

LA AGENDA DEL DESARROLLO URBANO INTEGRAL EN ESPAÑA (1994-2013)

THE AGENDA FOR INTEGRAL URBAN DEVELOPMENT IN SPAIN (1994-2013)

Clemente J. Navarro
cnavyan@upo.es
Universidad Pablo de Olavide

María J.
Rodríguez-García
mjrodgar@upo.es
Universidad Pablo de Olavide

Irene
Ramírez-Gómez
igomram@upo.es
Universidad Pablo de Olavide

Resumen

Desde los años noventa la Unión Europea viene desarrollando programas e iniciativas de intervención integral con el objetivo de promover el desarrollo urbano, en general, y reducir los procesos de desigualdad socioespacial en las ciudades, en particular. En buena medida estas políticas han ido generando un conjunto de prácticas que vienen redundando en la progresiva elaboración de una estrategia para las áreas urbanas en Europa, a la que suele denominarse, 'agenda urbana' (Comisión Europea, 2014). Pero, ¿cuál ha sido la agenda promovida por los proyectos desarrollados durante las dos últimas décadas?, o de otra forma, ¿cuál ha sido la experiencia que permitiría ir definiendo una agenda urbana para las ciudades españolas?. En este trabajo presentamos un ejercicio básico para tratar de responder a estas cuestiones mediante el análisis de los proyectos desarrollados en el marco de los programas URBAN y URBANA en España (1994-2013).

Palabras clave: análisis políticas públicas, desarrollo urbano integral, análisis de contenido, análisis comparado, España

Abstract

Since the 1990s, the European Union has launched comprehensive programs and initiatives that promote integrated urban development, the goal being improved urban development, in general, and a reduction of socio spatial inequalities in cities, in particular. The policies generated as a result of these programs and initiatives have shaped a European strategy that promotes integrated urban development, the so-called "urban agenda". But, what in fact is the agenda that has been promoted by these initiatives during the last two decades? And, what are the experiences that would help define an urban agenda for Spanish cities? This article presents a basic analysis to respond to these questions, analyzing projects done in the framework of URBAN and URBANA programs in Spain (1994-2013).

Key words: policy analysis, integrated urban development, content analysis, comparative analysis, Spain.

Cómo citar: Navarro, Clemente J.; Rodríguez-García, María J. y Ramírez-Gómez, Irene (2018). "La agenda del desarrollo urbano integral en España (1994-2013)".

ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales 17, 47-65. (<http://dx.doi.org/10.12795/anduli.2018.i17.03>)

1. El estudio de la agenda de las iniciativas de desarrollo urbano integral: *policy frame* y contextos de aplicación como oportunidades de partida.

Las iniciativas de regeneración o desarrollo urbano integral suelen definirse como actuaciones integrales que pretenden lograr una mejora duradera de la situación económica, física, social o ambiental de un área urbana sujeta a procesos de declive y vulnerabilidad urbana mediante la involucración de actores institucionales y no institucionales (Roberts, 2000, Parkinson, 2014). Este tipo de iniciativas vienen siendo un elemento clave en los procesos de intervención en áreas urbanas, habiéndose configurado como la estrategia o método para el desarrollo de las políticas urbanas promovidas por la Unión Europea desde los años noventa bajo de denominación de 'desarrollo urbano integral' (European Commission, 2009). Básicamente, este método consiste en la combinación de tres elementos en el diseño y desarrollo de las tales iniciativas: una agenda comprehensiva que incluya actuaciones en áreas relativas al espacio urbano, el desarrollo económico, la integración social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza; la involucración de una red plural de agencias públicas (municipales y supra-municipales) y agentes socio-económicos en el marco de procesos de gobernanza multi-nivel, y en conceder una papel muy relevante a la participación pública en el diseño y desarrollo de las iniciativas (European Commission, 2015, 2016).

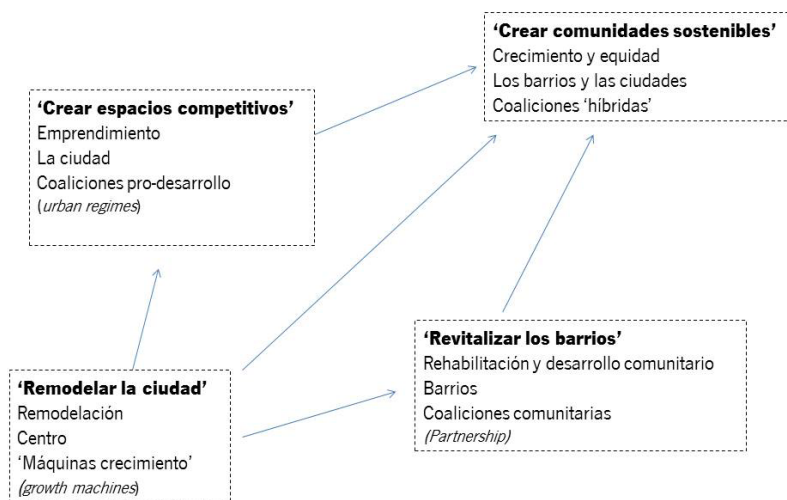
No obstante, este modelo se ha ido configurando mediante la experiencia acumulada a través de diferentes políticas e iniciativas promovidas tanto por la Unión Europea, como por sus países miembros o en países en otras regiones. Este se refleja a través de las dos dimensiones o componentes básicos de cualquier política pública: la dimensión sustantiva, referida a los objetivos y actuaciones incluidos, y su dimensión procedimental, referida a los procesos e instrumentos utilizados para su diseño y desarrollo, así como los actores involucrados en ello (Navarro y Rodríguez-García, 2009; Howlett, 2011). Aún más, la combinación de determinada orientación en ambas dimensiones da cuenta su 'policy frame' al establecer el cambio urbano que pretende lograr, a tenor de los objetivos propuestos, hacia quién lo hace en términos de target, así como los actores involucrados y la forma en que puede desarrollarse las iniciativas para alcanzar los objetivos propuestos. De hecho, desde las primeras iniciativas promovidas en los años cincuenta en Estados Unidos, hasta las más recientes propuestas incluidas en la Política de Cohesión Europea y la Estrategia 2020 (European Commission, 2010), cabe identificar cuatro grandes 'policy frames' respecto a las políticas y programas de desarrollo urbano integral. Estas pueden caracterizarse por el propósito principal que reflejan en sus agendas y por la coalición de gobernanza, la alianza de actores que sustentan el desarrollo de los proyectos (Navarro, 2016: 10-22).

