

TESIS DOCTORAL

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE



**EL ENFOQUE INTEGRADO EN EL
NUEVO *POLICY FRAME* DE LAS
POLÍTICAS URBANAS.**

LOS RETOS DE LA ACCIÓN CONJUNTA DE
SECTORES DE POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A LA
COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS URBANOS

AUTORA

MARÍA JOSÉ DORADO RUBÍN

DIRECTOR

DR. CLEMENTE J. NAVARRO YÁÑEZ

CO-DIRECTORA

DRA. MARÍA JOSÉ GUERRERO MAYO

-SEVILLA, ENERO DE 2023-

UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Sociología

El enfoque integrado en el nuevo *policy frame* de las políticas urbanas. Los retos de la acción conjunta de sectores de política pública frente a la complejidad de los problemas urbanos

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

Línea de Investigación: Educación, Cambio y Cohesión Social, Democracia y Políticas Públicas

Visto favorable

Director de Tesis:

Co-directora de tesis:

Doctoranda:

Clemente J. Navarro Yáñez

María José Guerrero Mayo

María José Dorado Rubín

AGRADECIMIENTOS

A Clemente y María José, directores de esta tesis, por su enorme generosidad y paciencia, por haber compartido conmigo este proyecto y haberme enseñado tantas cosas, les estaré eternamente agradecida. Espero poder seguir disfrutando de sus consejos y de los aprendizajes en reuniones que son clases magistrales, de su energía y entusiasmo incansable por seguir avanzando, mejorando, planteando nuevas preguntas, nuevas ideas, nuevos proyectos...

A los compañeros y compañeras del Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide: Clemente, María Jesús, Rosa, María José, Ángel, María, Cristina, Francesca, Alicia, Lucía, Dani... por compartir sus trabajos, proyectos e ideas y por su cariñosa acogida. Particularmente, agradezco a Alicia y Francesca sus inestimables aportaciones a esta tesis.

A mis compañeros y compañeras del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, especialmente a mis colegas 'asociados' por el interés, el apoyo y los estímulos recibidos. Ellos saben que compaginar trabajo, docencia, investigación y familia no es sencillo. Y, también de manera especial, quiero mostrar mi agradecimiento a Mercedes, fue mi guía cuando llegué a esta universidad hace mucho y me alentó a permanecer en ella.

Al Instituto de Desarrollo Regional (IDR) y a las personas con las que allí comencé mi trabajo como investigadora, introduciéndome en el mundo del análisis y evaluación de políticas públicas: Puri, Mariajo, Paula, Esther, Eva, Carmela, Ignacio, Betanzos, Juan, Óscar.... De esa época me llevo mucho a nivel profesional y, sobre todo, personal.

Mis agradecimientos a mi familia, como no. A mis padres, Mané y Maripaz, por su abnegación y esfuerzo en la educación de sus hijas, les debo todo. Mi padre hace mucho que ya no está a nuestro lado, pero, de estarlo, se hubiese sentido muy orgulloso y feliz. Mi madre, en su mundo, sigue enseñándonos a disfrutar de las pequeñas cosas de la vida, ella también estaría muy contenta. A mis hermanas, Canu, Teté y Chiqui, por cuidar de mamá con tanto amor y dedicación, por ser tan buenas, por su prudencia, paciencia, comprensión y apoyo incondicional...las niñas. A mis sobrinos Fernando, Jose, Javi y Esther, los adoro. A la Tata, fue todo corazón y, sin duda, es parte de esto. A mis primas del norte, Raquel y Loli, por estar pendientes y por los momentos tan buenos en la Laboral.

Dejo para el final mi agradecimiento a las personas que llenan mi vida y mi corazón y que han sido un apoyo fundamental en el proceso de esta tesis: mi marido Alberto y mi hija Eva. A Alberto, por estar ahí, cuidándome y ayudándome a cuidar a los míos, mostrándome siempre el lado bueno de las cosas. A Eva, mi fan número uno, siempre dándome ánimos y devolviéndome la confianza y motivación en los malos momentos. Su cuidado ha sido mi mejor tiempo vivido, la quiero infinito.

EL ENFOQUE INTEGRADO EN EL NUEVO *POLICY FRAME* DE LAS POLÍTICAS URBANAS.

LOS RETOS DE LA ACCIÓN CONJUNTA DE SECTORES DE POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS URBANOS

Índice de Contenido

Introducción.....	13
Capítulo 1: La integración de políticas y su papel en el nuevo <i>policy frame</i> de las políticas urbanas....	18
1.1. Conceptualización de la integración de políticas	19
1.2. La integralidad en la planificación de políticas.....	25
1.3. Principales problemas en el desarrollo de los procesos de integración de políticas: los retos de la acción conjunta entre distintos sectores de política pública.....	28
1.4. Algunos principios de los procesos de integración de políticas: intencionalidad, acción conjunta y lógica procesual.....	31
1.5. El nuevo <i>policy frame</i> de las Políticas Urbanas: el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado. El caso de Europa	32
Capítulo 2. La adopción de la estrategia integral en las políticas locales: el caso de la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la UE en España	40
2.1. La estrategia de integración de las políticas en el ámbito local: dimensiones conceptuales y factores explicativos.....	42
2.1.1. La integralidad en el diseño de las políticas urbanas: factores explicativos.....	44
2.2. Diseño metodológico: casos, metodología e indicadores.....	49
2.2.1. El análisis de la adopción de la estrategia integral: la variable dependiente	52
2.2.2. Complejidad, capacidades y aprendizaje: las variables independientes.....	53
2.3. Resultados y discusión	57

2.4. Conclusiones.....	68
Capítulo 3: Diversidad e integralidad en las iniciativas de desarrollo urbano sostenible. El caso de los proyectos URBAN y URBANA desarrollados en España entre 1994 y 2013	70
3.1. El estudio de la estrategia integral en la implementación: redes de implementación y <i>policy styles</i>	72
3.1.1. El <i>policy style</i> de los proyectos: de la diversidad a la integralidad.....	75
3.1.2. Sobre la relación entre diversidad e integración: inducción institucional y la ‘trampa’ de la complejidad	77
3.2. Diseño metodológico: casos, metodología e indicadores.....	81
3.3. Resultados y discusión	85
3.4. Conclusiones.....	92
Conclusiones generales.....	94
Bibliografía.....	97
Anexo	109

Índice de Tablas

Tabla 1.1. Enfoques para la conceptualización de la integración de políticas	24
Tabla 1.2. Dimensiones de la integralidad en el diseño de estrategias integrales.....	27
Tabla 2.1. La adopción de la estrategia integral en el diseño de políticas locales: principales hipótesis.	49
Tabla 2.2. Dimensiones e ítems para la medición de la integralidad en los diseños de las estrategias integrales.	53
Tabla 2.3. La adopción de la estrategia integral en los proyectos EDUSI: modelo operativo.....	57
Tabla 2.4. Aprendizaje organizativo: experiencia previa y aplicación de la estrategia integral en proyectos EDUSI en España (2014-2020).....	61
Tabla 2.5. Aplicación de la estrategia integral en el diseño de los proyectos EDUSI en España (2014-2020). Factores explicativos.....	65
Tabla 3.1. La adopción de la estrategia integral en la implementación de proyectos urbanos locales: principales hipótesis.	81
Tabla 3.2. Niveles de integración según diversidad.....	90
Tabla A.1. Diversidad e integración: distribuciones y relación entre ambas.	109
Tabla A.2. Diversidad e integración.....	110
Tabla A.3. Diversidad e integración: modelos lineal y cuadrático.....	111

Índice de Gráficos

Gráfico 2.1. Integralidad en los diseños de los proyectos según sus dimensiones, de la iniciativa EDUSI en España (2014-2020).	58
Gráfico 2.2. Integralidad en los diseños de los proyectos según experiencia previa de los proyectos de la iniciativa EDUSI en España (2014-2020).	60
Gráfico 3.1. Índice de diversidad en los proyectos URBAN y URBANA desarrollados en España (1994-2013).	85
Gráfico 3.2. Índice de integralidad en los proyectos URBAN y URBANA desarrollados en España (1994-2013).	86
Gráfico 3.3. Los <i>policy styles</i> de los proyectos URBAN y URBANA según sus niveles de densidad e integración.	88
Gráfico 3.4. Diversidad e integración en proyectos URBAN y URBANA.	91
Gráfico A.1. Diversidad e integración: modelos lineal y cuadrático.	112

Índice de figuras

Figura 2.1. Dimensiones de la integralidad en los diferentes elementos de la planificación.....	44
Figura 2.2. Tipos de experiencias previas de las EDUSI en España.....	56
Figura 3.1. Lógicas de planificación sectorial e integral: ‘árboles’ y ‘redes’.	74
Figura 3.2. <i>Policy styles</i> según los niveles de diversidad e integración.	77
Figura 3.3. Índices de diversidad e integralidad en los proyectos URBAN y URBANA desarrollados en España (1994-2013).....	87

Los trabajos desarrollados en el marco de diversos proyectos que se han llevado a cabo en el Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL)/*Urban Governance Lab* de la Universidad Pablo de Olavide (UPO)¹, han posibilitado la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos de esta tesis. En concreto, los proyectos son:

- *URBAN IMPACTS* “Políticas Urbanas, Cambio Socioeconómico e Innovación” (UIP) (CSO215-70048-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad –MINECO- del Gobierno de España y Fondos FEDER de la UE. Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, Convocatoria 2015, Modalidad 1: Proyectos De I+D+I.
- Cátedra Jean Monnet de Políticas Urbanas en la Unión Europea *EUrPOL* (Ref. Project: 612051-EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-CHAIR) proyecto financiado por el Programa Erasmus + de la Unión Europea.

¹ El Centro de Sociología y Políticas Locales (CSPL)/*Urban Governance Lab* es un Centro de Investigación oficial de la Universidad Pablo de Olavide (UPO) de Sevilla, que se centra en el análisis de políticas públicas y procesos de gobernanza relacionados con el desarrollo urbano sostenible desde una perspectiva multidisciplinar y comparativa <https://www.upo.es/cspl/>

Introducción

El objetivo principal de esta Tesis Doctoral es analizar la estrategia integral en el diseño e implementación de políticas públicas en el caso de los proyectos de desarrollo urbano puestos en marcha bajo el nuevo *policy frame* de las políticas urbanas en la Unión Europea (UE), que favorece la acción conjunta de diferentes sectores de política pública como la estrategia más adecuada para enfrentar la compleja realidad de los ámbitos urbanos y sus problemas.

El desarrollo urbano de las últimas décadas ha provocado que las ciudades hayan adquirido un protagonismo sin precedentes. Las áreas urbanas, como señala el Banco Mundial, concentran casi al 55% de la población mundial -llegando al 75% en Europa-. Si continúa esta tendencia, en 2050, la población urbana se duplicará y aunque en las ciudades confluyen grandes oportunidades, también graves problemas cuya complejidad requiere de estrategias de intervención que incorporen su propia multidimensionalidad y multiescalaridad. Así lo vienen planteando diferentes organismos internacionales, tales como la Unión Europea que, a través de su Política de Cohesión, ha tratado de confrontar los problemas urbanos mediante la exigencia del enfoque integrado como requisito para acceder a la financiación en diferentes iniciativas a desarrollar en el ámbito local².

En términos generales, las iniciativas urbanas que viene promoviendo la UE desde los años noventa (URBAN I y URBAN II) han configurado un nuevo *policy frame* de políticas urbanas que defienden un modelo de desarrollo en el que las diversas dimensiones de la vida urbana (ambiental, económica, social y cultural) están entrelazadas, por lo que la clave de su éxito solo puede lograrse a través de una estrategia o enfoque integrado. De esta manera, se apuesta por el establecimiento de una agenda y actuaciones en una amplia diversidad de sectores de política pública, es decir, por la multisectorialidad, pero también por el desarrollo de procesos de gobernanza multinivel para responder al carácter multiescalar de los problemas, y, además, por el desarrollo de mecanismos e instrumentos que faciliten la participación de la red de actores.

Ahora bien, la revisión de la literatura muestra que la integración de políticas es un proceso complejo que implica algo más que la yuxtaposición de diversos sectores de políticas,

² https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/urban-development_en

debiendo contemplar una serie de requisitos que permitan el desarrollo de una verdadera acción conjunta, que supere los tradicionales enfoques sectoriales y los dilemas de la acción colectiva que implica su inclusión en una misma política o proyectos. Así, podemos entender la integración de políticas como el proceso por el que se articula una combinación de políticas de diferentes sectores en una estrategia única, común y planificada conscientemente, de forma coherente, coordinada y complementaria, orientada al logro de objetivos transversales, para dar respuestas a problemas complejos. El éxito de este proceso depende de la colaboración y cooperación entre agentes de diferentes dominios y niveles administrativos en un sistema de gobernanza delimitado. Es necesario, además, que la integralidad se tenga en cuenta en todas las fases del ciclo de una política: en su diseño, en su implementación y en su evaluación. Esto significa que la integralidad es un fenómeno multidimensional, debiendo estar presente en las diferentes dimensiones de una política pública (sustantiva y procedimental) y, por tanto, en sus elementos constitutivos (retos, objetivos, instrumentos, actores involucrados,...).

Así, junto a uno de los criterios más convencionales de la planificación, la coherencia interna y externa, las estrategias integrales deben incorporar la integralidad como criterio a tener en cuenta en su formulación, elaboración, implementación y evaluación. Es decir, al principio de coherencia entre sus dimensiones y elementos, se le añade el principio de complementariedad e interrelación -integración- que incluye las conexiones entre objetivos y actuaciones de diferentes ámbitos de política, en una lógica en red.

Partiendo de estas premisas, esta tesis ofrece un acercamiento a los fundamentos y principios teóricos, el 'estado del arte', de la integración de políticas, y desarrolla una propuesta analítica para medir la integralidad en la planificación y su adopción en la implementación de las políticas. Si bien se ha desarrollado alguna teoría al respecto sobre lo que debe considerarse la integración de políticas, no se han hecho muchos avances empíricos que permitan medir esta propiedad en los planes y programas en general y, en particular, en las políticas urbanas, al menos de una manera sistemática y comparada. Así, esta Tesis proporciona, por un lado, elementos para aproximarnos conceptual y operativamente a la integralidad, y por otro, herramientas analíticas novedosas para su medición en los planes de desarrollo urbano, aplicándose empíricamente a los proyectos desarrollados en España bajo las iniciativas europeas, que incluyen en su *policy frame* el enfoque integrado como una de sus principales características. Concretamente, se analiza

cómo se han diseñado e implementando la estrategia integral en las iniciativas URBAN I y II (1994-2006), URBANA (2006-2013) y EDUSI (2014-2020) que constituyen un ámbito privilegiado en el que estudiar desde una perspectiva comparativa, la aplicación de la estrategia integrada, corroborándose distintas hipótesis sobre su conceptualización, adopción y desarrollo en el tiempo.

Las principales preguntas de investigación planteadas que se intentan responder con el trabajo realizado son:

- ¿Qué es la integralidad o integración de políticas?, ¿qué define esta forma de abordar los problemas sociales?, ¿cómo puede lograrse?
- ¿Se adopta la estrategia integral en la elaboración de las iniciativas urbanas promovidas por la Política de Cohesión de la Unión Europea?, ¿qué factores explican su incorporación al diseño de las iniciativas que se desarrollan?, y en particular, ¿qué papel tiene la experiencia previa en la adopción del enfoque integrado?, ¿existe efecto aprendizaje?
- ¿Las estrategias locales adoptan una lógica integral durante su ejecución e implementación?, ¿se relaciona este hecho con la diversidad de sectores de política pública involucrados en las mismas?, y por tanto, ¿qué escenario o estilo de implementación se viene dando en los proyectos que se desarrollan en el marco de la política de cohesión de la Unión Europea?

Atendiendo a estas preguntas, los contenidos de esta tesis se estructuran en tres capítulos diferenciados, pero complementarios entre sí, además de unas breves conclusiones respecto a las preguntas planteadas y las respuestas -o hipótesis- que se presentan en cada caso. En el Capítulo 1 se exponen, por una parte, los elementos teóricos que definen los procesos de integración de políticas públicas, es decir, nuestra unidad de análisis, basándonos en las principales aportaciones realizadas desde el campo del análisis y evaluación de políticas públicas. Esta revisión permite establecer los elementos y dimensiones claves que debe sustentar una estrategia integral para su desarrollo. Estas estrategias suelen rodearse de grandes expectativas, pero su desarrollo no es fácil, lo que hace necesario entender bien qué significa y qué implica un proceso de integración de políticas. Por otra parte, se detalla el proceso de configuración de un nuevo *policy frame* en las políticas urbanas en Europa, en torno a esta estrategia integral. De esta manera, se justifica la elección de nuestra unidad de observación para el estudio de los procesos de integración de políticas, las iniciativas

urbanas financiadas por la Unión Europea donde se formula de forma explícita la estrategia integral como preferencia de implementación.

En el Capítulo 2 nos centramos en la integralidad como principio que debe estar presente en el diseño de las políticas. A partir de una propuesta para su medición se estudian todos los proyectos desarrollados en España entre 1994 y 2020, esto es, desde el programa URBAN a la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI). De esta manera, comprobamos si la experiencia acumulada durante el desarrollo de proyectos de iniciativas anteriores como son URBAN (1996-2006) y URBANA (2007-2013), ha permitido incorporar en mayor medida los principios de una estrategia integrada en los diseños de los proyectos, demostrándose si ha habido un efecto aprendizaje. Además, se analiza la relación de la integralidad con otros factores, algunos específicos del nuevo *policy frame* en el que se desarrollan estas iniciativas y los dilemas de acción colectiva que ello implica, para determinar otras posibles variables que expliquen la adopción de la estrategia integral en el diseño de los proyectos analizados.

En el Capítulo 3 abordamos el estudio de la integralidad desde otra perspectiva, centrándonos en la fase de implementación; para ello se define cómo debe ser la ejecución de una estrategia integral y cuál es la mejor forma de identificarla. Se propone así una perspectiva conceptual y metodológica específica al análisis de la integración en esta fase de la política, basada en el análisis de redes de implementación de los proyectos de las iniciativas URBAN (1996-2006) y URBANA (2007-2013) ya implementados. Esta propuesta metodológica permite estudiar explícitamente las relaciones de complementariedad que la estrategia integral supone, más allá de la presencia de diversos sectores de política pública. De esta forma, se comprueba si existe relación entre diversidad e integración y se plantean dos posibles explicaciones: ‘inducción institucional’ y ‘trampa de la complejidad’.

Los capítulos segundo y tercero recogen los trabajos empíricos realizados para la comprobación de las hipótesis planteadas en relación a nuestro objeto de investigación. Cada uno de estos capítulos presenta su propia estructura y lógica interna: detallando el objeto, las hipótesis planteadas, el marco metodológico utilizado para el análisis empírico y las principales contribuciones alcanzadas en cada uno de ellos, por tanto, pueden abordarse de manera independiente. Si bien los dos capítulos abordan el mismo objeto de

investigación, su orden corresponde a la lógica de las fases del ciclo de vida de una política: diseño (Capítulo 2) e implementación (Capítulo 3). Además del propio objeto de investigación, otro elemento común de los dos capítulos es la fuente de datos utilizada, obtenida a partir de la metodología del ‘*Comparative Urban Policy Portfolio Analysis*’ (CUPPA), pero con tratamientos diferentes como se especifica en los correspondientes apartados metodológicos de cada capítulo.

La tesis finaliza con unas breves conclusiones generales y, por último, se recogen las referencias bibliográficas utilizadas y, en forma de anexo, diferentes tablas y figura que reflejan los resultados obtenidos del análisis del capítulo 3.

En resumen, los objetivos de esta tesis giran en torno al análisis de la integración de políticas o la integralidad en las políticas urbanas en España, en dos fases del ciclo de una política: el diseño y la implementación. Se concluye que si la integralidad debe constituir un nuevo estándar de calidad en los diseños de las estrategias integradas, debe incorporarse junto a los principios clásicos de la planificación de las políticas públicas. Pero también que, en su implementación, las estrategias integradas deben mostrar relaciones y trabajos en red, en busca de la complementariedad y las sinergias de las actuaciones de los diferentes sectores. En el caso de los problemas urbanos, se reconoce que se encuentran interrelacionados y que, por tanto, su solución debe partir de la integración de la acción de distintos ámbitos o sectores de política pública, por lo que su estudio puede orientar en la mejora de planes mejor diseñados e implementados, de ahí la importancia de esta propuesta para el análisis de la integralidad de los proyectos, que permite mejorar los propios diseños de las estrategias integrales, contribuyendo a superar los elementos más retóricos y discursivos que suelen acompañar a este tipo de estrategias. Además, las políticas tendrán mayor éxito en función de su capacidad para incorporar elementos de integralidad y sostenibilidad durante las diversas fases del ciclo de vida de una política, lo que está estrechamente vinculado con las condiciones de partida de cada contexto institucional, poniendo de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en el aprendizaje y la transmisión de conocimientos.

