

## LA PERSPECTIVA INTEGRADA COM A NOU PARADIGMA DEL DESENVOLUPAMENT URBÀ SOSTENIBLE. UNA APROXIMACIÓ A PARTIR DE LA INICIATIVA COMUNITÀRIA URBAN <sup>1</sup>

**Aaron Gutiérrez Palomero**

Investigador i professor associat

[aaron@geosoc.udl.cat](mailto:aaron@geosoc.udl.cat)

Departament de Geografia i Sociologia. Universitat de Lleida

Plaça Víctor Siurana, 1. Lleida. E - 25003

Telefono. + 34 973 702174

Fax. + 34 973 703119

**Paraules clau:** polítiques urbanes, desenvolupament urbà sostenible, perspectiva integrada, Iniciativa Comunitària URBAN

**Key words:** urban policies, sustainable urban development, integrated approach, URBAN Community Initiative

### Resum

Un dels efectes més notables de la reestructuració econòmica viscuda a Europa durant les darreres dècades ha estat la intensificació dels processos de pobresa urbana i exclusió social. El que ha comportat el reforçament i agudització de les desigualtats socials i la segregació espacial, consolidant-se així una realitat urbana dualitzada. Les situacions d'exclusió social han tendit a concentrar-se en aquelles àrees urbanes que pateixen majors processos de degradació, amb una qualitat de vida i unes oportunitats econòmiques sensiblement inferiors a la del conjunt urbà més proper.

Per treballar en favor d'un model de desenvolupament urbà sostenible i socialment més just, així com per donar resposta als reptes i necessitats especials dels barris amb dificultats, s'estan implementant, en diferents ciutats europees, respostes conegudes com programes d'intervenció integral. Aquests programes recullen de forma explícita la voluntat d'actuar sobre les múltiples variables que configuren i expliquen les situacions de marginalitat urbana. No plantegen actuacions focalitzades en la transformació de l'espai físic, sinó que també atorguen una atenció especial als diferents factors que interaccionen en la configuració social i econòmica de l'espai urbà.

La perspectiva integrada implica la superació del model clàssic de compartimentació sectorial. L'element que canalitza l'actuació pública no són les responsabilitats i fronteres competencials, sinó els dèficits i les oportunitats que manifesta una determinada àrea urbana.

Aquest model d'intervenció ha assolit un creixent protagonisme, tant en l'agenda política de diferents Estats i regions europees, com en la pròpia UE. L'any 1994, la UE creà la Iniciativa Comunitària URBAN. El programa recollia com a objectius generals la necessitat de fer front a la degradació de la qualitat de vida en determinats espais de les ciutats i actuar en favor de la redinamització socioeconòmica i ambiental de les àrees urbanes amb dificultats. A través de dues edicions (1994-1999 i 2000-2006), URBAN ha permès cofinançar 188 programes en 15 Estats Membres.

En aquesta comunicació es presentarà els resultats d'una recerca sobre la IC URBAN, tot centrant l'atenció de l'anàlisi en el model d'aproximació a la realitat urbana que planteja. Aquest model es caracteritza per la perspectiva integrada de les qüestions socials, econòmiques i medi ambientals com a

---

<sup>1</sup> Estudi realitzat dins dels projectes "Políticas urbanas entorno al tren de alta velocidad en España", finançat pel *Ministerio de Educación y Ciencia* i amb la referència TRA2007-68033-C03C02/MODAL, i "Alta velocidad ferroviaria, intermodalidad y territorio", concedit pel *Ministerio de Fomento* i amb referència T98/2006. Aquesta ponència, a més, s'emmarca en una investigació més àmplia –objecte d'una tesi doctoral– sobre la Iniciativa Comunitària URBAN i la construcció d'una política urbana per a la UE.

mecanisme per donar una millor resposta als problemes locals. Finalment, s'interpretarà l'impacte assolit per URBAN, emprant com a indicador l'anàlisi de diferents casos d'estudi de ciutats angleses, espanyoles, franceses i italianes

### **Abstract**

One of the most notable effects of the economic restructuring undertaken in Europe during recent decades has been the intensification of processes that give rise to urban poverty and social exclusion. This has led to the reinforcing and sharpening of social inequalities and spatial segregation and to the consolidation of a dichotomous urban reality. Situations of social exclusion have tended to concentrate in urban areas that have suffered major processes of degradation and which have levels of quality of life and economic opportunity that are appreciably inferior to those of their nearest urban neighbours.

Several European cities are currently working towards the creation of a model of sustainable and more socially just urban development and towards providing responses to the challenges and special needs of neighbourhoods with difficulties. This initiative forms part of what are known as integrated intervention programmes. These programmes explicitly share the will to take appropriate action to influence the many variables that configure and explain situations of urban marginality. They do not only propose interventions aimed at physically transforming space, but also dedicate special attention to the different factors that interact to determine the social and economic configuration of urban space.

The integrated approach implies improving on the classical model of sectorial division. The elements that channel public responses are not responsibility and competence frontiers, but rather the deficits and opportunities manifested by a given urban area.

This new model for intervention has gained increasing protagonism, both in the political agendas of various European states and regions and in the European Union itself. In 1994, the EU established the URBAN Community Initiative. The general objectives of this programme were related to the need to take measures against the loss of quality of life in certain parts of cities and to take action to promote the socioeconomic and environmental revitalisation of urban areas with difficulties. To date, two editions of URBAN (1994-1999 and 2000-2006) have permitted the co-financing of 188 programmes in 15 EU member states.

In this communication, we will present the results of research relating to the URBAN Community Initiative, specifically focusing our attention and analysis on the model for urban reality that it proposes. This model is characterised by the way in which social, economic and environmental questions are addressed from an integrated approach, which serves as a mechanism for providing better responses to local problems. Finally, we will analyse the impact that the URBAN has achieved, using case studies based on British, Spanish, French and Italian cities as indicators in this analysis.

