

La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español

Sonia DE GREGORIO HURTADO

Universidad Politécnica de Madrid.

RESUMEN: Hasta el presente la política urbana de la Unión Europea (UE) ha tenido su instrumento más específico en la Iniciativa Comunitaria URBAN, desarrollada durante dos periodos presupuestarios consecutivos de la Política de Cohesión (1994-1999, bajo el nombre de URBAN, y 2000-2006, bajo el nombre de URBAN II).

Su desarrollo en España, como en el resto de los Estados miembros, ha constituido una aportación a la práctica de la regeneración urbana cuyo alcance ha quedado determinado por la realidad del país, que ha actuado como marco circunstancial, limitando o favoreciendo la introducción del enfoque y los elementos metodológicos que caracterizaban esta Iniciativa Comunitaria. Desde esta constatación este trabajo analiza la contribución que URBAN ha hecho al escenario español de la regeneración urbana.

La investigación se ha desarrollado partiendo de la contextualización de URBAN en el marco de la política urbana de la UE, con el fin de caracterizarlo (entendiendo sus elementos metodológicos) y analizar, acto seguido, su aplicación en el caso español a través de un acercamiento general a los programas URBAN (1994-1999) y el desarrollo de estudios de caso relativos a los programas URBAN II. El análisis de los resultados alcanzados por los programas españoles, sin perder de vista el escenario general de la regeneración urbana en el país, ha permitido llegar a conclusiones sobre la aportación que esta Iniciativa Comunitaria ha hecho al contexto español y sobre las enseñanzas que deja su desarrollo. Las conclusiones a las que se ha llegado se proponen como una contribución a la reflexión actual sobre la continuación de la política urbana de la UE de cara al nuevo periodo presupuestario 2014-2020.

DESCRIPTORES: Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II. Regeneración urbana. Política urbanística. UE.

Recibido: 29.04.2013; Revisado: 28.10.2013.
Correo electrónico: sonia.degregorio@upm.es
La autora agradece los comentarios de los evaluadores anónimos para la mejora del artículo.
Este trabajo es resultado de la Tesis Doctoral de la autora, titulada *Políticas Urbanas de la Unión Europea desde*

la Perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España, dirigida por la Profesora Inés Sánchez de Madariaga. Fue leída en junio de 2012 en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

1. Introducción

En 1994 empezó a desarrollarse en España la Iniciativa Comunitaria URBAN¹. Esta fue lanzada ese año por la Comisión Europea en el contexto de un proceso en el que la Comunidad Económica Europea (a partir de 1992 Unión Europea —UE—) había empezado a dirigir su atención al medio urbano al reconocerle al mismo tiempo como un ámbito donde se concentraban en gran medida los ejes de desigualdad y declive socio-económico, que dificultaban el camino hacia la cohesión de los Estados miembros, y como un área de actuación donde los Fondos Estructurales encontraban problemas para operar a través de los programas comunitarios existentes, debido a lo heterogéneo y específico de los problemas que estaban presentes en las ciudades de los diferentes países. Ambos hechos contribuyeron en gran medida a la identificación durante los años ochenta y primeros años noventa por parte de distintos actores de la necesidad de lanzar una acción comunitaria dirigida a ayudar a las ciudades europeas a revitalizar sus barrios. Esta identificación, junto con la reflexión que se generó en torno al tema urbano en el seno de las instituciones europeas, a la visibilidad que el tema ganó con ello, y a la implicación y liderazgo de algunos actores que desempeñaron un papel clave dentro de las mismas, derivó en el lanzamiento de los Proyectos Piloto Urbanos (PPU) en 1989 y de la Iniciativa Comunitaria URBAN en 1994.

En el momento en el que URBAN llegó a los distintos países entonces integrados en la UE, en cada uno de ellos existía un escenario de actuación en el medio urbano degradado, derivado de su historia y su recorrido en el ámbito de las políticas urbanas. Algunos Estados habían desarrollado políticas específicas que en aquel momento presentaban distintos grados de madurez, mientras que otros, entre los que se encontraba España, no habían desarrollado acciones a escala nacional orientadas específicamente a afrontar los problemas de degradación de las ciudades. En el caso de nuestro país el pasado histórico reciente y la arquitectura institucional que tomó forma durante los primeros años de la Transición determinaron en gran medida el modo en el que

los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central empezaron a acometer los problemas de los barrios urbanos. Esta realidad constituyó el substrato sobre el que la Iniciativa Comunitaria URBAN empezó a implementarse en España a partir de 1994, determinando el modo en el que se desarrollaron los programas URBAN y los resultados que alcanzaron.

En este trabajo se analiza el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999) y su continuadora URBAN II (2000-2006), partiendo de la caracterización de esta metodología de regeneración urbana integrada y colaborativa propuesta por la Comisión Europea, con el fin de entender cuáles han sido las principales aportaciones que la misma ha hecho a la práctica de la regeneración urbana en el país. Para ello la primera parte del trabajo contextualiza el nacimiento de URBAN en el ámbito comunitario (y también en el contexto británico que, como se verá, ejerció una influencia relevante en la formalización de este instrumento), con el fin de profundizar a continuación en sus elementos definidores para la actuación sobre la ciudad degradada, poniendo de relieve que se trata de un instrumento integrado y colaborativo. La tercera parte del trabajo focaliza en el desarrollo de los programas URBAN y URBAN II en España². También se señalan los elementos de transformación debidos a URBAN que han aparecido en el marco español y que han trascendido el nivel local donde se han desarrollado los programas, al constatarse que la Iniciativa no sólo ha dado lugar a una transformación en los ámbitos urbanos donde operó, sino que (junto a otros elementos) ha ejercido una influencia que sobrepasa el nivel local, y se sitúa en la redefinición del enfoque hacia la regeneración urbana que ha sido adoptado por algunas Comunidades Autónomas y el Gobierno Central. La cuarta parte se centra en los resultados alcanzados por los programas y, en particular en los derivados de aplicar el enfoque colaborativo e integrado en el caso español. Las conclusiones que se recogen en el último apartado se proponen como contribución a la reflexión sobre las políticas urbanas de la Unión en el nuevo periodo presupuestario 2014-2020 que se está desarrollando en el momento presente y, en particular, a su trasposición al marco español.

¹ Con el fin de hacer el texto más fluido, a lo largo del mismo cuando se hable de la Iniciativa Comunitaria URBAN en general, sin la intención de hacer mención explícita a una de sus dos fases, se hará referencia a ella como URBAN. En caso contrario se introducirá una referencia en forma de fecha para indicar que se está hablando de la primera fase de la Iniciativa.

² Esta parte del trabajo se ha llevado a cabo sobre los resultados obtenidos a través del estudio de los programas desarrollados bajo URBAN y URBAN II en España. Se ha realizado mediante un acercamiento general a los

programas de ambas fases y el desarrollo de estudios de caso de todos los programas URBAN II (10). La diferencia metodológica en el análisis de las dos fases del programa se debe a dos motivos: Bajo URBAN se realizaron en España 29 programas. Este elevado número hizo inviable efectuar estudios de caso de todos ellos. El segundo motivo tiene que ver con la dificultad de acceder a una parte de la documentación relativa a los programas URBAN, debido al tiempo transcurrido desde que se cerró la primera fase de la Iniciativa, momento en el que se desarrolló esta parte del análisis.

2. El «método URBAN»: su origen y objetivos

2.1. La definición de un método de regeneración urbana de raíz británica para afrontar los problemas de los barrios degradados de la UE

Durante los años ochenta la concentración de muchos de los problemas comunitarios en las zonas urbanas (pobreza, desempleo, exclusión social, declive industrial, declive económico), sumada al hecho de que en ellas habitaba en torno al 80% de la población comunitaria, llevaron a las instituciones de la CEE a desarrollar una reflexión sobre la problemática del tema urbano y cómo esta podía ser atendida a través de instrumentos lanzados a nivel comunitario. Este proceso no fue lineal ni contó en todo momento con el mismo grado de vigor. A su mantenimiento en la agenda comunitaria contribuyó el interés que demostraron algunos actores externos al organigrama de la entonces CEE, como por ejemplo *Eurocities* y otras redes de ciudades que durante esos años se habían formalizado con el fin de hacer más visibles los problemas de los municipios frente a las instituciones europeas. También jugaron un papel relevante las propias ciudades a título individual y algunos actores dentro de las instituciones comunitarias, entre los que cabe destacar el entonces Presidente de la Comisión Jacques Delors, Bruce Millan (Comisario de Política Regional) y Marios Camhis (integrante de la DG Regio y responsable de las acciones innovadoras) (TORTOLA, 2013).

La necesidad de afrontar los problemas de degradación que presentaban las ciudades llevó a la CEE a realizar una reflexión sobre la conveniencia de adoptar un papel activo de apoyo a las ciudades en la que finalmente participaron los representantes de las principales instituciones comunitarias (REITER, 2008: 20). Dicha necesidad derivó en que en 1991, con ocasión de las negociaciones que estaban teniendo lugar en el marco del Tratado de la Unión (que culminarían en el Tratado de Maastricht), la Comisión propusiera introducir una modificación que permitiera hacer de la regeneración urbana un objetivo explícito de los Fondos Estructurales, como ya lo era el desarrollo regional. Esta propuesta no prosperó al no contar con el apoyo de los Estados miembros (PARKINSON, 2005: 13). A pesar de no haber conseguido este objetivo, el interés de la Comisión por el tema urbano siguió vi-

gente y reforzándose. En 1989 se habían lanzado los Proyectos Piloto Urbanos (PPU), el primer instrumento comunitario dirigido específicamente a la regeneración urbana, puesto en marcha sobre la experiencia de programas de desarrollo urbano integrado implementados en Belfast y Nápoles unos años antes (BACHTLER & TAYLOR, 1999). Los PPU constituyeron el primer instrumento que permitía a la CEE actuar de manera directa y específica contra la degradación de los barrios urbanos, atendiendo de modo integral a su problemática y basado en una metodología a aplicar a escala comunitaria. La CEE salvó el escollo de la falta de competencias para actuar en el medio urbano poniendo en marcha una política incentivadora no vinculante: para acceder a los recursos económicos a disposición los Estados miembros podían presentar voluntariamente programas que tenían que cumplir unas condiciones predeterminadas en cuanto a área elegible, metodología de actuación y medidas a implementar, capacidad de cofinanciación, duración, etc. Como se verá, este mismo *modus operandi* iba a ser utilizado pocos años después para lanzar URBAN.

También en estos años el *Informe Cheshire* (1988), en el que se evidenciaba que muchas ciudades europeas habían entrado en una dinámica de degradación, y el *Informe Parkinson* (1992), en el que además de otros temas se abordaba una revisión de los efectos que los Fondos Estructurales estaban teniendo en las áreas urbanas de los Estados miembros, incrementaron el interés de la Dirección General de Política Regional por promover la atención hacia las ciudades (PARKINSON, 2005: 13; VAN DE BERG & *al.*, 2004: 43). Entre otros extremos el Informe Parkinson contribuyó a la toma de conciencia respecto a la insuficiente eficacia de las actuaciones que se estaban desarrollando en el medio urbano a través de la política medioambiental (relativas al agua, al aire, al ruido y los residuos), pero también a través de acciones que tenían como objetivo preservar el legado arquitectónico y la riqueza cultural y artística de las ciudades, así como políticas sectoriales en ámbitos como el transporte, la energía y los asuntos sociales. La falta de coordinación de las actuaciones financiadas mermaba su eficacia para afrontar la degradación. Este hecho, junto al reconocimiento del papel que las ciudades jugaban dentro de la Comunidad y su rol clave en el proceso de cohesión entre los Estados miembros, explican el interés creciente que se dio por hacer converger las distintas políticas sectoriales, para llegar a constituir una estrategia común para las ciudades de Europa. Este interés tiene que

entenderse en paralelo a la reflexión que en el ámbito inglés había surgido durante los años ochenta del siglo xx en relación a la falta de integración y coordinación de las políticas y las iniciativas urbanas en el país (NOON & *al.*, 2000). No hay que olvidar el «liderazgo británico» por el que se caracterizó la Dirección General de Política Regional de la Comisión en ese periodo, que facilitó la entrada del *know how* que Reino Unido había venido acumulando en relación a la acción en el medio degradado desde los años sesenta en la reflexión de esta Dirección General de la Comisión.