Capítulo 1: La integración de políticas y su papel en el nuevo *policy frame* de las políticas urbanas

Es un hecho que las estrategias integrales se están extendiendo como una alternativa a las denominadas ‘políticas sectoriales’, ‘políticas mosaicos’ o ‘silos de políticas’ (*policy silos*) (Carey & Crammond, 2015). En buena medida, esto se debe al hecho de considerar que la estrategia integral supone una manera más eficaz para abordar los problemas complejos y multiescalares, a los que, cada vez en mayor medida, nuestras sociedades se enfrentan en la actualidad (Candel, 2019; Candel & Biesbroek, 2016; Cejudo & Michel, 2017; Eggenberger & Partidário, 2000). Se trata de problemas transversales e interrelacionados, a los que también se ha denominado ‘problemas perversos o malditos’ (*wicked problems*³) (Buchanan, 1992; Churchman, 1967; Rittel & Webber, 1973) porque son ‘problemas que traspasan fronteras’ (*boundary-spanning policy problems*⁴) (May et al., 2010) y, por tanto, requieren una respuesta integral, que parta de la concepción holística y sistémica de los problemas y supere el carácter sectorial de las políticas tradicionales (Candel & Biesbroek, 2016; Eggenberger & Partidário; 2000; Stead & Meijers, 2004; Tosun & Lang, 2017; Trein et al., 2020). La aplicación de la estrategia integral en las políticas públicas implica la presencia de una diversidad de sectores o ámbitos de políticas actuando de manera conjunta y complementaria, para enfrentar objetivos comunes; frente al enfoque sectorializado de un modelo de políticas tradicionales, la estrategia integral presenta una fórmula intersectorial.

³ El concepto *wicked problem* fue sugerido por Horst Rittel en los años 60 para referirse a una clase de problemas que están mal formulados, en los que la información es confusa, en los que hay muchos beneficiarios y responsables de la toma de decisiones con valores contrapuestos, y donde las conexiones con el sistema en su conjunto, son muy confusas (Churchman, 1967: 141). Rittel y Webber establecieron diez propiedades de los *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973), que evidenciaban las limitaciones del enfoque sistémico o lineal del diseño y la planificación, para abordarlos. De esta manera, los *wicked problems* requieren enfoques innovadores de diseño (Buchanan, 1992).

⁴ May et al. (2010) definen los *boundary-spanning policy problems*, como aquellos que se extienden o abarcan más de un ámbito político y en los que participan actores de los subsistemas políticos asociados.

1.1. Conceptualización de la integración de políticas

La idea central de la ‘integralidad’ supone concebir y actuar sobre problemas complejos mediante la acción conjunta y complementaria entre diversos ámbitos, sectores o subsistemas políticos (Candel & Biesbroek, 2016). A partir de esta idea general, y a pesar de que la relevancia y defensa de esta manera de afrontar los problemas políticos no es nueva (Underdal, 1980), sigue siendo objeto de intenso debate qué significa exactamente la integración de políticas y, sobre todo, cómo puede lograrse, siendo un reto tanto para los profesionales como para los académicos (Adam et al., 2018).

Las investigaciones dedicadas al análisis de estrategias de integración de políticas desarrolladas ante problemas complejos como el cambio climático, las crisis financieras, la educación o la salud pública (Trein et al., 2020), bien a partir del estudio de casos concretos de aplicación (Cejudo & Michel, 2017; May et al., 2005; Stead & de Jong, 2006), o centrados en sus efectos en los resultados de las políticas (Rayner & Howlett, 2009), o en el análisis de la gobernanza vertical entre diferentes administraciones (Howlett et al., 2017) o mediante el estudio longitudinal de la aplicación de las estrategias integrales (Bolognesi et al., 2021; Candel & Biesbroek, 2016; Schmidt & Sewerin, 2019), han puesto de manifiesto que la delimitación conceptual, la operacionalización y la materialización de este tipo de estrategias es difícil y compleja (Eggenberger & Partidário, 2000), no estando clara cuál es la mejor manera de integrar políticas, sea durante el diseño de las mismas, sea durante su implementación (Candel & Biesbroek, 2016; Howlett et al., 2017). La proliferación de estudios sobre la integración de políticas muestra, además, que no existe un acuerdo conceptual sobre qué es y sobre cómo ha de medirse (Tosun & Lang, 2017; Trein et al., 2020; Winkel & Sotirov, 2016).

En resumen, existe un consenso generalizado en torno a los beneficios de la integración de políticas, como alternativa de respuesta a situaciones problemáticas complejas, pero un conocimiento y una comprensión bastante limitados sobre lo qué es exactamente y cómo desarrollarla, lo que da lugar a un desajuste entre el plano discursivo y su aplicación real, pudiendo hacer de la integralidad un recurso retórico sin un claro referente empírico o, incluso, un ‘concepto ilusorio’ (Keast, 2011; Stead & Meijers, 2004).

Como señalan Trein et al. (2019), la integración de políticas es la reconfiguración o reordenamiento de los límites de los sectores de políticas, aunque los diferentes orígenes de las experiencias de integración de políticas, ámbitos y niveles políticos puedan determinar algunas peculiaridades y diferencias. De esta manera, surgen multitud de conceptos asociados a procesos más o menos próximos a la idea de integración de políticas, convirtiéndose en un término “paraguas” que recoge varias ideas conceptuales. Así podemos hablar de estrategias integradas o integrales, de integración de políticas, de enfoques integrados o integrales, de integralidad, e incluso de gobiernos conjuntos, conceptos quizás más conocidos y, más o menos sinónimos, que, aunque a veces se utilizan de manera intercalada en la literatura y en la práctica, se consideran que son analíticamente distintos (Cejudo & Michel, 2017; Stead & Meijers, 2004). La búsqueda de soluciones a problemas complejos es un reto al que se enfrentan muchos gobiernos, dando respuestas diferentes de integración de políticas, pero con un elemento común: superar la fragmentación de políticas y sus consecuencias negativas (Cejudo & Michel, 2017), requiriendo esto el desarrollo de procesos de acción colectiva, de acción conjunta entre diferentes sectores y sub-sistemas de política pública.

De la revisión de la literatura se desprende un esfuerzo por delimitar qué es integración de políticas, partiendo de su diferenciación con respecto a lo que no es integración de políticas. En este intento, por ejemplo, se plantea la existencia de dos enfoques que aglutinan diferentes conceptos. Así, encontraríamos un conjunto de conceptos centrados en el ‘gobierno’ (*government-centred concepts*), orientados a la consideración de la integración como una mera coordinación interinstitucional basada en crear interdependencias entre los diferentes sectores de política y luego coordinarlos (Tosun & Lang, 2017), es decir, en la dimensión organizativa de las relaciones entre los sectores políticos (Trein et al., 2019). Y otro conjunto de conceptos centrados en la ‘gobernanza’ (*governance-centred concepts*), que consideran la integración de políticas como un proceso, con instrumentos de política específicos, como la evaluación de políticas, estando más orientados a la elaboración y formulación de la política (Tosun & Lang, 2017; Trein et al., 2019). Estos conceptos centrados en la gobernanza suelen propugnar una ampliación de la participación tanto en la elaboración como en la aplicación de soluciones políticas apropiadas (Ibíd.), mientras que los enfoques centrados en el gobierno se muestran más reacios a esta participación, señalando las fricciones y las diferencias culturales que pueden derivarse de ello (Tosun & Lang, 2017).

La integración de políticas sería, por tanto, la medida en que un sistema de gobernanza aborda una preocupación transversal de manera más o menos holística en todos los sectores y, probablemente, niveles o escalas de gobierno (Tosun & Lang, 2017), es decir, desde una nueva lógica y paradigma (Cejudo & Michel, 2017), basado en la necesidad de desarrollar una acción concertada, o mejor, una acción conjunta y complementaria entre diferentes sectores de política pública en torno a problemas comunes.

En la literatura también existen ejercicios conceptuales que recurren al uso de escalas para explicar las diferencias entre políticas sectoriales y su integración como puntos de un continuo, pudiéndose derivar de ello, también, que la estrategia integral supone un proceso que va desde uno al otro existiendo diferentes estadios -o situaciones- entre ellos. De esta manera, diversos autores llevan a cabo una distinción por niveles, situando siempre en el grado más elevado, la integración de políticas (Cejudo & Michel, 2017; Keast, 2011; Meijers & Stead, 2004). Así, por ejemplo, Meijers y Stead (2004) distinguen un primer nivel de ‘coordinación’, un segundo nivel de ‘cooperación’ y, por último, el nivel de ‘integración de políticas’, caracterizándose este último, por la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que trascienden los límites de los ámbitos políticos establecidos y que, a menudo, no se corresponden con las responsabilidades institucionales de los distintos departamentos (Meijers & Stead, 2004). Keast (2011), en esta línea, plantea la escala de las 3C (Cooperación-Coordinación-Colaboración).

Por su parte, Cejudo y Michel (2017) distinguen la ‘coordinación’, la ‘coherencia’ y la ‘integralidad’ que, aun siendo conceptos relacionados, se muestran sustancialmente diferentes. La ‘coordinación’, en la misma línea que Meijers y Stead (2004) y Keast (2011), hace referencia al proceso por el que se definen las tareas de los miembros de las diferentes organizaciones, se asignan responsabilidades y se comparte información a fin de ser más eficientes en la implementación de las políticas y programas que se seleccionan para resolver los problemas públicos. Es la respuesta tradicional, desde la perspectiva de la administración pública, para abordar problemas complejos. Pero como estos autores señalan, abordar problemas complejos requiere algo más que actores que trabajen conjuntamente por un objetivo mayor, creando estructuras para compartir información, establecer objetivos y asignar tareas. Se necesitan políticas cuyos diseños sean coherentes entre sí, de modo que no se solapen y sus interacciones mejoren las posibilidades de lograr objetivos más amplios. La ‘coherencia’, según estos autores, no es un producto automático

de la coordinación, requiere un tratamiento y un debate más a fondo de las cuestiones complejas a resolver y sobre cómo hacerlo. Y la ‘integralidad’ sería algo más que la suma de la coherencia y la coordinación, ya que la integralidad de políticas supone un nuevo mandato por el que las políticas y la organización funcionan bajo una nueva lógica, subordinando sus objetivos a una nueva meta general y adoptando sus decisiones en función de las necesidades y prioridades derivadas del problema complejo. Así, estos autores definen la integralidad de políticas como el proceso de toma de decisiones estratégicas y administrativas destinadas a resolver un problema complejo, para lo que se requiere superar los objetivos individuales de los programas y agencias, que pasarían a formar parte de una estrategia global y común, donde las decisiones son tomadas para el conjunto. Como afirman Casado-Asensio y Steurer (2013), las estrategias políticas integradoras –*integrative political strategies*- se entienden como medios para cumplir determinados objetivos esperados y asumidos que se asocian a la “estrategia”, es decir, la resolución de problemas a largo plazo y a la “integración”, es decir, la creación de alguna forma de coherencia política en un sistema político desordenado.

Lieu et al. (2018), distinguen tres niveles según los grados de coherencia. Un primer nivel, combinación de políticas inconsistentes –*Inconsistent policy mix*-, que se define por la existencia de más “contradicciones” que “sinergias” o “facilidades”. Estas contradicciones podrían darse en el diseño, pero también en la implementación. El segundo nivel, débil consistencia de la combinación de instrumentos de política –*Weak consistency of policy instrument mix*-, se da cuando no hay contradicciones o sinergias obvias entre los instrumentos y, un tercer nivel, coherencia de moderada a fuerte de la combinación de instrumentos de política –*Moderate to strong consistency of policy instrument mix*-, que se da cuando las sinergias superan las contradicciones en la mezcla, lo que supone que los instrumentos se complementan entre sí y funcionan juntos, conduciendo a una mayor eficacia que la suma de los efectos de los instrumentos individuales.

Pero además de esta idea que supone la existencia de una ‘escala de integralidad’, la literatura también señalaría que esta puede darse en diferentes dimensiones, o de otra forma, que la estrategia integral es un fenómeno multidimensional que puede darse en las diferentes dimensiones de una política pública (sustantiva y procedimental) y sus elementos (retos, objetivos, instrumentos, actores involucrados,...). En este sentido Trein et al. (2019) identifican dos dimensiones en las que agrupar las diferentes experiencias. Por una

parte, una ‘dimensión política’ y, por otra, una ‘dimensión organizativa’, a las que también denominan ‘integración’ y ‘coordinación’. Para estos autores son dos términos que difieren conceptualmente, ya que la ‘integración’ se refiere a la incorporación de algunos elementos en una entidad más grande, en un todo unificado, como es el caso de los objetivos e instrumentos de política, mientras que la ‘coordinación’ se trata de la reorganización de procesos previamente separados para que funcionen juntos de manera correcta, como son las unidades administrativas. Como muestra la revisión de la literatura realizada por Tosun y Lang (2017), estas experiencias se centran en la dimensión política, otorgando menos importancia al aspecto organizativo. En definitiva, según los resultados de los análisis tanto de Tosun y Lang (2017) como de Trein et al. (2019), las respuestas de colaboración y de superación de la fragmentación se pueden agrupar en dinámicas más orientadas a la teoría de la política, al diseño, a la formulación de la política en sí, y en otras dinámicas más orientadas a aspectos más prácticos, de gestión, organización e implementación. No obstante, estos autores señalan la importancia de unir ambas dimensiones. Así, la integración de políticas públicas, como estrategia para superar la fragmentación de la acción gubernamental, no solo afecta a las cuestiones sustantivas sino también organizativas, es decir, tanto a aspectos teóricos relacionados con el diseño de las políticas públicas, como a aspectos prácticos respecto a su implementación, asumiéndose, en general, la integración como la coherencia en el diseño y la coordinación en su implementación (Cejudo & Michel, 2017, 2021; Trein et al., 2019). En la siguiente tabla se muestra un resumen de los distintos enfoques revisados en el marco de estos trabajos de investigación (Tabla 1.1.).

Tabla 1.1. Enfoques para la conceptualización de la integración de políticas

ENFOQUES	DIMENSIONES	AFECTA A...	EJEMPLOS /CONCEPTOS
Conceptos centrados en el gobierno	Coordinación	Organización (Unidades Administrativas)	Gobierno Conjunto (<i>Joined-up government</i>) Todo el Gobierno (<i>Whole of government</i>) Planificación integral (<i>comprehensive planning</i>) Coherencia de políticas (<i>policy coherence</i>) Gobierno Holístico (<i>holistic government</i>)
Conceptos centrados en la gobernanza	Integración / Coherencia	Política (Instrumentos y objetivos)	Integración de políticas (<i>Policy integration</i>) Gobernanza Horizontal (<i>Horizontal governance</i>) Gobernanza Holística (<i>Holistic governance</i>) Transversalización de políticas (<i>Policy mainstreaming</i>) Enfoque del régimen de políticas de delimitación de fronteras (<i>boundary-spanning policy regime approach</i>)

Fuente: Elaboración propia a partir de Tosun y Lang (2017), Cejudo y Michel (2017) y Trein et al. (2019).

De lo anterior se deduce que, en los procesos de integración de políticas, la integralidad se constituye en un eje transversal que debe estar presente en cada una de las fases de la planificación, es decir, debe contemplarse en todo el ciclo de vida de una política: definición del problema y establecimiento de la agenda, formulación de la política, toma de decisiones, implementación y evaluación (Cunill-Grau, 2014). Es decir, no solo debe ser una declaración de principios, sino que debe llevarse a cabo en cada una de las dimensiones y elementos que articulan y estructuran el diseño de un plan, así como en su propia implementación y evaluación de resultados. Se requiere, por tanto, un diseño óptimo que garantice la relación armónica entre los diferentes elementos y se mantenga una interdependencia entre los instrumentos en su implementación (Cejudo & Michel, 2021). La integralidad debe, igualmente, estar presente en los sistemas de evaluación ya que “si éstos imponen resultados solamente por sectores como criterios de valoración de la gestión pública, no les conceden a las metas transversales el mismo estatus que a las metas específicas” (Cunill-Grau, 2014) (p.22). Si se excluyese la integralidad de una de las fases, es probable que no se produzca el cambio esperado con este tipo de procesos (United

Nations, 2015).

En este punto, nos preguntamos ¿qué es integralidad o integración de políticas?, ¿qué define esta forma de abordar los problemas sociales? Podemos definir la integración de políticas como el proceso que requiere una toma de decisiones consciente, por el que se articula una combinación de políticas de diferentes sectores en una estrategia única, común y planificada de forma coherente, coordinada y complementaria, orientada al logro de objetivos transversales, para dar respuestas a problemas complejos, que requiere de la colaboración y cooperación entre agentes de diferentes dominios y niveles administrativos en un sistema de gobernanza que trata de superar los enfoques sectoriales tradicionales. Y, como se ha dicho, en este proceso, la integralidad se constituye en una característica que debe contemplarse en cada una de las fases del ciclo de una política: diseño, implementación y evaluación.

1.2. La integralidad en la planificación de políticas

Concretamente, el análisis de la calidad del diseño de las políticas es un valioso instrumento para su propia mejora, pues se considera un elemento clave en su efectividad y eficacia (Guyadeen & Seasons, 2018; Howlett & Lejano, 2013); es decir, el éxito de las políticas no solo dependerá de los recursos y de las oportunidades existentes en un territorio, sino de su buen diseño (Howlett & Lejano, 2013; Navarro et al., 2020). De hecho, se considera que muchas de las dificultades que presentan las estrategias de integración de políticas provienen de deficiencias en el diseño, pues no logran incorporar adecuadamente la complejidad en la formulación de políticas, siendo necesario un “diseño inteligente de políticas” ante problemas tan complejos y multiescalares (Howlett et al., 2015). Esto quizás pueda explicar que la mayor parte de las propuestas conceptuales para el estudio empírico de la integración de políticas se han centrado en el diseño de las mismas y, no tanto, en su implementación o evaluación.

Y, ¿cómo se plantea la integralidad en el diseño de las políticas? El estudio de la integración de políticas ha dado lugar a diferentes perspectivas en las que se atienden a algunos de los aspectos o dimensiones a contemplar en el diseño para su análisis. Bien, la naturaleza de los problemas complejos que se pretenden afrontar mediante la estrategia integral, la forma en que ésta se manifiesta en los objetivos e instrumentos diseñados, o la forma en que se

involucran y coordinan los actores concernidos por la misma (Candel, 2017; Carey & Crammond, 2015; Howlett et al., 2017; Howlett & Rayner, 2007; Lenschow et al., 2018; Lieu et al., 2018).

Lo que se deduce de estos estudios es que la integralidad en el diseño de las estrategias integrales, desde su conceptualización como estrategias diversas y multisectoriales, debe entender los problemas de una manera comprensiva u holística, pero también establecer objetivos congruentes entre sí y con actuaciones consistentes que, posteriormente, en su implementación, actúen de forma sinérgica en el logro de objetivos comunes. Y, por último, el diseño debe sustentarse en una gobernanza horizontal y multinivel, es decir, en la colaboración y participación de los diversos actores involucrados en la estrategia integral, tan importante en la puesta en marcha de procesos tan complejos. En definitiva, incorporar la integralidad en los procesos de planificación requiere tenerla en cuenta en cada uno de sus elementos del diseño, constituyéndose ésta en un criterio o parámetro de referencia más, para valorar la calidad del diseño de una política. Por tanto, junto a los criterios más convencionales basados en la idea de coherencia interna y externa de una política (relación entre problemas-objetivos- instrumentos y de estos elementos con el entorno, directrices y elementos de otras políticas), la integralidad hace referencia a la necesaria interrelación, complementariedad y sinergias entre los diferentes elementos (problemas, objetivos y instrumentos) así como a los procesos de gobernanza (Bali et al., 2012; Howlett, 2011). Es decir, supone el paso de una ‘perspectiva jerárquica’, en la que la lógica de un plan o programa se orienta a la relación de manera coherente, de objetivos, medidas, instrumentos, a una ‘perspectiva reticular’ que incluye, además del principio de coherencia entre sus dimensiones y elementos, el principio de complementariedad e integración, que incluye las conexiones entre objetivos y actuaciones de diferentes ámbitos de política, en una lógica en red.