Primero, el *frame* centrado en 'remodelar la ciudad', donde el objetivo es rehabilitar el espacio físico de la ciudad, y en concreto, su áreas centrales, siendo habitual que estas iniciativas den lugar a la conformación de coaliciones que se corresponderían con las clásicas 'máquinas del crecimiento' (Logan y Molotch, 1987), en la que los principales actores son el gobierno municipal y actores del mundo empresarial interesados en el valor de cambio del suelo urbano (propietarios de suelo, inmobiliarias, empresas construcción,...). Segundo, el *frame* orientado a 'crear espacios competitivos'. En este caso, el propósito principal es fomentar el 'emprendimiento' y el desarrollo económico para hacer de las ciudades entornos competitivos en el marco de los procesos de globalización. Las coaliciones características de este tipo de

iniciativas suelen ser las ‘coaliciones pro-desarrollo’ (o *urban regime*), en el gobierno municipal y en el mundo empresarial son sus actores más relevantes (Stone, 1993; Harding, 1991).

Tercero, el *frame* centrado en ‘revitalizar el barrio’, donde la agenda se centra en la rehabilitación del espacio físico y el fomento el desarrollo comunitario en áreas urbanas que presentan altos niveles de vulnerabilidad social y de obsolescencia en su hábitat urbano. En este caso es común que los procesos de gobernanza adopten la forma de ‘coaliciones comunitarias’ con una fuerte presencia de entidades asociativas locales orientadas a la promoción del bienestar y la inclusión social, como el caso de los clásicos ‘local partnership’ (Geddes, 2000). Y, por último, el *frame* orientado a ‘crear comunidades sostenibles’, en el que la agenda adopta un carácter más transversal, orientándose a generar procesos de desarrollo urbano que combinen el crecimiento y la equidad, así como la protección y preservación del medio ambiente (Colantonio and Dixon, 2011). En este caso, las iniciativas dan lugar a la conformación de ‘coaliciones híbridas’ en las que participa una mayor pluralidad de actores (institucionales, empresariales y cívicos) resultado de la combinación de actuaciones en diferentes áreas de política pública y la relación existente entre ellas (Navarro y Rodríguez García, 2015).

Gráfico 1. Los *frames* de la regeneración o desarrollo urbano integral



Fuente: Navarro (2016:19)

No obstante, al igual que otras políticas públicas, las iniciativas de regeneración urbana implican un proceso progresivo de adaptación estratégica de su *policy frame* al contexto en el que se aplican, el área socio-espacial sobre el que actuarán. En el marco general que establece el primero, cada proyecto debe establecer objetivos y estrategias de actuación específicas en atención a las características del área territorial en la que se pretende intervenir. Esto supone el desarrollo de un proceso de planificación estratégica que ligue el diagnóstico que se realiza sobre el contexto urbano en el que se pretende intervenir con el establecimiento de objetivos a lograr, así como una estrategia de actuación específica que considere tanto el marco de las orientaciones generales del programa en el que se desarrolla, como el diagnóstico realizado y los objetivos propuestos.

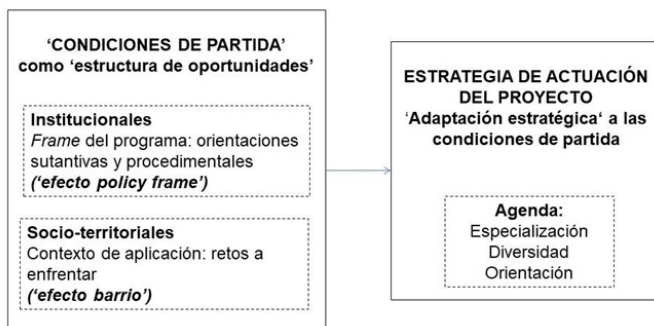
Lo expuesto supone que el diseño de cada proyecto se desarrolla en el marco de una estructura de oportunidades, unas 'condiciones de partida' conformadas por, al menos, dos elementos: el *frame* del programa y el contexto socio-espacial donde se pretende desarrollar (Navarro, Echaves y Moya, 2016). De forma más concreta, esto supone que estos dos aspectos influirían en la delimitación de la agenda de actuación de los proyectos: ésta debe plantear actuaciones en el marco de los objetivos generales y los tipos de actuaciones fijados por cada programa, pero acentuando una u otras en atención a las especificidades de cada contexto con el objeto de diseñar su propia estrategia de actuación. Por tanto, la estrategia de los proyectos debiera presentar cierto grado de coherencia externa respecto al programa en el que se desarrolla y cierto ajuste (relevancia) respecto a las necesidades presentes en el contexto en el que se aplicará (Oliveira y Pihno, 2007).

Esto supone que cabe esperar que existan diferencias en la estrategia diseñada por los proyectos en atención a, al menos, esos dos factores. A este respecto cabe distinguir dos grandes orientaciones en atención a la lógica de intervención que subyace a las mismas (Navarro y Rodríguez-García, 2016). Por un lado, una estrategia de corte redistributivo centrada en la mejora de la inclusión social de mediante la provisión de servicios relativos a diferentes aspectos que subyacen a la vulnerabilidad social. Por ejemplo, mediante cursos orientados a mejorar la empleabilidad, el logro escolar, habilidades participativas, o el fomento estilos de vida saludables. Por otro lado, una estrategia de corte 'contextual', donde el *target* lo constituye la 'comunidad', el área socio-espacial en su conjunto, haciendo uso de instrumentos que pretenden modificar aspectos del contexto entendido como estructura de oportunidades para los residentes, pero no necesariamente sobre éstos directamente. Por ejemplo, mejorando los espacios públicos, los equipamientos existentes en el barrio, la movilidad, o el estado y el stock de viviendas.

En el primer caso, la lógica que subyace a las actuaciones es mejorar las capacidades (*capabilities*) de los residentes, o grupos específicos de éstos, mediante la provisión de recursos, servicios y/o habilidades que mejoren su calidad de vida (por ejemplo, cursos de formación, ayudas económicas, campañas de sensibilización, ...). Se trata, pues, de una lógica basada en la 'exposición directa' de los potenciales beneficiarios a las actuaciones del proyecto, siendo éstos, por lo común, grupos sociales vulnerables. En el segundo caso, la lógica de intervención se centra en mejorar la estructura de oportunidades que supone el barrio para sus residentes, en la medida que estos se beneficiarían, al menos indirectamente, de tal mejora (por ejemplo, mejorando comunicaciones, el espacio público, la calidad ambiental, oportunidades de empleo derivada de la atracción de nuevas empresas, ...). Se trata, pues, de una lógica basada en la 'exposición contextual' de los residentes a las mejoras que supone el proyecto, esto es, por el hecho de ser residentes del barrio en el que se actúa.

Así pues, las 'condiciones de partida' de las políticas y programas de regeneración urbana suponen elementos que darían cuenta de diferencias en la estrategia de actuación de los proyectos. Esto se reflejaría en la importancia del contenido de su agenda, las de áreas de actuación que incluye; por su grado de integralidad, entendida como la presencia e importancia relativa de diferentes áreas de actuación entre sí; pero también en la su orientación, en atención a la lógica de intervención que predomine en la estrategia diseñada (contextual o redistributiva).