Como se ha visto, basado en la presencia de un número relevante de actores y evidencias que apuntaban en una misma dirección, tomó forma el interés por dar lugar a una Iniciativa Comunitaria para las áreas urbanas. El interés fue trasladado a la Dirección General de Política Regional de la Comisión por parte de algunos miembros del Parlamento Europeo, lo que llevó a esta a encargar al *European Institute for Urban Affairs* dirigido por el Profesor Michael Parkinson que preparara, al iniciar la década de los noventa del siglo xx, una propuesta de Iniciativa Comunitaria dirigida a afrontar la degradación de los barrios de las ciudades europeas. Esta fue diseñada y presentada a la Dirección General de Política Regional, pero la idea de lanzar una Iniciativa Comunitaria dirigida a las zonas urbanas empezó a perder fuerza, de hecho no fue incluida en el documento de debate titulado *Libro Verde de las Iniciativas Comunitarias* de 1993 (COMISIÓN EUROPEA, 1993) en las que se presentaban las propuestas de Iniciativas Comunitarias a desarrollar en el periodo 1994-1999. Finalmente durante el proceso de consulta y debate de dicho Libro Verde (en el que participaron los Estados miembros, el Parlamento, el Comité Económico y Social, las autoridades regionales y locales, las asociaciones industriales y comerciales, agentes sociales, otros entes y ciudadanos a nivel particular) se puso de relieve una serie de demandas a las que la Comisión tuvo que atender, entre las que se encontraba la necesidad de incluir entre las Iniciativas Comunitarias una que diera respuesta a las dificultades por la que estaban atravesando las áreas urbanas ligadas a problemas de exclusión social. Como resultado en el documento *El Futuro de las Iniciativas Comunitarias dentro de los Fondos Estructurales* de 1994 se señala que en respuesta a las demandas recibidas durante el mencionado proceso de consulta y debate se introduciría finalmente la Iniciativa dirigida a las áreas urbanas degradadas (que se denomina «*The Urban Initiative*») (COMISIÓN EUROPEA, 1994 a: 1 y 8).

Dicha iniciativa se formalizó sobre el enfoque que había llevado a cabo el European Institute for Urban Affairs. En este punto es de interés señalar que en dicho enfoque quedó plasmada una parte importante del bagaje que Reino Unido había acumulado en el desarrollo de su política urbana desde que en 1968 el Gobierno Laborista había lanzado el *Urban Programme*, junto con las lecciones aprendidas en la experiencia de los Proyectos Piloto Urbanos en el ámbito comunitario. La experiencia británica, el debate que existía en ese momento en Reino Unido en torno a la acción en los barrios degradados y el cambio de posicionamiento del *Gobierno Major* respecto a su antecesor en relación a este tema (dando un giro hacia la aplicación de medidas integradas y hacia la implicación del nivel local), constituían los precedentes y el contexto en el que el European Institute for Urban Affairs venía trabajando, por lo que conocía de primera mano el trabajo que Michael Heseltine (Secretario de Estado de Medio Ambiente del Gobierno Británico), junto a los técnicos del *Department of Environment* de Reino Unido, había llevado a cabo en ese periodo en torno a la definición de una metodología de acción contra el declive urbano que había quedado plasmada en el programa británico *City Challenge* lanzado en 1991. Los objetivos esenciales de City Challenge se resumían en la adopción de estrategias de regeneración urbana radicadas localmente que atrajeran inversión y estuvieran basadas en la creación de un clima de calidad ambiental y cultura empresarial, y en la formación de asociaciones entre las autoridades locales y todos los actores con intereses en el área de actuación (FABER, 1994: 4). Para dar respuesta al encargo de la Dirección General de Política Regional en relación al diseño de una Iniciativa Comunitaria de regeneración urbana se propuso adoptar una metodología similar a *City Challenge*, que incluía sus principales elementos definitorios, aunque asumiendo mayor flexibilidad y adaptándose al contexto comunitario (intentando integrar también la experiencia y prioridades de otros países en relación a la regeneración urbana) y evitando una trasposición literal.

2.2. La Iniciativa Comunitaria URBAN: elementos metodológicos caracterizadores

URBAN fue una de las 13 Iniciativas Comunitarias de la UE durante el periodo 1994-1999. La Iniciativa Comunitaria se venía usando como instrumento desde 1983 para actuar en

aquellos ámbitos donde se consideraba que la acción directa a nivel comunitario era más adecuada y eficaz que la acción a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo (acordados por la Comisión y los Estados miembros y, por tanto, determinados por los objetivos y las políticas nacionales). Con el lanzamiento de URBAN la Comisión Europea perseguía crear un puente entre proyectos urbanos innovadores de pequeña escala y las acciones financiadas por los Fondos Estructurales, que incidían en un contexto regional más amplio. Se pretendía con ello dar lugar a una sinergia entre ambos, que generase un efecto multiplicador a largo plazo. En este sentido se ponía el acento en que los proyectos tenían que servir de ejemplo a otras áreas urbanas con problemas similares, por lo que habrían de presentar un carácter demostrativo e innovador.

Los principales aspectos definitorios de la nueva Iniciativa Comunitaria fueron los siguientes:

- Enfoque *area-based* (centrado en un área) que concentrara los recursos económicos y técnicos (a lo largo de un periodo de entre 6 y 8 años) en una zona limitada, aquejada de un proceso de degradación.
- Carácter estratégico, basado en una idea de desarrollo urbano del área en cuestión que se integrara en las estrategias existentes a nivel urbano y territorial.
- Enfoque integrado a través de la inclusión de medidas de carácter económico, social, ambiental y de gestión en los programas.
- Potenciación de la implicación del sector público, el sector privado y la comunidad local (la ciudadanía y otros actores locales) en el proceso de regeneración con el fin de generar capacidad local. La implicación del sector público implicaba la colaboración de los distintos niveles de gobierno y la colaboración interdepartamental a nivel horizontal.
- Proceso de selección competitivo basado en criterios de calidad del programa, capacidad de cofinanciación, carácter demostrativo e innovador, etc.
- Cofinanciación europea a ser completada a través de cofinanciación procedente de otras fuentes (nacional, regional, local, privada).

Como se ha apuntado, en general URBAN adoptó las líneas guía de la metodología de regeneración que proponía el programa *City Challenge*, caracterizándose por un mayor peso de la dimensión social, derivado de integrar el modelo británico con la tradición de acción en el medio urbano representada por la tradición nórdica y países como Francia. Por otro lado, también la necesidad de proveer un

método de acción cuya aplicación fuera viable en todos los Estados miembros derivó en otras diferencias significativas entre *City Challenge* y URBAN. Por ejemplo, mientras que en el marco del primero era obligatorio que los programas desarrollaran asociaciones a nivel local (uno de sus objetivos explícitos era crear partenariados entre las autoridades locales y todos los actores con intereses en el área de actuación (sector privado, comunidad local, departamentos de gobierno local, policía local, etc.), en el marco de URBAN se permitía que cada país decidiera en qué grado y cómo tenían que participar las comunidades locales: «Las autoridades locales u otras y los interlocutores sociales participarán de la forma más apropiada para cada Estado miembro en la elaboración y aplicación de los programas operativos (URBAN)» (COMISIÓN EUROPEA, 1994b: 6-9). Permitiendo este alto grado de flexibilidad en la introducción de la dimensión relativa a la colaboración entre los distintos actores en los programas se perseguía el objetivo de no dejar fuera de la Iniciativa a aquellos países que, no habiendo introducido metodologías de acción colaborativas en el medio urbano previamente, hubieran encontrado difícil desarrollar procesos de este tipo sin un aprendizaje anterior y en un periodo de tiempo tan corto como el que planteaba URBAN para preparar las candidaturas e implementar las estrategias de regeneración. Implícitamente se entendía que habría países que desarrollarían esta dimensión de URBAN en todo su potencial (aquellos con experiencia previa) y otros que lo harían de una manera incipiente (aquellos sin experiencia), lográndose en ambos casos dar pasos adelante en la consolidación o la introducción y difusión de prácticas de regeneración urbana basadas en la participación de la comunidad local y el sector privado junto a las instituciones, y a la colaboración interinstitucional.

En este sentido es de interés señalar que la Comisión había apuntado que uno de los objetivos de la Iniciativa era introducir y consolidar en los contextos urbanos formas más democráticas de gestión local, donde se crearan arenas de diálogo y consenso en las que estuvieran presentes en igualdad de condiciones las instituciones y el resto de actores afectados por el programa de regeneración. Se buscaba propiciar una transformación de la gobernanza en los sistemas de planificación de los Estados miembros a través de la implementación de los programas de regeneración (REITER, 2008: 20 y 21), desde donde se podría dar lugar incluso a una transformación en sentido más amplio de la gobernanza local y la gobernanza multi-nivel en relación a las políticas urbanas.

Como se ha mencionado, la Iniciativa se desarrolló a lo largo de dos periodos presupuestarios consecutivos de la Política de Cohesión de la Unión (1994-1999 y 2000-2007). A partir de 2008 la acción de la UE en el medio urbano giró hacia el *mainstreaming*, de manera que esta quedó integrada en los nuevos objetivos de la Política de Cohesión para ese periodo presupuestario (Convergencia, y Competitividad Regional y Empleo) y la Iniciativa Comunitaria URBAN llegó a su fin.

Durante la primera fase de URBAN la cofinanciación que la Unión Europea puso a disposición de los Estados miembros para desarrollar programas de regeneración urbana en barrios degradados procedió del FEDER (que financió el 83% de la participación comunitaria) y del Fondo Social Europeo (que financió el

17%). Dentro de la Iniciativa se desarrollaron 118 programas. El 34% de la financiación total estuvo dirigida a la regeneración física y ambiental; el 34% a actividades de mejora de la capacidad empresarial y el empleo; el 22% financió iniciativas relacionadas con la inclusión social; el 4% se dirigió a la asistencia técnica de los programas y el 2% a actividades relacionadas con tecnologías de la información, la comunicación y el transporte³.

Los programas se desarrollaron principalmente en periferias urbanas (38%) y áreas interiores de las ciudades (32%), mientras que el 19% de los programas se desarrolló en centros históricos y el 12% en barrios de carácter mixto (industrial y residencial, centro y periferia, etc.) (GHK, 2002). En relación a los dos temas mencionados hubo diferencias significativas entre

FIG. 1/ Distribución de gasto de los programas URBAN (1994-1999) por países y media de la EU15⁴

Estado miembro	Ejes de gasto						
	Regeneración urbana y ambiental	Capacidad empresarial y empleo	Inclusión social	Transporte	Tecnologías de la información y la comunicación	Asistencia técnica	Otros
Alemania	23%	49%	19%	0%	0%	4%	4%
Austria	50%	26%	12%	0%	0%	3%	0%
Bélgica	43%	40%	14%	0%	1%	3%	0%
Dinamarca	10%	27%	21%	0%	5%	5%	32%
España	41%	18%	36%	0%	0%	4%	0%
Finlandia	47%	22%	19%	0%	5%	6%	0%
Francia	14%	51%	29%	0%	0%	5%	1%
Grecia	40%	42%	12%	2%	1%	2%	1%
Holanda	27%	52%	12%	0%	0%	2%	7%
Irlanda	38%	41%	14%	0%	2%	5%	0%
Italia	62%	18%	14%	3%	2%	1%	2%
Luxemburgo	43%	30%	27%	0%	0%	0%	0%
Portugal	27%	20%	46%	0%	0%	7%	0%
Reino Unido	22%	31%	36%	0%	2%	7%	0%
Suecia	18%	33%	26%	0%	6%	6%	11%
EU 15	34%	34%	22%	0%	2%	4%	4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (GHK, 2002) y (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003a y b).