En la Tabla 1.2, se definen los parámetros de la integralidad en el diseño, agrupados en tres dimensiones de análisis, a partir de las aportaciones encontradas en la literatura y que, habiéndose aplicado en trabajos previos (Dorado-Rubín et al., 2021), constituye un marco analítico que permite el estudio de la integralidad en el diseño de políticas. En el capítulo siguiente nos detendremos en la definición conceptual de cada una de estas dimensiones y propuestas para su análisis empírico.

Tabla 1.2. Dimensiones de la integralidad en el diseño de estrategias integrales

DIMENSIONES	DEFINICIÓN	REFERENCIAS
COMPREHENSIVIDAD	- Definición holística/integral de los problemas.	Rayner y Howlett (2009); Carey y Crammond (2015); Candel y Briesbroke (2016); Rogge y Reichardt (2016) y Cejudo y Michel (2017).
INTEGRACIÓN	- Congruencia entre objetivos de los diferentes subsistemas/sectores de política. - Consistencia entre las actuaciones de los diferentes subsistemas.	Briassoulis (2004); Rayner y Howlett (2009); Carey y Crammond (2015); Candel y Briesbroeck (2016); Rogge y Reichardt (2016); Tosun y Lang (2017); Cejudo y Michel (2017) Lenschow et al. (2018); Lieu et al. (2018).
GOBERNANZA	- Colaboración y coordinación entre actores: vertical, horizontal e internamente.	Briassoulis (2004); Howlett y Raymer (2007); Rayner y Howlett (2009); Carey y Crammond (2015); Howlett et al. (2017); y Candel & Briesbroek (2016).

Fuente: Dorado et al. (2021).

La estrategia integral supone, por tanto, una nueva dinámica de intervención que combina diferentes sectores de política pública, teniendo en cuenta sus dimensiones y componentes característicos. El diseño de estrategias integrales se basa en la combinación de políticas sectoriales que se determina por una óptima relación entre los objetivos e instrumentos. Como afirman Rayner y Howlett (2009) estas estrategias tienen por objeto “racionalizar” múltiples objetivos y luego combinar los instrumentos o actuaciones políticas en nuevas formas, de modo que todos estos instrumentos se aúnen en el logro de los objetivos. Además de los objetivos sustantivos que se persigan, los gobiernos tratan de crear un ámbito de política con objetivos coherentes y un conjunto consistente de instrumentos de política, orientados al logro de los objetivos (Rayner y Howlett, 2009). Esto significa que a la integralidad en su dimensión más sustantiva (retos y objetivos) se le suma la integralidad en su dimensión procedimental (instrumentos y actores). Los instrumentos sustantivos hacen referencia a las medidas alternativas de política por las que se puede optar para la resolución de problemas, es decir, el contenido del propio diseño. Los instrumentos de procedimiento, por su parte, hacen referencia a las actividades consultivas y de participación que conducen al diseño, así como a las interacciones necesarias para asegurar el apoyo de la sociedad y actores relevantes, a los objetivos y el desarrollo de las políticas, convirtiéndose en una característica esencial de la gobernanza moderna (Howlett, 2000; Howlett & Rayner, 2007), revelándose como un sistema muy complejo y difícil (Bolognesi

et al., 2021). La colaboración y la cooperación se constituyen en instrumentos clave y requisitos previos, para reestructurar el proceso de elaboración de políticas y, en última instancia, para lograr la integralidad de los procesos políticos (Peters, 2018).

Así, el enfoque reticular es fundamental para entender la implementación de las estrategias integrales, que deben mostrar asimismo las conexiones y complementariedades cruzadas entre los diferentes ámbitos políticos, en su ejecución, en el logro de objetivos compartidos, con la finalidad de dar una respuesta a los problemas complejos. Rayner & Howlett (2009) establecen, por tanto, dos criterios que definirían una política integrada óptima: en primer lugar, un diseño en el que se establezcan múltiples objetivos que pueden ser conseguidos coherentemente al mismo tiempo y, en segundo lugar, que las combinaciones de políticas, sean coherentes, en el sentido de que se apoyen mutuamente en la consecución de los objetivos, es decir, se complementen. De esta manera, las estrategias integradas óptimamente diseñadas, mostrarían una correspondencia entre objetivos coherentes e instrumentos congruentes y complementarios, que puedan producir resultados adecuados a contextos problemáticos específicos a gran escala. Y, en el caso contrario, los resultados no óptimos implicarán objetivos o instrumentos incoherentes o, en el peor de los casos, ambas cosas.

1.3. Principales problemas en el desarrollo de los procesos de integración de políticas: los retos de la acción conjunta entre distintos sectores de política pública

No obstante, en ocasiones, las experiencias de propuestas de intervención integrales, son una mera yuxtaposición de objetivos y de medidas políticas que no atienden a los principios de integralidad, observándose problemas asociados al diseño de políticas, como es la ‘estratificación de políticas’ –*policy layering*– (Thelen, 2003), que superpone o apila instrumentos, a veces contraproducentes, y objetivos incoherentes, generándose procesos de naturaleza multicapa y asincrónica que son a la vez complejos y costosos de administrar (Rayner & Howlett, 2009; Candel & Biesbroek, R., 2016). También pueden darse procesos de ‘deriva’ –*drift*– (Thelen, 2003), que surgen cuando los objetivos de las políticas cambian sin modificar las medidas, por lo que pueden volverse inconsistentes con las nuevas metas (Torenvlied & Akkerman, 2004).

Se deduce, por tanto, que estas situaciones pueden venir, por una parte, como en el caso de la estratificación, de entender la integralidad como diversidad, es decir, como la suma de múltiples sectores de políticas, pero sin atender a los principios de coherencia, consistencia y complementariedad que requieren este tipo de estrategias integradas. Y, por otra parte, del hecho de proponer una integración en algunas dimensiones y no en otras, provocando situaciones de deriva (Eggenberger & Partidário, 2000). En este sentido, Candel y Briesbroek (2016) señalan que, a veces, las experiencias de integración de políticas se caracterizan por la adopción de instrumentos de política de procedimiento como los grupos de trabajo, la financiación de los participantes, la supervisión del proceso de participación, etc. más que de cuestiones de fondo, como la coherencia de objetivos o de actuaciones.

Otro de los problemas a los que se enfrenta la integración de políticas es la resistencia de las políticas preexistentes. Los marcos de políticas pasados limitan y entorpecen un modelo integrado de acción política, observándose problemas con las políticas existentes hasta ese momento, sobre todo por la oposición de los actores que quieren mantener su *status quo* y que se oponen a los nuevos modelos de políticas integradas (Rayner y Howlett, 2009; Carey y Crammond, 2015). La literatura señala, además, los conflictos de intereses entre los sectores involucrados (Kurze & Lenschow, 2018; Stead & Meijers, 2009).

Para Candel y Biesbroek (2016) los retos de la integralidad surgen particularmente cuando los problemas sociales complejos, se afrontan con formas tradicionales de formulación de políticas y en sistemas de gobernanza jerárquicos. En estos sistemas de gobernanza, la política sectorial se configura en torno a actores relativamente estables, con unos intereses asociados, unos sistemas de creencias y percepciones de los problemas específicos. Así, las diferencias entre los subsistemas impiden los enfoques coherentes u holísticos necesarios para abordar de manera exitosa los problemas de carácter transversal (Rayner & Howlett, 2009; Candel & Biesbroek, 2016).

Carey y Crammond (2015) en sus investigaciones empíricas sobre ‘gobierno conjunto’ - *Joined-up government*-, observaron que los instrumentos utilizados en estos proyectos para crear estrategias integradas y de colaboración, suelen ser inadecuados o inapropiados para el contexto. Las estructuras existentes refuerzan las prácticas arraigadas y aisladas a través de su relación con la cultura, los valores y las normas y sus procesos burocráticos. Según

estos autores, la existencia de estructuras aisladas es una de las principales barreras a romper y que hay que trabajar, siendo muy importante la existencia de un liderazgo fuerte y un compromiso político, es decir, una “arquitectura de apoyo” con capacidad de orientar el cambio y un control descentralizado (Carey & Crammond, 2015; Stead & de Jong, 2006; Cejudo & Michel, 2021) así como un liderazgo integrador o de un compromiso político claro (Candel, 2019). Asimismo, es necesario cambiar los valores y las formas en que se perciben los problemas y que los instrumentos utilizados para generar integración y colaboración, sean los adecuados a cada contexto, para evitar consecuencias indeseadas e improductivas (Carey & Crammond, 2015; Keast, 2011). Para Candel y Biesbroek (2016) el éxito de las medidas integradas o integrales, dependerá del grado en que los agentes involucrados compartan las mismas creencias. Es muy importante la existencia de una cultura organizativa y de coordinación que favorezca la búsqueda de soluciones conjuntas (Trein et al., 2019).

Es evidente que el desarrollo de estrategias integrales es un proceso complejo, que implica el acuerdo y consenso por parte de múltiples actores y que su puesta en marcha, además de la coordinación, requiere cambios institucionales y cambios de los valores de los actores involucrados de todos los subsistemas existentes en un sistema de gobernanza determinado (Candel & Biesbroek, 2016; Cunill-Grau, 2014). Como afirman Tosun y Lang (2017), la integración de políticas es más probable que funcione si los objetivos, instrumentos y procesos son coherentes y compatibles. Parece que las experiencias de integración de políticas muestran cierta debilidad en los elementos sustantivos, en cuanto a la coherencia de objetivos o de actuaciones, y menos en los procedimentales (Candel & Biesbroek, 2016), siendo necesario, por tanto, ampliar el foco a instrumentos sustantivos y de la alienación de esos instrumentos con sus equivalentes de procedimiento (Tosun & Lang, 2017). Para ello es necesario que los encargados de la formulación de políticas y los administradores se ocupen directamente de las cuestiones de la posible incompatibilidad de las normas, ideas, objetivos e instrumentos existentes y nuevos, en las etapas de elaboración de políticas y formulación de políticas (Rayner & Howlett, 2009).

En definitiva, los procesos de integración no son fáciles, asociándose un mayor grado de dificultad en función de sus propias características, como un mayor o menor número de actores, así como la propia complejidad de los proyectos -en cuanto al número y naturaleza de sus retos y objetivos- (Howlett & del Río, 2015; Navarro, 2022a) o en función de los

aspectos contextuales o de las capacidades de las instituciones para desarrollarlos. La calidad de los diseños de las estrategias integrales, por tanto, hace necesario ciertas capacidades políticas y administrativas para poder desarrollarlos de manera óptima. La literatura muestra que estas capacidades se asocian a diversos factores como el propio contexto institucional y a factores como la experiencia previa (Carey & Crammond, 2015; Namugumya et al., 2020), el aprendizaje político (*policy learning*) (Dunlop & Radaelli, 2013; Moyson et al., 2017) así como contar con asesoramiento externo (Howlett et al., 2015; Mukherjee et al., 2021; Stevens, 2013).

1.4. Algunos principios de los procesos de integración de políticas: intencionalidad, acción conjunta y lógica procesual

De la revisión de la literatura sobre procesos de integración de políticas, podemos extraer tres principios o ideas principales en torno a los mismos. En primer lugar, las estrategias integrales surgen de un proceso deliberativo e intencionado. No obstante, en muchos casos la integración es más discursiva que real (Candel & Biesbroeck, 2016), por lo que esta debe reflejarse en un diseño concreto (Cejudo & Michel, 2016), atendiendo a las diferentes dimensiones y criterios de integración. Rayner y Howlett (2009) destacaban la necesidad de realizar análisis de la posible incompatibilidad de las normas, ideas, objetivos e instrumentos existentes y nuevos, en las etapas de elaboración y formulación de las políticas, con la finalidad de no defraudar las grandes esperanzas depositadas en las estrategias integrales para lograr soluciones a los complejos problemas políticos actuales tanto en el proceso de diseño como en su aplicación.

En segundo lugar, la integración de políticas supone un proceso de acción conjunta entre diferentes sectores de políticas públicas, y por tanto, entre sus actores con sus intereses, percepciones e ideas sobre los problemas a resolver y las soluciones a aplicar a través de diferentes instrumentos. Así pues, tanto la complejidad de los problemas a los que se aplica, como la propia complejidad de la estrategia integral -número y diversos de sectores involucrados- implica la existencia de los clásicos retos o dilemas de la acción colectiva (Olson, 1965, Harding, 1982) referidos tanto a la movilización e involucración, como el posterior mantenimiento y coordinación de la acción conjunta (Navarro, 2021).

En tercer lugar, la integración de políticas es un proceso gradual, que avanza, en la mayoría

de los casos, de forma progresiva (Candel & Biesbroek, 2018). Candel y Biesbroek (2016), frente a una visión estática que considera la integración como un resultado de política deseado, plantean una visión dinámica de la integralidad considerando la *policy integration* como un “proceso continuo” (*ongoing process*) y multidimensional, que supone la combinación de diferentes dimensiones que no tienen por qué avanzar de forma sincrónica, a la misma velocidad. En su caso, y basándose en la literatura existente, distinguen cuatro dimensiones de integración: (1) el marco de la política (*policy frame*), (2), la participación del subsistema y sus actores característicos (*subsystem involvement*), (3) los objetivos de las políticas (*policy goals*), y (4) los instrumentos de las políticas (*policy instruments*). Según su teoría, se configuran como dimensiones independientes cuyo avance no es sincrónico.

1.5. El nuevo *policy frame* de las Políticas Urbanas: el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado. El caso de Europa

Aunque el origen de la integración de políticas se asocia, fundamentalmente, a la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales, al considerarse su claro carácter transversal, son otros muchos dominios en los que se están traspasando los límites jurisdiccionales, los niveles de gobernanza y los ámbitos sectoriales de las políticas, que hace necesario una respuesta integrada a problemas cada vez más complejos (Candel & Biesbroek, 2016; Peters, 2018). Actualmente, la integralidad se ha constituido en uno de los principios básicos de la planificación, convirtiéndose en una opción recurrente para hacer frente a problemas sociales que traspasan las fronteras de los sectores pero también niveles de gobiernos tradicionales, como el cambio climático, la seguridad alimentaria, el terrorismo y la inestabilidad de los mercados financieros (Biesbroek & Candel, 2020), y también, el desarrollo sostenible (Stead & Meijers, 2004).

A este respecto, las ciudades, tanto grandes como pequeñas, o en su configuración como espacios metropolitanos, se enfrentan a una serie de tensiones ambientales, sociales y económicas que demandan el uso de enfoques integrados en la planificación de sus políticas para dar una respuesta conjunta a estos problemas. Debido a la complejidad de las problemáticas que acompañan a las dinámicas territoriales, la integración de políticas se constituye en un factor clave para la planificación territorial y la promoción del desarrollo

sostenible (Eggenberger & Partidário, 2000). Se trata, pues, por un lado, de atender a una serie diversa de problemas que enfrentan los espacios urbanos, de ahí la idea del desarrollo sostenible que considere un avance equilibrado y coherente en diversos objetivos antes considerados únicamente desde una perspectiva sectorial (Comisión Europea, 2014; UN-Habitat, 2017; OCDE, 2019). Y por otro lado, la idea de aplicar una estrategia integral que trascienda en su concepción y su implementación el carácter sectorial con el que se venía actuando sobre los problemas urbanos, tanto para tender a su carácter complejo, como por la diversidad, y por tanto, complejidad del objetivo del desarrollo sostenible.

De esta manera, se viene adoptando un nuevo *meta-policy-frame* para las políticas e iniciativas urbanas al que viene denominándose “Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado” que se caracteriza por partir de una concepción de los problemas urbanos desde su complejidad y planteándose el enfoque integrado como la respuesta más adecuada para afrontarlos (Commission of the European Communities, 1998; European Commission, 2009). Al igual que en otros ámbitos, la estrategia integral viene siendo aplicada a las políticas urbanas, en la medida en que los problemas que afectan a los espacios urbanos, se consideran problemas complejos y multiescalares, en los que intervienen una multiplicidad de elementos y actores de diversa índole, y que necesitan de una actuación que vaya más allá de intervenciones sectoriales.

A ello apuntan las recomendaciones de organismos internacionales, como la ONU y la OCDE (UN-Habitat & OECD, 2018), pero también, la práctica a través de políticas que se han venido desarrollando desde los años setenta en áreas urbanas desfavorecidas (European Commission, 2008, 2009) y en particular, el enfoque del desarrollo urbano integral promovido por la Unión Europea (Commission of the European Communities, 1998). Recomendaciones y prácticas que se concretan actualmente en la Nueva Agenda Urbana (NAU) propuesta por las Naciones Unidas (UN) en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (UN-Habitat, 2017), así como en la Agenda Urbana de la Unión Europea, en la que se concreta su experiencia previa sobre políticas urbanas integrales desde los años noventa del siglo pasado (European Commission, 2016). En este sentido, la NAU indica que las políticas urbanas suponen procesos de intervención integrales que deben garantizar “mayor previsibilidad y coherencia en los planes de desarrollo urbano para promover la inclusión social, un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y la protección del medio ambiente” (UN-Habitat, 2017: 9).

Así, la reflexión y la práctica de las políticas urbanas vienen poniendo de manifiesto la importancia de aplicar estrategias de políticas integradas para promover el desarrollo urbano sostenible mediante una agenda diversa y transversal, en la que se integren objetivos de diferentes sectores de política pública, dada la complejidad de los problemas urbanos. Pero también, en atención a su carácter multinivel, se persigue la implicación de la multiplicidad de actores que intervienen en las mismas, tanto a nivel local, como mediante acuerdos entre diferentes administraciones locales o entre diferentes niveles de gobierno (regionales, nacionales o internacionales). Es decir, aunque sus principios generales suelen definirse desde niveles supra-municipales, su diseño concreto y su aplicación se realizan desde el ámbito local para garantizar su adecuación al mismo. En este sentido apunta, por ejemplo, la necesidad de localizar los ODS (UN-Habitat, 2017) o el hecho de que las iniciativas promovidas por la Unión Europea, establezcan un marco general -o *policy frame*- desde su política de cohesión en el que las entidades locales desarrollan un plan o programa específico (Fioretti et al., 2020; Navarro, 2021).

Estas propuestas, unidas a diversas experiencias e iniciativas en otras regiones y países, han configurado este nuevo *policy frame* de las políticas urbanas, que destaca la transversalidad de los objetivos en los diferentes sectores de política pública para afrontar la complejidad de los problemas; los procesos de gobernanza multinivel para responder al carácter multiescalar de los problemas; el establecimiento de mecanismos e instrumentos para facilitar la participación de la red de actores; o el desarrollo de procesos *bottom-up* que garanticen la proximidad y adecuación de la política al espacio de intervención (Navarro & Guerrero-Mayo, 2022).

En Europa, la experiencia acumulada mediante diversas iniciativas comunitarias desde los años noventa del siglo pasado, como los Proyectos Urbanos Piloto (PPUU) (1990-1993) y los programas de apoyo al desarrollo y la regeneración urbanos como URBAN I (1994-1999), URBAN II (2000-2006) y URBACT (2016), ha configurado una dimensión urbana par la política de cohesión de la Unión Europea, así como un método común de intervención para el desarrollo urbano sostenible, lo que se conoce como *Urban Acquis* o ‘acervo urbano europeo’ (European Commission, 2008), reconocido como una metodología propia de intervención por la propia Comisión Europea (2009). Entre los principios clave de este acervo está la adopción de un enfoque integrado que implica la coordinación tanto horizontal como vertical, entre las áreas de política y los niveles de

gobierno⁵.

Además, se reconoce la importancia de una aproximación espacial a ciertos problemas sociales constituyéndose la ciudad en el marco idóneo para llevar a cabo la implementación de políticas innovadoras (Fernández, 2019). Se trata de iniciativas que pretendían promover explícitamente estrategias de integración entre diferentes sectores en el marco de una misma política pública, dentro de un plan local en cada municipio que la desarrollaba. Además, la propia Comisión Europea (2008) señala que el impacto de las operaciones programadas dependería, en gran medida, de una conexión suficiente entre las políticas de desarrollo local y los objetivos europeos. Es por lo que otra de las innovaciones de estas iniciativas fue centrar las intervenciones en ámbitos espaciales delimitados (*area-based interventions*) y, fundamentalmente, en barrios vulnerables. De esta manera, las iniciativas URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2007) supusieron la introducción en muchos países de este enfoque integrado, así como de una nueva metodología de trabajo participativa y multinivel, en alrededor de 200 ciudades en Europa (European Commission, 2008).