### **1. Marginalitat, segregació urbana i barris amb dificultat**

Les característiques socioeconòmiques i demogràfiques del continent europeu, han comportat la consolidació d'una realitat paradoxal en les seves àrees urbanes. Per una banda, la Unió Europea és un espai nodal, altament urbanitzat i clarament articulat per les ciutats (CCE-CDT, 1999), les quals tenen un rol central en el desenvolupament social, cultural i econòmic de la comunitat.

Les ciutats són els elements estratègics en la competitivitat econòmica de les regions i, alhora, en la capacitat d'innovació i promoció del conjunt de la Unió. Però és també a les ciutats on es concentren bona part dels problemes més greus amb els que s'ha d'enfrontar la societat europea: la pobresa en múltiples formes, l'exclusió econòmica i social, la degradació del medi ambient i de l'entorn urbà, la congestió, la criminalitat, la intolerància i el racisme, així com la pèrdua del sentiment de pertinença a una comunitat (CCE, 2003, pàg. 5).

D'aquesta forma trobem que conviuen en un mateix espai dues realitats aparentment antagòniques. Les ciutats són considerades el motor del desenvolupament econòmic europeu, en allotjar les activitats amb

més capacitat de generar valor afegit, però són també visualitzades com espais on es concentren greus problemes socioeconòmics i, per tant, els principals reptes de la UE en matèria de cohesió social.

La globalització produeix i accelera la reconstrucció urbana en funció de lògiques cada cop més externes a la societat local. Els centres de direcció del sistema es van convertint progressivament en nodes connectats amb el global (Barreiro, 2000, pàg. 3).

Però al mateix temps, la degradació extrema de determinades àrees els hi determina un funcionament aïllat; i no només resten excloses de la competitivitat internacional, sinó que també resten desarticulades de la dinàmica de la pròpia ciutat, arribant a esdevenir espais aïllats social i funcionalment.

La població en situació de major risc d'exclusió social es troba concentrada, precisament en aquests espais més degradats de les àrees urbanes. D'aquesta forma es dona una concentració de problemes de diferent índole en un mateix espai. Per una banda la degradació física, funcional i ambiental d'uns espais en retrocés. I, per altra banda, els problemes d'una població resident que, a més dels propis efectes vinculats amb la degradació de l'entorn i els habitatges en què habiten, es troben en una situació de marginalitat:

*"El espacio de flujos de geometría variable sustituye el territorio visible y el urbanismo pierde su función integradora. La nueva ciudad metropolitana tiende a la discontinuidad, a la especialización de unas zonas y a la marginación de otras y al debilitamiento de áreas tradicionales de centralidad y de fuerte carga simbólica"* (Borja, 1996, pàg. 86).

Els barris amb dificultats poden ser definits, d'aquesta manera, com espais on conflueixen els problemes urbanístics i de la fàbrica urbana -derivats de la manca d'inversió, manteniment i qualificació de determinats espais, inclosos els habitatges- i els problemes socioeconòmics de la seva població - donat que, per raons de renda, en aquestes àrees s'hi concentren els grups de població amb menor capacitat per accedir al mercat d'habitatge.

## 2. Barris amb dificultats: la multidimensionalitat de les problemàtiques urbanes

Un dels efectes més notables de la reestructuració econòmica viscuda a Europa durant les darreres dècades ha estat la intensificació dels processos pobresa urbana i exclusió social (Wilson, 1987). Aquests processos han reforçat i aguditzat les desigualtats socials i la segregació espacial, tot consolidant una dinàmica de ciutat dual (Musterd, Murie, Kesteloot, 2006). Dinàmica que, a més, s'ha vist reforçada per l'arribada de nova població immigrada i la concentració d'aquesta en determinades àrees urbanes de les ciutats europees (Sassen, 1991).

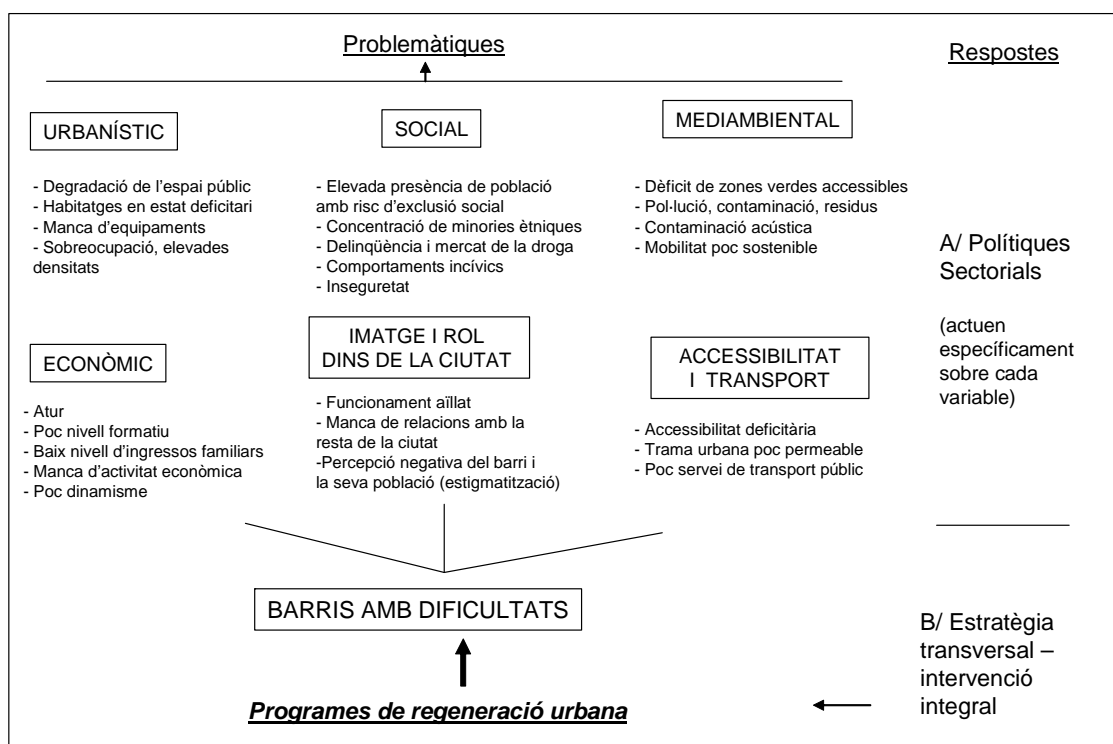
Els processos d'exclusió social han tendit a concentrar-se en determinades àrees urbanes que pateixen greus processos de degradació, amb una qualitat de vida i unes oportunitats econòmiques sensiblement inferiors a la del conjunt urbà més proper (Mangen, 2004).