³ Para calcular esta media los datos relativos a todos los Estados miembros, menos España, se han obtenido del documento de Evaluación *Ex-Post* de URBAN desarrollado por GHK (GHK, 2002). En el caso español se ha detectado que la información provista por los Informes Finales del Ministerio de Hacienda (Ministerio de Hacienda 2003a y 2003b) no coincide con la de GHK, proveyendo esta última una media de gasto que sólo tiene en cuenta el Programa Operativo URBAN de 1994 y no incluye el Programa Ope-

rativo URBAN de 1997 (ver apartado 3.1). En base a esto para obtener la media de gasto por ejes para España se han utilizado los mencionados Informes del Ministerio de Hacienda. La media EU 15 se ha calculado con los datos de todos los Estados miembros provistos por GHK, menos en el caso de España, cuyos datos se han calculado a partir de los mencionados datos del Ministerio de Hacienda.

⁴ EU15: Conjunto de Estados integrados en la Unión Europea con anterioridad a la ampliación de 2004.

los distintos Estados miembros, siendo estos sólo algunos de los aspectos que evidencian la conversión de URBAN en 15 Iniciativas a su vez diferentes, al ser «filtradas», interpretadas y adaptadas a su propia realidad por los distintos Gobiernos nacionales (TOFARIDES, 2003).

Aunque la Evaluación *Ex-Post* de URBAN señaló como uno de puntos fuertes de la Iniciativa el uso de un concepto integrado de regeneración urbana que incluía a distintos actores en la toma de decisiones, también señaló que de cara a la implementación de URBAN II los programas deberían poner su atención en integrar a la sociedad civil en la gestión e implementación, dando lugar a una amplia base asociativa a nivel local (GHK, 2003: x y xi).

Durante la segunda fase (URBAN II) la cofinanciación europea procedió solo del FEDER (con el fin de simplificar los procedimientos de gestión de la Iniciativa⁵), desarrollándose 70 programas URBAN II en 14 de los 15 Estados miembros que en 2000 estaban integrados en la UE (Luxemburgo no recibió dotación presupuestaria para desarrollar programas en esta segunda fase). Bajo URBAN II se desarrollaron menos programas en todos los Estados miembros, excepto en Alemania, Austria, Dinamarca y Suecia, que mantuvieron el mismo número de actuaciones (ver FIG. 2). La disminución más relevante afectó a España que pasó de la posibilidad de desarrollar 29 programas en la primera fase a implementar sólo 10.

URBAN II presentó cambios relevantes respecto a su predecesora URBAN, en gran medida debidos al aprendizaje derivado de la primera fase y a la reflexión que en torno al tema urbano se había mantenido en el seno de la UE durante el periodo 1994-1999 y que había derivado en la aparición de algunos documentos clave, principalmente las Comunicaciones de la Comisión tituladas *Hacia una política urbana para la UE* (COMISIÓN EUROPEA, 1997) y *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la UE* (COMISIÓN EUROPEA, 1998). Estos documentos recogían la propuesta de la Comisión para desarrollar en el futuro la actuación en las ciudades, poniendo el acento en los temas que iban a determinar en gran medida la política urbana de la UE tanto para el periodo presupuestario 2000-2006 como para el periodo 2007-2013. Bajo esta influencia URBAN II puso el acento en el intercambio de conoci-

FIG. 2/ Número de programas URBAN (1994-1999) y número de programas URBAN (2000-2006) implementados en los distintos Estados miembros

País	Nº programas URBAN	Nº programas URBAN II
Alemania	12	12
Reino Unido	19	11
Italia	16	10
España	29	10
Francia	13	9
Holanda	4	3
Grecia	6	3
Bélgica	4	3
Portugal	6	3
Austria	2	2
Dinamarca	1	1
Irlanda	2	1
Finlandia	2	1
Suecia	1	1
Luxemburgo	1	-
Total	118	70

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en la web de Política Regional de la UE⁶.

miento y la puesta en marcha de estrategias de regeneración

«especialmente innovadoras, capaces de generar un cambio de carácter precursor y manifiesto (...)» (COMISIÓN EUROPEA, 2000: 9).

Por otro lado, se seguía insistiendo en la complementariedad de URBAN II con los programas principales financiados por los Fondos Estructurales, de manera que el valor añadido y la innovación de las acciones financiadas por esta Iniciativa Comunitaria pudieran extenderse a las políticas principales.

También durante la segunda fase de la Iniciativa se dieron importantes diferencias en el modo en que los distintos países decidieron distribuir la dotación presupuestaria entre los distintos ejes de actuación (ver FIG. 3) y en las zonas de actuación que fueron elegidas (la media EU15 revela que los programas se desarrollaron principalmente en el centro de las ciudades (41%) y zonas de la periferia (39%), mientras que un

⁵ Los cambios que se introdujeron en la gestión de URBAN II estaban en consonancia con los principios que habían guiado la reforma del sistema de aplicación de los Fondos Estructurales para el periodo presupuestario 2000-2006.

De forma resumida estos apostaban por una mayor descentralización, simplificación, búsqueda de mayor eficacia y aumento de los controles.

⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.cfm

FIG. 3/ Distribución de gasto propuesta por los programas URBAN II (2000-2006) por países y media de la EU15

Estado miembro	Ejes de gasto					
	Regeneración urbana y ambiental	Capacidad empresarial y empleo	Inclusión social	Transporte	Tecnologías de la información y la comunicación	Asistencia técnica
Alemania	39%	27%	19%	8%	1%	7%
Austria	59%	18%	3%	12%	4%	4%
Bélgica	35%	27%	12%	9%	11%	7%
Dinamarca	23%	25%	47%	0%	0%	5%
España	50%	16%	18%	6%	5%	6%
Finlandia	0%	29%	47%	0%	16%	8%
Francia	41%	22%	21%	7%	4%	5%
Grecia	55%	13%	17%	1%	5%	9%
Holanda	19%	27%	17%	18%	12%	6%
Irlanda	41%	7%	34%	0%	11%	7%
Italia	56%	8%	10%	14%	6%	6%
Luxemburgo	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Portugal	26%	26%	43%	0%	0%	5%
Reino Unido	30%	28%	33%	2%	1%	7%
Suecia	0%	71%	21%	0%	0%	0%
EU 15	40%	21%	21%	8%	4%	6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Comisión Europea, 2002).

11% de los programas abarcó ciudades enteras y el 6% se desarrolló en áreas mixtas (centro y periferia) (COMISIÓN EUROPEA, 2002: 32).

El desarrollo de la segunda fase de la Iniciativa dio lugar a proyectos de regeneración que, aunque no funcionaron en todos los casos, alcanzaron en general los objetivos que se habían fijado (ECOTEC, 2010:3), siendo una de sus contribuciones significativas la estimulación de nuevas formas de gestionar las actuaciones que dieron lugar a la implicación de distintas instituciones, la comunidad local y el sector privado en los programas (ECOTEC, 2010: 6), y que generaron una capacidad local que permaneció una vez que los fondos dejaron de actuar. A pesar de esta valoración general, es de interés señalar que en ámbitos nacionales como el británico, donde la dimensión colaborativa en los instrumentos de regeneración tenía más recorrido, se seguía señalando como una asignatura pendiente la implicación de la ciudadanía en los programas (TOFARIDES, 2006: 23), lo que pone de relieve la dificultad para implementar esta dimensión metodológica de la Iniciativa.

3. El desarrollo de las iniciativas URBAN y URBAN II en España y la aparición de instrumentos de regeneración urbana basados en las mismas

3.1. URBAN, el inicio de un cambio de enfoque en el ámbito de la regeneración urbana

La llegada de URBAN a España en 1994 constituyó el primer contacto sistemático que los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado tuvieron con acciones integradas que formaban parte de un programa de carácter estratégico diseñado *ad hoc* para dar respuesta de manera específica a la problemática de la degradación urbana, sólo precedido por la experiencia de menor escala de los PPU (que en el caso español se había desarrollado en las ciudades de Madrid, Bilbao, Poble de Lille y Valladolid).

En el país durante el periodo 1993-1996 desde el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA) se había intentado lanzar una *Política de Ciudades*, que integrada en el *Plan Director de Infraestructuras* (PDI) (y, por tanto actuando a través de las competencias en transporte e infraestructuras de la Administración General del Estado⁷) incluyó acciones rehabilitadoras de relevancia en el medio urbano. Dicha política estaba liderada por la *Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades*. La visión de dicha Dirección General, basada en la acción concertada de los tres niveles de gobierno en el medio urbano y la superación del enfoque sectorial al abordar los problemas de degradación no pudo consolidarse, ya que la misma fue suprimida de la estructura del Ministerio en 1996.

Se puede afirmar que en 1994, cuando la Iniciativa Comunitaria URBAN fue lanzada a través de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de la Iniciativa Comunitaria de zonas urbanas (URBAN)* (COMISIÓN EUROPEA, 1994b: 6-9), no existían en el país experiencias similares que comprendieran actuaciones integradas que afrontaran el declive urbano desde el entendimiento de la ciudad como un todo (y no a través de la suma de problemáticas a abordar por medio de políticas sectoriales independientes), implementada en base a un enfoque colaborativo entre los diferentes niveles de gobierno, con la participación de la comunidad local, y lanzada a escala nacional con una visión que concentraba recursos en un área degradada (*area-based*). Este instrumento incorporaba un sistema de seguimiento y evaluación sostenida, basado en indicadores, lo que permitía entender al finalizar el desarrollo de las acciones previstas la transformación a la que el esfuerzo técnico y económico había dado lugar. Todo ello potenciaba la introducción en el caso español de la evaluación y el análisis de políticas, un ámbito de trabajo con poca tradición en el marco nacional, pero clave para introducir la experiencia obtenida en las nuevas políticas que se ponen en marcha, y contar con información sobre la que las instituciones puedan rendir cuentas.

Como se ha apuntado, URBAN fue lanzada por la Comisión Europea a través de la Comunicación a los Estados Miembros. En este

documento se establecían el ámbito de acción, los objetivos, las zonas seleccionables, las medidas elegibles y las condiciones de financiación, además de indicaciones relativas al desarrollo de los programas. En virtud de la Comunicación cada Estado podía optar a obtener cofinanciación comunitaria para desarrollar uno o más programas URBAN de regeneración urbana. Cada uno de estos programas se estructuraba según una serie de ejes a los que daban contenido las medidas que, a su vez, se implementaban a través de acciones concretas. El conjunto de estos elementos tenía que estar basado en una estrategia de desarrollo urbano a ser aplicada durante el periodo 1994-1999 y que idealmente tendría que ser coherente con la estrategia de desarrollo urbano existente a nivel local y regional.