Hay que tener en cuenta que las políticas urbanas no constituyen un sector específico del Consejo de la Unión Europea, no existiendo una base jurídica para las mismas. No obstante, las diferentes políticas comunitarias de tipo sectorial (medio ambiente, calidad del aire, etc.) –a través de las diferentes Directivas, reglamentos, etc.- han tenido un impacto directo sobre las ciudades europeas (De Santiago, 2017). Además, el Tratado de Lisboa de 2007, añadió la cohesión territorial a la cohesión social y económica, como una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados Miembros (Art. 4.2.c. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –DOUE, 2012-). Estas tres dimensiones de la cohesión de la Unión reciben el apoyo de la Política de Cohesión y de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (el Fondo Social Europeo –FSE-, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER-, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural –FEADER- y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca –FEMP-) y otras fuentes como el Banco Europeo de Inversiones. Pero, incluso, previamente al Tratado de Lisboa, la Unión Europea mediante diversas iniciativas, arriba indicadas, desarrollaba ya intervenciones en el espacio urbano, contando, por tanto, con

⁵ <https://urbact.eu/rough-guide-european-urban-policy>

una dilatada trayectoria en el desarrollo y la regeneración urbanos, asumiendo un importante papel de apoyo a las ciudades y regiones en búsqueda de competitividad y cohesión (Comisión Europea, 2009).

Asimismo, de forma paralela a este impulso por parte de las políticas de cohesión, los Estados miembros, de manera informal, venían colaborando en materia de desarrollo urbano, mediante la celebración de reuniones a diferente nivel (Lille en 2000, Rotterdam en 2004, Bristol en 2005, Leipzig en 2007, Marsella en 2008, Toledo en 2010 y Hungría en 2011), aprobando diferentes documentos y declaraciones y configurando de manera progresiva y de manera informal una *soft policy* que constituye sin duda una verdadera “política urbana europea”. En estas reuniones se alcanzaron acuerdos encaminados a definir los objetivos europeos para un desarrollo urbano sostenible y equilibrado.

Por ejemplo, en la Carta de Leipzig de Ciudades Europeas Sostenibles (2007) se incorporan las dimensiones medioambiental, social, económica y política (González, 2011). La Declaración de Toledo en 2010 (Unión Europea, 2010), con su consideración de la ciudad como una totalidad, es una continuidad a lo planteado en la Carta de Leipzig y a los programas urbanos lanzados por la UE desde finales de los 80 y principios de los 90. Resultado de una reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano, señalaba que el carácter integrado implica la adopción de un enfoque y pensamiento holístico, lo que “significa sustituir los habituales enfoques unidimensionales, mediante nuevos enfoques transversales o multidimensionales, alineando los diferentes recursos y políticas sectoriales” (p.5). Así, entre esta *soft policy* y las políticas de cohesión se han dado paralelismos evidentes, convergiendo conceptualmente sus discursos.

Pero no fue hasta la aprobación del Pacto de Ámsterdam en 2016, que se estableció finalmente un punto de confluencia operativa entre ambas: la Agenda Urbana Europea (AUE) (De Santiago, 2017; Dirección General de Fondos Europeos e Instituto de Estudios Fiscales, 2018).

La AUE, se planteó desde una perspectiva claramente operativa, desarrollándose su programa de trabajo con tres objetivos concretos: la mejora de la regulación comunitaria, especialmente la que tiene un impacto directo sobre las áreas urbanas; la búsqueda de un diseño más efectivo y de una gestión más sencilla de los instrumentos de financiación de la UE y, por último, la promoción del intercambio de conocimientos. Esta nueva Agenda

Urbana plantea un enfoque equilibrado, sostenible e integrado ante los desafíos urbanos que, según afirma, debería centrarse en todos los aspectos principales de desarrollo urbano, en particular, el económico, ambiental, social, territorial y cultural para garantizar una buena gobernanza urbana y política. Se establece que es necesario mejorar la complementariedad de las políticas que afectan a las zonas urbanas y fortalecer su dimensión urbana. En definitiva, un enfoque integrado y coordinado entre los diferentes niveles de gobiernos y las diferentes políticas que tienen impacto en las zonas urbanas. Esto se puede lograr involucrando a todos los niveles de gobierno, asegurando la coordinación y la interacción efectiva entre los sectores políticos, respetando plenamente el principio de subsidiariedad y en línea con las competencias de cada nivel.

Luego, la dimensión urbana se integró plenamente en los programas y proyectos financiados por el FEDER en el período de programación 2007-2013, en el que los Estados miembros y las regiones tenían la posibilidad de elaborar, programar y aplicar intervenciones personalizadas de desarrollo integrado en todas las ciudades europeas, continuando con el denominado “enfoque integrado” de las Iniciativas URBAN. La diferencia principal con las anteriores Iniciativas Comunitarias URBAN se basaba en que el nuevo programa se incorporó como apoyo al desarrollo urbano sostenible dentro del Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y de los Programas Operativos (PO), en un eje específico de Desarrollo Local y Urbano, prescindiendo por primera vez de la Iniciativa Comunitaria específica para temas urbanos y dejando en mano de los Estados miembros la definición de dichos Programas Operativos (Ureta et al., 2018, p. 173).

En el periodo de Programación comunitaria 2014-2020 de la política de cohesión, la dimensión urbana se ha constituido en un elemento clave de las Políticas de Cohesión. Cada Estado miembro debe invertir al menos un 5% de los recursos asignados por el FEDER⁶ para reducir los problemas socioeconómicos y medioambientales en las áreas

⁶ Según la obligación establecida por el Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, común para todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) (DOUE 20 diciembre 2013 L 347) y Reglamento (UE) N° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, del FEDER (DOUE 20 de diciembre 2013 L 347). En el periodo 2014-2020, la dimensión urbana se situará en el centro de la política de cohesión. Como mínimo, un 50 % de los recursos del FEDER para dicho periodo se invertirá en zonas urbanas, una cuantía que incluso podría aumentar según avance el periodo. Cerca de 10.000 millones de euros del FEDER se asignarán directamente a estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible. Además, se capacitará a cerca de 750

urbanas y se centra especialmente en el desarrollo urbano sostenible, a través de las “acciones integradas” gestionadas por las ciudades⁷. Como principio básico, el FEDER debe apoyar el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias integradas que afronten los retos económicos, medioambientales, climáticos, sociales y demográficos de las áreas urbanas (Artículo 7 del Reglamento del FEDER -Reglamento (UE) n° 1301/2013 – DOUE, 2013). El significado de este principio es doble. Por una parte, implica que los recursos deben concentrarse de forma integrada para atender áreas con retos urbanos específicos y, por otra parte, al mismo tiempo, los proyectos de desarrollo urbano con fondos del FEDER deben estar integrados en los objetivos más amplios de los programas. Según la Comisión Europea (2014), los Estados miembros de la UE deben garantizar el uso del FSE en sinergia con el FEDER para respaldar las medidas relativas al empleo, la educación, la inclusión social y la capacidad institucional diseñadas y aplicadas en el marco de las estrategias integradas. Así pues, como afirma Fernández (2019, p.104): “si bien, el acervo urbano es una construcción con matices horizontales, la UE define ciertas prioridades en la distribución de fondos que lo promueven”.

En este periodo, y teniendo como referente la importancia del desarrollo urbano sostenible y la contribución de las ciudades a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la UE, las ciudades y áreas urbanas podían financiarse a través de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI). Esta estrategia ha evolucionado y, en los últimos años se han modificado sus componentes internos, desplazándose el foco de interés de las acciones de recuperación de espacios físicos hacia acciones vinculadas a la movilidad sostenible, a la formación y al empleo, a la integración social y a la economía innovadora, a las nuevas tecnologías, a acciones de ahorro y eficiencia energética en el ámbito del cambio climático (Ureta et al., 2018).

En el periodo 2021-2027, se seguirá potenciando la dimensión urbana de la política de cohesión, con un 6% del FEDER a nivel nacional, dedicado a Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI), y un nuevo programa de creación de capacidades y

ciudades para poner en práctica estas estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/urban-development/

⁷ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/erdf/

establecimiento de redes destinado a las autoridades urbanas, la Iniciativa Urbana Europea⁸. Es decir, este papel clave del desarrollo urbano sostenible integrado, se prevé que seguirá siendo así para la siguiente programación de las políticas de cohesión.

En definitiva, para la UE, el enfoque integrado se ha constituido en una herramienta fundamental ante los grandes desafíos a los que se enfrentan actualmente las ciudades europeas. Y, en este sentido, la integración de políticas constituye un eje central en los proyectos de desarrollo en áreas urbanas (*area-based interventions*), tanto en el marco específico de la Agenda Urbana como en su marco más general de la Política de Cohesión de la Unión Europea. De esta manera, las medidas relativas a la renovación física urbana deben combinarse con las que promueven la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Pero, además, señala que el carácter integrado hace referencia también a la necesidad de generar fuertes alianzas entre la ciudadanía local, la sociedad civil, la industria y diferentes niveles de gobierno⁹.

Es evidente que el *policy frame* de las nuevas políticas urbanas supone un reto para los espacios locales que requiere de un marco institucional apropiado, que permita diseñar y ejecutar, políticas desde un enfoque integrado. En Europa parece existir un marco institucional favorable a los principios de la NAU, como se ha indicado, se ha desarrollado todo un acervo urbano, que viene impulsando una nueva lógica en la intervención urbana desde un enfoque integrado y sostenible. No obstante, considerando lo expuesto en la primera parte de este capítulo, sobre lo que supone el proceso de integración de políticas y las dificultades que entraña su puesta en marcha, se hace imprescindible cotejar hasta qué punto se han logrado estos procesos de la manera más óptima posible en su traslación a los proyectos locales. Este será el objeto del análisis que se realizará en los siguientes capítulos.

⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/2021_2027/#2

⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/urban-development/

Capítulo 2. La adopción de la estrategia integral en las políticas locales: el caso de la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la UE en España

La aplicación de la estrategia integral ha sido, y es, un rasgo central de la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la Unión Europea. Aunque se hayan ido produciendo cambios en los objetivos más generales u otros aspectos operativos que dan cuenta de la evolución en su *policy frame*, la estrategia integral es una preferencia de implementación del mismo desde los años noventa con el objetivo de procurar la acción conjunta -integrada- de diferentes sectores de política pública, sus objetivos y *policy styles* característicos (*policy tools* y actores característicos), como un método apropiado para hacer frente a la complejidad de los problemas urbanos (Navarro, 2022a).

Pero, con independencia de la influencia que pueda tener este *policy frame* en la adopción de la estrategia integral, ¿qué factores explican su incorporación al diseño de las iniciativas que se desarrollan? Para responder a esta pregunta cabe considerar la estrategia integral no sólo -o fundamentalmente- como un modelo o tipo ideal, sino desde una perspectiva procesual en la que la integración de políticas -*policy integration*- supone un “proceso continuo” (*ongoing process*) y multidimensional; esto es, supone la combinación de aspectos diferentes y que no, necesariamente, pueden moverse en paralelo o a la misma velocidad en el tiempo, pudiendo avanzar incluso en direcciones opuestas (Candel & Biesbroek, 2016). Esto supone entenderla, primero, como un fenómeno multidimensional en atención a diferentes dimensiones y componentes de las políticas públicas, segundo, como un proceso que se desarrolla a lo largo del tiempo, y tercero, que puede darse, pues, a diferentes ritmos en sus diferentes dimensiones o aspectos. Un ejemplo común a este respecto podría ser la adopción de objetivos integrados, o cuando menos, relacionados con diferentes sectores de política pública, pero con insuficiente integración entre instrumentos para lograrlos (Candel, 2019; Eggenberger & Partidário, 2000; Rayner & Howlett, 2009).

Lo anterior supone que el avance en el análisis de la adopción de la estrategia integral puede beneficiarse del análisis comparado, no sólo de diferentes iniciativas, políticas o proyectos, sino también de un análisis longitudinal que muestre ese carácter progresivo del fenómeno.

El papel del tiempo para comprender la eficacia de las políticas o los criterios de diseño siguen en gran medida sin investigarse (Bolognesi et al., 2021), pero es fundamental porque las combinaciones de políticas, al evolucionar, podrían crear efectos positivos, generándose sinergias, pero también efectos contraproducentes (Cejudo & Michel, 2021; Howlett, 2019). Así pues, ¿se adopta la estrategia integral en las iniciativas urbanas promovidas por la política de cohesión de la UE?, ¿qué factores lo explican?, ¿es igual para todas sus dimensiones?

La dimensión urbana de la política de cohesión de la UE es un ámbito privilegiado para tratar de estudiar y aportar evidencias respecto a estas preguntas. Primero, porque la estrategia integral, tal y como se ha indicado, es, explícitamente, una preferencia de implementación de su *policy frame* desde los años 90. Segundo, porque la política de cohesión no sólo espera que tal estrategia produzca ciertos resultados sobre la cohesión socio-espacial, sino también mejoras en las políticas públicas (Mairate, 2016), por ejemplo, adoptando la estrategia integral. Y, por último, por la continuidad de estos dos rasgos desde los años 90, que permite analizar cambios en el tiempo.

Respecto a esto último, el caso español es especial porque desde esa década viene aplicando programas específicos para el fomento de la regeneración y desarrollo urbano integral, primero, a través de iniciativas específicas promovidas por la UE, la iniciativa URBAN (entre 1994 y 2006); y después, porque, como se ha visto en el Capítulo 1, aunque la UE integra las iniciativas urbanas en la Política de Cohesión, en España siguen promoviéndose programas específicos, como la Iniciativa URBANA (2007-2013) y la estrategia EDUSI (2014-2020) (De Gregorio-Hurtado, 2017). A ello debe sumarse la activa participación de ciudades españolas en el programa URBACT¹⁰, o incluso el *Urban Innovation*, así como la creación de la Red de Iniciativas Urbanas (RIU), creada en 2017 por el gobierno español con el objetivo de establecer procesos de colaboración y coordinación en materia de desarrollo urbano y fondos comunitarios entre las administraciones de diferentes escalas (nacional, autonómica y local) y otros agentes, pudiendo haber funcionado como mecanismos de difusión de los principios y práctica de las iniciativas urbanas que promueve la Unión Europea y la estrategia integral en particular.

En este marco cabría esperar que la progresiva adopción de la estrategia integral a través de

¹⁰ <https://urbact.eu/rough-guide-european-urban-policy>

programas específicos haya fomentado lo mismo en las iniciativas locales que se desarrollan en su seno. ¿Ha sido así?, ¿qué factores lo explican? El objetivo de este capítulo consiste en presentar argumentos analíticos y evidencias empíricas para tratar de responder a estas dos cuestiones.

2.1. La estrategia de integración de las políticas en el ámbito local: dimensiones conceptuales y factores explicativos

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, la literatura sobre integración de políticas públicas viene aportando diferentes acepciones sobre la misma. Cada una de ellas destaca algún aspecto que, en general, podría considerarse una dimensión del fenómeno en su conjunto. Desde esta perspectiva, la revisión del concepto de integración, en general, y para el caso de las políticas urbanas, en particular, muestra la existencia de tres dimensiones que se corresponden con elementos centrales del proceso de planificación y el diseño resultante de este, a saber: los retos que se pretenden enfrentar, los objetivos que se plantean y las actuaciones por las que se pretende lograrlos (Dorado-Rubín et al., 2021). En cada uno de estos aspectos pueden darse procesos de integración entre los diferentes sectores de política pública que se involucran en la iniciativa (sus retos, objetivos, métodos de intervención y actores característicos), y en su conjunto, darían cuenta de la presencia de la estrategia integral en el diseño de una política local o un proyecto específico, resultado del proceso de planificación realizado.

En este sentido, en cada uno de estos elementos del diseño de la planificación, el proceso de integración se manifiesta de diferente manera, dando lugar a tres dimensiones de carácter analítico, que la literatura identifica como esenciales en este proceso en su fase de diseño (Dorado-Rubín et al., 2021). La primera dimensión, la ‘comprehensividad’, hace referencia a la necesaria concepción holística de los problemas complejos que la política quiere resolver, atendiendo a sus interrelaciones y complementariedades (Candel & Biesbroek, 2016; Howlett & Rayner, 2007). Es decir, una estrategia integral requiere una visión compartida del problema por parte de todos los sectores, pero también una visión compartida de cómo los problemas sectoriales se relacionan entre sí para dar cuenta del ‘problema complejo’ (Candel & Briesbroek, 2016).

La segunda dimensión, la ‘integración’, hace referencia a la interrelación entre objetivos y

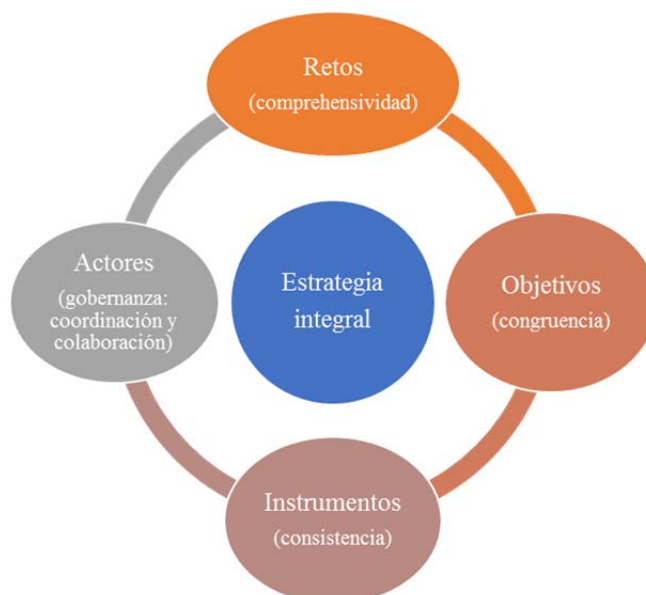
entre actuaciones, así como entre ambos elementos. Rayner y Howlett (2009) establecen dos criterios que definirían una política integrada óptima. En primer lugar, un diseño en el que se establezcan múltiples objetivos que pueden ser conseguidos coherentemente al mismo tiempo, es decir, que sean ‘congruentes’; y, en segundo lugar, que las combinaciones de políticas sean coherentes, basadas en la complementariedad, con instrumentos que se refuercen entre sí, es decir, que sean ‘consistentes’ (Howlett & Rayner, 2013). Esta ‘integración’ de objetivos e instrumentos en una estrategia integrada, debe darse tanto horizontalmente (entre distintos departamentos) como verticalmente (entre distintos niveles de gobierno) (Stead & Meijers, 2004).

Por último, otra de las dimensiones relevantes en el análisis de las estrategias integrales es la ‘gobernanza’, entendida como la necesaria colaboración entre los actores involucrados en ellas, tanto en el diseño como en las demás fases de la planificación. Las estrategias pueden limitarse a la búsqueda de una coordinación o cooperación entre políticas, o pueden orientarse al logro de una verdadera estrategia integrada, con base en la gobernanza, y orientándose a la elaboración y formulación de políticas de manera integral y estratégica (Bornemann, 2016; Cejudo & Michel, 2017; Stead & Meijers, 2009; Tosun & Lang, 2017; Trein et al., 2019). Howlett y Rayner (2007) señalan la importancia que, para asegurar la integración de políticas, tienen las actividades consultivas y de participación, que conducen al diseño, así como a las interacciones necesarias para asegurar el apoyo de la sociedad y actores relevantes, a los objetivos y el desarrollo de las políticas (Howlett, 2000) que se muestra como un sistema muy complejo y difícil (Bolognesi et al., 2021). A este respecto, es determinante la combinación de una gobernanza horizontal y una gobernanza vertical. La primera hace referencia a la coordinación entre los actores característicos de las políticas sectoriales, a las relaciones entre agentes públicos y privados o públicos entre sí. Y, la segunda, a las relaciones multinivel entre los diferentes niveles políticos-administrativos (Farinós-Dasí, 2008; Rogge & Reichardt, 2016), la cual se considera muy importante para comprender adecuadamente, el funcionamiento de las combinaciones de políticas y los medios y métodos para mejorarlas (Candel & Biesbroeck, 2016; Farinós-Dasí, 2008; Howlett et al., 2017). La participación de los diferentes niveles de gobierno, tanto en el diseño como en la implementación, es clave para la integración de políticas (Candel, 2017; Howlett et al., 2017) por lo que las estrategias integrales requieren procesos híbridos que tengan en cuenta tanto a los agentes en el mismo nivel (horizontal) como en los diferentes niveles (vertical) (Briassoulis, 2004; Carey & Crammond, 2015; Navarro & Rodríguez-

García, 2015). Asimismo, además de la gobernanza horizontal y vertical, teniendo en cuenta su complejidad, es importante para una gestión eficaz de las estrategias integrales, la propia organización interna de las administraciones. Es por lo que se identifica un tercer tipo de gobernanza, la gobernanza interna, que hace referencia a la coordinación entre los propios departamentos e instancias administrativas, implicadas en la estrategia.

