestiones y los principios en algunas ciudades de España. Estas buenas prácticas deberían apreciarse y comunicarse de mejor forma en los diversos ámbitos gubernamentales en España. No obstante, también es cierto que hay importantes déficits de capacidad en muchas autoridades locales. Si las ciudades tienen que jugar un papel en el desarrollo y aplicación de la RUI en el futuro, muchas de ellas tendrán que contar con el apoyo del gobierno nacional y de la Comisión. Queda mucho por hacer. Los problemas no son sencillos. Pero como ha quedado claro en este artículo, España no está sola ante dichos problemas. Y la recompensa por solucionarlos con éxito es muy alta. Este es un momento crucial para que España de un paso adelante y aproveche los muchos éxitos que algunas de sus ciudades han alcanzado en la década anterior y para enfrentarse a los problemas de ejecutar una regeneración urbana integrada en un periodo de austeridad de forma positiva y con ambición.

7. Bibliografía

- CLG (2012): *Regeneration to enable Growth: A toolkit supporting community-led regeneration*, Department for Communities and Local Government, London.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *Promoting Sustainable Urban Development in Europe: Achievements and Opportunities*. European Commission, Directorate-General for Regional Policy.
- (2010): *Communication From The Commission: EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM(2010) 2020 final
- PARKINSON, M. (1996): *Strategic Responses to Area Regeneration*. Joseph Rowntree Foundation
- (1998): *Combating Social Exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe*. The Policy Press, 37 pp.
- (2005): «Local Strategies in a Global Economy: Lessons from Competitive Cities» in *Local Governance and the Drivers of Growth*: 135-174 OECD.
- (2008): *Make No Little Plans: Regenerating Liverpool City Centre*. Liverpool Vision, 69 pp.
- (2012): «Ciudades, políticas urbanas y Europa: ¿Hacia dónde vamos?» en Josep M. MONTANER & Joan SUBIRATS, *Repensar las políticas urbanas*:139-159.
- & al. (1996): *Public/Private/Community Partnerships in Local Government*, Local Government Management Board. 55 pp.
- (1996): *Regional Government in Britain: An Economic Solution?* Policy Press, 98 pp.
- (1996): *City Challenge: Interim National Evaluation*. HMSO, 193 pp.
- (1998): *Building Partnerships in the English Regions*. DETR, HMSO.
- (2000): *The State of English Cities*. DETR, HMSO, 55 pp.
- (2000): *Urban Regeneration Companies: A Process Evaluation*. DETR.
- (2006): *State of English Cities Report*, Volume I. (ODPM), HMSO, 276 pp.
- (2006): *State of English Cities Report*, Volume II. (ODPM), HMSO, 185 pp.
- (2007): *Messages for Competitive European Cities*. COMPETE Project, Interreg IIIC. 126 pp.
- (2009): *The Credit Crunch and Regeneration: Impact and Implications*, HMSO, 81 pp.
- (2010): *The Credit Crunch, Recession, Regeneration and The North: What's Happening, What's Working, What's Next?* The Northern Way, 100pp.
- (2012): *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*. ESPON, 622 pp.
- ROBERTS, P & H. SYKES (eds.) (2000): *Urban Regeneration*, Sage, London
- THORPE, K, (2013): «Compact City Policies in England», Presentation *KRIHS-OECD Seminar*, Seoul.
- WORK FOUNDATION (2011): *Past recessions: What Are the Lessons for Regeneration in Future?* Northern Way, Londres, 32 pp.