Les ciutats han patit, durant aquest mateix període, l'acceleració d'un procés que, de totes formes, sempre ha estat inherent a elles. Aquest és la seva creixent dualització social, que territorialment es tradueix en una marcada segregació espacial:

*"Poor areas exist because the poor exist".*  
*("Les àrees pobres existeixen perquè existeixen els pobres")*  
 (Lupton, 2003, pàg. 7).

A la figura 1 es mostra de forma sintètica les qüestions assenyalades fins ara. S'identifiquen les múltiples variables que es poden trobar en l'arrel de les problemàtiques de determinades àrees urbanes. Es mostren també les possibles respostes que poden implementar els agents públics: accions sectorials, que actuen sobre les diferents variables, o programes de regeneració urbana que assumeixin una perspectiva transversal o integrada de la realitat urbana –qüestió que es desenvoluparà en les següents pàgines.

**Figura 1. Multicausalitat de les problemàtiques dels barris amb dificultats i la regeneració urbana amb perspectiva integrada**



FONT: Elaboració pròpia.

### 3. La regeneració urbana

Per treballar en favor d'un model de desenvolupament urbà sostenible i socialment més just, així com per donar resposta als reptes i necessitats especials dels barris amb dificultats s'implementen a diferents ciutats europees els programes d'intervenció integral. Aquests programes recullen explícitament la voluntat d'actuar sobre les múltiples dimensions que configuren i expliquen les situacions de marginalitat urbana. Aquest model d'intervenció ha assolit un creixent protagonisme, tant en l'agenda política dels Estats europeus, com en la pròpia UE –context en el qual s'emmarca la Iniciativa Comunitària URBAN.

Entenem per regeneració urbana<sup>2</sup>, el conjunt d'actuacions de millora desenvolupades sota l'objectiu general de recuperar una determinada àrea urbana. La regeneració urbana és el resultat de les interaccions entre les diferents variables –anteriorment esmentades- que conflueixen i influeixen sobre la ciutat, però, sobretot, és també una resposta als reptes i les oportunitats que es presenten fruit dels processos de canvi urbà que comporten la degradació de determinades àrees urbanes (Roberts, 2000).

La regeneració urbana neix, per tant, com a resposta necessària a una situació problemàtica en una determinada àrea urbana. Així, les accions sempre tenen un caire individualitzat, és tracten d'operacions dissenyades especialment per una determinada àrea, tenint en compte les singularitats i necessitats particulars a les que l'actuació plantejada ha de ser capaç de donar resposta (Robson, 1988). Malgrat tot, a través de la lectura de les múltiples aproximacions utilitzades en diferents realitats se'n poden extraure lectures de conjunt i principis generals, per extraure així lliçons, models i poder definir bones i males pràctiques.

La consolidació d'una situació negativa en una determinada àrea urbana no té unes conseqüències només locals, sinó que també afecta el conjunt metropolità. Per això la regeneració urbana ha de ser concebuda com una acció estratègica, no només pels ciutadans i actors polítics locals, sinó també pels

<sup>2</sup> Traducció assumida del terme anglès "Urban Regeneration".

agents econòmics, els governs regionals i estatal, etc. L'assoliment d'objectius econòmics i socials a nivell regional i estatal també passa per la suma de projectes de millora urbana.

La regeneració urbana és, per la seva pròpia naturalesa, una activitat intervencionista. Una activitat reguladora de les disfuncionalitats del sistema que requereix, per tant, d'un fort consens per tal de garantir que tots els agents implicats puguin reflectir les seves inquietuds en el projecte de millora. D'això se'n desprèn la importància de crear un marc de referència a través del qual tots els agents implicats puguin arribar a un consens sobre els objectius centrals a assolir (Healey, 1995; Subirats, 2002).

#### 4. La perspectiva integrada com a mètode d'actuació

*"La complexitat no és pas una realitat nova, sinó que és el principi constitutiu de tota realitat. De fet, oblidada fins i tot negada al llarg del temps, principalment en el període d'extensió del capitalisme industrial i de la urbanització triomfant, la complexitat, a partir d'ara, s'ha de reintegrar com un component necessari de les estratègies de desenvolupament. Aquesta no és un obstacle o una resistència als canvis i a les adaptacions (no es tracta d'una complicació suplementària): és una riquesa essencial d'un sistema. (...) En una paraula, la complexitat és la condició per la sostenibilitat de tots els sistemes"* (Jacquier, 2004, pàg. 52)

L'*urban renewal* -renovació urbana clàssica dels anys seixanta- i els projectes urbans emblemàtics suposen una requalificació urbanística, en determinats casos vinculada a una transformació radical del l'espai urbà heretat (Avarello i Ricci, 2000). Per contra, els programes de regeneració urbana amb una perspectiva integrada<sup>3</sup> no pretenen una acció focalitzada en la transformació urbanística, sinó que també centren la seva atenció en les diferents variables que interaccionen en la configuració social i econòmica de l'espai urbà.

La perspectiva integrada implica la superació del model clàssic de compartimentació funcional per àmbits temàtics o sectorials. L'element que canalitza l'actuació pública no són les responsabilitats i fronteres de competències d'un determinat nivell o departament de l'administració, sinó els déficits i les oportunitats que ofereix un determinat territori. Així, les polítiques integrades de desenvolupament urbà sostenible s'han previst tenint en compte la incapacitat en què es trobaven les polítiques urbanes tradicionals centrades en l'espai físic i les polítiques sectorials molt tancades per dominar una realitat urbana que ha esdevingut més heterogènia i complexa (Jacquier, 2004, pàg. 53).

*"Area problems cannot be solved simply by 'macro' policies, but need to be tackled by targeted programmes to address the compounding effects of neighbourhood"*.