Por tanto, el desarrollo de estas dimensiones en el diseño de una estrategia integral, determinarían la ‘integralidad’, entendida como rasgo del diseño de estas estrategias. La integralidad, así, sería un criterio o parámetro de referencia, para valorar/medir la calidad del diseño de una política.

Figura 2.1. Dimensiones de la integralidad en los diferentes elementos de la planificación.



Fuente: basado en Dorado-Rubín et al. (2021).

2.1.1. La integralidad en el diseño de las políticas urbanas: factores explicativos

La literatura sobre la estrategia integral viene señalando diversos aspectos que pueden explicar la dificultad en su desarrollo y que, por tanto, también pudieran incidir en el hecho de que esta se incorpore o no, en el diseño. Así, por ejemplo, se señalan conflictos de intereses y preferencias entre diferentes sectores involucrados (Kurze & Lenschow, 2018; Stead & Meijers, 2009); la oposición de algunos actores clave que quieren mantener el *status quo* (Rayner & Howlett, 2009); la falta de una arquitectura de apoyo con capacidad de orientar el cambio, sea desde la propia administración o mediante asesoramiento externo

(Carey & Crammond, 2015; Stead & de Jong, 2006); la ausencia de un compromiso político claro (Candel, 2019), la ausencia de un liderazgo integrador fuerte que reduzca costes de coordinación entre diferentes áreas, sectores, ámbitos, etc. e incremente el conocimiento exhaustivo sobre la situación de partida (diagnóstico) o el aprendizaje que pueda derivarse de aplicaciones previas de la propia estrategia integral (Carey & Crammond, 2015; Namugumya et al., 2020). También se alude a la complejidad de los propios sectores de política pública involucrados –por el número y tipos de asuntos y objetivos, de instrumentos y niveles de gobierno que participan en los mismos (Howlett & del Río, 2015; Navarro, 2022a).

La consideración de la integralidad como un elemento del diseño de las políticas urbanas, y en particular, en el marco del nuevo *meta-policy-frame* del desarrollo sostenible e integrado, supone que en su presencia, pueden influir factores similares a los que dan cuenta de la calidad del diseño en su conjunto, entendida ésta como la medida en que los proyectos se acercan a lo que la literatura consideraría un ‘buen diseño’, tal y como señalan tanto la perspectiva de la evaluabilidad en políticas públicas, como la literatura sobre evaluación de la calidad del diseño en la planificación urbana y territorial en particular (Rodríguez-García & Navarro, 2022). Basándose en esta literatura, y para el caso de las políticas urbanas que estamos analizando aquí, Navarro et al. (2020) han estudiado la influencia de algunos elementos referidos a la complejidad del propio proyecto -en cuanto al número y naturaleza de sus retos y objetivos-, el número y tipo de actores que participan en el proceso de planificación, o el hecho de contar con asesoramiento externo. En buena medida, estos coinciden con algunos de los elementos que destaca la literatura sobre la estrategia integral, y por tanto, pudieran ser asimismo factores explicativos *-drivers-* de la incorporación de ésta al diseño de los proyectos.

Así, la complejidad del proyecto, en cuanto al número y la diversidad de objetivos que persigue, puede redundar en la incorporación de la estrategia integral en el diseño, pues ésta se considera la ‘tecnología’ apropiada para facilitar la acción conjunta entre los diferentes sectores de política pública que se ven involucrados (sus objetivos, metodologías y actores característicos) (de Gregorio-Hurtado, 2010; Pastor-Seller et al., 2020). Por tanto, el grado de diversidad en los objetivos del proyecto podría explicar la probabilidad de aplicación de la estrategia integral como mecanismo para reducir los costes de acción conjunta entre diferentes sectores de política pública.

Un efecto similar cabría esperar de la existencia de procesos de participación durante la planificación de los proyectos, pues un mayor número y diversidad de actores (sus recursos, intereses, capacidades,...) supondría la necesidad de establecer mecanismos que redunden en la reducción de los costes de acción colectiva que esto supone. Por tanto, la existencia de procesos participativos durante la planificación podría redundar en la adopción de la estrategia integral en el diseño de los proyectos.

La escala del target territorial de los proyectos podría suponer, asimismo, un factor explicativo al aportar complejidad al diseño. Por un lado, una mayor escala puede suponer una mayor diversidad y complejidad de retos a afrontar y objetivos a plantear, y con ello, la necesidad de incorporar procesos que faciliten la complementación y acción conjunta entre los distintos sectores de política pública implicados. Por otro lado, también puede suponer un mayor número de actores institucionales –y no institucionales- cuando se trata de targets intermunicipales, como el caso de las áreas urbanas funcionales¹¹, necesitando establecer, asimismo, mecanismos y estrategias para resolver los dilemas de acción colectiva que se derivan de la presencia de más actores (intereses, preferencias,...) (Post, 2004). Así pues, cuanto más amplio el target territorial, y en particular, cuando esto implica diferentes autoridades públicas, más probable sería la adopción de la estrategia integral como mecanismos para enfrentar los dilemas de acción conjunta derivada de la ampliación de sectores de política pública y actores institucionales.

En este sentido, la literatura sobre la estrategia integral, al igual que la referida a la calidad del diseño de políticas urbanas, viene destacando la importancia del capital social, la reputación y de la existencia de un adecuado liderazgo como mecanismos que reducen la intensidad de situaciones que implican dilemas de acción colectiva al favorecer el acuerdo y la acción conjunta (Carey & Crammond, 2015; Namugumya et al., 2020; Cejudo y Michel, 2021), y con ello, la adopción de la estrategia integral (Candel, 2019).

Por último, tanto la literatura sobre evaluación de la calidad del diseño, como la referida a la estrategia integral, destacan el papel de la *expertise* que puede proporcionar el asesoramiento externo por parte de agentes especializados (consultoras, centros de investigación,...), en la

¹¹ Una área urbana funcional es una entidad geográfica constituida de uno o más municipios contiguos con una trama de relaciones y oportunidades socio-económicas. Tim Moonen, *Cities and Functional Areas*, presentation for the ESPON event “The role of functional areas for territorial cohesion”, Iasi, 2019. <https://www.espon.eu/iasi>

medida en que puede suponer la incorporación de nuevos conocimientos, técnicas y metodologías al proceso de planificación (Howlett & del Río, 2015; Mukherjee et al., 2021; Stevens, 2013). Así pues, de haber existido apoyo externo durante la planificación cabe esperar que se aplique en mayor medida la estrategia integral que de no haber existido tal apoyo.

En definitiva, cuanto mayor sea la complejidad del proyecto y la existencia de *expertise*, más probable sería la adopción de la estrategia integral. En el segundo caso, porque el asesoramiento externo puede aportar conocimiento sobre cómo aplicarse; y, en el primer caso, porque la estrategia integral sea la opción adoptada para reducir los costes de acción colectiva que plantean proyectos más complejos, por los retos y objetivos planteados, el número y naturaleza de sectores de política pública implicados y los actores que participan, sea por la existencia de procesos participativos o la escala territorial de la iniciativa.

A los anteriores, cabría añadir, además, la posibilidad de que experiencias previas produzcan procesos de aprendizaje en políticas públicas (*policy learning*). Una de las definiciones más aceptadas en la literatura de *policy learning*, es la de Bennet y Howlett (1992) que definen el aprendizaje como la tendencia comúnmente descrita, de que algunas decisiones políticas se tomen sobre la base del conocimiento de experiencias pasadas y de juicios basados en el conocimiento sobre las expectativas futuras. Por su parte, Dunlop y Radaelli (2013) consideran a los procesos de aprendizaje, como el ajuste de los entendimientos y creencias relacionados con las políticas públicas, basado en experiencias vividas o presenciales.

La importancia del aprendizaje reside en que se trata de una fuente esencial para el diseño (y re-diseño) de políticas públicas, pues éstas, en general, no nacen en el vacío sino en entornos institucionales específicos y a partir de otras políticas e iniciativas que existían previamente. De hecho, tal y como afirman Moyson et al. (2017), la formulación de políticas públicas se basa en el aprendizaje de las experiencias de otras políticas, y además, el diseño y la implementación se adaptan constantemente a lo largo del tiempo mediante diversos mecanismos de retroalimentación basados en experiencias previas u otras que se van adquiriendo sobre la marcha (Moyson et al., 2017).

Ahora bien, a pesar de su importancia, como en otros aspectos relacionados con el estudio de las políticas públicas, no existe un acuerdo conceptual claro, y la construcción de teorías

al respecto es compleja debido a la amplitud de clasificaciones y disciplinas que abordan su estudio, no habiéndose avanzado mucho desde los primeras aportaciones existentes (Bennett & Howlett, 1992). Se trata, pues, de un campo de estudio poco delimitado, lo que hace problemático su análisis conceptual y empírico, así como explicar cómo se produce el aprendizaje y cómo este contribuye al cambio de las políticas públicas.

No obstante, una manera común de enfocar y afinar los trabajos en este campo ha sido plantearlos en torno a tres preguntas básicas: ¿qué se aprende?, ¿cómo se aprende? y ¿quién lo aprende? (Bennett & Howlett, 1992; Dunlop & Radaelli, 2013; Moyson et al., 2017). En nuestro caso, el ‘qué’ se refiere a la adopción de la estrategia integral en el diseño de las políticas urbanas. En cuanto al cómo, cabe sostener que el proceso de aprendizaje se base, además de a partir de fuentes externas (por ejemplo, mediante la búsqueda de asesoramiento), a partir de la experiencia previa, esto es, el hecho de haber aplicado previamente la estrategia integral en políticas urbanas. Y por último, respecto al ‘quién’, entendemos como “alumno” a la entidad promotora de la política o proyecto, esto es, aquella que se encarga de planificarla y realizar su diseño, tratándose en la mayoría de los casos de municipios. Por tanto, adoptamos una perspectiva meso, centrada en la organización, y no en sus miembros, al entender al municipio como actor colectivo que adquiere y acumula experiencia sobre las políticas que diseña e implementa (Moyson et al., 2017), en nuestro caso, la aplicación de la estrategia integral.

Lo anterior supone que, con cierta independencia de otros factores que pueden influir en la aplicación de la estrategia integral en el diseño de políticas urbanas antes mencionados, la experiencia previa puede constituir un elemento explicativo más al respecto. O de otra forma, con cierta independencia de la complejidad de la iniciativa o la existencia de asesoramiento al respecto, la experiencia previa puede actuar como conocimiento previo e interno de la organización que facilite la aplicación de la estrategia integral. A modo de resumen se sistematiza en términos de hipótesis tal y como sigue a continuación:

Tabla 2.1. La adopción de la estrategia integral en el diseño de políticas locales: principales hipótesis.

H1. Complejidad del proyecto: proyectos de mayor complejidad suponen/implican la existencia de mayores dilemas -y costes- de acción colectiva que pueden redundar en la adopción de la estrategia integral, al entenderse esta como una estrategia adecuada para atenuarlos. La complejidad puede venir dada por:

H1.1. *Diversidad de la agenda:* el número y tipo de retos y objetivos planteados, y con ello, los sectores de política pública implicados (y por tanto, sus metodologías y actores característicos).

H1.2. *Procesos participativos:* la inclusión de más y/o diferentes actores durante el proceso de planificación puede redundar en la adopción de mecanismos que faciliten su posterior acción colectiva en el proyecto, y por tanto, incorporar elementos de integración en el diseño (por ejemplo, en su dimensión de gobernanza).

H1.3. *Escala del target territorial:* la naturaleza de retos y objetivos, así como el número y naturaleza de actores institucionales implicados aumentan al hacerlo la escala territorial del proyecto.

H2. Capacidades internas:

H2.1. *Capacidades políticas:* La existencia de liderazgo y apoyo político puede contribuir a coordinar esfuerzos entre diferentes sectores de política pública

H2.2. *Capacidades administrativas:* La existencia de equipos técnicos especializados dedicados al proceso de planificación puede incorporar conocimientos específicos sobre la estrategia integral.

H3. Asesoramiento externo: la existencia de asesoramiento externo puede proporcionar conocimientos y tecnologías para aplicar la estrategia integral.

H4. Aprendizaje organizativo: la experiencia previa en la aplicación de la estrategia integral puede suponer un conocimiento colectivo previo en la entidad que facilite su aplicación en momentos posteriores.

2.2. Diseño metodológico: casos, metodología e indicadores

Para tratar de aportar algunas evidencias empíricas respecto a las ideas planteadas se analizará la calidad del diseño de los proyectos que actualmente se desarrollan en el marco de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), promovida por el Gobierno de España en el marco de la Política de Cohesión de la Unión Europea para el periodo de programación entre 2014-2020. Para ello se tendrá en cuenta el hecho de que España ha participado en las iniciativas previas sobre la aplicación de la estrategia integral en el ámbito urbano promovidas por la Unión Europea, lo que puede permitir testar las tesis previamente planteadas, así como la referida al aprendizaje en particular, y por tanto, uno de los valores añadidos esperables de la Política de Cohesión; esto es, la aplicación de

esta estrategia (Navarro, 2022a).

De hecho, España participó en las dos Iniciativas URBAN, tanto en el periodo 1994-1999 (URBAN I), como en el periodo 2000-2006 (URBAN II). En su conjunto participaron 45 ciudades, 29 y 10 proyectos respectivamente, aplicados en municipios de 100 mil o más habitantes y capitales de provincia, siendo su target territorial principal áreas urbanas específicas en situaciones de desventaja frente a otras áreas de las mismas ciudades, o si se prefiere, más llanamente, barrios vulnerables (Navarro et al, 2020; Fernández-García et al., 2021). Entre 2007 y 2013 se puso en marcha en España el programa o Iniciativa URBANA, un programa específico diseñado en el marco de la Política de Cohesión de la UE a través de sus fondos FEDER, focalizado en municipios de 50.000 o más habitantes y capitales de provincia que no alcanzaran esta cifra de población, en la que participaron 46 ciudades¹².

Ambas iniciativas estaban orientadas al fomento de la regeneración urbana integral en áreas urbanas desfavorecidas, contemplando aspectos sociales, económicos y medioambientales, aunque entre ellas exista alguna diferencia respecto al *policy frame* que definen, a saber: más claramente orientado a ‘revitalizar barrios’ en el caso de la Iniciativa URBAN y en mayor medida a ‘crear espacios competitivos’ en el caso de URBANA, en el marco de cambios más generales del *policy frame* de la Política de Cohesión de la UE (Navarro, 2020). Para los municipios de tamaño mediano y pequeño, es decir, Ayuntamientos entre 20.000 y 50.000 habitantes, que no fuesen capitales de provincia, y Diputaciones Provinciales, Cabildos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales, se crearon para este mismo periodo, los Proyectos de Desarrollo Local y Urbano (PIDLU), una iniciativa similar en cuanto a la adopción de la estrategia integral que la iniciativa URBANA durante el mismo periodo, financiándose un total de 172 proyectos¹³ (Ibíd.).

¹² Como ya se ha indicado, en este periodo, si bien no se desarrollaron iniciativas específicas de desarrollo urbano, el Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) – Reglamento (CE) N° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1783/1999- en su Artículo 8, indica que “[...] el FEDER podrá apoyar, cuando sea oportuno, el desarrollo de estrategias participativas, integradas y sostenibles para hacer frente a la elevada concentración de problemas económicos, ambientales y sociales que afectan a las zonas urbanas?”. De esta manera, algunos países como España diseñaron sus propios programas de desarrollo urbano, siendo la iniciativa URBANA, una clara continuación de las iniciativas europeas URBAN I y II.

¹³<https://www.rediniciativasurbanas.es/feder-urbano/desarrollo-urbano/periodo-2007-2013/otros-proyectos>

En el periodo 2014-2020, las ciudades y áreas urbanas españolas tienen la oportunidad de recibir financiación para el desarrollo de sus Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), en el marco del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea en octubre de 2014 y del Eje Urbano dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020¹⁴. Durante tres años consecutivos (2016, 2017 y 2018) se llevaron a cabo convocatorias que permitieron la financiación de 173 proyectos cuyo target territorial son áreas urbanas específicas, municipios o áreas inter-municipales de al menos 20.000 habitantes, lo que supone el 80% de las ciudades que podían acceder a estas ayudas¹⁵. El *policy frame* del programa EDUSI supone, asimismo, la aplicación de la estrategia integral, pero con objetivos que incluyen de forma más evidente el desarrollo sostenible, o si se prefiere, la ‘creación de comunidades sostenibles’ (Navarro, 2020).

Así pues, las Iniciativas URBAN y URBANA, que ofrecen un claro ejemplo de la aplicación de la estrategia integrada en el caso concreto de las iniciativas promovidas por la UE desarrolladas en España (European Commission, 2008), permitieron el desarrollo de una ‘tecnología’ que pretendía influir tanto en la dimensión sustantiva de las iniciativas que se desarrollan, mediante la transversalización o diversificación de los contenidos, como en su dimensión procedimental involucrando a una diversidad de actores en su desarrollo y, en particular, por la importancia que se da a la participación de los agentes locales (De Gregorio-Hurtado, 2010); así como los instrumentos -o *policy tools*- y actores característicos de los diferentes sectores de política pública implicados (Navarro & Rodríguez-García, 2020). El interés de estas primeras iniciativas es que ponen el énfasis en el enfoque integrado como la mejor propuesta para dar respuesta a la complejidad de los problemas urbanos iniciando, de esta manera, la aplicación de un nuevo *policy frame* de políticas urbanas, que continúa con las EDUSI (Navarro, 2022a).

Lo anterior supone que el caso español, ofrece una oportunidad excelente para el análisis de la aplicación de la estrategia integral en proyectos urbanos de una forma comparativa, tanto entre proyectos, como en su cambio en el tiempo, y por tanto, para analizar la

¹⁴<https://www.rediniciativasurbanas.es/convocatoria-de-ayudas/estrategias-dusi>

¹⁵https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2018/070518conv_dusi.aspx

existencia de un efecto aprendizaje al respecto (Navarro et al., 2020). Aún más porque, desde un punto de vista operativo, en el marco de estas iniciativas, cada municipio realiza un diseño del proyecto a desarrollar que se refleja en un documento que incluye, al menos, el diagnóstico del área urbana en la que se interviene, los objetivos del proyecto, las actuaciones que se desarrollarán para lograrlos, los instrumentos y mecanismos de gestión, así como los referidos a su evaluación. El análisis comparado de estos documentos del diseño de los proyectos, permitiría analizar si en ellos se aplica la estrategia integral y las razones que puedan explicarlo.

Con ese objetivo hemos aplicado la metodología del ‘*Comparative Urban Policy Portfolio Analysis*’ (CUPPA). Esta metodología analiza el contenido de los documentos de diseño a partir de categorías analíticas teóricamente fundamentadas que permiten generar evidencias sistemáticas sobre diferentes aspectos del diseño e implementación de las políticas urbanas (Navarro et al., 2020; Navarro & Rodríguez-García, 2020), habiéndose aplicado, por ejemplo, al análisis de la calidad del diseño (Navarro et al., 2020) o la estrategia de intervención aplicada por los mismos durante su implementación (Navarro, 2020). Pero también, al nivel en que el diseño de los proyectos de las Iniciativas URBAN y URBANA aplicó la estrategia integral (Dorado-Rubín et al., 2021). En este trabajo aplicaremos esa metodología a los proyectos que se ejecutan en el marco de la iniciativa EDUSI entre 2014 y 2020. En concreto, se han analizado 171 proyectos de un total de 173 proyectos, ya que en dos casos el documento del diseño no está disponible.

2.2.1. El análisis de la adopción de la estrategia integral: la variable dependiente

Tal y como hemos indicado, para conocer el alcance de la estrategia integral en los proyectos EDUSI, se aplicará la propuesta conceptual y operativa realizada por Dorado-Rubín et al. (2021) y su aplicación mediante la metodología CUPPA. En concreto, se analiza el contenido de los documentos del diseño de todos los proyectos EDUSI, para analizar el carácter multi-dimensional del fenómeno a partir de 6 ítems, agrupados, a su vez, en tres dimensiones, según la revisión conceptual realizada al respecto (Tabla 2.2.). Cada uno de los ítems se valoran mediante una escala Likert de 5 puntos, desde un nivel mínimo de integración (valor 1) a un valor máximo (valor 5) en función de la adecuación de la información contenida en los diseños respecto a la afirmación que supone cada ítem,

formulados a partir de la revisión de la literatura sobre evaluabilidad de políticas públicas y calidad del diseño de la planificación urbana y territorial. Para cada ítem se han realizado pruebas de fiabilidad mediante el indicador rGW, así como la prueba de Alpha de Cronbach para conocer la consistencia de las escalas, los resultados de esta última dan cuenta de un nivel medio-alto; a saber: 0,763 para la escala global que integra a todos los ítems, 0,679 para el caso de la escala de integración y 0,787 para la de gobernanza¹⁶.