España designó como Autoridad de Gestión para URBAN (organismo que se hacía cargo de la coordinación y seguimiento de la Iniciativa a nivel nacional) a la *Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Economía y Hacienda*. Su papel consistía en liderar el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria y llevar a cabo la difusión, seguimiento, control, coordinación y apoyo técnico a los programas. En un primer momento y hasta 1996 también estuvo implicada en la puesta en marcha y seguimiento de los URBAN la mencionada Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente. Esta doble presencia de instituciones del Gobierno Central en el contexto de la Iniciativa estaba fundamentada en el «perfil» que presentaba cada una de ellas: la Dirección General de Fondos Comunitarios tenía la experiencia de gestión del FEDER en España en los anteriores periodos presupuestarios de la Política de Cohesión de la UE (incluyendo Iniciativas Comunitarias), mientras que, como se ha apuntado, la Dirección General de Actuaciones Concertadas en las Ciudades tenía entre sus temas de trabajo la regeneración de zonas urbanas. Dicha doble presencia denota un entendimiento de la Iniciativa en ese primer momento por parte del Gobierno Central, que atendía tanto a la especificidad del tema como a la necesidad de afrontar de manera eficiente la gestión de la misma en el país. Al perderse en 1996 la presencia de la Dirección de Actuaciones Concertadas en las Ciudades, la labor de la autoridad de gestión quedó limitada al seguimiento de los programas en lo relativo

⁷ El Gobierno Central en España no tiene apenas competencias relativas a la actuación en el medio urbano. Estas fueron transferidas a los Ayuntamientos (final de

la década de los 1970) y a las Comunidades Autónomas (década de los 1980).

al cumplimiento de los plazos, y los procedimientos y normas fijados por los reglamentos de los Fondos Comunitarios. En esta primera fase de la Iniciativa también estuvo implicada la UAFSE (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España) dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales en aquel momento.

A través de un proceso de convocatoria y selección la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, en su papel de autoridad de gestión, eligió un conjunto de propuestas de regeneración que presentó a la Comisión Europea para que pasaran a formar el Programa Operativo URBAN 1994-1999 para España. Este fue aprobado por la Comisión en julio de 1995⁸ beneficiando a las ciudades de Badajoz, Badalona, Barakaldo, Cádiz, Cartagena, Huelva, La Coruña, Langreo, Madrid, Málaga, Sabadell, Salamanca, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid y Vigo (ver FIG. 04). La financiación europea consistió en 162.599.000 €, de los que 14.663.000 € procedieron del FSE y 144.936.000 del FEDER (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003a).

Desde el lanzamiento de la Comunicación a los Estados miembros (del 15 de junio de 1994) hasta que el Estado Español presentó su solicitud de ayuda comunitaria para el Programa Operativo URBAN (el 3 de noviembre de ese mismo año), pasaron cuatro meses y medio, tiempo durante el que la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial hizo pública la convocatoria a las ciudades españolas, estas desarrollaron sus candidaturas, se llevó a cabo el proceso de selección y se efectuaron las modificaciones pertinentes en los programas elegidos para, acto seguido, presentárselos a la Comisión. Como consecuencia el periodo de tiempo con el que las ciudades contaron para desarrollar sus propuestas fue muy corto, sobre todo si se tiene en cuenta la falta de experiencia que los entes locales tenían en el desarrollo de proyectos de esta índole. Esta es una de las causas por las que las candidaturas de las ciudades no presentaron en general el grado de integración entre ejes de actuación y la asunción del enfoque colaborativo que había recomendado la Comisión, lo que determinó desde el principio el desarrollo de la Iniciativa en España, derivando en un bajo grado de adicionalidad de los programas.



FIG. 4/ Localización de los programas URBAN (1994-1999) y los dos programas REGIS

Fuente: DE GREGORIO, 2012: 451.

En octubre de 1995 la Comisión decidió el reparto de la reserva presupuestaria de las Iniciativas Comunitarias, lo que supuso una ampliación de la Iniciativa que en España dio lugar a un nuevo Programa Operativo URBAN 1997-1999⁹ que benefició a otras 12 ciudades: Albacete, Avilés-Corvera, Castellón, Córdoba, León, Murcia, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Coloma de Gramanet, Santander, Telde y Zaragoza (ver FIG. 4). La cofinanciación europea fue de 77.331.000 € de los que 10.222.000 fueron aportados por el FSE y 67.108.000 por el FEDER. Las ciudades que se incorporaron a la Iniciativa a través de este segundo Programa Operativo 1997-1999 contaron con muy poco tiempo para implementar su estrategia de regeneración urbana. Esta circunstancia constituyó una importante limitación que dificultó la consecución de resultados (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003b: 13).

Por último, dentro de la Iniciativa Comunitaria REGIS¹⁰ se desarrollaron dos programas URBAN en las capitales de provincia de las Islas Canarias.

Del total de los programas, el 62% se implementaron en cascos históricos o áreas centrales, mientras que el 38% se desarrollaron en barrios residenciales de la periferia. El reparto económico también favoreció a las áreas centrales, en las que el gasto medio fue de unos 9.180.823 € por programa, mientras que en los programas desarrollados en la periferia el gasto medio fue de unos 7.567.916 €

⁸ Decisión de la Comisión Europea C (95)1659 de 19 de julio de 1995.

⁹ Decisión de la Comisión Europea C (98) 472 de marzo de 1998.

¹⁰ La Iniciativa Comunitaria REGIS tenía por objeto apoyar

una mayor integración de las regiones más alejadas geográficamente de la UE, en concreto los Departamentos Franceses de Ultramar, Madeira, las Azores y las Islas Canarias, a través de la plena participación de las regiones ultraperiféricas en las Iniciativas Comunitarias.

(DE GREGORIO, 2010: 49). En relación a este tema el caso español no presentó diferencias notables respecto a la media de los EU15 que, como se ha visto, implementó el mismo porcentaje de programas en áreas periféricas y un 57% de programas en cascos históricos y áreas urbanas interiores.

La gestión de los programas URBAN corrió a cargo predominantemente de los Ayuntamientos de las ciudades seleccionadas, dándose las excepciones de los programas de Langreo, Valencia, Madrid y Barakaldo. En los dos primeros casos la gestión corrió a cargo del gobierno regional (Principado de Asturias y Comunidad Valenciana respectivamente), mientras que en el caso de Madrid la gestión fue compartida entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma. En el caso de Barakaldo la gestión corrió a cargo de un ente mixto denominado *Bilbao Ría 2000* (que englobaba a la Administración Central y Vasca) y del Ayuntamiento. Estos casos fueron los únicos en los que se dio una implicación directa del nivel regional en los programas en el caso español.

Para gestionar e implementar los programas de regeneración los entes ejecutores recurrieron a distintas modalidades organizativas: desarrollaron el programa basados en la estructura administrativa y técnica con la que contaban, reforzándola en algunos casos con personal con perfiles específicos orientados a cubrir las necesidades del programa, o montaron entes o estructuras *ad hoc* (DE GREGORIO & *al.*, 2007: 39, 51 y 65). De los 22 programas con los que se cuenta con información en relación a este tema¹¹, 15 optaron por esta solución. Los programas que integraron la gestión de URBAN en las estructuras de Administración Local generaron un conocimiento que quedó integrado en la experiencia de los Ayuntamientos y otros entes públicos, mientras que los que desarrollaron estructuras *ad hoc* se beneficiaron de una gestión en general más fluida, pero interiorizaron en menor medida en el bagaje de la Administración Local el conocimiento generado a través de la gestión del programa, reduciendo su adicionalidad y también su potencial de generación de capacidad local «sobre todo porque dieron lugar en menor medida a una evolución colaborativa de la dimensión horizontal de la gobernanza, interdepartamental.

Cada uno de los programas españoles estuvo basado en una estrategia de regeneración para el área seleccionada que se desarrollaba en base a medidas de actuación incluidas en todos o algunos de los siete subprogramas o ejes siguientes: eje 1) Mejora del medio ambiente, eje 2) Desarrollo del tejido económico, eje 3) Dotación de equipamientos sociales y culturales, eje 4) Dotación de centros de formación, eje 5) Evaluación y gestión, eje 6) Programas sociales, eje 7) Programas de formación profesional.

Todos los programas URBAN desarrollados en España incluyeron medidas de actuación en el ámbito de la degradación física (eje 1) y la gran mayoría también incluyeron medidas de desarrollo del tejido económico (eje 2), de dotación de equipamientos sociales y culturales (eje 3), de desarrollo de programas sociales (eje 6) y de puesta en marcha de programas de formación (eje 7) (ver FIG. 05). Como se desprende de esto, la mayor parte de los programas introdujeron medidas en todos los ejes (por lo que actuaron en las dimensiones física, económica, social y de gestión de la realidad urbana), aunque las estrategias no siempre guardaron coherencia interna, lo que les alejó de presentar un enfoque integrado efectivo. En esos casos el enfoque integrado fue sustituido por una suma de acciones sectoriales. En relación a este tema la autoridad de gestión señaló refiriéndose a los programas que se desarrollaron a partir de 1997:

«La estructura del Programa Operativo (1997-1999), articulada según los siete subprogramas (...), generó un marco de intervención válido para alcanzar los objetivos previstos. Sin embargo, fueron escasos los proyectos realizados que implicaban una interrelación entre distintos Subprogramas» (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003b: 13).

La dotación económica procedente del FEDER y el FSE no se repartió de manera uniforme entre los distintos ejes. Se dieron además diferencias entre la media de los Programas Operativos 1994-1999 y 1997-1999: mientras que en el primero se dio la siguiente distribución por ejes: eje 1) 44,8%; eje 2) 20,2%, eje 3) 15,7%; eje 4) 7,3%; eje 5) 2,3% y eje 6) 9,7%, el en segundo se dio la siguiente distribución: eje 1) 37,7%; eje 2) 15,9%; eje 3) 25,4%; eje 4) 6,6%; eje 5) 6,3% y eje 6) 8,1%. La consi-

¹¹ La información en relación a este tema se ha encontrado en (PROINTEC, 2000) y (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003a y 2003b). Los documentos al alcance de esta investigación no proveen información en relación a este tema de siete

de los programas lanzados en 1997 (Santander, Castellón de la Plana, Pontevedra, Telde, Zaragoza, Santa Coloma de Gramanet y Palma de Mallorca).

Fig. 5/ Subprogramas o ejes en los que se introdujeron medidas en los programas URBAN del Programa Operativo 1994-1999 y del Programa Operativo 1997-1999 respectivamente

	Eje 1. Mejora del medio ambiente	Eje 2. Desarrollo del tejido económico	Eje 3. Dotación de equipamientos sociales y culturales	Eje 4. Dotación de centros de formación	Eje 5. Evaluación y gestión	Eje 6. Programas sociales	Eje 7. Programas de formación profesional
Cádiz							
Huelva							
Málaga							
Sevilla							
Langrao							
Toledo							
Salamanca							
Valladolid							
Valencia							
Badajoz							
A Coruña							
Vigo							
Cartagena							
Badalona							
Sabadell							
Barakaldo							
Madrid							
Total	17	16	16	6	13	14	15

	Eje 1. Mejora del medio ambiente	Eje 2. Desarrollo del tejido económico	Eje 3. Dotación de equipamientos sociales y culturales	Eje 4. Dotación de centros de formación	Eje 5. Evaluación y gestión	Eje 6. Programas sociales	Eje 7. Programas de formación profesional
Córdoba							
Aviles-Corvera							
Santander							
Albacete							
León							
Castellón							
Pontevedra							
Telde							
Murcia							
Zaragoza							
S. Coloma G.							
P. de Mallorca							
Total	12	11	12	10	12	11	11

Fuente: DE GREGORIO, 2012: 465-466.

deración de las medias de distribución de la financiación en función de los dos Programas Operativos (y no de la media de ambos, recogida en la FIG. 1), pone de manifiesto que en el caso español la financiación destinada a la mejora físico-ambiental superó la media europea en ambos casos, pero mientras que el Programa Operativo 1994-1999 quedó muy por encima de dicha media, el Programa Operativo 1997-1999 se situó muy cerca de la misma. El único programa que consiguió movilizar financiación procedente del sector privado (287.000 €) fue el de Valencia (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003a).