*("Els problemes d'una àrea urbana no poden ser resolts només amb macropolítiques, sinó que necessiten ser abordats per programes que facin front a les múltiples necessitats dels barris")* (Lupton, 2003, pàg. 9).

La pobresa i les desigualtats socioeconòmiques han estat factors que ja s'havien tingut en compte en la política urbana de diferents Estats europeus als anys setanta i vuitanta. La novetat de les pràctiques introduïdes especialment durant la segona meitat de la dècada dels noranta radica en l'aproximació a aquests conceptes a través de la idea d'exclusió social, un concepte més ampli que el de pobresa i que implica assumir una visió causal dels orígens d'aquesta: l'atur, les condicions habitacionals, el nivell de renda familiar, els baixos nivells d'educació, la manca d'accés a equipaments i serveis bàsics, l'accés a la informació i fins i tot l'estigmatització o discriminació social per raons d'edat, sexe o raça.

L'assumpció de la multicausalitat dels orígens de l'exclusió, ha de suposar també una nova aproximació global a les seves respostes. Com senyalen Couch, Fraser i Percy (2003), les desigualtats socials no són un fenomen nou, el que sí esdevé una novetat és l'articulació de programes que explícitament incorporen la perspectiva d'inclusió social a través d'una perspectiva holística.

<sup>3</sup> Alguns autors utilitzen també el concepte de redinamització urbana, encara que aquest terme s'empra habitualment a intervencions més vinculades amb la promoció econòmica.

Durant la dècada dels noranta s'ha anat consolidant en els diferents Estats Europeus l'aplicació d'aquesta perspectiva integrada (Parkinson, 1998 i 2005; Van den Berg, Braun i Van der Meer, 2007). A més, la Unió Europea ha incorporat aquestes premisses dins del marc d'actuació dels Fons Estructurals a les àrees urbanes. Durant la dècada dels noranta es crearen dos instruments que pretenien assumir una perspectiva innovadora, els Projectes Pilot Urbans i la Iniciativa Comunitària URBAN. Això suposà, en primer lloc, l'aplicació d'un programa d'intervenció integrada pel conjunt del territori de la UE ; i a més, l'assumpció de la centralitat i rellevància de les polítiques de redinamització urbana dins del marc de la Política Territorial de la Unió. Pel que fa al mètode d'aproximació a la realitat urbana d'aquests programes, la Comissió Europea, en el llançament de la IC URBAN, apuntà el següent:

*“The integrated approach should address in a comprehensive way the economic, social and environmental problems of the deprived urban area. The integrated programme should comprise a balanced and coherent set of economic development, social integration and environmental measures based on local partnership proposals”*

*(“L'enfocament integrat ha d'abordar de forma global els problemes econòmics, socials i ambientals de la zona urbana amb problemes. El programa integrat ha d'incloure un desenvolupament conjunt equilibrat i coherent de mesures de desenvolupament econòmic, integració social i mesures mediambientals basades en les propostes dels partenariats locals”)* (CCE, 1994: 7).

## 5. La Iniciativa Comunitària URBAN com a exemple

La Iniciativa Comunitària URBAN ha estat el principal instrument operatiu per a la regeneració urbana en el marc de la política regional de la Unió Europea durant els períodes de programació 1994-1999 i 2000-2006. La seva creació responia a la voluntat, per part de la UE d'articular mecanismes que li permetessin intervenir de forma explícita en favor de la redinamització de les àrees urbanes amb dificultats.

La IC URBAN ha finançat 188 programes de regeneració urbana en 15 Estats Membres. A la taula 1 es mostren els principals indicadors de les dues edicions de la Iniciativa.

**Taula 1. Dades generals de la IC URBAN**

	URBAN I	URBAN II
Període	1994-1999	2000-2006
Inversió total (milions d'euros)	1800	1580
Inversió total UE*	900	728
FEDER	747	728
FSE	153	-
Programes	118	70
Habitants (milions)	3,2	2,2
Inversió / programa (milions d'euros)	15,3	22,6
Inversió / habitant (euros)	562,5	718,2

\* 900 i 700 milions d'euros respectivament, amb preus de 1999.

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la DG Política Regional

Els barris beneficiaris del programa eren força heterogenis. Encara que principalment es poden agrupar en tres tipus: centres històrics amb problemes de degradació; àrees residencials perifèriques amb equipaments, serveis i urbanització deficients i àrees urbanes amb presència d'activitat industrial en procés d'abandonament, generant força disfuncionalitats i espais en desús.

**Taula 2. Tipologia dels barris beneficiaris:**

	URBAN I *	URBAN II
Centres històrics	23	-
Barris centrals	38	31**
Barris perifèrics	45	27
Altres barris	14	4
Ciutats senceres	-	8

\* URBAN I suma 120 enlloc de 118 perquè els programes de Brussel·les i Dublín inclouen dos barris cadascun –dos subprogrames–.

\*\* S'incluen els centres històrics i programes que incorporen part de centres històrics i altres barris centrals.

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la DG Política Regional.

URBAN assumí la multicausalitat de la realitat urbana com un element clau per definir els seu model d'actuació. Per aquest motiu les respostes plantejades a través del programa als reptes que afrontaven les diferents àrees urbanes beneficiàries han estat també multidimensionals. En la següent taula es mostra la partida pressupostària destinada als diferents eixos d'actuació. Hi destaca, en primer terme, que les accions destinades a la transformació urbanística són les que assoleixen major protagonisme, però també que l'acció social i l'ocupació oscil·len en valors propers al 50% del pressupost total.

**Taula 3. Inversió segons eixos d'actuació**

	URBAN I	URBAN II
Regeneració física i medi ambient	38	40
Capital empresarial i ocupació	32	21
Inserció social	23	21
Transport *	1	8
Noves tecnologies, informació i comunicació *	1	4
Assistència tècnica	4	6

\* Les TIC i el transport estan computats conjuntament assolint el 2% de la inversió total.

FONT: Elaboració pròpia a partir de dades de la DG Política Regional.