Tabla 2.2. Dimensiones e ítems para la medición de la integralidad en los diseños de las estrategias integrales.

DIMENSIONES	ITEMS
Comprehensividad (visión compartida de los problemas)	1. Se analiza la interrelación existente entre los problemas/necesidades del diagnóstico, sus relaciones de dependencia, la medida en que se influyen mutuamente.
Integración (congruencia y consistencia entre objetivos y actuaciones)	2. Se analiza la interrelación existente entre los objetivos del proyecto, sus relaciones de dependencia, esto es, la medida en que la consecución de unos influye en la consecución de otros. 3. Se analiza la interrelación existente entre las actuaciones, sus relaciones de dependencia, esto es, la medida en que el desarrollo de unas complementa el desarrollo de otras.
Gobernanza (mecanismos de coordinación interna, horizontal y vertical)	4. Se especifica cómo participarán los distintos departamentos municipales en el proyecto. 5. Se establece cómo se garantizará la relación del proyecto con los agentes sociales que colaborarán en el desarrollo del proyecto. 6. Se establece cómo se garantizará la relación del proyecto con otros organismos, administraciones,...

Fuente: Dorado-Rubín et al. (2021).

2.2.2. Complejidad, capacidades y aprendizaje: las variables independientes

Además de aspectos referidos al diseño, la metodología CUPPA considera el análisis de elementos que pueden actuar como factores explicativos del mismo, sea su calidad (Navarro et al., 2020), o sea la aplicación de la estrategia integral. Para ello se formulan ítems que suponen afirmaciones sobre la existencia de ciertas capacidades. En concreto, y respecto a las hipótesis antes planteadas, se considerará aquí la información referida a: la existencia de un equipo específico dedicado al proyecto y la existencia de apoyo político de

¹⁶ Para la elaboración de estas bases de datos, ha sido fundamental la disponibilidad de la documentación de los proyectos. La Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda proporcionó la información necesaria. Por ello queremos expresar a esta institución nuestro agradecimiento.

autoridades locales (capacidades administrativas y políticas, respectivamente), y si se ha contado con asesoramiento externo. Estas tres variables toman los valores 0 o 1 cuando se produce o no la situación descrita, respectivamente.

También la metodología CUPPA identifica la importancia de los objetivos de los proyectos en torno a los principales sectores de política pública, que plantea el *Reference Framework for Sustainable Cities –RFSC*¹⁷, asimismo, valorando la importancia de cada uno de ellos en una escala de 5 puntos. A partir de esta información se ha elaborado un indicador de diversidad de la agenda de los proyectos (hipótesis H1.1), basándonos en la propuesta de Navarro y Rodríguez-García (2020), a través del *Herfindhal-Hirschmann Index* (HHI), haciendo igual al valor 0 los casos -proyectos- con un menor grado de diversidad (un sector de política pública concentra mucha importancia) y a un valor 1, los casos con un mayor grado de diversidad (todos los sectores tienen el mismo grado de importancia)¹⁸.

Este indicador se diferencia del ítem referido a la integración porque sólo considera su importancia, no considera si existe o no relación entre ellos, si existe una visión holística y transversal al respecto. Además, se ha considerado el target territorial del proyecto como indicador de complejidad del mismo (hipótesis H1.3). En concreto, se han definido tres categorías: áreas concretas del municipio, el municipio en su conjunto o un proyecto inter-municipal.

Para nuestro análisis, damos la vuelta a los valores de manera que 0 sea igual a concentración máxima y 1 igual a dispersión máxima, es decir, distribución equilibrada

¹⁷ El RFSC propuesto desde la Declaración de Toledo (2010) es un conjunto de herramientas en línea (www.rfsc.eu) para las autoridades locales europeas que participan o van a iniciar un proceso de desarrollo urbano integrado y sostenible. Este marco de referencia, que establece objetivos para el desarrollo sostenible urbano, desarrolla desde un punto de vista operativo los principios de la “Carta de Leipzig” (2007). Ligado al mismo existe una herramienta (voluntaria) para analizar si los proyectos que impulsan las ciudades se ajustan -o no- a tales objetivos. Puede consultarse en el siguiente enlace: <http://rfsc.eu/>

¹⁸ Este índice es una medida del nivel de concentración que se utiliza para medir el nivel de competencia de una industria y se define como la suma del cuadrado de las cuotas de mercado de las distintas empresas que operan en una industria (Naldi & Flamini, 2014). Así, un valor elevado significa máxima concentración. En esta propuesta se invierte el valor del índice para que el valor cero signifique total concentración de un sector de política pública y el valor 1 total dispersión entre los cinco sectores de política pública. Por ejemplo, si un proyecto plantea cinco objetivos, y cuatro de ellos se centran en la sostenibilidad ambiental, presenta menor diversidad que, por ejemplo, un proyecto que plantea tres objetivos para tres sectores de política diferentes.

entre los 5 sectores de política pública. Obtenemos así el **Índice de Diversidad**, que mide, en vez de concentración, la dispersión entre diferentes sectores de política pública. Por tanto, este indicador tiene en cuenta el peso que cada tipo de objetivo tiene sobre el total de objetivos (actuaciones) en cada proyecto.

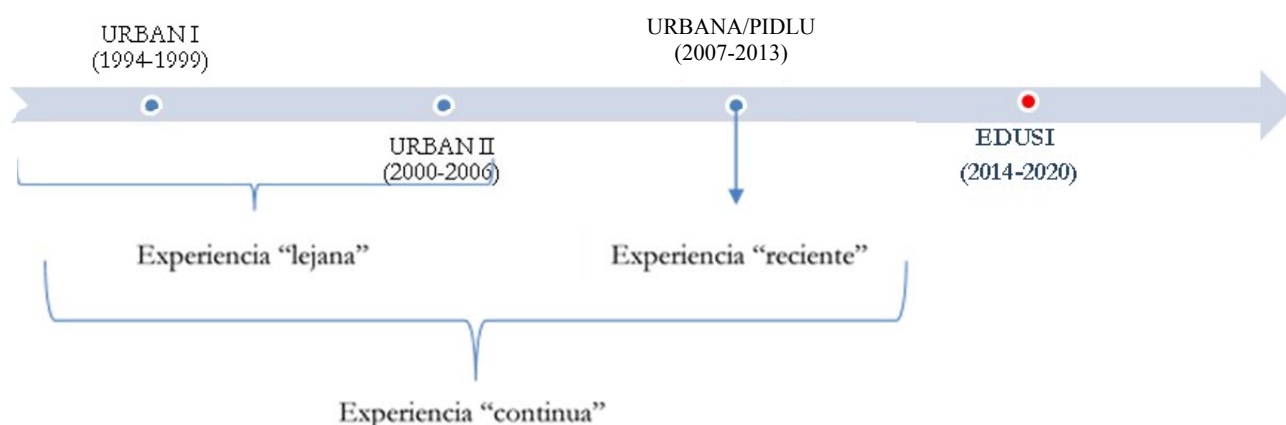
Por último, para conocer la existencia de un efecto aprendizaje derivado de una experiencia organizativa previa (hipótesis H4), se ha considerado si el municipio había participado previamente en alguna de las iniciativas -programas- promovidos por el gobierno español para la aplicación de la estrategia integral en proyectos urbanos en el marco de la Política de Cohesión de la UE; esto es, las iniciativas URBAN (1994-2006), URBANA y PIDLU (2007-2013). Dado que la Estrategia DUSI permite la participación de municipios (o áreas urbanas) que acumulen 20 mil o más habitantes, hemos incluido también el programa PIDLU como posible experiencia de municipios de entre 20 mil y 50 mil habitantes que están desarrollando un proyecto EDUSI¹⁹. En concreto, del total de proyectos EDUSI analizados, el 40,47% son de municipios que han participado en las iniciativas URBAN, URBANA o PIDLU, es decir, cuentan con experiencia previa.

No obstante, entre los que cuentan con esta experiencia previa, entendemos que existirían diferentes situaciones según si esas experiencias son recientes o no, y si son o no, continuadas en el tiempo. Así, entendemos que una experiencia “reciente” es cuando el municipio ha participado en la iniciativa URBANA/PIDLU, mientras que es más “continua” en el tiempo si han participado tanto en URBANA, como en URBAN. Además, estarían aquellos municipios que solo cuentan con una experiencia más antigua o “lejana” en el tiempo, cuando han tenido experiencia en URBAN pero no en URBANA (Figura 2.2.). A partir de esta conceptualización de la experiencia previa como fuente de aprendizaje cabe especificar la hipótesis propuesta (H4) al respecto de la siguiente forma: la aplicación de la estrategia integral será mayor cuando existe experiencia previa, pero su efecto será más evidente cuando esta sea más reciente, y sobre todo, cuando haya sido continua. En términos operativos, la experiencia previa se ha operacionalizado en una variable con cuatro categorías: sin experiencia previa, experiencia lejana (URBAN),

¹⁹ Se han realizado análisis incluyendo los proyectos desarrollados en el marco del programa PIDLU, que incluye municipios de menos de 50 mil habitantes y que, por tanto, no tendrán experiencia previa en los programas URBAN. Lo análisis que no incluyen los proyectos PIDLU son similares a los análisis que los incluyen. Se presentan estos últimos.

experiencia reciente (URBANA/PIDLU) y experiencia continua (URBAN y URBANA). Debe recordarse que para municipios de entre 20 mil y 50 mil habitantes sólo pueden tener experiencia reciente (PIDLU), pues no podían participar en URBAN y URBANA. En este sentido, por defecto, los proyectos EDUSI de carácter intermunicipal no es posible que hayan tenido experiencia previa.

Figura 2.2. Tipos de experiencias previas de las EDUSI en España.



Fuente: Elaboración propia.

El análisis descriptivo de las variables dependientes e independientes se muestra en la tabla siguiente. Todas las escalas Likert 1-5 referidas a la medición de la estrategia integral y la diversidad de la agenda, han sido transformadas en escala 0-1 para facilitar la interpretación de los análisis. El resto son variables dicotómicas según se presente o no la situación a la que se refieren, además de las variables con más de dos categorías que suponen la escala del target territorial y el tipo de experiencia previa.

En primer lugar, presentaremos los resultados sobre la adopción de la estrategia integral en los proyectos EDUSI. A continuación, dado que el caso español ofrece la posibilidad de analizar el efecto aprendizaje derivado de experiencia organizativa previa, estudiaremos de forma descriptiva si este existe, realizando para ello análisis de varianza tomando como variable independiente la ‘experiencia previa’. Posteriormente, mediante la aplicación de modelos de regresión, trataremos de aportar evidencias sobre la importancia explicativa de

este efecto aprendizaje, así como de los otros elementos destacados en las hipótesis propuestas previamente.

Tabla 2.3. La adopción de la estrategia integral en los proyectos EDUSI: modelo operativo.
Análisis descriptivo

			Media en escala (0-1)	Desviación típica	
Variables dependientes	Estrategia integral	Comprehensividad	,619	,311	
		Integración	,511	,273	
		Gobernanza	,599	,247	
		Global	,577	,216	
Variables independientes	H1. Complejidad	H11. Diversidad agenda	0,579	0,313	
		% sobre total casos			
		H12. Procesos participativos	88,3		
		H13. Escala: dentro de municipio	13,5		
		H13. Escala: municipio	67,3		
		H13. Escala: intermunicipal	19,3		
		H2. Capacidades	H21. Apoyo político	51,2	
			H22. Equipo técnico propio	37,4	
		H3. Asesoramiento externo	H3. Asesoramiento externo	29,8	
		H4. Aprendizaje organizativo	Sin experiencia	59,6	
			Experiencia lejana	8,8	
			Experiencia reciente	26,3	
Experiencia continua	5,3				

El número de casos para todas las variables es igual a 171.

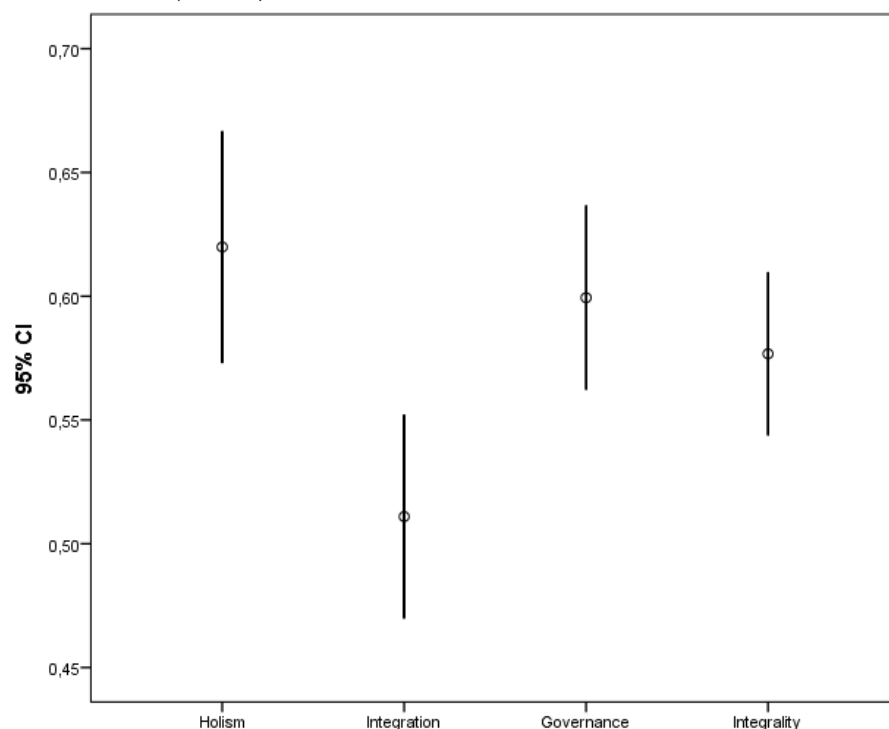
Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto EUrPol.

2.3. Resultados y discusión

El análisis de las escalas elaboradas para analizar la aplicación de la estrategia integral en los proyectos EDUSI muestra que, en términos generales, alcanza un nivel medio-alto, pues la escala global presenta un valor medio igual a 0,57 en el recorrido (0-1). No obstante, existen diferencias entre sus dimensiones: desde la puntuación más baja para el caso de la integración (media igual a 0,51) a la más alta de la comprehensividad (media igual a 0,61), y muy cerca de esta, la referida a la gobernanza (media igual a 0,59). Tal y como puede apreciarse en el Gráfico 2.1., existen asimismo diferencias entre los proyectos analizados en las tres dimensiones. Esto es, la aplicación de la estrategia integral varía según proyectos, y también, según la dimensión que se considere. De hecho, aunque los ítems muestran bastante consistencia entre sí para conformar la escala global, también es cierto que las correlaciones entre las tres dimensiones no superan el valor de 0,55; esto es, una mayor

integración de objetivos no supone, necesariamente, que se den también respecto a las actuaciones o los actores que participan en los proyectos, tal y como sostendría la tesis procesual sobre la estrategia integral (Candel & Biesbroek, 2016) y otras aplicaciones previas al caso de las políticas urbanas (Navarro, 2022a; Pastor et al. 2022). En particular, puede apreciarse que la dimensión referida a la lógica de la actuación a desarrollar, el establecimiento de integración y complementariedad entre actuaciones y objetivos, alcanza niveles más bajos que las dimensiones referidas a los retos de los proyectos y los actores llamados a involucrarse en los mismos.

Gráfico 2.1. Integralidad en los diseños de los proyectos según sus dimensiones, de la iniciativa EDUSI en España (2014-2020).
Barras de error (IC95%)



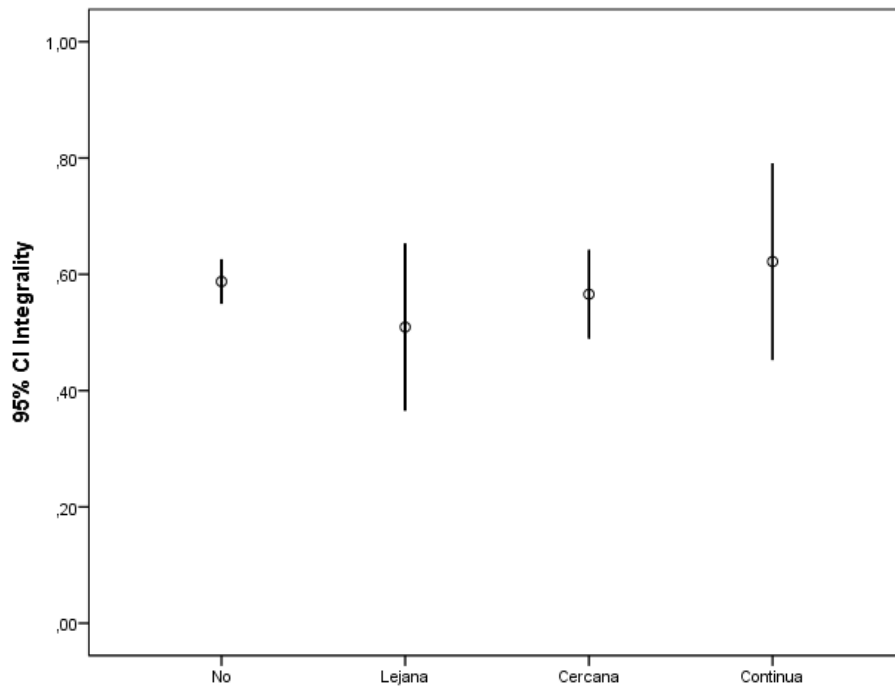
Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto EUrPol.

La comparación con los resultados de análisis previos de las iniciativas URBAN y URBANA en los que se ha aplicado la misma metodología muestra que, en general, parece existir cierto efecto aprendizaje, pues el valor medio de la escala global para el conjunto de

cada iniciativa es más baja en esos dos casos que en el caso de los proyectos EDUSI; en concreto, 0,31 y 0,34, respectivamente (Dorado-Rubín et al., 2021). Cabría señalar, pues, que desde una perspectiva longitudinal, o si se prefiere histórica, la aplicación de la estrategia integral ha ido extendiéndose en su aplicación desde los proyectos de los años 90 a la actualidad, mostrando así, también desde esta perspectiva, el carácter procesual de la integralidad (Candel & Biesbroek, 2016), en este caso, de las iniciativas promovidas por la Política de Cohesión de la UE.

¿Cuenta en ello haber tenido experiencia previa tal y como se ha planteado previamente en la hipótesis del aprendizaje organizativo? (H4). No parece que la experiencia previa influya en la aplicación de la estrategia integral en los proyectos: la media para los que no han tenido experiencia previa y para los que sí han tenido es igual a 0,58 y 0,56 puntos, respectivamente ($F=0,614$, $Sigf.=0,435$). Si se considera el tipo de experiencia previa, puede apreciarse que destaca, sobre todo, cuando se trata de una experiencia continua o reciente (medias iguales a 0,62 y 0,57 puntos, respectivamente), porque cuando es lejana, el valor medio es menor a quienes no han tenido experiencia (medias iguales a 0,51 y 0,59 puntos, respectivamente) (Gráfico 2.2). Parece existir, pues, cierto efecto aprendizaje derivado de la experiencia previa, pero sólo cuando esta ha sido más reciente; aunque, en general, los resultados muestran que las diferencias no son estadísticamente significativas (ver Tabla 2.4).

Gráfico 2.2. Integralidad en los diseños de los proyectos según experiencia previa de los proyectos de la iniciativa EDUSI en España (2014-2020).
Barras de error (IC95%)



Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto EUrPol.

El resultado es similar si se atiende a las tres dimensiones definidas, a saber: la experiencia más reciente supone un mayor nivel de aplicación de la estrategia integral, aunque las diferencias no sean muy relevantes. Sólo cabría destacar el caso de la dimensión referida al planteamiento de los retos en los proyectos donde la diferencia es algo superior, aunque, al igual que en las otras dimensiones, las diferencias no son estadísticamente significativas y el tamaño del efecto es muy bajo (η^2 inferior a 0,15).

Tabla 2.4. Aprendizaje organizativo: experiencia previa y aplicación de la estrategia integral en proyectos EDUSI en España (2014-2020)

Análisis de varianza

Experiencia previa	Global		Holismo		Integración		Gobernanza	
	Media	SD	Media	SD	Media	SD	Media	SD
No	,5876	,19	,639	,293	,523	,249	0,599	0,233
Lejana	,509	,260	,467	,316	,483	,334	0,578	0,263
Cercana	,566	,254	,594	,325	,492	,305	0,611	,2730
Continua	,622	,220	,778	,292	,514	,296	0,574	0,281
Total	,577	,219	,619	,311	,511	,511	0,599	0,247
F	,720		2,279		,193		0,102	
Sig.	,541		,081		,901		0,959	
Eta2	,013		,039		,003		0,002	

Número de casos: Sin experiencia (102), lejana (15), cercana (45), continua (9), total (171)

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto EUrPol.