Gráfico 2. La estrategia de los proyectos: adaptación estratégica a las condiciones de partida



Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS

Evidentemente, pueden existir otros factores que intervengan en el proceso de adaptación que da lugar a la estrategia de actuación de los proyectos, el entorno institucional y político, la experiencia y capacidades administrativas existentes en los municipios o clima de participación entre los agentes locales. Pero en todo caso, estos factores actúan en el marco de las condiciones de partida que suponen los dos elementos que se vienen destacando (Tang et al., 2009).

2. El análisis de la agenda del desarrollo urbano integral en España: las iniciativas URBAN y URBANA.

Aunque en las últimas décadas se han desarrollado diversos programas de desarrollo urbano integral en los municipios españoles, entre ellos cabe destacar las Iniciativas URBAN y URBANA. Suponen la aplicación de las orientaciones que respecto al este modelo de desarrollo viene haciendo la Política de Cohesión de la Unión Europea (De Gregorio, 2017), y en buena medida, ha supuesto importantes *inputs* para la denomina 'Agenda Urbana' en la Unión Europea (Comisión Europea, 2014). Además, se trata de iniciativas que tienen una cobertura para todo el territorio estatal, a diferencia de otros programas promovidos por las Comunidades Autónomas o iniciativas concretas desarrolladas por autoridades locales, facilitando así su comparabilidad.

Como es sabido, estas iniciativas han supuesto el desarrollo de procesos de desarrollo urbano integral en áreas urbanas de ciudades españolas desde inicio de los años noventa; en concreto, 39 áreas urbanas en el marco de la iniciativa URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006), y 46 en el marco de la Iniciativa URBANA (2007-2013). Básicamente las dos iniciativas comparten los tres aspectos que identifican a la que ha venido en denominarse 'tecnología URBAN' como estrategia de intervención integral en áreas urbanas, a saber: por la transversalidad de sus contenidos (en su dimensión sustantiva), por la diversidad de actores institucionales y no institucionales involucrados en su desarrollo (en su dimensión procedimental), y en particular, la importancia que se concede a la participación de los agentes locales, tanto en el diseño de los proyectos, como en su posterior desarrollo mediante procesos de colaboración y de co-producción (Gutierrez, 2010, De Gregorio, 2010; González, 2013).

Además, en el marco más general de la Política de Cohesión de la Unión Europea, se trata de programas a los que subyace el principio de subsidiariedad. A saber: las autoridades locales tienen cierta autonomía para definir la estrategia de actuación más adecuada en atención al área urbana en la que se desarrolle el proyecto. Por tanto, los proyectos se diseñan mediante un proceso de planificación estratégica en el marco del *frame* que establece cada programa y en atención al contexto de intervención, al área urbana, en el que se pretende aplicar.

Ahora bien, aunque comparten la orientación transversal de su agenda, existen diferencias en elementos sustantivos de sus *frames*. Por un lado, el desarrollo de la Iniciativa URBANA, a través de Fondos FEDER, supone que no pueden desarrollarse actuaciones relacionadas con la rehabilitación de viviendas y edificios de uso residencial. Por otro lado, es la Iniciativa URBANA la que incorpora la sostenibilidad ambiental de forma más explícita entre sus objetivos y posibles estrategias de actuación, en el marco de la creciente importancia de este asunto en la discusión sobre políticas urbanas, en general, y sobre las estrategias de desarrollo sostenible en particular (Calantonió y Dixon, 2010; Hernández Aja y Rodríguez, 2017). De hecho, esta área de actuación se añade a lo que venían constituyendo los tres pilares básicos de los procesos de intervención en áreas urbanas: el entorno urbano, el desarrollo económico y la inclusión social; además del relacionado con la gobernanza y gestión de los proyectos.

Evidentemente, esto no significa que en la iniciativa URBAN no existiese la posibilidad de desarrollar actuaciones en este ámbito, pero se orientan, sobre todo, a la mejora del entorno urbano, a su dimensión físico-territorial. Más concretamente, en la Iniciativa URBAN I aparecen en el marco de una ‘medida de actuación’ denominada ‘mejora del medio ambiente urbano’, en donde se incluye la recuperación de terrenos degradados/contaminados o la mejora al acceso a la energía. En la Iniciativa URBAN II se trata del ‘eje’ ‘Reducción y tratamientos de residuos, gestión eficiente del agua, reducción de ruido y consumo a base de hidrocarburos’, incluyendo entre sus posibles actuaciones la eficiencia/reducción de consumo, las energías renovables, la calidad del aire o la potenciación de actitudes y comportamientos pro-ambientales. En cambio, en la iniciativa URBANA aparece el ‘ámbito de actuación’ denominado ‘Mejora del entorno natural y calidad medioambiental’, reflejando su carácter distintivo frente a las intervenciones de carácter físico sobre el entorno urbano; centrándose estas últimas, sobre todo, en el ámbito de la protección y preservación del patrimonio cultural.

En resumen, si la Iniciativa URBAN parece reflejar el *frame* de la ‘revitalización del barrio’, la iniciativa URBANA se orienta más claramente a la ‘creación de comunidades sostenibles’, reflejando con ello el cambio que acontece en las políticas de desarrollo urbano en las últimas décadas, tanto en Europa, como en otros contextos. Cabe esperar, pues, que las áreas de actuación más relevantes en los proyectos desarrollados en el marco de URBAN y URBANA sean diferentes, sobre todo, por la incorporación de la sostenibilidad ambiental en los segundos. Y, además, que por esta razón la agenda de los proyectos URBANA presente un nivel más alto de transversalidad; esto es, que exista una pauta más equilibrada en el peso que tienen las diferentes áreas de actuación en la agenda de actuación de los proyectos.

Ahora bien, dado el principio de subsidiariedad y el carácter estratégico que subyace a las dos iniciativas, también cabe suponer que, tal y como se ha argumentado más arriba, cada proyecto concrete su estrategia de actuación mediante la selección de aquellas áreas incluidas en el *frame* del programa que sean más adecuadas al diagnóstico realizado sobre el área urbana de intervención y los objetivos planteados al

respecto. O de otra forma, cabe esperar que haya variaciones en la agenda de los proyectos a tenor de los rasgos que caracterizan el contexto donde se desarrolle.

De hecho, a pesar de las diferencias en los *frames* de los dos programas, en ambos cabría diferenciar al menos dos tipos de áreas urbanas en atención a su localización geográfica en las ciudades y sus niveles de vulnerabilidad, a las que denominaremos en adelante 'barriadas' y 'centro'. Las primeras son por lo general áreas periféricas de las ciudades, áreas residenciales que presentan altos niveles de vulnerabilidad, o bien, antiguas áreas industriales (esto último, sobre todo en los proyectos de las primeras convocatorias URBAN). En cambio, las áreas 'centrales', normalmente el centro histórico de las ciudades, suelen presentar niveles de vulnerabilidad urbana más bajos, así como la presencia de recursos patrimoniales y cierta concentración de la actividad comercial. Por tanto, cabría esperar que en el proceso de adaptación del *frame* en el diseño de los proyectos de lugar a diferencias en su agenda según el tipo de contexto, a saber: una estrategia más redistributiva centrada en la integración social en las 'barriadas' en vistas a reducir las dinámicas de exclusión socio-económica y la desigualdad socio-espacial existente en ellas, frente a una estrategia 'contextual' más centrada en la creación de espacios más competitivos en el caso de zonas centrales.