Les seves reduïdes dimensions pressupostàries i la no continuïtat del programa durant l'actual període de programació dels Fons Estructurals (2007-2013) ha limitat la seva capacitat d'impacte material. Malgrat això, el programa ha suposat un interessant banc de proves i perfeccionament de metodologies d'intervenció, afavorint d'aquesta manera l'aprenentatge i la innovació en els diferents Estats Membres. En aquesta qüestió -en la difusió de models, mètodes i pràctiques de redinamització urbana- es troba un dels principals valors afegits de la Iniciativa.

A més del valor afegit que en si mateix suposa la creació d'aquest mecanisme d'intervenció explícita sobre les àrees urbanes, el programa URBAN defineix una metodologia de treball específica caracteritzada per l'enfocament integrat de les seves accions, la participació dels agents locals, la cooperació i corresponsabilització de tots els nivells de l'administració participants, el foment de les pràctiques innovadores i la creació de xarxes d'intercanvi de coneixement. Fent referència a aquestes pràctiques, la Comissió parla del "mètode URBAN" (CCE, 2003 i 2008; Gutiérrez, 2009; Urban Future, 2005), expressant la voluntat de difondre la Iniciativa no només com un programa de regeneració d'àrees urbanes, sinó també com un interessant banc de proves.

A més, compta amb el valor afegit de la participació i corresponsabilització de les entitats locals – regionals, municipals i inframunicipals- juntament amb la UE dins d'un projecte comú (CCE, 1997, 1998, 2002, 2003 i 2008).

## 6. La perspectiva integrada com a element definitori d'URBAN

La IC URBAN representa una superació de les clàssiques intervencions sectorials. A més, amb l'adopció de les anomenades “*area-based multi-sectorial policies*” obre pas a una visió específica per a les amenaces i oportunitats que presenten les àrees urbanes, (CCE, 1998: 12). Les dues fórmules utilitzades esdevenen en aquest model indissolubles: iniciatives basades en una àrea, i multisectorials o integrades.

Entenem com *area-based* aquelles iniciatives que han estat creades de forma específica, per resoldre les necessitats d'una àrea determinada. En aquest sistema les propostes d'actuació sorgeixen d'una diagnosi inicial realitzada de forma prèvia sobre l'àmbit d'actuació en la que s'identifiquen les necessitats, dèficits i potencialitats específiques del barri en qüestió. Posteriorment es defineixen uns objectius a assolir i un projecte d'intervenció que s'hi ajusti. És a dir, es planteja un model molt diferent a les intervencions estructurals clàssiques, que es caracteritzen per ser de caire homogeni en tot un territori, amb uns objectius amplis i globals de tipus més genèric, i amb un plantejament funcional descendent.

Aquest model de programa es planteja amb una normativa relativament flexible. Per, d'aquesta forma, permetre que siguin les necessitats específiques de cada cas les que determinin els objectius, les estratègies i accions concretes a desenvolupar per assolir-los. Això comporta que, encara que tots els programes participen d'uns objectius globals comuns, tots ells tenen una certa singularitat. Diferents estudis acadèmics (entre d'altres: Chorianoopoulos, 2002; Dukes, 2001; Frank et al., 2006; Guenter, 2002; Gutiérrez, 2006; Halpern, 2002; Padovani, 2002; Tedesco, 2005; Tofarides, 2003), han analitzat a través de diferents casos d'estudi, les múltiples varietats del programa en funció dels diferents contextos estatals i locals en què actua. El plantejament integral de les qüestions socials, econòmiques i mediambientals constitueix el mètode més eficaç de donar resposta als problemes locals (Comitè de les Regions, 2003, pàg. 2). Per fer front als múltiples problemes i reptes que afronten les ciutats europees es necessiten instruments innovadors, capaços d'aglutinar recursos en favor d'uns punts concrets del territori, però que alhora han de permetre resoldre qüestions globals.

A més, l'acció integrada, tal com l'ha plantejat la IC URBAN, va més enllà de la creació d'un projecte d'intervenció que tingui propostes per a múltiples camps d'acció –econòmic, social, urbanístic, etc.- en un mateix període cronològic. Suposa la vertebració de tot aquest tipus d'actuacions, de forma complementària, en un projecte comú, amb uns objectius concrets i compartits; que per ser assolits requereixen de l'actuació coordinada i complementària des de múltiples àmbits.

El model d'intervenció d'URBAN suposa, a més, un intent d'acabar amb el cercle viciós creat per les condicions de pobresa d'un determinat entorn i els problemes individuals. Dos dinàmiques que es retroalimenten, a través de la manca d'oportunitats i els problemes de la població resident, esdevenint aquesta hostil al seu entorn. Per això, es realitzen actuacions encaminades a la resolució de problemes com l'aïllament, la pobresa i l'exclusió social a través d'intervencions que millorin el conjunt de l'entorn físic i social (CCE, 2004). L'objectiu és, doncs, donar noves oportunitats i capacitats a l'individu a través del seu habitat, no a pesar del seu habitat.

Des de l'òptica de la UE, una altra vessant positiva de la creació d'*area-based initiatives*, és que permet incrementar la visualització de les seves accions. En ser actuacions sobre el medi més proper, l'impacte sobre la qualitat de vida i sobre les accions del *dia a dia* és molt més notori que la resta d'actuacions de la UE, que actuen en àmbits que poden resultar més abstractes –i allunyats- al ciutadà. A més, es crea un programa amb la *marca* de la UE (CCE, 2002 i 2003; GHK, 2003), amb una incidència molt notòria sobre un determinat indret, que té uns resultats més tangibles, i amb una referència directa sobre el fons del que prové. És per tant, un instrument eficaç per mostrar d'una forma més clara a la ciutadania allò que la UE està fent per ells i la seva comunitat.



A més, la seva concentració territorial comporta alhora una concentració de les inversions, pel que permet realitzar una inversió per càpita superior. Així, les orientacions del programa URBAN II, fixen que l'ajuda per habitant –criteri de selecció demogràfic dels projectes- no pot ser inferior als 500 euros, això suposa un 30 % més que les zones beneficiàries de l'Objectiu 2 durant el finalitzat període 2000-2006.