La revisión de los programas, a través de la documentación generada en el marco de la Iniciativa¹², tanto desde el punto de vista de la estrategia que proponían como de sus contenidos y del seguimiento que realizaron los entes ejecutores (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y ente mixto), revela el bajo grado de experiencia que las ciudades españolas tenían en ese momento para implementar proyectos de regeneración urbana basados en la metodología propuesta por URBAN y los problemas que tuvieron que afrontar para conseguir desarrollar actuaciones de la complejidad administrativa y metodológica que conllevaba la implementación de los programas en un periodo de tiempo corto.

Una de las principales dificultades con las que las administraciones locales se encontraron a la hora de aplicar la metodología de URBAN fue la necesidad de establecer una visión de futuro para el área en cuestión, en función de la cual generar una estrategia unitaria que después se estructurase operativamente en los ejes del programa. Los entes ejecutores no pudieron «interiorizar» en el tiempo que se les dio para preparar las propuestas de participación en URBAN esa forma de enfocar la regeneración urbana. Como consecuencia afrontaron el diseño y gestión de los programas asumiendo la estructura formal que proponía la Comisión (medidas en todos o casi todos los ejes de actuación en los que se estructuraba el programa), pero no su enfoque. Esta es la principal causa de que del análisis de los URBAN se trasluzca la falta de sinergias entre distintos ejes o subprogramas, un síntoma de la sectorialidad que venía caracterizando la acción en el medio urbano en España y también de la inercia al cambio.

El hecho de tener que coordinar acciones en todos los ejes de la degradación urbana dentro de una misma actuación, supuso también un problema organizativo para las administraciones locales, en las que las áreas de gobierno estaban acostumbradas a trabajar de manera independiente y con presupuestos que se gestionaban según prácticas distintas a las requeridas por Bruselas. Tampoco estaban familiarizadas con la inclusión de indicadores sobre los que hacer el seguimiento de las actuaciones.

En cuanto a la componente colaborativa de la metodología propuesta por URBAN hay que señalar que en pocos de los documentos donde se plasmaron las estrategias y actuaciones de los programas que entraron en la Iniciativa, o donde se siguieron y revisaron estas, se hacía mención a la participación de los actores no institucionales, a la colaboración interdepartamental dentro de los Ayuntamientos o Comunidades Autónomas (entes ejecutores) o a la gobernanza multinivel. El tema de la participación se mencionaba en algunos programas, pero en esos aparecía tratado de manera poco consistente, constituyendo un fin en sí mismo (lo que sugiere que se introducía para cumplir con los requisitos formales de la Iniciativa) y no un medio de construcción de capacidad local. Sólo excepcionalmente programas como el de Huelva presentaron una propuesta coherente en relación a este extremo, que conseguía ligar la propuesta de participación con otras dimensiones del programa.

En relación a la gobernanza multinivel, el Comité de Seguimiento de URBAN, un foro derivado de la aplicación de la normativa comunitaria¹³, que conllevaba la reunión al menos una vez al año de la Comisión Europea, la autoridad de gestión, las regiones (en su caso) y los gestores de los programas, con el fin de garantizar el buen desarrollo de las actuaciones y evitar desviaciones, constituyó el único mecanismo que propició la comunicación entre todos los niveles de gobierno que participaron. Debido a la baja frecuencia de las reuniones su impacto fue limitado. En el caso español se valoró en particular su papel para propiciar el intercambio de experiencia entre los entes gestores de los programas (MINISTERIO DE HACIENDA, 2003 a y b).

¹² El análisis de los 29 programas URBAN se ha basado en la documentación oficial desarrollada en el marco de la Iniciativa: Informes Finales del Ministerio de Economía y Hacienda, la Evaluación Intermedia de los programas desarrollada por PROINTEC, documentos informativos y cuatro documentos de programa inicial facilitados por el Ministerio de Eco-

nomía y Hacienda, y la Evaluación Final de la Iniciativa, desarrollada por GHK. También se ha revisado la escasa literatura científica sobre los programas URBAN desarrollados en España y literatura gris (ver (DE GREGORIO, 2012).

¹³ Reglamento (CEE) nº 2082/93, artículo 25, apartado tercero.

3.2. URBAN II, construyendo sobre lo aprendido

El lanzamiento de la Iniciativa URBAN II tuvo lugar en mayo de 2000 a través de la *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible URBAN II* (COMISIÓN EUROPEA, 2000). Los objetivos fijados para URBAN II seguían las líneas generales que su predecesora URBAN había establecido seis años atrás, aunque en esta nueva convocatoria se ponía el acento en la innovación a favor de la regeneración económica y social sostenible, y en la difusión e intercambio de buenas prácticas en el ámbito del desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Para contribuir a este último objetivo se introdujo en aquel momento URBACT¹⁴.

La autoridad de gestión del Programa Operativo URBAN II fue, como en el periodo anterior, la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. En este caso, al contrario que en la convocatoria precedente, no hubo participación de otro ente de la Administración General del Estado en algún momento del desarrollo de la Iniciativa.

A partir del lanzamiento de la Comunicación, a los Estados miembros, relativa a URBAN II, los candidatos a acceder a la Iniciativa tuvieron un plazo de tres meses para presentar sus solicitudes de participación. Se presentaron un total de 86 candidaturas, que entraron en un proceso de selección basado en los criterios establecidos por la Comisión, según los cuales se valoraba la calidad de las propuestas, el carácter innovador y la capacidad de abordar los problemas y concretar el potencial para contribuir a una mayor sostenibilidad urbana y calidad de vida.

Una vez revisados y seleccionados los proyectos candidatos, los Servicios de la Subdirección General de Administración del FEDER del Ministerio de Hacienda, de común acuerdo con la Comisión Europea, decidieron aprobar 10 programas URBAN II para España en las

ciudades de Cáceres, Gijón, Granada, Jaén, Ourense, Pamplona, Sant Adrià de Besòs, San Cristóbal de La Laguna, San Sebastián-Pasaia y Teruel¹⁵ (ver FIG. 6). Como consecuencia de esta selección, ninguna de las ciudades españolas que anteriormente había entrado en la Iniciativa URBAN (1994-1999) consiguió volver a entrar en la misma en el nuevo periodo presupuestario. Esto sí que sucedió en otros Estados miembros.

Como se ha mencionado, la financiación europea procedió en esta segunda fase sólo del FEDER y consistió en 112.607.219 €. La financiación total fue de unos 180 millones de euros. La financiación no comunitaria procedió del Estado (que complementó los programas con cantidades que variaron entre los 6.000 y los 15.500 €), los Ayuntamientos y el sector privado (sólo en el caso de Ourense el sector privado aportó unos 430.000 €). Al igual que en la primera fase, en el caso español la Iniciativa no consiguió movilizar inversión privada.

La distribución de los programas según la zona de intervención fue la siguiente: el 60% de los mismos se implementó en cascos históricos o áreas centrales, mientras que el 30% lo hizo en barrios residenciales de la periferia y sólo el 10% en áreas prevalentemente industriales, por lo que primaron, al igual que durante la primera fase, los proyectos de mejora de los cascos históricos (lo que sugiere que en el país seguía identificándose la regeneración urbana con la acción en las áreas centrales de la ciudad).

Los entes ejecutores de los programas fueron en casi todos los casos los Ayuntamientos de esas ciudades, salvo en el caso de San Sebastián-Pasaia y San Adrià de Besòs, en los que desempeñaron este papel la *Agencia para la Renovación Urbana de la Bahía de Pasaia Badía Berri, S. A.* y el *Consortio del Barrio de La Mina* respectivamente. Ambos eran órganos mixtos de gestión en los que participaban distintos niveles de la Administración, que habían sido creados con anterioridad a URBAN II y que venían trabajando por la regeneración del área en cuestión desde hacía tiempo. A diferencia de la primera fase, durante esta segunda fase ninguna Comunidad Autónoma estuvo involucrada directamente en la Iniciativa, aunque hay que seña-

¹⁴ Programa europeo de aprendizaje e intercambio de experiencia para promover el desarrollo urbano sostenible.

¹⁵ Los programas URBAN II se han analizado en base a los siguientes documentos oficiales: Informes del Ministerio de Hacienda (informes anuales y complementos de progra-

ma), Evaluación Intermedia llevada a cabo por la consultora D'Aleph, Evaluación final llevada a cabo por la consultora Ecotec. También se ha realizado una revisión de literatura científica y literatura gris sobre el desarrollo de los programas URBAN II en España (ver (DE GREGORIO, 2012)).



FIG. 6/ Localización de los programas URBAN II (2000-2007)

Fuente: DE GREGORIO, 2012: 514.

lar que el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña intervinieron en el proceso al estar integrados en los mencionados órganos mixtos que gestionaron los programas URBAN II de sus ciudades.

También en este caso para gestionar e implementar los programas de regeneración los entes ejecutores recurrieron a distintas modalidades organizativas: la integración de la gestión del programa en la administración municipal (Pamplona); la coordinación del programa por parte de un ente municipal creado *ad hoc* (Gijón, San Cristóbal de la Laguna, Cáceres, Teruel y Jaén); la coordinación por parte de un ente no municipal con el que el Ayuntamiento firmó un convenio (Ourense); la coordinación por parte de un ente municipal existente (Granada); y la coordinación del programa por parte de un ente supramunicipal (San Sebastián-Pasaia y San Adrià de Besòs). En base a este aspecto, el programa que generó mayor capacidad en las instituciones locales fue el de Pamplona, al haber conseguido implementarse plenamente desde la estructura municipal existente, lo que ha derivado en que el conocimiento adquirido a lo largo del proceso de implementación haya quedado integrado en las instituciones locales.

La Iniciativa Comunitaria URBAN II estableció que las propuestas de regeneración se estructuraran en esta segunda fase según siete ejes, que a su vez contenían un conjunto de medidas, dentro de las cuales se ubicaban las acciones concretas. Dichos ejes fueron los siguientes:

1. Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente.

2. Empresariado y pactos a favor del empleo.
3. Integración de grupos marginados y acceso a servicios básicos.
4. Integración de transporte público y comunicaciones.
5. Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos.
6. Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información.
7. Evaluación, gestión y seguimiento. Mejoras en el gobierno urbano.

Como en la primera fase las ciudades tenían que organizar sus programas de regeneración en función de esos ejes y las medidas que contenían. Para ello podían incluir acciones en todos ellos o sólo en los que consideraban necesarios para desarrollar la estrategia de regeneración que querían poner en marcha. Así, los programas de Gijón, Jaén, Ourense y Sant Adrià de Besòs no implementaron acciones dentro del eje 4. El programa de San Sebastián-Pasaia no introdujo acciones en los ejes 4 y 5 (ver FIG. 7). Es de interés observar en el caso español el bajo grado de introducción de medidas dentro del eje 4, relativo al transporte y las comunicaciones en el medio urbano. En el marco de este trabajo es particularmente significativo señalar que ningún programa introdujo la medida 7.1: *Fomento de estructuras de gestión urbanas nuevas y modernas, formación de personal. Estudios y peritajes sobre la organización y mejora de los servicios públicos* (ver FIG. 7), situada dentro del eje 7. Esta medida estaba orientada a transformar la gobernanza local a través de la radicación en las instituciones locales de formas de gestión más transparentes y participativas. Su no inclusión en los programas mermó el carácter colaborativo que podían haber asumido los mismos.