Lo expuesto supone, por un lado, que cabe esperar que las agendas de los proyectos sean diferentes tanto por la importancia relativa de distintos contenidos (sus áreas de actuación) y por su nivel de transversalidad, pero también en la orientación o lógica de actuación de su estrategia. Por otro lado, tales diferencias responderán, al menos, a dos 'efectos': el efecto del '*policy frame*' y el efecto del 'contexto de aplicación'. El primero supondrá que en los proyectos de la Iniciativa URBANA tendrá más peso el área relacionada con el medio ambiente y, al menos por esta razón, serán más transversales que en el caso de los proyectos desarrollados en el marco de la Iniciativa URBAN. El segundo implicaría que la agenda de los proyectos desarrollados en áreas centrales de los municipios será más transversal, pero en ellos tendrá más relevancia el área relacionada con el desarrollo económico, y más en general, una estrategia más orientada a la lógica contextual que en el caso de los proyectos desarrollados en áreas periféricas, las barriadas, que estarán más orientados hacia la estrategia redistributiva.

3. Metodología para el análisis de la agenda del desarrollo urbano integral.

Para estudiar la estrategia de actuación diseñada en los proyectos hemos analizado las actuaciones incluidas en los mismos a partir del documento que refleja su diseño. En su conjunto, se ha analizado todos los proyectos desarrollados en ciudades capitales de provincia o de cien mil o más habitantes, un total de 82 (39 de la Iniciativa URBAN y 43 de la Iniciativa URBANA), suponiendo un conjunto de 611 actuaciones.

Para cada una de ellas hemos considerado el área de actuación 'oficial' definida por cada programa (en sus respectivas convocatorias y/o documentación), así como el presupuesto asignado a las mismas en los proyectos. Dado que las 'áreas oficiales' reciben distinta denominación en cada programa, hemos creado una clasificación común a partir del análisis de contenido de la descripción que de cada una de ellas se incluye en los proyectos, lo que pasaremos a detallar a continuación. A partir de ahí se han definidos tres conjuntos de indicadores para comparar la agenda de los proyectos.

3.1. El análisis de los contenidos de la agenda de los proyectos: las áreas de actuación.

Tal y como se acaba de señalar, en cada uno de los programas que analizamos se definen las áreas de actuación 'oficiales' que pueden desarrollar los proyectos. Aunque reciben diferentes denominaciones, si se atiende al ámbito sobre el que pretenden intervenir, o si se prefiere, el aspecto que se pretende mejorar en la zona que se interviene y cómo pretenden hacerlo, es posible generar una clasificación homogénea para los tres programas para proceder a su comparación. En concreto, esta clasificación se ha realizado aplicando la siguiente metodología.

Por un lado, se ha realizado análisis de contenido de todas las actuaciones incluidas en los proyectos, codificando el área de actuación 'oficial' existente en cada programa. Para ello se ha estudiado la descripción que en cada proyecto se hace de cada una de sus actuaciones. Dado que las actuaciones suponen un conjunto amplio de actividades y medidas, se ha asignado el área que en mayor medida se correspondía con la descripción que realiza el proyecto.

Por otro lado, a partir del análisis de la convocatoria y/o documentación de cada programa se ha definido un total de 11 áreas que agrupan a todas las 'actuaciones oficiales' que aparecen en ellos. A su vez, estas han sido agrupadas en las cuatro áreas comunes a los programas y proyectos de desarrollo urbano integral según el ámbito de actuación al que se orientan, a saber: 'Territorio' (mejorar el entorno físico), 'Economía' (promocionar el desarrollo económico), 'Social' (mejorar la integración y bienestar social) y 'Medio ambiente/Sostenibilidad ambiental' (protección medio ambiental). A ellas se ha añadido otra área referida a la 'gobernanza' o 'gestión' de los proyectos (administración, evaluación, difusión,...). Por último, se ha revisado la codificación de las actuaciones para asegurar que su contenido, tal y como es descrito en los proyectos, se ajusta a las categorías asignadas (11 áreas y 5 macro-áreas), procediendo a las correcciones necesarias en cada caso.

La metodología planteada ha permitido constatar que en los proyectos URBAN las actuaciones oficiales referidas a la 'mejora del medio ambiente urbano' se centran, fundamentalmente, en mejoras del entorno físico (reurbanización y reordenación de espacios, accesibilidad, ...), más que en la protección, preservación o mejora del medio ambiente (uso eficiente energía, desarrollo actitudes pro-ambientales,...), más comunes en los proyectos URBANA. En estos se plantea explícitamente actuaciones orientadas hacia la sostenibilidad ambiental, aunque en algún caso, la denominación de 'medio ambiente urbano' también se refiere a actuaciones centradas en la mejora del entorno físico-territorial, a tenor de la descripción de las medidas que se incluyen en ellas.

Desde esta misma perspectiva, las actuaciones referidas a la mejora o creación de equipamientos también se han incluido en el macro-área referida al 'territorio', pues aunque se orientan a prestar servicios a los residentes o colectivos específicos de éstos, pretenden hacerlo mediante la mejora del entorno, el acceso a mejores y/o nuevos equipamientos. Su lógica de intervención es la mejora de las 'oportunidades' que ofrece el barrio a los residentes, no la intervención directa sobre sus capacidades, como en el caso de programas específicos de intervención mediante ayudas, servicios y/o formación. En el primer caso se han incluido en la macro-área 'territorio', y en el segundo, en la macro-área 'social'.

Por último, el área 'oficial' relacionada con el 'desarrollo de nuevas tecnologías' se ha ubicado en alguna de las cinco áreas según su finalidad, pues del análisis de la

descripción de las actuaciones se deriva que se usarán las nuevas tecnologías para intervenir en un ámbito específico. De hecho, aunque no exclusivamente, en la mayoría de los casos se trata de actuaciones relacionadas con la promoción económica (comercio electrónico, aplicaciones informáticas para empresas,...) o la integración social mediante procesos de formación (cursos sobre uso de TICs,..).