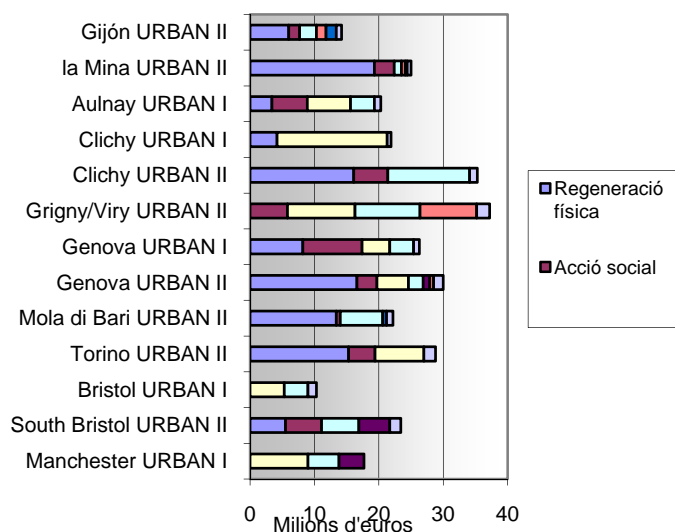
### 7. L'impacte d'URBAN a la llum de diferents experiències

En aquest darrer punt es mostraran alguns dels resultats d'una recerca –veure primera nota- sobre la IC URBAN i els seus efectes a través de diferents casos d'estudi. Els casos emprats són 13 programes d'Espanya, França, Itàlia i el Regne Unit. L'objectiu de la mostra és analitzar l'acció de la Iniciativa en contextos urbans clarament diferents i, a més, dins de realitats metropolitanes també clarament diferenciades. Els programes seleccionats es corresponen a un centre històric –Gènova URBAN II-, un municipi petit sencer –Mola di Bari, 26.000 hab.-, barris configurats a partir de polígons d'habitatge social –la Mina i tots els casos francesos de les *banlieues* de París-, una àrea industrial i residencial en declivi –Bristol, Gènova URBAN I i Gijón URBAN II, en aquest cas també àrea portuària-, àrea residencial semiperifèrica amb problemes socioeconòmics –Manchester URBAN I, South Bristol i Torino URBAN II.

Els equips gestors dels programes analitzats desenvoluparen una primera aproximació transversal a la realitat dels barris sobre els que pretenien actuar. Així, seguint l'estratègia general dibuixada per la IC URBAN, els diferents equips tècnics realitzaren una diagnosi prèvia de l'àrea urbana que havia de ser objecte d'intervenció. Tant en aquest procés, com en la definició dels objectius generals a assolir, s'ha observat un bon seguiment de les premisses establertes per la Iniciativa: interpretar les dinàmiques urbanes a partir de les múltiples variables que intervenen de forma interrelacionada.

Pel que fa a les línies d'actuació desenvolupades, la pròpia limitació dels programes, tant pressupostària com cronològica, propicià que alguns grups gestors identifiquessin uns àmbits d'actuació prioritaris i treballassin d'una forma més específica sobre aquests punts. D'aquesta forma, s'observa com, en determinats casos, s'ha produït una aproximació multisectorial a la realitat del barri, per identificar uns elements estratègics pel desenvolupament local, sobre els quals finalment s'acaba focalitzant les línies d'actuació del programa. En aquesta situació es trobarien programes com el de la Mina, el centre històric de Gènova o Mola di Bari, que destinen un 80, un 56 i un 60%, respectivament, del seu pressupost a la regeneració física del barri. Per la seva banda, Bristol, Manchester, Aulnay-sous-Bois, Clichy-sous-Bois/Monfermeil –URBAN II- i Grigny/Viry-Chatillon, destinen a la promoció econòmica i a la inserció laboral valors que oscil·len entre el 50 i el 85% del pressupost total del programa d'intervenció.

**Gràfic 1. Dotació pressupostària segons àmbit d'actuació i programa URBAN**



FONT: Elaboració pròpia a partir de les memòries pressupostàries dels respectius programes URBAN.

La dimensió pressupostària assumida per la intervenció urbanística –regeneració física- és la variable clau en l'anàlisi comparat entre els diferents casos d'estudi. Al gràfic 1 es pot observar com els programes espanyols i italians són aquells que han destinat un major volum d'inversió en aquesta qüestió. Mentre que en els casos francesos i anglesos, la promoció econòmica i les estratègies d'inserció laboral i revalorització del capital humà han estat els eixos d'actuació prioritaris.

Més enllà dels contextos locals, aquesta dinàmica es pot encaixar perfectament dins dels models i tradicions de polítiques urbanes de cadascun d'aquests Estats. Així, en línies generals, Espanya i Itàlia, Estats amb una més feble tradició en matèria de polítiques urbanes, han desenvolupat un model de programes URBAN amb una feble perspectiva integrada i, on la transformació urbanística s'ha interpretat com el motor de la necessària transformació dels barris en què s'ha actuat. Per contra, els programes URBAN francesos i anglesos han donat més atenció a la vessant socioeconòmica de la regeneració urbana.

Aquestes diferències es poden interpretar també en relació al moment en què els barris han rebut l'ajuda d'URBAN. Tant en els casos francesos, com els anglesos, la Iniciativa europea arriba després –i també de forma coetània- que, tant els governs estatals, com els locals, hagin desenvolupat durant força anys diferents programes de regeneració urbana. En els casos anglesos, el treball previ d'altres programes ha fet que determinats dèficits urbanístics no requerissin d'una actuació tant urgent, ja que durant períodes anteriors ja s'hi havien desenvolupat les pertinents intervencions i inversions per la millora i adequació de la fàbrica urbana; per això URBAN s'ha pogut centrar en altres aspectes.