Durante esta segunda fase la Iniciativa presentó novedades que hicieron que las ciudades tuvieran que presentar documentos más consistentes en cuanto al diagnóstico del área de actuación que proponían, la estrategia, la propuesta de seguimiento, la complementariedad con otras actuaciones, etc. En base a esto el desarrollo de los programas derivó en un mayor conocimiento por parte de las ciudades de la realidad de sus barrios, ya que su presentación a la convocatoria conllevó que tuvieran que auto-testarse en mayor medida para identificar un área que cumpliera con las exigencias del programa y para proveer la información que se requería.

FIG. 7/ Tabla resumen de actuaciones de los programas URBAN II desarrollados en España

	C	GI	GRA	J	L	O	P	SA	SB	T
EJE 1: Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente										
Total Acciones dentro del Eje	8	5	5	10	7	12	7	5	6	7
Medida 1.1 Recuperación de solares abandonados y terrenos contaminados. Rehabilitación de espacios públicos, incluidas zonas verdes.	2	3	2	3	2	5	4	3	3	
Medida 1.2 Construcción, renovación y dotación de edificios para acoger actividades sociales, culturales, de ocio y deportivas.	3	2	1	4		2	1	2	3	2
Medida 1.3 Conservación y valoración del patrimonio histórico y cultural.	3		2	3	1	4	1			5
Medida 1.4 Aumento de la seguridad y la prevención de la criminalidad incluyendo la participación de los vecinos en el diseño de la vigilancia urbana, mejora del alumbrado público, vigilancia mediante circuito cerrado de televisión. Asesoramiento sobre seguridad y prevención.										
Medida 1.5 Eliminación de barreras arquitectónicas para facilitar el acceso a personas discapacitadas.					4	1	1			
EJE 2: Empresariado y pactos a favor del empleo										
Total Acciones dentro del Eje	6	8	11	11	13	4	8	7	3	4
Medida 2.1 Apoyo a la actividad empresarial, comercial, artesanal, economía social, a las cooperativas, mutuas y servicios para pequeñas y medianas empresas.		2	2	5		1	2	2	3	1
Medida 2.2 Mejora de la competitividad del tejido empresarial existente, creación de centros de servicios, fomento de sistemas para transferencias de tecnología, potenciación del asociacionismo, etc.		2	2	3						3
Medida 2.3 Apoyo a nuevos emprendedores, creación de incubadoras y centros de desarrollo y capacitación, instrumentos de financiación para nuevos emprendedores.	4	1	2		2	3	2			
Medida 2.4 Ayudas al empleo y autoempleo.					4		1			
Medida 2.5 Creación y mejora de servicios de asistencia sanitaria y otros servicios sociales, en particular ancianos y niños (guarderías) y otros colectivos desfavorecidos.	2							1		
Medida 2.6 Dotación de equipamientos de apoyo que contribuyan al desarrollo de actividades empresariales y a la consolidación de las existentes.					2					
Medida 2.7 Acciones de formación a colectivos desempleados y trabajadores en activo para actualización de su capacitación y su adaptación a nueva organización del trabajo y técnicas de información y comunicación, dando prioridad a itinerarios integrados de inserción profesional y al desarrollo de nuevas fuentes de empleo.		3	5	3	5		3	4		
EJE 3: Integración de marginados y acceso a servicios básicos										
Total Acciones dentro del Eje	3	3	7	11	8	1	2	1	1	9
Medida 3.1 Planes de educación y formación integrada y personalizada para la reinserción de colectivos desfavorecidos y marginados, formación lingüística personalizada, orientados particularmente a las necesidades específicas de las minorías.	1	3		2	3		1		1	3
Medida 3.2 Planes de experiencia laboral sobre proyectos locales de rehabilitación.				2						
Medida 3.3 Inversiones en servicios educativos y sanitarios (incluidos centros de rehabilitación para drogadictos) a una escala adecuada para el desarrollo y el empleo locales.										
Medida 3.4 Creación y mantenimiento de estructuras de apoyo, información, sensibilización y orientación, que resulten necesarias para garantizar la efectividad de las actuaciones que se ponen en marcha.	2		6	4	4		1			3
Medida 3.5 Creación de escuelas taller y centros de formación. Acondicionamiento y mejora de los existentes.			1	3	1	1		1		3
EJE 4: Integración de transporte público y comunicaciones										
Total Acciones dentro del Eje por Proyecto	3	0	2	0	1	0	2	0	0	5
Medida 4.1 Mejora y reordenación de los sistemas de transporte, incluyendo la integración de la red de transportes, introducción del cobro por uso de las vías urbanas, creación de zonas sin tráfico rodado, sistemas de control del tráfico inteligente y aparcamientos disuasorios.					1		1			5
Medida 4.2 Mejora del transporte público, de su seguridad, de los servicios de información, reservas y pagos por ordenador para viajeros. Adquisición o modificación de vehículos de bajo consumo energético.							1			
Medida 4.3 Caminos y paseos en zonas verdes seguros y atractivos para peatones y ciclistas.	3		2							
EJE 5: Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos										
Total Acciones dentro del Eje	3	4	2	3	7	3	4	6	0	5
Medida 5.1 Fomento de la reducción de residuos, reciclado total, recogida y tratamiento selectivo.	2	2	1	2	7	1	1	4		3
Medida 5.2 Control de la calidad del aire y reducción de la contaminación acústica (planes de acción local).			1			2	2			
Medida 5.3 Acciones para reducir el consumo de agua y fomentar el aprovechamiento de agua de lluvia y una gestión eficaz de los residuos hídricos.	1	2						1		
Medida 5.4 Fomento de la eficiencia energética y de la reducción del consumo y de las fuentes de energías renovables.				1			1	1		2

Continúa

Fig. 7/ Tabla resumen de actuaciones de los programas URBAN II desarrollados en España (continuación)

		C	GI	GRA	J	L	O	P	SA	SB	T
EJE 6: Desarrollo del potencial de las tecnologías de la sociedad de la información											
Total Acciones dentro del Eje		3	4	3	8	3	4	3	5	4	6
Medida 6.1	Fomentar el uso y acceso de las tecnologías de la información y comunicación entre los ciudadanos, preferentemente con fines de formación, empleabilidad, educación y cultura.	3	2		4	3		2	4	4	6
Medida 6.2	Desarrollo de servicios de interés público, sobre todo en los ámbitos de educación y formación, asistencia sanitaria, información sobre medio ambiente y apoyo a las PYMEs, en particular para el comercio electrónico y los servicios de proximidad.		2	3	4		4	1	1		
Medida 6.3	Apoyo a las autoridades locales para la transferencia de conocimientos específicos y tecnológicos adquiridos con las experiencias realizadas en las ciudades de la Comunidad Europea.										
EJE 7: Evaluación, gestión y seguimiento. Mejoras en el gobierno urbano											
Total Acciones dentro del Eje		6	5	8	9	7	5	4	4	4	3
Medida 7.1	Fomento de las estructuras de gestión urbana nuevas y modernas, formación de personal. Estudios y peritajes sobre la reorganización y mejora de los servicios públicos.										
Medida 7.2	Campañas de información y publicidad, medidas para mejorar el acceso a la información, principalmente en materia de medio ambiente y participación de los ciudadanos en los procesos de decisión.	4	2	3	2	2	2	2	2		1
Medida 7.3	Desarrollo de actuaciones de difusión del programa y de intercambio de los conocimientos adquiridos.		1	2	2	1			1	1	
Medida 7.4	Realización de evaluaciones de programa, tanto ex ante como on going que permitan contar con el máximo de elementos de información a la hora de realizar la evaluación ex post.	2	1	2	1	2	2	1		1	1
Medida 7.5	Gastos derivados de las tareas de gestión, seguimiento y control del programa.	1	1	4	2	1	1	1	1	2	1
TOTAL ACTUACIONES		32	29	38	52	46	29	30	28	18	39

Leyenda superior: C: Cádiz, GI: Gijón, GRA: Granada, J: Jaén, L: San Cristóbal de La Laguna, O: Ourense, P: Pamplona, SA: San Adrià de Besòs, SS: San Sebastián Pasaia, T: Teruel.

Fuente: DE GREGORIO, 2012: 937.

Las estrategias implementadas en los programas URBAN II fomentaron en mayor grado que en la primera fase la adicionalidad y el carácter innovador de los programas, observándose que la actuaciones introducidas se alejaron de las acciones sin valor añadido que los Ayuntamientos llevaban a cabo en su práctica habitual (por ejemplo el mantenimiento de espacios públicos) a las que en gran medida había ido dirigida la cofinanciación europea durante la primera fase. En la mejora de las estrategias de actuación pesó la advertencia que había hecho la Comisión Europea, al señalar que ese tipo de actuaciones no eran elegibles. También pesó la obligatoriedad de basar el programa a desarrollar en un análisis estratégico previo.

La normativa que regía esta segunda fase también establecía que en el documento en el que se presentaba la estrategia a desarrollar los entes ejecutores tenían que describir el proceso de diálogo iniciado con la comunidad local durante el periodo de preparación de la candidatura de cada programa. Este hecho contribuyó a que en todos los URBAN II desarrollados en España se diera el consenso en relación al programa entre las distintas administraciones, los partidos políticos

presentes en los plenos de los Ayuntamientos, la comunidad y los actores locales. Por otro lado, estas primeras reuniones permitieron que la información relativa al programa URBAN II de cada ciudad llegara a la comunidad local desde un primer momento, por lo que, una vez que el programa fue aprobado por la Comisión, los actores locales contaban ya con un conocimiento inicial de lo que conllevaba la implementación del mismo en su ciudad (entre otros extremos también su derecho a participar). Esto derivó en que en las ciudades URBAN II se crearan expectativas de participación por parte del tejido asociativo y otros actores que no siempre fueron alcanzadas. Paradójicamente en esos casos, el inicio de un proceso de diálogo, e incluso de participación activa de la comunidad en el programa, derivó después en desconfianza y alejamiento de esta respecto al ente ejecutor, cuando este cerró el proceso participativo o cambió sus reglas de manera unilateral.

En relación a la gobernanza multinivel, la principal carencia que presentó la Iniciativa URBAN II en España (al igual que la primera fase de la Iniciativa) fue la no implicación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la misma en alguna medida. A ojos de la investi-

gación llevada a cabo este extremo constituye una de las principales oportunidades perdidas en el marco de la implementación de los programas en el país¹⁶, ya que imposibilitó que el nivel de gobierno regional llevara a cabo un aprendizaje en relación a la regeneración urbana que le permitiera abordar esta competencia en su territorio. Cabe señalar que en el caso de las dos Comunidades Autónomas que formaron parte de los entes ejecutores de los programas se lanzaron iniciativas de regeneración urbana integrada de ámbito autonómico: en Cataluña la denominada *Ley de Barrios*, en 2004, y en el País Vasco el programa *Izartu*, en 2001. Ambas establecen URBAN como referencia de su metodología. Esta circunstancia sugiere que el conocimiento directo de URBAN por parte de los gobiernos regionales derivó en la puesta en marcha de instrumentos similares en sus contextos territoriales para ayudar a las ciudades a afrontar los problemas de degradación que minaban su cohesión y competitividad. En cuanto al papel del Comité de Seguimiento, su contribución se situó en general en la misma línea y nivel de actividad mencionados en el caso de la primera fase de la Iniciativa.