Tabla 1. Áreas de actuación: correspondencias con 'áreas oficiales' de los programas

Macro-áreas	Áreas	Áreas 'oficiales' en los programas			
		URBAN I	URBAN II	URBANA	
Territorio	Reordenación urbana/ Patrimonio	Mejora del medio ambiente urbano	Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente	Protección y preservación del patrimonio	
	Movilidad/ accesibilidad		Integración de transporte público y comunicaciones	Mejora de la accesibilidad y la movilidad	
	Equipamientos sociales	Centros de formación			Equipamientos e infraestructuras para potenciar participación sociedad civil
		Dotación de equipamientos sociales			
Economía	Desarrollo económico	Desarrollo tejido económico	Empresariado y pactos a favor del empleo	Promoción económica	
	Turismo			Turismo	
Social	Integración	Programas sociales	Integración de marginados y acceso a los servicios básicos	Integración e igualdad de oportunidades	
				Promoción de la conciliación familiar y la cohesión social	
	Formación	Programas de Formación		Formación profesional	
Medio ambiente	Medio ambiente		Reducción y tratamiento de residuos, gestión eficiente, reducción consumo	Mejora del entorno natural y calidad medioambiental	
	Eficiencia energética			Eficiencia energética	
Gobernanza y gestión	Administración proyecto	Gestión, seguimiento, asistencia técnica y evaluación	Evaluación, gestión y seguimiento Mejoras en el gobierno urbano	Gestión, seguimiento, control y auditorías, evaluación y asistencia	
	Información y Publicidad			Información y publicidad	

Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS.

3.2. El carácter de la agenda urbana de los proyectos: especialización, diversidad y orientación.

Para analizar comparativamente la agenda de los proyectos se han definido tres indicadores a partir de sus presupuestos. En primer lugar, el porcentaje del presupuesto que supone cada macro-área de actuación sobre el presupuesto total de cada proyecto, lo que permitirá conocer si existen diferencias en el peso relativo de las cinco grandes áreas, y con ello, su especialización en torno a determinadas áreas de actuación.

En segundo lugar, se ha calculado un índice de diversidad de la agenda de los proyectos, que considera si el presupuesto se distribuye de forma similar entre las cinco áreas o, al contrario, se concentra en alguna de ellas. Se trata, pues, de una medición empírica de la idea de integralidad, al menos, entendida como transversalidad en los contenidos de la estrategia de actuación. Para ello se ha adaptado el índice de diversidad de Herfindhal-Hirschman (Hirschman, 1964), de modo que si el presupuesto se concentra en un solo área su valor sería igual a 0 y si se distribuye por igual entre las cinco áreas su valor sería igual a 1. Por tanto, valores cercanos a 1 significarían agendas más diversas, que conceden un peso similar a las cinco macro-áreas.

Por último, basándonos en Navarro y Rodríguez-García (2016) hemos definido un indicador sobre la orientación de la estrategia del proyecto. Para ello se ha dividido el peso presupuestario de las actuaciones de carácter redistributivo (social) sobre el peso que tienen las áreas que suelen contener actuaciones de carácter contextual (espacio físico, desarrollo económico y medio ambiente). Por tanto, valores iguales a 1 indicarían la existencia de una orientación equilibrada entre la lógica redistributiva y la contextual, mientras que valores inferiores mostrarían el predominio de una lógica contextual y superiores al mismo una mayor orientación a la lógica redistributiva. Teóricamente, el valor máximo sería el 100, si todo el presupuesto está concentrado en el área social.

Tabla 2. La agenda urbana de los proyectos: especialización, diversidad y orientación.

Aspectos	Indicadores	Medición	Recorrido
Especialización	Peso de diferentes áreas de actuación sobre presupuesto	Porcentaje de cada área de actuación sobre el total del presupuesto del proyecto	(0,100)
Diversidad: integralidad	Grado de transversalidad de la agenda en su conjunto	IDA: Índice de diversidad de la agenda	(0,1)
		IDA1: Índice de diversidad de la agenda sin considerar el área de medio ambiente	(0,1)
Orientación: lógica de actuación	Peso relativo de la estrategia redistributiva sobre la estrategia contextual	IOA: Porcentaje de gasto en el área social/Suma del porcentaje de gasto en áreas de territorio, economía y medio ambiente	(0,100)
		IOA1: Porcentaje de gasto en el área social/Suma del porcentaje de gasto en áreas de territorio y economía	(0,100)

Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS.

Ahora bien, habida cuenta de la diferencia que puede introducir el hecho de que la sostenibilidad ambiental sea un área explícita en la Iniciativa URBANA respecto a la URBAN, se ha calculado el total del presupuesto excluyendo esta área de actuación, así como el peso relativo del resto de las áreas de actuación. A partir de ahí se han calculado los mismos indicadores de diversidad y de orientación de la estrategia de actuación de los proyectos. Esto permitirá conocer si existen diferencias en estos dos aspectos centrales de las iniciativas que estamos analizando (diversidad y lógica de actuación) sin incluir el efecto que pueda deberse a la importancia que adquiere el área de sostenibilidad ambiental en la Iniciativa URBANA.

No obstante, debe señalarse que la propia naturaleza de las actuaciones implica un esfuerzo presupuestario diferente. A grandes rasgos, las actuaciones que suponen intervenciones físicas en el territorio, sobre todo cuando se trata de infraestructuras, suelen ser más intensivas en el uso de recursos financieros en el momento en el que se realizan, mientras que las del ámbito social lo son, especialmente, respecto a los recursos humanos, aunque puedan tener más continuidad en el tiempo (Baer, 1985). Por tanto, el análisis de la agenda mediante el presupuesto de los proyectos puede sobre-estimar la importancia de las primeras. No obstante, cabe suponer que esta sobre-estimación sea similar entre proyectos, y que por tanto, no introduzca distorsiones al compararlos.

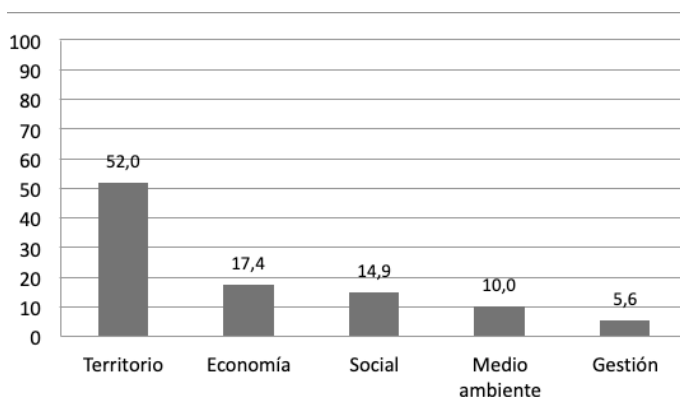
4. Desarrollo urbano integral en España desde una perspectiva comparativa: *policy frames* y variaciones contextuales.

En este apartado presentamos los resultados de los análisis y su discusión. Básicamente se han comparado las medias de los indicadores definidos según programas (URBAN vs. URBANA) y contextos (BARRIADA vs. CENTRO), mostrando los resultados mediante gráficos para facilitar su interpretación, e incluyendo los valores concretos de los análisis realizados en el Anexo.