Pel que fa als casos francesos, no es pot parlar d'una realitat urbana en la qual els dèficits de la fàbrica urbana siguin una qüestió menor, sinó més aviat el contrari; aquests són uns espais on les condicions d'aïllament físic i les característiques del parc d'habitatges esdevenen els principals frens vers la pròpia capacitat de desenvolupament social i econòmic. Malgrat això, l'existència d'uns programes estatals que, de forma prèvia i també simultània a URBAN, es dediquen a la reforma i adequació de l'estructura urbana d'aquests barris ha facilitat que URBAN pugui ser destinat principalment a engegar projectes d'inclusió social i redinamització econòmica (Gutiérrez, 2009).

Per la seva banda, tant a la Mina com als casos italians, URBAN ha estat el primer programa de redinamització urbana executat (Gutiérrez, 2006). Així, la Iniciativa s'ha desenvolupat en un context on el programa ha d'afrontar múltiples qüestions fins al moment mai –o dèbilment tractades-. En aquesta situació, els dèficits a fer front són tant els socials i econòmics, com la pròpia degradació física i ambiental de l'entorn, però la necessària reforma urbanística sempre és la que comparativament requereix d'un major volum pressupostari. Mentre que les accions dirigides a l'equitat i cohesió social requeriran d'un procés a més llarg termini, degut a la poca immediatesa dels seus resultats. En aquest sentit, es manifesta la necessitat de la continuïtat de les accions més enllà del període finançat per URBAN, ja que encara que la transformació urbanística d'una àrea urbana pot obtenir una resultats satisfactoris a curt termini, per fer front a les situacions de marginalitat social i econòmica es requereixen d'unes intervencions de més llarga durada.

L'enfocament integrat no és defineix només a partir de tenir en compte les múltiples variables que configuren les realitats urbanes i d'un repartiment pressupostari més o menys equilibrat entre les diferents línies d'actuació. La intervenció integral s'ha de caracteritzar per assumir i incorporar la multicausalitat en la política urbana, per planificar i definir les actuacions de forma transversal a partir dels objectius estratègics, tot superant els tradicionals límits competencials entre àmbits temàtics. En aquest sentit, el funcionament de la Iniciativa en els casos estudiats ha estat molt positiva. Ja que, més enllà del repartiment pressupostari segons eixos d'actuació, la integració i coherència interna dels projectes en relació amb les estratègies definides ha estat satisfactòria.

## 8. Conclusions

La perspectiva integrada ha assolit, a les dues darreres dècades, un creixent protagonisme en les polítiques i estratègies de regeneració urbana a Europa. La consolidació d'aquesta fórmula d'intervenció està estretament relacionada amb la necessitat d'assumir la multidimensionalitat de les dinàmiques

urbanes com a element definitori de les polítiques públiques. S'interpreta així que els objectius claus de la intervenció en barris amb dificultats no s'han de centrar només en la transformació o adequació de l'espai urbà, sinó també -i en determinats casos, de forma exclusiva- en la redinamització econòmica i social d'aquesta àrea.

A mode de síntesi final, podríem destacar els següents elements com a claus per definir aquest model d'actuació:

- una dimensió territorial ampliada: la major correspondència entre els objectius de l'àrea d'acció amb les estratègies de desenvolupament del conjunt urbà i regional
- la responsabilització vers la multicausalitat de les problemàtiques urbanes, i per tant, la necessitat d'assumir unes respostes també multidimensionals
- l'accent sobre les estratègies orientades al desenvolupament endogen -dotar d'instruments, no de subsidis assistencials-
- la superació del models clàssics d'acció compartimentada i focalitzada segons àmbits temàtics i/o competencials
- la vinculació dels objectius locals i globals
- la necessitat de tenir en compte variables intangibles com la imatge, la promoció -el *place-marketing*<sup>4</sup>- en favor d'una competitivitat interurbana
- l'assumpció dels principis de sostenibilitat urbana.

D'altra banda, el bon funcionament d'aquests programes requereix d'un model de gestió i implementació basat en la governança multinivell -basada en la participació activa dels diferents agents implicats en un sistema de relacions flexibles basat en la negociació i la concertació de les accions- i la implicació i coresponsabilització dels agents i comunitat local. La Iniciativa Comunitària URBAN ha suposat un interessant banc de proves per posar en marxa aquest model d'intervencions en 188 àrees urbanes de diferents ciutats de la UE-15. Aquest programa ha suposat, a més, un model interessant per aquells Estats Membres que no disposaven encara de programes similars.

A través dels 13 casos d'estudi analitzats s'ha verificat que la majoria dels programes URBAN han desenvolupat una aproximació multidimensional a l'àrea urbana, per tal d'identificar els principals reptes que el programa havia de fer front. Finalment, per qüestions de limitacions pressupostària i per les prioritacions i necessitats de cada programa, els gestors locals han tendit a prioritzar determinats àmbits d'actuació, pel que finalment pocs programes han desenvolupat un programa amb un cert equilibri pressupostari entre les diferents variables. Els francesos i els anglesos han tendit a concentrar els esforços en la inserció social i la promoció econòmica, mentre que els espanyols i els italians han prioritzat les transformacions urbanístiques. Però més enllà de les assignacions pressupostàries per eixos d'actuació, el caràcter integrat dels projectes s'ha de definir en funció de la transversalitat de les actuacions i la incorporació de la multicausalitat com a element definitori de les polítiques urbanes. En aquest sentit, el funcionament de la Iniciativa en els diferents casos estudiats ha estat positiva i han assolit la necessària coherència entre les diferents actuacions i entre aquestes i els objectius globals del pla d'acció.

## Bibliografia

- Avarello**, Paolo i Ricci Manuela. *Politiche urbane, dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*. Roma: Inu Edizioni, 2000.
- Barreiro**, Fernando. "Las estrategias de desarrollo urbano. Metropolización, exclusión social y segregación urbana". Comunicació presentada al seminari de la Fundació CIREM *Desarrollo Urbano*, Barcelona, 21 de junio de 2000.
- Borja**, Jordi. "Planeamiento Estratégico y Proyectos Urbanos: Nuevos Territorios y Nuevas Economías". Dins *Seminario Internacional Planeamiento y Gestión Urbana. Estrategias en América Latina*. Santiago de Chile: UNCRD, 1996.
- Chorianopoulos**, Ioannis. "Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative". *Urban Studies*, 2002, Vol. 39 (4), p. 705-726.
- Comissió de les Comunitats Europees**. *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros, Urban. 94/C 180/02*. Brussel·les: Comissió de les Comunitats Europees, 1994.