En relación a la dimensión horizontal de la gobernanza (colaboración entre instituciones o departamentos del mismo nivel de gobierno) esta siguió transformándose dando lugar a una mayor colaboración en el marco de los programas respecto a los de la primera fase. En relación a este tema, salvo en los casos de Sant Adrià de Besòs y San Sebastián-Pasaia, los programas fueron gestionados por entes ejecutores que coordinaban la acción de las áreas municipales responsables de implementar las actuaciones de su competencia. Esta circunstancia puso a dichas áreas a trabajar juntas, asumiendo una metodología de actuación que superaba la sectorialidad con la que habían venido operando sobre la realidad urbana hasta ese momento. Este hecho y otros factores mencionados, que incidieron en la mejora de las estrategias de actuación, derivaron en que los diferentes programas consiguieran poner en marcha estrategias que mejoraron la aplicación del enfoque integrado respecto a la primera fase de la Iniciativa.

Las razones que llevaron a que el enfoque integrado estuviera presente en mayor medida en los programas URBAN II fueron: la concentración de los recursos económicos y técnicos

en ámbitos geográficos limitados (derivando en mayores sinergias entre los distintos ejes de actuación al aplicar un enfoque más holístico), una mayor consistencia de las estrategias de actuación (en gran medida derivada de las experiencias ganadas a través de la primera fase de URBAN), la evolución de la regeneración urbana en el país y las mayores exigencias a cumplir en relación a la elaboración de la estrategia de regeneración por parte de los entes ejecutores que introdujo el Reglamento del FEDER en este periodo presupuestario. También fue un factor importante el diálogo que había tenido lugar en el momento de plantear dicha estrategia entre los entes ejecutores y la comunidad local, derivado de aplicar el *Reglamento General de la Comisión Europea* de 1999 y el punto 17 de las Orientaciones para la implementación de URBAN II (que reflejaban el objetivo de consultar en la medida más amplia posible a todos los organismos y actores representativos).

Durante esta segunda fase los programas también dedicaron mayores recursos económicos al eje 1 físico-ambiental, al que se adjudicó el 55,42% de la financiación, seguido del eje 2 (desarrollo económico), que contó con el 14,17% y el eje 3 (desarrollo social) que contó con el 6,43%. El resto de los ejes se llevaron un porcentaje de la financiación total que varió entre el 4,59% y el 6,23%. Es significativo señalar que en todos los programas el eje 1 fue el que contó con la mayor adjudicación económica, variando entre el 78,19% de San Adrià de Besòs y el 36,86% de San Cristóbal de la Laguna. La primacía de la vertiente físico-ambiental sobre todas las demás pone de relieve la persistencia de la inercia que en el marco español lleva a asociar regeneración urbana con transformación física. Más allá de esto, el análisis de los documentos institucionales desarrollados en el marco de URBAN II pone de manifiesto que en muchos casos los programas actuaron dedicando una parte importante de su dotación económica a llevar a cabo proyectos de carácter arquitectónico o de ejecución de obras públicas que los entes ejecutores tenían en su agenda desde hacía tiempo, lo que sugiere que la aportación económica hecha por el FEDER a través de URBAN llevó a las ciudades a intentar financiar obras que resolvían problemas pendientes que hasta el momento no habían conseguido resolver por falta de recursos. En cuanto a este tema cabe señalar la relevancia de la dotación que las ciudades recibieron del FEDER a través de URBAN II si se compara con su capacidad económica (medida en función de su pre-

¹⁶ Otros países con un fuerte peso del nivel regional, sí que involucraron a las regiones en el proceso. Fue el caso de Alemania y Bélgica.

supuesto anual). Por ejemplo en el caso de Cáceres la dotación del FEDER correspondió al 34% de su presupuesto anual en 2000, en el caso de Ourense al 24%, en el caso de Teruel equivalió al presupuesto total de la ciudad para ese año.

En relación al enfoque colaborativo adoptado por los programas en cuanto a la participación de la comunidad y los actores locales, la mayor parte de los mismos adoptó un enfoque participativo en el documento de programa inicial aprobado por la Comisión, pero desde una visión propositiva que no llegaba a concretar las acciones y medios técnicos y económicos necesarios para plasmarlo. Esta circunstancia tiene su base en la interpretación sesgada del concepto de participación por parte de los entes ejecutores y en el interés de estos por cumplir de la manera más fiel posible con los requerimientos formales establecidos por la Comisión para entrar en la Iniciativa. Como consecuencia de la suma de estas razones, la mayor parte de los programas pusieron en marcha procesos de participación que consistieron en acciones que se limitaron a la provisión de información y recogida de sugerencias sobre decisiones ya tomadas desde las instituciones. En el marco de los programas URBAN II se dieron también procesos de participación efectiva que derivaron en la construcción de capacidad local (sobre todo en los casos de Gijón y Pamplona).

3.3. La aparición de instrumentos de regeneración urbana en el marco español construidos sobre la referencia de URBAN

Coincidiendo con el periodo de desarrollo de la segunda fase de la Iniciativa cristalizaron en el contexto español un conjunto de instrumentos dirigidos a la regeneración urbana lanzados por el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas que asumieron de manera directa la metodología de URBAN:

- En 2001 se puso en marcha el programa vasco *Izartu*.
- En 2004 se aprobó la denominada «Ley de Barrios» de Cataluña (*Ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial*).
- En 2005 se definió el Área de Rehabilitación Urbana (ARU) en el marco del Plan de Vivienda 2005-2008 del desaparecido Ministerio de Vivienda.

- En 2007 el Ministerio de Vivienda puso en marcha la Iniciativa Urbana 2007-2013, los programas dirigidos a las ciudades medianas y pequeñas, y la Red de Iniciativas Urbanas situados dentro del eje de desarrollo local y urbano de la programación del FEDER en el Marco Estratégico Nacional de Referencia para España en el contexto de la Política de Cohesión de la UE para el periodo 2007-2013.
- En 2008 se aprobó el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, en el que se asumía un enfoque hacia la regeneración con importantes similitudes con URBAN.
- En 2009 el Gobierno Balear aprobó la *Ley de rehabilitación y mejora de barrios de las Islas Baleares*.
- También se puede considerar como continuadora de esta tendencia la *Ley de Actuación integral en zonas de atención especial de la comunidad Autónoma de Extremadura* de 2010.

Todos estos instrumentos constituyen la aportación más visible de URBAN a la práctica de la regeneración urbana en España, ya que en ellos de manera explícita se ha institucionalizado una metodología de acción contra la degradación urbana que en esencia es coincidente con el «método URBAN», al incluir un enfoque *area-based*, integrado, colaborativo, complementario con otras estrategias y acciones a nivel local y territorial, y basados en la selección competitiva de programas de regeneración que tienen una duración de unos seis años. Estos instrumentos reconocen URBAN, de manera explícita (en sus textos descriptivos) o implícita, como la referencia directa en la que se han fundamentado sus metodologías de actuación. Su institucionalización conlleva la radicación de su aplicación en el marco nacional y en algunos casos también de su continuidad.

Como se ha mencionado más arriba, URBAN recogió la experiencia británica de regeneración en su metodología de actuación, asumiendo características similares a *City Challenge*. A través del lanzamiento de la Iniciativa Comunitaria URBAN por parte de la Comisión Europea en 1994, los instrumentos con los que el contexto británico se había dotado para afrontar la degradación urbana al empezar la década de los noventa entraron en los contextos nacionales de los otros 14 Estados miembros. La existencia de los mencionados instrumentos de regeneración urbana puestos en marcha en el marco español, pone de manifiesto que se ha dado una transferencia de políticas de regeneración urbana desde el ámbito británico al español a través de la política urbana de la Unión Europea.

3. Resultados del desarrollo de las dos fases de la iniciativa URBAN en el país

El análisis llevado a cabo pone de manifiesto que en el caso español los programas URBAN y URBAN II encontraron limitaciones para aplicar la metodología de regeneración propuesta por la Comisión Europea, y en particular los elementos metodológicos relacionados con la dimensión integrada y colaborativa en los programas. No obstante, la comparación de las dos fases permite detectar una evolución positiva en relación a la puesta en práctica del «método URBAN», que incluye los aspectos relacionados con dichas dimensiones.

Así, como en el resto de los catorce Estados miembros donde se desarrolló URBAN, la Iniciativa ha sido transformada al entrar en el escenario español en base a un conjunto de factores inherentes al contexto nacional, principalmente relacionados con el enraizamiento de una determinada forma de entender la actuación en el medio urbano degradado, caracterizada en general por su carácter sectorial y no participativo; la fragmentación institucional y el predominio de la dimensión física; la inercia frente al cambio; y el interés por parte de algunos actores implicados en mantener el *statu quo* en relación a las políticas urbanas.

Los programas que se desarrollaron en la primera fase de la Iniciativa establecieron estrategias y modos de implementarlas muy cercanos a los que venían desarrollando las instituciones locales y nacionales en su práctica habitual al afrontar los problemas de degradación del medio urbano. Aunque, en una minoría de casos se dio la intención de integrar los presupuestos del «método URBAN», que quedó plasmada con distintos grados de fuerza en los documentos institucionales, los entes ejecutores y los demás actores implicados no fueron capaces de plasmar esa intención transformadora una vez que los programas empezaron a operar en la realidad donde tenían que actuar, y finalmente, para cumplir con la estricta normativa y los tiempos establecidos por la Comisión, recurrieron a desarrollar los programas como sabían hacerlo, es decir, como habían venido haciendo hasta ese momento. Como consecuencia los programas mostraron un bajo grado de integración entre ejes y pusieron en marcha procesos de participación en los que esta se identificó generalmente con la provisión de información a la comunidad local. En efecto, en relación a la dimensión colaborativa durante

esta primera fase de URBAN, el «filtro» que la realidad del país ejerció sobre la metodología de actuación de la Iniciativa derivó en una pérdida de importancia del carácter participativo de los programas. Los programas no se diseñaron en general introduciendo este aspecto en su estrategia de actuación y cuando lo hicieron entendieron que la participación de la comunidad local conllevaba sólo la puesta en marcha de procesos de información sobre decisiones ya tomadas, permitiendo en algunos casos la presentación de sugerencias o peticiones de cambio por parte de diferentes actores. El bajo nivel de relevancia que se dio a esta componente metodológica quedó patente en la ausencia casi total de menciones a este tema en los documentos oficiales de la Iniciativa (programas iniciales, informes finales). Por otra parte, los 12 programas URBAN que se lanzaron en 1997 nacieron con un horizonte temporal para su desarrollo muy corto, que impedía la consecución de resultados en el marco de un proceso de participación.

Así, durante la primera fase de la Iniciativa los programas URBAN no introdujeron la participación colaborativa en su metodología de actuación. Sí que se mejoró la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión local, a través de los procesos de información y de seguimiento de las actuaciones que se pusieron en marcha. Como resultado de lo señalado, en general en el marco de los programas URBAN no se dio interacción y conocimiento entre diferentes actores locales, las estrategias de actuación no fueron consensuadas, no se utilizó el conocimiento «no experto» para mejorar el diagnóstico de las áreas de actuación y no se inició un proceso significativo de construcción de capacidad local. Es de interés señalar que sí se dio, sin embargo, una implicación relevante de los actores sociales en la implementación de acciones de carácter social en el marco de los programas.

Durante este periodo no se desarrolló en el país ningún instrumento de regeneración urbana de escala nacional o autonómica que recibiera de manera explícita la influencia de URBAN y tampoco se observa como resultado del análisis que en las ciudades donde se desarrollaron los programas se diera un cambio de enfoque hacia prácticas más colaborativas e integradas en la gestión local o de aplicación del resto de los elementos metodológicos propios de la Iniciativa en su práctica habitual.