4.1. La especialización de la agenda de los proyectos.

¿En qué áreas se han concentrado las actuaciones de los proyectos? Tal y como puede apreciarse en el gráfico 3, las actuaciones que se orientan a la mejora del territorio suponen, por término medio, algo más de la mitad del presupuesto de los proyectos analizados (media igual a 52 puntos porcentuales). Así pues, considerando el presupuesto de los proyectos, parece que éstos han tratado de mejorar, sobre todo, el entorno físico de las áreas urbanas donde se ha intervenido. Si se prefiere, los proyectos han tratado de mejorar el barrio como estructura de oportunidades para sus residentes a través de nuevas infraestructuras, equipamientos, transporte o espacios públicos. Las otras áreas ofrecen una distribución bastante equilibrada, destacando, si acaso, la promoción del desarrollo económico (media igual a 17%), sobre la social (media cercana a 15%) y la referida al medio-ambiente (media igual a 10%). Por último, la gobernanza y gestión de los proyectos supone, por término medio, el 5% del presupuesto de los proyectos; en cierta medida porque se trata de un límite establecido por los propios programas para la gestión de los proyectos.

Gráfico 3. La especialización en la agenda de los proyectos.
Media del porcentaje de las macro-áreas sobre el total del presupuesto de los proyectos

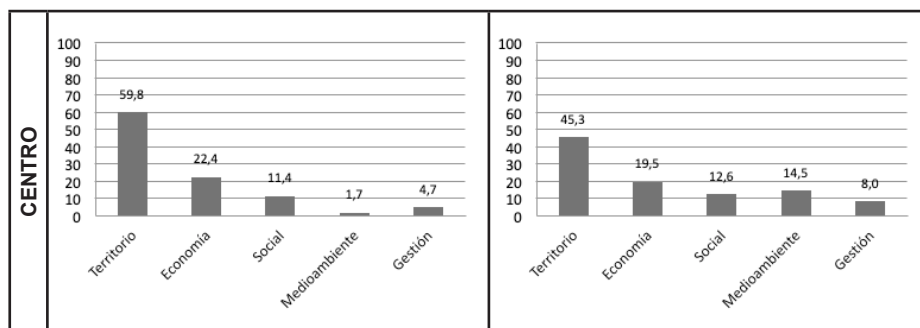


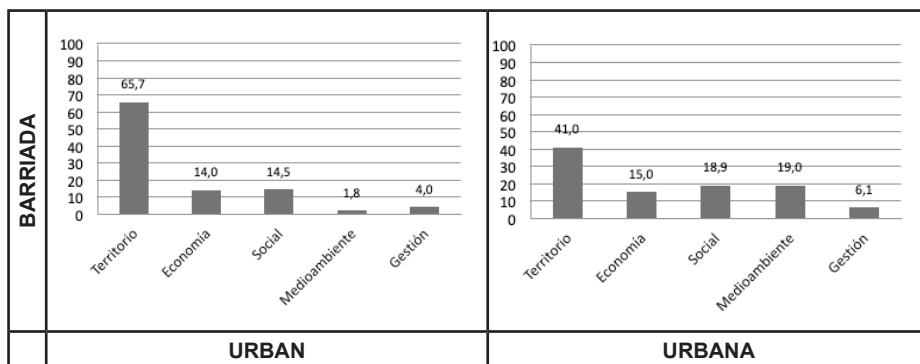
Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS.

Ahora bien, si se considera el programa desde el que se desarrollan los proyectos, así como el tipo de áreas urbana sobre la que intervienen, pueden apreciarse dos variaciones sobre este patrón común (gráfico 4). Por un lado, el área 'territorio' concentra buena parte del presupuesto en cualquier programa y tipo de barrio, aunque con una clara diferencia entre programas: disminuye al comparar los proyectos URBAN frente a los URBANA (medias iguales a 62 y 42, respectivamente). En parte, ello puede deberse a la clara aparición de la sostenibilidad ambiental en los segundos. Pero aún sin considerar esta área, los proyectos URBAN presentan una mayor especialización hacia las actuaciones de índole territorial que los URBANA (medias iguales a 63 y 50, respectivamente).

Por otro lado, existen diferencias en la importancia relativa de las actuaciones centradas en el desarrollo económico. Tanto en los proyectos URBAN como los URBANA esta área de actuación concentra más presupuesto en los proyectos que se desarrollan en zonas centrales de las ciudades frente a aquellos que lo hacen en barriadas (medias iguales a 21 y 15, respectivamente). En cambio, en los dos programas, el área orientada a la integración y el bienestar social es mayor en las barriadas que en las zonas centrales de las ciudades (medias iguales a 17 y 12, respectivamente).

Gráfico 4. La especialización en la agenda de los proyectos según contexto y programa
Media del porcentaje de las macro-áreas sobre el total del presupuesto de los proyectos





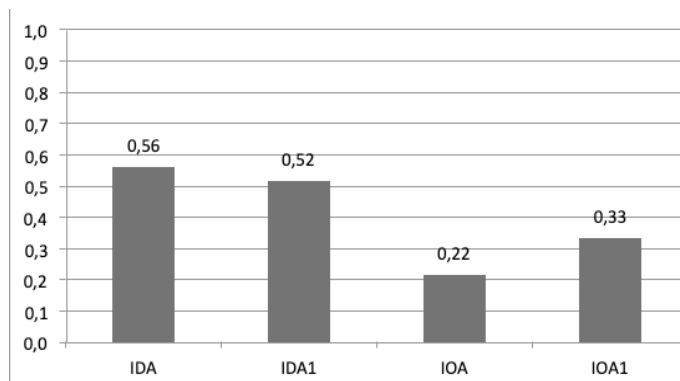
Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS.

4.2. La diversidad y orientación de la agenda de actuación de los proyectos

Los resultados expuestos hacen prever que la diversidad en la agenda de los proyectos no sea muy alta, dada la importancia relativa del área referida al territorio; y por tanto, que su orientación sea más contextual que redistributiva. De hecho, la media del índice de diversidad para el conjunto de los proyectos analizados es igual a 0,56 en el recorrido (0,1). Incluso cuando no se considera el área medio-ambiental, para hacer más comparables entre sí los proyectos URBAN y URBANA, la media alcanza un valor similar (indicador IDA1 igual a 0,52).

La orientación contextual de la estrategia de los proyectos se aprecia claramente al considerar la media del indicador calculado, que es igual a 0,22. Esto es, la estrategia contextual (territorio, economía y medio ambiente) suele predominar sobre la estrategia redistributiva (social). Esta orientación se atenúa cuando no se considera el área de medio ambiente (media del indicador IOA1 igual a 0,33), pero mostrando igualmente el predominio de la estrategia contextual.