Parés y Martí-Costa (2009), basándose en estudios de caso de diferentes proyectos en municipios de Cataluña en el marco de la Ley de Barrios durante 2004 y 2005, que supone la aplicación de estrategias integrales de regeneración de barrios vulnerables, señalan que haber tenido un proyecto anterior puede influir en su integralidad en un doble sentido. En algunos casos, suponía un elemento de dependencia (*path dependence*) sobre la lógica sustantiva y operativa anterior, que en la mayoría de los casos se caracteriza por una sectorialización de las políticas urbanísticas respecto a las sociales y por no introducir elementos participativos en el diseño urbanístico o, por el contrario, la existencia de programas previos podía estar determinando lógicas más coherentes de acción en el territorio (Parés & Martí-Costa, 2009). Puede, por tanto, no ser un factor determinante de la aplicación de la estrategia integral, pero sí puede ser un factor coadyuvante a su desarrollo en proyectos posteriores (Bonet et al., 2009).

Más aún, debe considerarse que las iniciativas URBAN en los años 90 supusieron un cambio de modelo de planificación desde una visión parcial, a través de políticas sectoriales, a un modelo cuyo interés dejaba de ser el ámbito sectorial, para ser el territorio en cuestión, planificándose en función de las necesidades detectadas en éstos (Gutiérrez-Palomero, 2008). En ese momento, esto supuso un reto importante para las administraciones locales respecto a la formulación, desarrollo y puesta en práctica de un

nuevo enfoque de intervención en las áreas urbanas, que implicaba el carácter multinivel de los programas mediante una progresiva adaptación desde el nivel europeo al nivel local, la transversalidad y coordinación entre los diversos sectores de política pública, la inclusión y colaboración entre actores privados y públicos de diferentes niveles administrativos y la involucración activa de los agentes locales y la ciudadanía en su diseño, implementación y evaluación.

En esos momentos, la práctica del enfoque integrado no constituía una actividad institucionalizada, no disponiendo de “un marco disciplinar suficientemente preciso y ampliamente asumido y de un aparato operativo experimentado y con una puesta a punto fiable” (Álvarez & Roch, 2010, p.53), prevaleciendo, no obstante, su carácter instrumental para tratar cuestiones y problemas específicos de ámbitos muy particulares y que, “lejos de conducir o inspirar aproximaciones globales a la ciudad, reduce su campo de actuación o de aplicación a un repertorio limitado de escenarios y situaciones” (Ibíd.). En España, se alude a que en los programas de las iniciativas URBAN, se observó, de modo general, una falta de experiencia al aplicar los enfoques integrados, que otros países venían ya demostrando. En este sentido, la implantación de la Agenda 21 Local²⁰ y sus objetivos de sostenibilidad, aunque supusieron un paso adelante, parece que no tuvieron mucho impacto en las dinámicas de planificación urbana, salvo para incluir la dimensión participativa (de Gregorio-Hurtado, 2018).

Asimismo, se indica que URBAN fue un programa administrativo complejo y que hubo falta de estructuras de supervisión y evaluación sistemática (Rodríguez-Álvarez, 2005). De esta manera, la falta de una evaluación podría explicar que a pesar de la importancia de la experiencia URBAN, su impacto en términos de aprendizaje no sea tan determinante. Las

²⁰ La Agenda 21 local es una herramienta que tiene sus orígenes en el Programa 21 de la ONU aprobado en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. La Agenda 21 Local es una iniciativa promovida y desarrollada desde el ámbito local, un proceso de planificación estratégica, participativo y a largo plazo, que ofrece un soporte para enfocar la gestión municipal bajo la premisa de la sostenibilidad. Apoya la buena gobernanza local, movilizándolo a los gobiernos locales y su ciudadanía, y favoreciendo la intervención de todas las partes interesadas en la toma de decisiones. El fundamento teórico del proceso de Agenda 21 Local es el principio de la sostenibilidad local, que se traduce finalmente en una mejora de la calidad de vida de la población mantenida en el tiempo. De acuerdo a esta filosofía, los procesos de planificación del desarrollo local enmarcados en la Agenda 21 deben plantearse de manera que equilibren los tres pilares de la sostenibilidad: ambiental, económica y social.

estrategias integradas se asocian al desarrollo de capacidades organizativas internas mediante el aprendizaje a través de actividades de seguimiento y evaluación en un proceso de retroalimentación cíclica (Casado-Asensio & Steurer, 2013).

En relación con lo anterior, cabría señalar que en el caso de la Iniciativa URBAN el recurso a la contratación de empresas externas para su gestión, coordinación y/o asistencia técnica pudo haber determinado una menor adquisición de conocimiento por parte de los Ayuntamientos. Esta es una de las desventajas que se señala de la contratación externa: que gran parte del conocimiento y de la capacidad de gestión adquirida durante el proyecto queda en el entorno de la empresa contratada y no se internaliza en el Ayuntamiento (European Commission, 2013). En el caso de la Iniciativa URBANA, la gestión fue en mayor medida por parte de equipos internos, proponiendo estructuras sólidas de coordinación entre las diferentes áreas de gobierno involucradas en la implementación de las distintas medidas (de Gregorio-Hurtado, 2018), lo que permitiría una adquisición de conocimientos a nivel organizativo. En este sentido, Navarro y Pastor (2018), han mostrado que la aplicación de la estrategia integral en los proyectos URBAN y URBANA es mayor cuando el modelo de gestión elegido no supone la externalización, sino una unidad administrativa interna al municipio.

No obstante, la continuidad de las experiencias se relaciona con niveles algo mayores de integralidad en EDUSI, lo que se explicaría por la cercanía en el tiempo de URBANA, pero también por la experiencia acumulada. Pareciera, pues, que la Iniciativa URBANA ha funcionado como nexo de unión entre URBAN y EDUSI, ya que continuó aplicando el enfoque integrado. Incluso, aun no observándose en algunos aspectos avances significativos de URBANA con respecto a URBAN (Dorado-Rubín et al., 2021), URBANA puede haber contribuido a que siga desarrollándose o difundándose el conocimiento sobre la estrategia integral en el periodo 2014-2020 (de Gregorio-Hurtado, 2018); aunque no parece que se deba a un efecto de aprendizaje organizativo basado en la experiencia previa, o al menos, que en ello no sólo cuenta este factor, sino también un proceso de difusión generalizada por el que los proyectos EDUSI, en su conjunto, parecen aplicar la estrategia integral en mayor medida que lo ocurrido en programas previos.

A ello puede apuntar el hecho de que para las iniciativas a desarrollar en el periodo 2014-2020 en el marco ese programa, además de experiencia previa, los municipios han contado

con un documento detallado de orientaciones elaborado por la RIU en el que se especifica que la elaboración y desarrollo de la estrategia tiene un carácter flexible, pudiéndose adaptar a la realidad territorial y a la estructura institucional y de gobernanza de cada caso. Este documento señala determinados elementos básicos, de aplicación general: identificación inicial de problemas, análisis integrado, diagnóstico y definición de resultados esperados, delimitación del ámbito de actuación, plan de implementación de la estrategia y definición de indicadores, contando a lo largo de todo el proceso con participación pública y buscando la máxima implicación de los agentes locales (RIU, 2015). Así pues, con las Estrategias DUSI se marcan objetivos más ambiciosos con respecto a anteriores iniciativas, requiriéndose un enfoque realmente integrado, una mayor participación ciudadana y coordinación interna, y una concepción más amplia de las áreas urbanas, lo que parece se relaciona con las mayores puntuaciones observadas en el diseño en cuanto a la integralidad.

Esto podría apuntar a un efecto de difusión promovido, entre otros agentes, por la RIU desde 2007, donde comienza la que hemos caracterizado como ‘experiencia reciente’; pero sobre todo que ha podido actuar como mecanismo de difusión respecto a la estrategia integral, tanto entre quienes tenían experiencia previa, como aquellos que no y que, ambos, han debido aplicar en el marco de su participación en el programa EDUSI. También el hecho de que aunque en el periodo 2007-2013 las acciones urbanas eran incluidas como una línea más dentro de los programas operativos regionales, perdiendo así cierto carácter específico, la participación de múltiples agentes, ciudades y Estados en proyectos europeos destinados a las áreas urbanas, supuso un valor añadido, especialmente en la producción y valorización de conocimiento, a pesar de que las políticas urbanas no hubiesen conseguido aún una línea política específica (Gutiérrez-Palomero, 2010).

Pero ¿qué influencia tienen los otros aspectos facilitadores mencionados en las hipótesis presentadas?, y con ello, ¿existe el efecto aprendizaje cuando se consideran otros elementos relativos al diseño y su proceso de planificación? Para responder a esta cuestión hemos aplicado modelos de regresión múltiple incluyendo nuestra variable sobre la experiencia organizativa y los otros factores relativos a las hipótesis relacionadas con la complejidad del proyecto y el proceso de planificación, las capacidades (políticas y administrativas) y la existencia de asesoramiento externo. Los resultados confirman y aclaran los análisis previos sobre el efecto aprendizaje, a saber: no da lugar a grandes diferencias y no es el factor explicativo más relevante.

Contar con una experiencia previa, sobre todo de carácter continuo, da cuenta de un mayor nivel de integración del diseño, aunque las diferencias no son estadísticamente significativas (Tabla 2.5.). La misma pauta cuando se trata de proyectos con un target territorial de mayor escala: los de carácter intermunicipal son más integrales, pero las diferencias no llegan a ser estadísticamente significativas (b=0,092, ES=0,060). En cambio, estas son más evidentes cuando, sobre todo, el proyecto es más complejo en razón de la diversidad de su agenda (b=0,037), cuando se cuenta con asesoramiento externo (b=0,089) y con capacidades derivadas del apoyo político (b=0,081) o por el hecho de contar con un equipo de técnicos específicamente dedicado al proyecto (b=0,067).

Tabla 2.5. Aplicación de la estrategia integral en el diseño de los proyectos EDUSI en España (2014-2020). Factores explicativos.

Resultados análisis de regresión multivariante.

		Escala global			Holismo			Integración			Gobernanza		
		b	ES		b	ES		b	ES		b	ES	
Constante		,347	,066	***	,349	,096	**	,345	,089		,347	,072	***
Complejidad	Diversidad de objetivos	,037	,013	**	,063	,019	**	,039	,017	**	,009	,014	
Target territorial	TT: municipio	,039	,044		,090	,064		-,046	,059		,074	,048	
	TT: intermunicipal	,092	,060		,177	,087		,001	,081		,097	,066	
Participación	Procesos participativos	-,010	,050		-,097	,073		,038	,068		,029	,055	
Capacidades	Apoyo político	,081	,033	**	,082	,047	*	,066	,044		,095	,036	**
	Equipo técnico	,067	,034	**	,046	,049		,007	,046		,149	,037	***
Asesoramiento	Asesoramiento externo	,089	,037	**	,091	,054	*	,060	,050		,117	,041	**
Aprendizaje organizativo	Experiencia lejana	-,069	,061		-,140	,089		-,063	,082		-,004	,067	
	Experiencia reciente	-,049	,039		-,066	,056		-,051	,052		-,028	,042	
	Experiencia continua	,034	,073		,127	,105		-,047	,098		,021	,079	
R ajustado		0,164			,130			,030			0,282		
El número de casos es igual a 171 proyectos EDUSI en todos los modelos													
Categorías de referencia: Escala target territorial (área urbana específica), aprendizaje organizativo (sin experiencia)													
* p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01													

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto EUrPol.

Partir de una concepción holística de los problemas y lograr objetivos e instrumentos coherentes y consistentes como señala la literatura no es fácil, con el consiguiente riesgo del fracaso de estas políticas (Rayner y Howlett, 2009). Esto requiere que los encargados de la formulación de políticas y los administradores se ocupen directamente de las cuestiones de

la posible incompatibilidad de las normas, ideas, objetivos e instrumentos existentes y nuevos en las etapas de elaboración de políticas y formulación de políticas (Rayner y Howlett, 2009). Es decir, precisa de capacidades técnicas y conocimientos especializados (Mukherjee et al., 2021), con los que, a veces, los municipios no cuentan, recurriéndose en muchos casos al ‘asesoramiento externo’ (Stevens, 2013).

A pesar de las desventajas que puede tener la contratación externa, ésta puede tener efectos positivos en función de la experiencia de la empresa contratada y de su capacidad para establecer buenas relaciones de trabajo y una cierta autoridad de coordinación con todos los servicios municipales, tanto los transversales como los técnicos (European Commission, 2013). Se entiende que este tipo de asesoramiento implicaría, por tanto, una transmisión de conocimiento hacia las entidades contratantes y, por tanto, ser también fuente de experiencia. Pero también pone de manifiesto que las estrategias integrales requieren, además, de ‘apoyo político’ así como de la presencia de un liderazgo que favorezca los procesos de integración (Carey & Crammond, 2015; Namugumya et al., 2020). En el caso de la integración de la política medioambiental en Australia, Ross y Dovers (2008), demostraron que el liderazgo, el cambio cultural y el desarrollo de capacidades eran factores clave en el éxito de las mismas (Ross & Dovers, 2008). Según los autores, se necesita un liderazgo fuerte y una cultura política y administrativa de apoyo para establecer y mantener la dirección y la colaboración de todo el gobierno en las iniciativas de integración, así como el desarrollo de la capacidad de ejecución, incluyendo las aptitudes humanas y las relaciones interpersonales. Las estrategias integradas con una mayor presencia de actores, hace imprescindible un liderazgo que permita canalizar las diferentes demandas y articular los procesos de coordinación y colaboración.

En cuanto a la ‘experiencia lejana’ ya hemos discutido en el apartado anterior, el escaso papel que la experiencia solo en URBAN ha tenido en los proyectos EDUSI, siendo de nuevo la ‘experiencia continua’ la que parece tener un cierto efecto en la integralidad.

En cuanto a la escala territorial, los resultados, si bien no son muy concluyentes, son contrarios a los encontrados por Tosics (2017) sobre los programas URBAN II (2000-2006), que mostraron que resultaba ser más sencillo organizar el enfoque integrado o integralidad a pequeña escala, en los barrios. La mayoría de las estrategias dirigidas a barrios cuenta con un presupuesto reducido y se centran, en gran medida, en apoyar la

regeneración física, económica y social de las comunidades desfavorecidas, lo que puede ser más fácil de gestionar (Fioretti et al., 2020). No obstante, en nuestro caso, la escala del target territorial puede suponer un factor que añade complejidad al proyecto y, por tanto, hace más probable la integralidad en su diseño.

No obstante, entre los factores que señala la literatura que pueden explicar la dificultad en el desarrollo de procesos de estrategias integradas de políticas, se alude a la mayor o menor complejidad de los sectores involucrados –entendida como el mayor o menor número de objetivos, de políticas y niveles de gobierno y sectores que participan en el diseño- (Howlett & del Rio, 2015). Sin embargo, cabría señalar que, a veces, puede ocurrir lo comentado para el caso de los proyectos URBANA, que, en relación a las medidas introducidas en los nuevos ámbitos temáticos que incorporaban, en pocos casos fueron capaces de crear sinergias con otras medidas “sectoriales”, afirmándose que en relación a la estrategia integrada en las medidas (intersectorialidad), los programas URBANA no avanzaron con respecto a los programas URBAN II (de Gregorio-Hurtado, 2018). De esta manera, se puede afirmar que la diversidad e integralidad, aunque son elementos relacionados, son conceptos diferentes, ya que la integralidad puede darse con independencia del grado de diversidad de las áreas consideradas en la agenda de los proyectos, debiendo siempre mostrar interrelaciones entre diferentes áreas de actuación y la participación de diferentes actores a sus procesos de gobernanza (Pastor-Seller et al., 2020).

Por último, estudios que analizan la participación como factor vinculado a la integralidad, muestran que realmente no hay una relación causa-efecto entre estas dos variables. Así, el trabajo de Aurich-Beerheide et al. (2015), que trata de comprobar la hipótesis que vincula el nivel de participación con una mayor integración, muestra resultados contradictorios. Así, a pesar de la tendencia hacia mayores formas de participación, no se observa una relación automática con una mayor integración de las políticas en las distintas etapas de la toma de decisiones (Aurich-Beerheide et al., 2015). Estudios en el área de políticas urbanas, explican que la relación entre integralidad y participación, es bidireccional y compleja (frente a una visión unidireccional y simple), estando, además, la relación entre estas dos variables, condicionada por muchos otros factores. Así, la integralidad de las políticas no sería una consecuencia directa de un planteamiento más participativo, sino que son dos variables que se retroalimentan, facilitando algunas sinergias (Parés & Martí-Costa, 2009).

2.4. Conclusiones

Este capítulo se ha centrado en el análisis de la adopción de la estrategia integral en el diseño de los proyectos de la iniciativa EDUSI, habiendo definido conceptualmente esa estrategia, así como posibles factores explicativos respecto a su adopción que, posteriormente, se han analizado empíricamente. Uno de esos factores explicativos se relaciona con el aprendizaje organizativo, y en particular, el papel de experiencias previas en la aplicación de la estrategia, dado que en el caso español se ha aplicado desde los años noventa en el marco de programas específicos. Más concretamente, esta tesis supondría que la experiencia previa en URBAN (1994-2006), URBANA o PIDLU (2007-2013), tendría un efecto positivo en la integralidad en los proyectos EDUSI (2014-2020).

Los resultados muestran el papel que la experiencia en la iniciativa URBANA/PIDLU ha tenido en el diseño integrado de EDUSI. A pesar de que URBAN no tuvo continuidad por parte de la UE, URBANA sí que permitió esa continuidad en España, dando lugar a una mejora en la calidad de sus diseños en términos de integralidad (Dorado-Rubín et al., 2021), que ha continuado en el caso de EDUSI, siendo aquellos que cuenta con experiencia en URBANA, ya sea de manera independiente o junto con URBAN, los que muestran niveles más altos en la adopción de la estrategia integral. En particular, los proyectos con experiencia solo en URBANA, tienen una puntuación en la dimensión ‘gobernanza’ incluso mayor que aquellos que tienen una experiencia continuada en el tiempo.

Si bien, la iniciativa URBAN conformó el denominado ‘*URBAN Acquis*’, ‘método URBAN’ o ‘método integral’ para superar el modelo tradicional de políticas sectoriales, planificadas desde una visión parcial y bajo una concepción jerárquica, se requería algo más. Se puede decir que el enfoque sí apareció en el discurso administrativo estatal de los 90, a través de las prácticas de Regeneración Urbana llegadas desde Europa en las que se decía buscar fomentar el desarrollo económico y la cohesión social mediante la integralidad o multisectorialidad, pero la aplicación de estos planteamientos no se desarrolló adecuadamente (Matesanz-Parellada & Hernández-Aja, A., 2018), lo que sí parece haber ido ocurriendo en la posterior iniciativa URBANA o en el programa EDUSI.

El análisis de regresión multivariante en el que se incluye otros factores que la literatura subraya como relevantes en la integralidad de las políticas, destaca, además de la experiencia

previa, las capacidades organizativas (políticas y administrativas), el asesoramiento externo o la complejidad del proyecto en cuanto a la diversidad de sus objetivos. Así pues, esta última aparece actuar como un ‘incentivo’ para adoptar una estrategia integral que facilite la reducción de costes de acción colectiva entre diferentes sectores de política pública que implica proyectos con agendas más complejas (si se quiere, transversales). Y además, parecen contar en mayor medida las capacidades que la experiencia organizativa, en lo que cabe señalar que las primeras son, también, fuentes de *policy learning* respecto a las políticas urbanas (Pastor-Seller et al., 2020).

En general, cabría concluir, pues, que existe un progresivo aprendizaje colectivo que se evidencia en una mejor adopción de la estrategia integral desde las primeras iniciativas URBAN a las integradas en el marco de EDUSI, pero que en ello no cuenta fundamentalmente el hecho de contar con experiencia previa al respecto, o al menos, no en la misma medida que otros factores relacionados con el contenido de los proyectos y las capacidades organizativas de quienes los planifican y diseñan.