El mayor grado de adicionalidad de la primera fase de URBAN se materializó en aspectos intangibles de transformación, relaciona-

dos con la experiencia y el conocimiento que adquirieron las instituciones implicadas en la implementación de la Iniciativa y otros entes activos en el marco teórico y práctico de la regeneración urbana en el país. En efecto, este se situó en el aprendizaje en relación al «método URBAN», en la reflexión y penetración de conocimiento en relación al mismo no sólo en las ciudades donde se desarrolló, sino también en el marco nacional y diversos ámbitos autonómicos.

Así los programas mejoraron los medios urbanos donde operaron, pero no alcanzaron en general resultados diferentes de los que habría conseguido la acción sectorial que venían poniendo en práctica las ciudades españolas (contando en ocasiones con el apoyo económico de las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central), presentando en general un bajo grado de adicionalidad.

La segunda fase de la Iniciativa mostró cambios significativos respecto al periodo anterior, en gran medida derivados de los siguientes factores: i) los cambios introducidos en el Reglamento de los Fondos Estructurales que afectaban a la Iniciativa (que simplificaron una parte de su funcionamiento e hicieron más exigente los requerimientos en relación a la acción de los entes ejecutores de los programas), ii) la exigencia presente en las orientaciones de la Comisión para implementar URBAN II de que se diera un proceso de consulta a los actores locales con el fin de implicarlos y tener en cuenta sus puntos de vista desde un primer momento, iii) la experiencia ganada a través de los programas URBAN implementados entre 1994 y 1999, y iv) la experiencia ganada a través de la acción independiente de algunas ciudades en relación a la regeneración urbana (en gran medida en el marco de instrumentos como las Agendas 21 Locales y los Planes Estratégicos de ciudades), así como la contribución hecha desde el marco teórico.

El primer factor mencionado derivó en la mejora técnica y mayor coherencia de las estrategias de regeneración plasmadas en los programas, de la manera de implementarlas, el seguimiento y los resultados obtenidos.

Durante este segundo periodo se consiguió vencer en mayor medida la inercia y las dificultades a la introducción del enfoque integrado, debido a que las estrategias de actuación mostraron un carácter más holístico y estratégico y a que las diferentes áreas o departamentos municipales consiguieron coordinar en

mayor medida sus actuaciones dentro del marco único de los programas. También durante la segunda fase de la Iniciativa los programas se relacionaron de manera más coherente con las estrategias de desarrollo local de las ciudades donde se desarrollaron.

En relación a la dimensión colaborativa, la capacidad de los distintos países de implementarla tenía que ver con las posibilidades que existían de que en contextos nacionales caracterizados por sistemas institucionales y políticos diferentes al británico, los presupuestos de gestión participativa de URBAN pudieran entrar y desarrollarse sin fricciones relevantes y sin tener que renunciar a esta parte metodológica de los programas para que los mismos se pudieran desarrollar dentro del límite de tiempo previsto. En el caso español durante la segunda fase la introducción del enfoque colaborativo en los programas mejoró debido a los factores señalados más arriba. También contribuyó la posición de la Comisión Europea, que había seguido recomendando la implicación de la comunidad local y el enfoque integrado (basado en la cooperación interdepartamental) en las políticas urbanas en todos los documentos que desarrolló durante la segunda mitad de la década de los noventa y la década del 2000 en relación al tema urbano. Como resultado de todo ello, aunque una parte de los programas URBAN II desarrollaron esta dimensión de manera parecida a la predominante durante la primera fase de la Iniciativa, una minoría de programas implementó procesos colaborativos (algunos de los cuales estuvieron seguidos por expertos en participación). Estos programas han llegado a dar lugar a construcción de la capacidad local. Se ha comprobado que estos procesos de colaboración no se han exportado a otros procesos de regeneración o políticas locales en las ciudades donde se han desarrollado, pero el conocimiento adquirido por políticos y técnicos y la posibilidad que el proceso participativo ha puesto ante la comunidad local son factores que siguen vivos y pueden generar cambios en el futuro.

5. Conclusiones

A pesar de los avances que presenta la segunda fase de la Iniciativa respecto a la primera en relación a la participación colaborativa y la aplicación del enfoque integrado, se sigue observando que algunos aspectos preexistentes al lanzamiento de URBAN (en particular la dificultad para crear foros de participación en los que estén presentes todos los actores rele-

vantes) pesan fuertemente sobre los decisores políticos cuando tienen que resolver si poner en marcha procesos de este tipo. En el marco de los programas URBAN y URBAN II, en general, se decantaron por no hacerlo.

En una realidad como la que presentaba el país en 1994 y 2000, URBAN y URBAN II han tenido que afrontar las limitaciones mencionadas más arriba para alcanzar resultados. El escenario donde se ha operado y las inercias que presenta pone en valor los procesos y resultados relativos a la implementación del enfoque colaborativo e integrado alcanzado por algunos programas de la segunda fase, que en muchos aspectos son comparables a los puestos en marcha y alcanzados por países con experiencia previa en relación a este tema (por ejemplo, el proceso participativo del programa de Pamplona fue señalado como buena práctica por la Comisión Europea en su documento *Cooperación con las ciudades. La Iniciativa Comunitaria URBAN* (COMISIÓN EUROPEA, 2003: 17) junto con los de los programas de Rotterdam, Clyde Waterfront y Graz).

Todo lo expuesto hasta aquí pone de manifiesto que a pesar de que el resultado particular de los programas URBAN y URBAN II en España ha sido limitado, particularmente en lo que concierne a la dimensión colaborativa, el desarrollo de la Iniciativa en el país ha actuado como semilla de cambio. Los instrumentos de regeneración mencionados más arriba (Izartu, Ley de Barrios, Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, etc.) na-

cidos tras la estela de URBAN e integrando el enfoque colaborativo en su metodología de actuación, son los resultados más visibles de la Iniciativa Comunitaria, pero están complementados con otros resultados intangibles (como la reflexión en torno a la regeneración urbana y el *know how* introducido a nivel nacional, autonómico y local a través de la difusión del conocimiento de esta metodología de regeneración) que están contribuyendo a la transformación de la regeneración urbana en el país.

La reflexión sobre el proceso puesto en marcha y los resultados alcanzados por algunos programas de la segunda fase, así como una reflexión sobre los principales aspectos que están en la base de las limitaciones que las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II han encontrado en el marco español para desarrollar la metodología de regeneración urbana que proponían, han de incorporarse a la reflexión que está teniendo lugar en la actualidad sobre la política urbana de la Unión Europea para el periodo presupuestario 2014-2020, y en particular a como se hará su trasposición al marco español. Todo esto ha de considerarse junto con una primera mirada general de la *Iniciativa Urbana 2007-2013* (continuadora de URBAN en España durante el presente periodo presupuestario en el país) desde una visión constructiva y crítica, con el fin de orientar de la manera más eficaz la política urbana comunitaria y su aplicación en el ámbito nacional en el periodo presupuestario que está a punto de iniciarse.

6. Bibliografía

- BACHTLER, J. & S. TAYLOR (1999): *Objective 2: Experiences, lessons and policy implications. Final Report*. European Policies Research Centre, Glasgow.
- CHORIANOPOULOS, I. (2002): «Urban restructuring and governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative», en *Urban Studies*, 39 (4): 705-726.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): *The Future of Community Initiatives under the Structural Funds - Green Paper*. COM (93) 282 final, 16 June 1993. Comisión Europea.
- (1994a): *The Future of Community Initiatives under the Structural Funds*. COM (94) 46 final 2. Comisión Europea.
- (1994b): *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos que se les invita a elaborar dentro de una iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas n. L 180.
- (1997): *Communication from the Commission Towards an urban agenda in the European Union*. COM (97) 197 final. Comisión Europea.
- (1998): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones: Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*. COM(98) 605 final. Comisión Europea.
- (2000): *Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible ó URBAN II*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas n. C 141.
- (2002): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: Evaluación inicial de la Iniciativa URBAN*. COM (2002) 308 final. Comisión Europea.

- (2003): *Cooperación con las Ciudades. La Iniciativa Comunitaria URBAN*. Comisión Europea.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): «El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas: una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», en *Ciudades*, 13: 39-59.
- (2012): *Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España*. Tesis Doctoral. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- & R. KOCEWICZ (2007): *Iniciativa Comunitaria URBAN 1994-1999. Análisis comparativo de tres casos españoles de programas europeos de rehabilitación urbana*. Cuadernos de Investigación Urbanística, 55.
- ECOTEC (2010): *ExPost Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-2006: The URBAN Community Initiative*. Publicaciones de la Unión Europea.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA (2003a): Informe Final del Programa Operativo URBAN 1994-1999. Ministerio de Hacienda.
- (2003b): Informe Final del Programa Operativo URBAN 1997-1999. Ministerio de Hacienda.
- FABER, C. (1994): «Consider the view that the City Challenge initiative represents a fundamental realignment in Urban Policy». *Curso Urban Regeneration in Britain de Lawless*, P.
- GHK (2002): *Ex Post Evaluation of URBAN Community Initiative 1994-1999*. GHK, Bruselas y Londres.
- GONZÁLEZ VALLVÉ, J. L. (2006): *La mayor operación de solidaridad de la historia. Crónica de la Política Regional de la UE en España*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- NOON, D. & J. SMITH-CANHAM & M. EAGLAND (2000): «Economic Regeneration and Funding», en P. ROBERTS & H. SYKES (ed.). *Urban regeneration. A handbook*: 61-85, Sage Publications, Londres.
- PARKINSON, M. (2005): «Urban policy in Europe: where have we been and where are we going», en: E. ANTALOWSKY & J. S. DANGSCHAT & M. PARKINSON (ed.). *European Metropolitan Governance: Cities in Europe-Europe in Cities*: 7-32, proyecto NODE (Ministerio Austriaco de Educación, Ciencia y Cultura).
- PROINTEC (2000): *Estudio de evaluación intermedia del Programa Operativo URBAN I. Volumen I (Análisis de los proyectos individuales de cada ciudad) y Volumen II (Integración de los análisis realizados)*. Ministerio de Hacienda.
- REITER, R. (2008): «The «European City» in the European Union. Comparing the implementation conditions for the EUs urban development agenda in Germany and France», en: R. ATKINSON & C. ROSSIGNOLO (ed.). *The Re-creation of the European City. Governance, Territory and Policentricity*: 17-38, Techne Press, Amsterdam.
- TOFARIDES, M. (2003): *Urban Policy of the European Union. A multilevel gatekeeper system*. Ashgate, Aldershot.
- (2006): «Government and governance in the European Union: Local experiences of European Urban Policy», en: L. DORIA & V. FEDELI & C. TEDDESCO (ed.). *Rethinking European Spatial Policy as a Hologram*: 9-26. Ashgate, Aldershot.
- TORTOLA, P. D. (2013): «Federalism, the State, and the City: Explaining «City Welfare» in the United States and the European Union», en: *Publius: the Journal of Federalism 2013*. Disponible en <http://ssrn.com>
- VAN DEN BERG, L. & E. BRAUN & J. VAN DER MEER (2004): *National Urban Policies in the European Union*. European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University, Rotterdam.

7. Abreviaturas

DG de Política Regional: Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea.
 FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
 FSE: Fondo Social Europeo.
 MOPTMA: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.

PDI: Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.
 PPU: Proyectos Piloto Urbanos.
 UAFSE: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España.
 UE: Unión Europea.