Gráfico 5. Diversidad y orientación de la agenda de los proyectos
Medias para el conjunto de proyectos



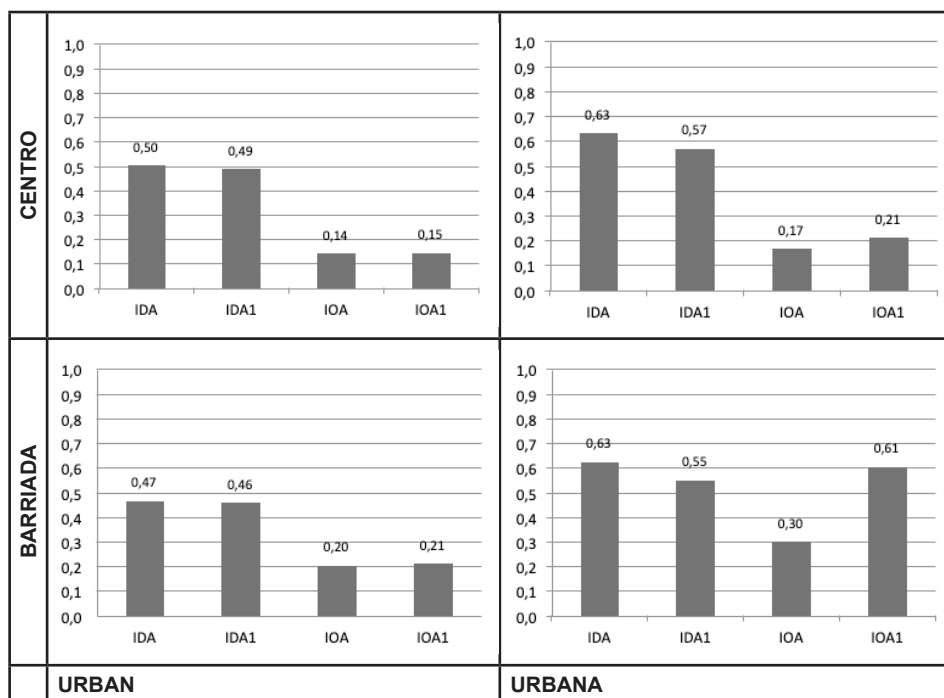
Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS.

No obstante, la agenda de los proyectos presenta diferencias según programas y tipos de barrio. Por un lado, y como cabía esperar, tanto en los proyectos que se desarrollan en barrios centrales como en barriadas, los proyectos URBANA presentan una agenda más diversa que los URBAN (media igual a 0,63 y 0,49, respectivamente).

Evidentemente, estas diferencias se atenúan cuando no se considera el área referida al medio ambiente, incorporación específica de la Iniciativa URBANA (medias iguales a 0,56 y 0,48), pero sin que se modifique sustancialmente la diferencia entre los dos programas. Parece, pues, que existe un efecto derivado del *policy frame* de cada programa, pero también, que estas diferencias puedan estar reflejando un efecto aprendizaje, en la medida en que los proyectos de la Iniciativa URBANA presentan una agenda más transversal que en el caso del programa URBAN, incluso sin considerar el área de medio ambiente. Esto pudiera indicar que han incorporado en su agenda la idea de integralidad que supone la denominada 'tecnología URBAN', al menos, en los términos de diversidad aquí analizados.

En cambio, cuando se considera la orientación de los proyectos, parece que las diferencias más destacables se observan al comparar el tipo de barrio en los que se desarrolla. En concreto, los proyectos desarrollados en barriadas, tanto en el marco de la Iniciativa URBANA como URBANA, adoptan un carácter más redistributivo que en zonas centrales de las ciudades (medias iguales a 0,25 y 0,15, respectivamente). Si se analiza la orientación de los proyectos sin considerar el área referida al medio ambiente, la diferencia es similar, pero es aún mayor en el caso de los proyectos de la Iniciativa URBANA: en las barriadas la media del indicador es igual a 0,61, mientras que en las zonas centrales es igual a 0,21. Parece, pues, que el diseño de los proyectos se adapta estratégicamente al área urbana en la que se pretende intervenir, y que, en cierta medida, esto se manifiesta más claramente en los proyectos URBANA que en los URBAN.

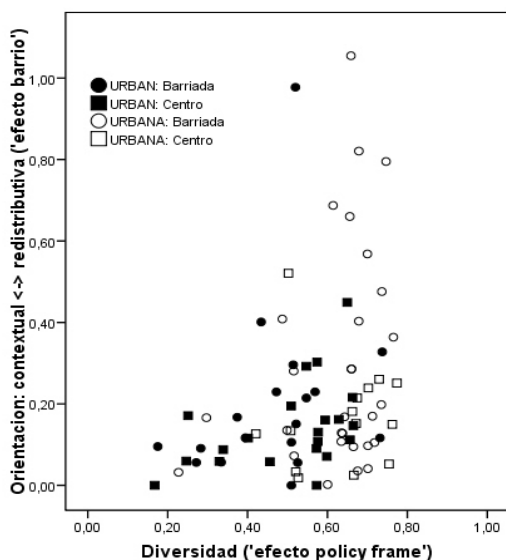
Gráfico 6. Diversidad y orientación de la agenda de los proyectos según contexto y programa
Medias para el conjunto de proyectos



Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS.

En su conjunto, el análisis de la agenda de los proyectos muestra que ha existido un proceso de adaptación estratégica a las 'oportunidades de partida', lo que se refleja en el efecto '*policy frame*' sobre la diversidad de sus agendas y el 'efecto barrio' sobre la orientación de sus lógicas de intervención. Estos efectos pueden apreciarse en el gráfico 7, donde se presenta el valor de cada proyecto en los índices de diversidad y orientación según el tipo de programa y tipo de barrio en los que se han desarrollado. Puede apreciarse que los proyectos URBANA se localizan, principalmente, en la zona derecha del gráfico, y que los desarrollados en barriadas tienden a hacerlo en la zona superior del gráfico.

Gráfico 7. Diversidad y orientación de la agenda de los proyectos
Puntuaciones de los proyectos



Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS.

5. Conclusiones: *policy frames*, tipos de barrio y aprendizaje.

El análisis realizado ha permitido analizar desde una perspectiva comparativa la agenda de los proyectos de regeneración urbana desarrollados en el marco de Iniciativas promovidas por la Unión Europea. La primera conclusión que cabe derivar de los mismos es que existen bastantes diferencias entre ellos en cuanto a su especialización, diversidad y la orientación de sus lógicas. Pero también, que aparecen ciertos patrones que responden a las 'oportunidades de partida' para su diseño, la necesaria adaptación estratégica al *policy frame* que estable cada programa y las características del área urbana en la que se intervendrá. Más concretamente, el efecto '*policy frame*' implica diferencias en la diversidad de la agenda siendo mayor en la Iniciativa URBANA que en la URBAN; incluso cuando no se considera el área de actuación relativa al medio ambiente. El 'efecto barrio' implica diferencias en la orientación de la lógica de intervención, siendo más redistributivas en las barriadas y más contextual en áreas urbanas centrales de las ciudades.