<sup>4</sup> Marketing territorial o marketing urbà.

- Comissió de les Comunitats Europees.** *Hacia una política urbana para la Unión Europea.* Comunicación de la Comisión COM (97) 197 final, 06.05.97. Brussel·les: Comissió de les Comunitats Europees, 1997.
- Comissió de les Comunitats Europees.** *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea.* Comunicación de la Comisión COM (98)605 final, 28.10.98. Brussel·les: Comissió de les Comunitats Europees, 1998.
- Comissió de les Comunitats Europees.** *Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa Urban.* COM (2002) 308 final, 14.06.2002. Comissió de les Comunitats Europees, Brussel·les.
- Comissió de les Comunitats Europees.** *Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación.* Tercer informe sobre la cohesión económica y social Luxemburg: Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees, 2004.
- Comissió de les Comunitats Europees.** *Política de cohesión i ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones* Comunicación de la Comisión COM (2006) 385 final, 13.07.2006. Brussel·les: Comissió de les Comunitats Europees.
- Comissió de les Comunitats Europees.** *Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013).* Luxemburg: Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees, 2008.
- Comissió de les Comunitats Europees – Comité de Desenvolupament Territorial.** *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE.* Brussel·les: Comissió de les Comunitats Europees, 1999.
- Comité de les Regions.** *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la “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”.* Diari Oficial de les Comunitats Europees, C 128/62, 2003.
- Couch, Chris; Fraser, Charles; Percy, Susan (eds.).** *Urban regeneration in Europe.* Chichester: Blackwell Publishing, RICS Foundation, 2003.
- Dukes, Thea.** “The European Community Initiative URBAN: help or hinder for local participation? The case of URBAN Bijlmermeer (Amsterdam, the Netherlands)”. Comunicació presentada a la conferència de la Danish Building and Urban Research and European Urban Research Association *Area-based initiatives in contemporary urban policy*, Copenhagen, 17-19 de Maig de 2001.
- Frank, Sussane et al.** *The european URBAN experience. Seen from the academyc perspective. Study report.* Comisión Europea, Programa URBACT. Humboldt University – Institut of Social Sciences, 2006.
- GHK.** *Ex-post evaluation URBAN Community Initiative (1994-1999).* Brussel·les: GHK, 2003.
- Guenter, Simon.** “Reconciling abstractat and lived space? The case of URBAN II in Berlin”. Comunicació presentada a la conferència d’EURA *Urban and Spatial European Policies.* Torí, 18-20 d’abril de 2002.
- Gutiérrez, Aaron.** “La UE y la intervención integral en barrios en crisis: el caso de URBAN II la Mina”. Dins AAVV. *Los procesos urbanos postfordistas. Actas del VIII Coloquio de Geografía Urbana.* Palma de Mallorca: Asociación de Geógrafos Españoles i Universitat de les Illes Balears, 2006.
- Gutiérrez, Aaron.** “El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la Iniciativa Comunitària”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 2009, núm. 53, p. 47-67.
- Halpern, Charlotte.** “What is so special about the European integration? Focussing on the conditions for an external innovation to challenge interests and representations at the local level: the implementation of the Community Initiative URBAN in Berlin (1994-1999)”. Comunicació presentada a la Conferència d’EURA *Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government*, Torí 18-20 d’abril de 2002.
- Healey, Patsey.** *Managing Cities: The New Urban Context.* Oxford: John Wiley & Sons Ltd, 1995.
- Jacquier, Claude.** “Polítiques integrades de desenvolupament urbà sostenible per a la governança urbana: algunes lliçons tretes de les experiències europees”. Dins AAVV. *Urbanisme i barris en dificultats. El cas de la Mina.* Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals, 2004.
- Lupton, Ruth.** *Poverty street.* Bristol: The Policy Press, 2003.
- Musterd, Sako; Murie, Alan; Kesteloot, Christian.** *Neighbourhoods Of Poverty: Urban Social Exclusion And Integration In Comparison.* Basingtoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- Padovani, Liliana.** “La declinazione Italiana dell’ Iniziativa Comunitaria Urban”. *Foedus. Culture Economie e Territori*, 2002, Vol. 4, *Politiche urbane e territoriali dell’ U.E.*
- Parkinson, Michael.** *Combating social exclusion: lessons from area-based programmes in Europe.* Bristol: The Policy press, 1998.
- Parkinson, Michael.** “Urban Policy in Europe – Where have we been and where are we going?” Dins Antalovsky, Eugen; Dangschat, Jens S.; Parkinson, Michael (eds.) *European Metropolitan Governance. Cities in Europe – Europe in the Cities.* Viena: Europaforum Wien, 2005.
- Roberts, Peter.** “The evolution, definition and purpose of urban regeneration”. Dins Roberts, Peter i Sykes, Hugh (eds.). *Urban regeneration. A handbook.* Londres: British Urban Regeneration Association, 2000.
- Robson, Brian.** *Those inner cities.* Oxford: OUP, 1998.
- Sassen, Saskia.** *The Global City: New York, London, Tokyo.* Princeton: Princeton University Press, 1991
- Subirats, Joan.** *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización.* Barcelona: Diputació de Barcelona, 2002.
- Tedesco, Carla.** *Una politica Europea per la città? L’implementazione di Urban a Bari, Bristol, Londra e Roma.* Milà: FrancoAngeli, 2005.
- Tofarides, Maria.** *Urban policy in the European Union: A multi-level gatekeeper system.* Aldershot: Ashgate, 2003.
- Van den Berg, Leo; Braun, Eric; Van der Meer, Jan** *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe.* Aldershot: EURICUR, Ashgate, 2007.
- Urban Future.** *The “Acquis URBAN”. Using cities’ best practices for european cohesion policy.* Declaració de les ciutats i actors d’URBAN a la conferència “URBAN Future”, 8-9 de juny de 2005, Saarbrücken.
- Wilson, William Julius.** *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*