El hecho de que el grado de diversidad de los proyectos de la Iniciativa URBANA sea mayor que el de los proyectos de la Iniciativa URBAN, por un lado, y que las diferencias en la orientación entre barriadas y zonas centrales sean mayores en los proyectos de la segunda, por otro (incluso cuando no se considera el área orientada al medio ambiente), también podría mostrar cierto 'efecto aprendizaje', la progresiva incorporación de la planificación estratégica en el diseño de los proyectos en su adaptación al contexto territorial y a la transversalidad que suponen los programas de desarrollo urbano integral. Aún más, desde una perspectiva evaluativa, este efecto aprendizaje se muestran en la coherencia externa respecto a los programas y, especialmente, en su adaptación al tipo de barrio (área urbana) en el que se desarrollarán. De hecho, la diferencia entre áreas urbanas es mayor entre los proyectos de la Iniciativa URBANA que en los de la Iniciativa URBAN.

Evidentemente, este trabajo supone una primera aproximación al análisis comparativo de la agenda de los proyectos desarrollados en las últimas décadas en España, y por tanto, no está exenta de limitaciones. Tal y como hemos señalado en el texto, estas pueden derivarse del uso de las actuaciones (por su generalidad) y su análisis a partir del presupuesto (por su relación con el tipo de actuación), y sería necesario realizar análisis más detallados de los proyectos para mejorar el análisis realizado y/o establecer un marco analítico específico que no dependa tanto de la delimitación de las 'áreas oficiales', sino de perspectivas teóricas específicas.

Referencias bibliográficas

- Baer, Willian C. (1985). Just what is an urban service, anyway? *Journal of Politics*, 47: 881-898.
- Calantonio, A. y Dixon, T. (eds.) (2010). *Urban Regeneration and Social Sustainability*, London, Wiley-Blackwell.
- Colantonio, A. y Dixon, T. (2001). *Urban Regeneration and Social Sustainability*, London, Wiley-Blackwell.
- Comisión Europea (2014). La dimensión urbana de las políticas de la que: elementos clave de una agenda urbana para la UE, COM (2014) 490 final, Bruselas, Comisión Europea.
- De Gregorio, 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, *Ciudades*, 13, 39-59.
- De Gregorio, S. (2017): Is EU urban policy transforming urban regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007–2013), *Cities*, 60: 402-414.
- European Commission (2009): *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*, Brussels, European Commission.
- European Commission (2015). *Guidance for member states on integrated sustainable urban development (article 7 ERDF regulation)*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_en.pdf.
- European Commission (2016) *Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_dev_elopment_en.pdf.
- European Commission (2010). *A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.
- Geedes, M. (2000): Tackling Social Exclusion in the European Union, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4): 782-800.
- González, M. (2013). La europeización urbana a través de la política de cohesión, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 133-154.
- Gutiérrez, A. (2010). La iniciativa comunitaria URBAN como ejemplo de intervención integral en barrios periféricos con dificultades. Una lectura a partir del caso de Clichy-Sous-Bois/Montfermeil (Ile-de-France), *Ciudades*, 13, 61-82.
- Harding, A. (1991): The rise of urban growth coalitions, UK-style?, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9: 295-317.
- Hernández Aja, A. y Rodríguez Suárez, I. (2017). De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada, en *Ciudades*, 20, pp. 1-20. [recurso digital]. DOI: 10.24197/ciudades.20.2017.20
- Hirschman, A.O. (1964). "The Paternity of an Index". *The American Economic Review*. American Economic Association. 54 (5): 761.

- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Abingdon, Routledge.
- Logan, J.R. y Molotch, H.L. (1987). *Urban Fortunes*, Berkeley, The University of California Press.
- Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2009). *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Navarro, C.J. (Ed.) (2016). *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*, Sevilla, CSPL-Universidad Pablo de Olavide, <http://hdl.handle.net/10433/3031>.
- Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2015). "Models of local governing coalitions: city politics and policy effects in Spanish municipalities". *Urban Geography*, 36(8), 1149-1168.
- Navarro, C.J., Echaves, A. y Moya, R. (2016). Las condiciones de partida: programas, proyectos y contextos de intervención en Navarro, C.J. (ed.): *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*, Sevilla, CSPL-Universidad Pablo de Olavide, pp. 23-34, <http://hdl.handle.net/10433/3031>.
- Navarro, C.J. y Rodríguez-García, M.J. (2016). El diseño de los proyectos: la adaptación al 'frame' y los escenarios evaluativos, en Navarro, C.J. (ed.): *Mejorar la ciudad transformando sus barrios*, Sevilla, CSPL-Universidad Pablo de Olavide, pp. 35-48, <http://hdl.handle.net/10433/3031>.
- Oliveira, V. y Pinho, P. (2008). Urban form and municipal planning in Lisbon and Oporto: 1865–2005, *Planning Perspectives*, 23(1), pp. 81–105.
- Parkinson, M. (2014). Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 179, 11-27.
- Stone, C. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach, *Urban Affairs Review*, 15(1): 1-28.
- Tang, Z., Brigh, E. y Brody, S. (2009). Evaluating California local land use plan's environmental impact reports, *Environmental Impact Assessment Review* 29: 96–106.

Anexo

Tabla 3. La agenda del desarrollo urbano integral en España
Medias (Desv. Tip.)

URBAN		Programa		Contextos		Total
		URBANA	Centro	Barriadas		
Especialización agenda: presupuesto (%)	Territorio	62,55	42,41	54,02	50,47	51,99
		(s17,11)	(21,14)	(19,63)	(23,23)	(21,71)
	Economía	18,50	16,48	21,23	14,61	17,44
		(16,76)	(12,55)	(16,82)	(12,22)	(14,64)
	Social	12,85	16,83	11,87	17,22	14,94
	(9,43)	(12,28)	(7,85)	(12,66)	(11,13)	
Medio Ambiente	1,75	17,51	6,84	12,38	10,01	
	(4,25)	(15,92)	(10,16)	(16,35)	(14,24)	
Gobernanza y Gestión	4,36	6,75	6,04	5,30	5,62	
	(5,07)	(4,9)	(6,51)	(3,75)	(5,09)	
Integralidad agenda	IDA	0,49	0,63	0,56	0,57	0,56
		(0,15)	(0,12)	(0,15)	(0,15)	(0,15)
IDA1	0,48	0,56	0,52	0,52	0,52	
	(0,14)	(0,13)	(0,14)	(0,15)	(0,14)	
Orientación agenda	IOA	0,17	0,26	0,15	0,27	0,22
		(0,17)	(0,25)	(0,12)	(0,26)	(0,22)
	IOA1	0,18	0,48	0,17	0,45	0,33
(0,17)		(0,69)	(0,13)	(0,67)	(0,53)	
n		39	43	35	47	82

Fuente: elaboración propia. Proyecto URBAN-IMPACTS.