A este respecto, cabría señalar que este conocimiento y aprendizaje puede provenir también de otras fuentes que hayan favorecido la adopción de la estrategia integral, como las lecciones aprendidas y las buenas prácticas difundidas a través de RIU o URBACT, así como la publicación de orientaciones específicas para las convocatorias más recientes o incluso diversos manuales (Fioretti et al., 2020). En este sentido, es difícil demostrar de forma inequívoca que la experiencia y el aprendizaje derivado de ésta, esté produciendo el cambio de políticas (Bennett & Howlett, 1992). No obstante, asociar el aprendizaje a la “experiencia previa” como variable independiente, sí ha permitido ver esta relación y, de manera mucho más clara, diferenciando los tipos de experiencia.

Capítulo 3: Diversidad e integralidad en las iniciativas de desarrollo urbano sostenible. El caso de los proyectos URBAN y URBANA desarrollados en España entre 1994 y 2013

Como ya se ha señalado, en el caso de las políticas urbanas, la aplicación de una perspectiva multisectorial viene considerándose una respuesta adecuada para abordar la complejidad de los problemas urbanos, pues éstos atraviesan asuntos que tradicionalmente son tratados por distintos sectores de política pública (Eggenberger & Partidário, 2000; UN-Habitat & OCDE, 2018). A ello se une que para afrontar tales problemas se considera apropiado la adopción de una estrategia integral, esto es, la integración de distintas políticas sectoriales concernidas por los mismos, y con ello, el establecimiento de relaciones de interdependencia entre sus objetivos, metodología y actores característicos, más allá de su mera consideración conjunta en un proyecto, iniciativa o política pública (Briassoulis, 2004; Candel & Biesbroek, 2016; Carey & Crammond, 2015).

La combinación de ambas cuestiones, junto a otros elementos, forman parte del nuevo *meta-policy-frame* de las políticas urbanas (Navarro & Guerrero-Mayo, 2022), del que es buen ejemplo la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la Unión Europea, desde las primeras iniciativas de regeneración urbana a través de los proyectos URBAN, hasta la concepción contemporánea sobre el Desarrollo Urbano Sostenible (DUS) incorporada desde el periodo de programación 2014-2020. O de otra forma, la multisectorialidad y la aplicación de una estrategia de integración son elementos característicos, o incluso constitutivos, del *policy frame* de las iniciativas urbanas que promueve la Unión Europea²¹.

Ahora bien, el hecho de que estos dos aspectos sean elementos del nuevo *meta-policy-frame* de las políticas urbanas, no significa que se den necesariamente de forma conjunta en su aplicación a través de diferentes iniciativas o proyectos concretos. El *policy frame* que fija una política pública debe concretarse y adaptarse en las iniciativas que se desarrollen en un territorio determinado generando especificidades respecto a las metas y preferencias de

²¹ Esto puede verse, por ejemplo, en los siguientes documentos:

https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/urban-development_en

<https://urbact.eu/articles/making-integrated-urban-development-more-manageable>

implementación formuladas en el mismo (como sus dimensiones sustantiva y procedimental, respectivamente) (Navarro & Rodríguez-García, 2020). En ello pueden influir las ‘condiciones de partida’ de cada iniciativa, como sus rasgos territoriales, el entorno institucional o las propias capacidades de la administración que las pone en marcha. Aún más, la inclusión de diferentes iniciativas sectoriales en una misma política o proyecto, implica un aumento en el número y diversidad de objetivos, metodologías y actores que pueden incrementar la dificultad del desarrollo de acción conjunta que supone cualquier iniciativa o política pública, de manera que un número muy elevado de acciones sectoriales -más multisectorialidad- podría incluso reducir las posibilidades de establecer integración -complementariedad- entre ellas durante la ejecución de la política (Navarro, 2022a).

En este capítulo trataremos de presentar argumentos y evidencias empíricas sobre esta idea, a saber: que a pesar de que ambas cuestiones aparezcan simultáneamente en el *policy frame* de las políticas urbanas, en general, y en el caso de la Unión Europea, en particular, la multisectorialidad -o diversidad sectorial- y la estrategia integral son dos elementos diferentes de las políticas y proyectos urbanos. De esto se deriva, primero, que la multisectorialidad no implica necesariamente el desarrollo de una estrategia integral; y segundo, que, por tanto, para indagar sobre esta cuestión, deben realizarse definiciones conceptuales y operativas diferentes para estos dos elementos. Más concretamente, esto nos lleva a plantear las siguientes preguntas de investigación: ¿las estrategias locales adoptan una lógica integral durante su ejecución e implementación?, ¿cómo se adopta esta lógica en la implementación y ejecución?, ¿se relaciona este hecho con la diversidad de sectores de política pública involucrados en las mismas?

Para aportar evidencias empíricas al respecto nos centraremos en la ejecución de las acciones incluidas en proyectos ya acabados para el caso de España, en concreto, URBAN I (1994-1999), URBAN II (2000-2006) y URBANA (2007-2013). Además, aplicaremos una perspectiva conceptual y metodológica específica al análisis de la integración basada en el análisis de redes, que permite estudiar explícitamente, las relaciones de complementariedad que la estrategia integral supone, más allá de la presencia de diversos sectores de política pública.

3.1. El estudio de la estrategia integral en la implementación: redes de implementación y *policy styles*

En su aplicación, la estrategia integral debe estar presente en todas las fases de una política, tanto en su diseño, como posteriormente en su implementación (Cejudo & Michel, 2017, 2021; Cunill-Grau, 2014). No obstante, si bien la cuestión del enfoque integrado en el diseño de las ‘políticas integradas’ ha sido tratado y, en alguna medida, analizado empíricamente, la integración en la implementación de estas políticas -o estrategias-, se ha estudiado en menor medida; a pesar de tratarse del momento en que se pone en práctica, es decir, cuando se produce la transformación de la política en acción.

En este sentido, tal y como afirman Cejudo y Michel (2017), la implementación de programas que están diseñados para ser coherentes, no garantizaría ni actuaciones complementarias ni resultados coherentes. A veces, el potencial mostrado en el diseño en términos de integralidad, no se materializa en la práctica (Howlett & Rayner, 2013; Lieu et al., 2018), ya que, además de un diseño que garantice la relación armónica entre los diferentes elementos, debe mantenerse su interdependencia durante su implementación (Cejudo & Michel, 2021). De hecho, como es sabido, la probabilidad de que las políticas funcionen según lo previsto en su diseño no sólo depende de éste, sino también de las decisiones que se tomarán (y deberían tomarse) en la etapa de ejecución (Cejudo & Michel, 2017). Por tanto, parece pertinente desarrollar un análisis separado, específico, de la implementación (Pülzl & Treib, 2007).

Muy resumidamente, el estudio de la implementación de políticas ha pasado por tres grandes fases. En primer lugar, su estudio se centró en destacar las brechas existentes entre los que conciben las políticas y los que tienen que ejecutarlas (Graham, 2005; Pülzl & Treib, 2007). En una segunda fase, se plantea la implementación bien desde un enfoque *top-down* o descendente -que asume una clara separación entre la formulación de políticas y su aplicación-, o desde un enfoque *bottom-up* o ascendente -que surge como crítica al enfoque *top-down*- y sugería que se estudiara lo que realmente ocurría en la acción sobre el terreno-. En una tercera fase, se desarrollan teorías que tratan de unir ambos enfoques, las denominadas teorías híbridas que ponen de manifiesto la importancia de los procesos de coordinación y colaboración entre actores que, aún distintos, son mutuamente dependientes, aplicando el concepto de redes políticas en la investigación sobre la

implementación (Graham, 2005; Pülzl & Treib, 2007).

En este sentido, los estudios recientes de la implementación, destacan que los conceptos de sistemas de acción multinivel y multiactores son fundamentales para comprender los procesos y resultados de la implementación (Roll et al., 2017). Los nuevos modelos no jerárquicos de dirección política, basados en la gobernanza multinivel, muestran cómo los actores públicos de diferentes niveles cooperan entre sí y con actores privados en la producción y ejecución de políticas (Pülzl & Treib, 2007). Por tanto, estos enfoques más recientes de los estudios de la implementación, se ajustan claramente, a los escenarios que plantean las estrategias integrales en su implementación; a saber, la necesaria interrelación y cooperación entre diferentes sectores de políticas públicas y sus actores característicos.

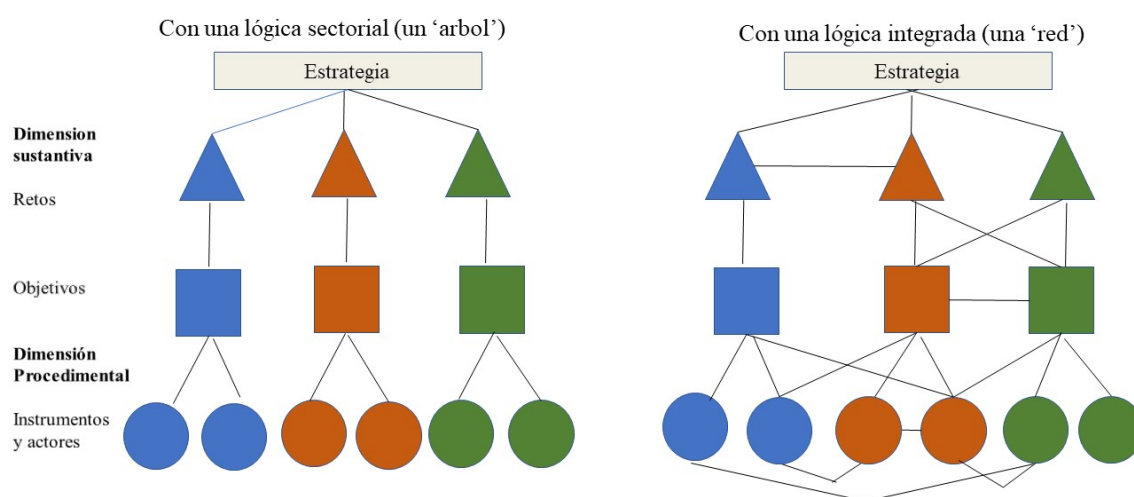
En esta línea, las estrategias integrales deben mostrar, pues, relaciones y trabajos en red en su ejecución. Son estrategias que se basan en establecer las conexiones pertinentes entre diferentes sectores de política pública, mostrando sinergias y complementariedades entre ellos para articular una respuesta conjunta a problemas complejos para el logro de objetivos comunes, o al menos, compartidos. Básicamente la puesta en marcha de una estrategia integral supone la configuración de un nuevo sector de política pública, que plantea una concepción transversal de los problemas y objetivos, y establece combinaciones de instrumentos de diferentes ámbitos de política pública, así como nuevas redes o comunidades en las que se integran actores de estos ámbitos, configurando coaliciones de gobernanza e implementación híbridas, de carácter horizontal y vertical (Briassoulis, 2004; Carey & Crammond, 2015; Navarro & Rodríguez-García, 2015).

La estrategia integral supone, por tanto, una nueva concepción o *policy-frame* para las políticas urbanas en cuanto a la aplicación de una nueva lógica de ejecución; si se quiere, una ‘preferencia de implementación’ basada en la interdependencia entre iniciativas de distintos sectores de política pública. Esto supone que, además del criterio evaluativo más clásico referido a la coherencia entre los elementos sustantivos y procedimentales de una ‘perspectiva jerárquica’ hay que considerar otros criterios pertinentes a una ‘perspectiva reticular’ en la planificación y su posterior implementación (Dorado-Rubín et al., 2022). En el primer caso, los diagramas causales que buscan conectar objetivos, instrumentos y resultados en los procesos de planificación estratégica, son una herramienta muy útil que ayuda a entender la lógica de los proyectos. Así, se atiende a los elementos más

tradicionales en los procesos de planificación, relativos a la coherencia derivada de la perspectiva del *policy style* de la política sectorial, en la que a ciertos objetivos, relacionados a su vez con determinados retos, les corresponden ciertos instrumentos –*policy tools*– así como la involucración de determinados actores. En el caso de las estrategias integrales, debe incluirse, además, una mirada reticular que incluya las conexiones entre actuaciones de diferentes ámbitos de política, es decir, deben contemplarse como un conjunto interrelacionado de retos, instrumentos y actores que interactúan bajo los principios de complementariedad e integración (Ibíd.).

Es decir, la implementación de una estrategia integral implica algo más que coordinación y coherencia, supone una ‘mancomunidad’ en la ejecución de las acciones (Cunill-Grau, 2014) a través del establecimiento de relaciones de interdependencia y complementariedad entre los elementos sustantivos y procedimentales de las actuaciones incluidas en los proyectos. ‘Mancomunidad’, que remite, en términos generales, a la unión de sectores para conseguir un fin común y poner el foco en distintos aspectos que comparten los sectores en la fase de ejecución de las acciones; en un sistema de información, en un presupuesto común o, según lo que se viene argumentando, en un compromiso de ejecución de acciones en función de un mismo objetivo (Ibíd.).

Figura 3.1. Lógicas de planificación sectorial e integral: ‘árboles’ y ‘redes’.



Fuente: Dorado-Rubín et al., 2022.

3.1.1. El *policy style* de los proyectos: de la diversidad a la integralidad²²

Lo anterior supone que la integralidad es un fenómeno diferente a la idea de diversidad o multisectorialidad. Esta última supone que en un mismo proyecto urbano se incluyen actuaciones de diferentes sectores de política pública, sus objetivos, instrumentos y coaliciones de actores que se involucrarán en su implementación. En este caso, el proyecto es diverso o multisectorial, o si se prefiere, plural en cuanto a retos, objetivos, instrumentos y actores involucrados. El proyecto incluye, de forma coherente, diferentes estilos políticos sectoriales (*sectoral policy styles*) que ligan ciertos contenidos sustantivos (retos y objetivos) con ciertos aspectos procedimentales (*policy tools* y actores) que les son característicos. La integralidad, en cambio, supone un ejercicio explícito para crear una lógica de intervención que se base no sólo en la mera presencia de esta diversidad de estilos políticos sectoriales, sino que tenga en cuenta las interrelaciones entre los elementos de los diferentes sectores de política pública, es decir, entre sus objetivos, instrumentos y coaliciones de implementación; si se quiere, supone generar un nuevo estilo político basado en la integración, un '*integrated policy style*'. En definitiva, la pluralidad de sectores de política pública y sus *policy styles* característicos (retos, objetivos, instrumentos y actores) no supone su integración (Navarro, 2022b).

Así pues, al menos analíticamente, diversidad -o multisectorialidad- e integración son dos dimensiones o aspectos diferentes de cualquier política pública, y por tanto, pueden delimitarse cuatro modelos de implementación o *policy styles* mediante su combinación, de forma similar a como proponen Bolognesi et al. (2021) para el análisis de la evolución de estas dos dimensiones en el caso de políticas respecto a inundaciones en Suiza; aunque en su caso se refiere a las ideas de 'amplitud' (*scope*) y 'coherencia' (*coherence*). Los cuatro modelos o *policy styles* se presentan en la Figura 3.2., donde los círculos de distintos colores se refieren a distintos sectores de política pública y las líneas, a la existencia de complementariedad entre ellos.

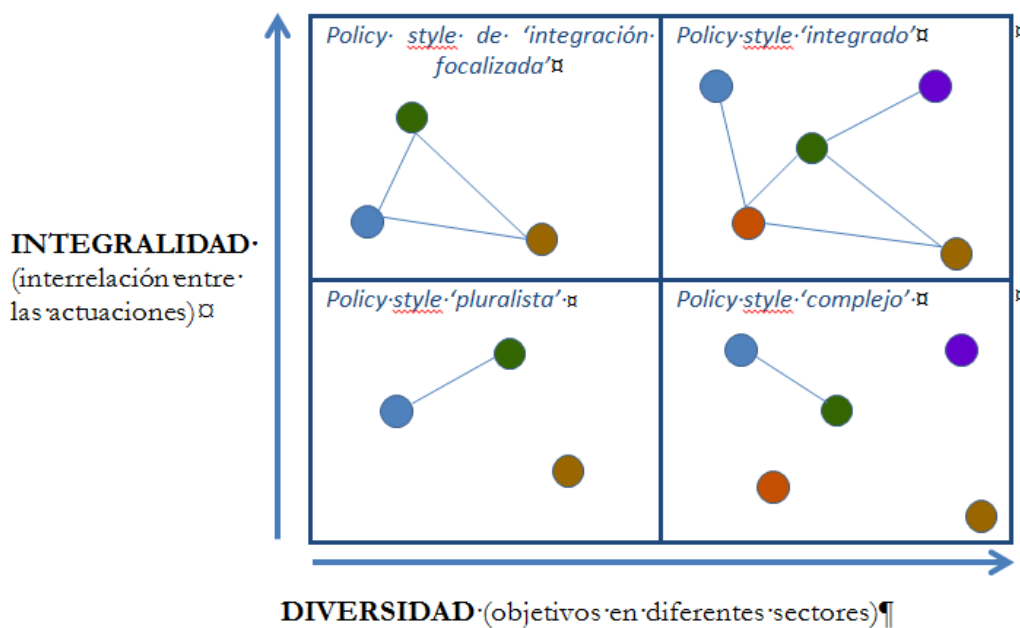
De este modo, un primer modelo o *policy style pluralista*, se caracterizaría por niveles bajos de diversidad e integración, se involucran pocos sectores de política pública pero, además, no

²² Una versión preliminar sobre la idea de los *policy styles* de los proyectos y su análisis se presentó en la *15th Conference of European Sociological Association "Sociological knowledges for alternatives futures"*, celebrado en Barcelona (España), del 31 de Agosto al 3 de septiembre de 2021.

se producen interrelaciones entre ellos. Este puede ser el caso, por ejemplo, de un proyecto o iniciativa que se centra en dos objetivos (el desarrollo económico y la mejora del transporte público) sin establecer sinergias entre ellos o con otros pocos sectores de carácter secundario incluidos en el proyecto (eficiencia energética, por ejemplo). Al contrario, el modelo o *policy style integrado* sería aquel en el que se involucran más y diferentes sectores de política pública estableciendo interrelaciones entre ellos mediante la aplicación de una estrategia integral. Se define y se implementa una estrategia donde los logros sectoriales se producen como consecuencia de la complementación entre diferentes sectores de política pública. Este sería el estilo que pretende fomentar la dimensión urbana de la política de cohesión de la Unión Europea al formular el *policy frame* del desarrollo urbano sostenible e integral (Fioretti et al., 2020).

Si en los dos estilos -o modelos- de implementación anteriores puede existir cierta relación entre diversidad e integración, y a ello apuntaban los análisis presentados en el capítulo anterior respecto al diseño de estrategias urbanas en el marco de la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la Unión Europea, en los otros dos casos se da una situación opuesta (o más simplemente, no existe relación entre diversidad e integración). En uno de ellos, a pesar del carácter multisectorial del proyecto, el nivel de interrelación -integración- entre sectores es muy bajo. Por ejemplo, se plantea como objetivo el desarrollo urbano sostenible en general, y por tanto, objetivos y actuaciones multisectoriales, pero como acumulación de éstas, no como resultado de procesos de integración entre los sectores involucrados. Este caso daría cuenta de un modelo o *policy style complejo*, pero no integrado. Al contrario, podría producirse un alto grado de interrelación entre unos pocos sectores incluidos en un proyecto urbano, por ejemplo, mejorar la eficiencia energética mediante medidas relacionadas con el transporte y la movilidad, el tratamiento de residuos y el ciclo integral del agua. Se trataría de un modelo o *policy style de integración focalizada* en donde distintos sectores de política pública contribuyen a un objetivo.

Figura 3.2. *Policy styles* según los niveles de diversidad e integración.



Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. Sobre la relación entre diversidad e integración: inducción institucional y la 'trampa' de la complejidad

¿Qué escenario o estilo de implementación se viene dando en los proyectos que se desarrollan en el marco de la política de cohesión de la Unión Europea? Para responder a esta cuestión quizás es necesario revisar la presencia de las ideas de diversidad e integración en la evolución del *policy frame* de la dimensión urbana de la política de cohesión de la Unión Europea. Desde su primera iniciativa, el 'método integral' ha sido propuesto como un elemento esencial de las preferencias de implementación de este *policy frame*. No obstante, este se entiende, sobre todo, como la inclusión de actuaciones respecto a diversos objetivos relacionados con el espacio físico, el desarrollo económico, la integración social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza. Así, la aplicación del método integral supone la inclusión de esta diversidad sectorial, además del establecimiento de procesos de gobernanza multi-nivel y la participación de los actores locales, pero no hay indicaciones sobre la integración entre las actuaciones referidas a diferentes sectores de política pública. Esto se refleja en la documentación estratégica respecto a la dimensión urbana de la política de cohesión, como también, en la de carácter más operativo, referida a las convocatorias

por las que se regula el apoyo a las iniciativas y proyectos concretos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994; Comisión Europea, 2000; Commission of the European Communities, 1998).

Así, por ejemplo, el documento de orientaciones para la iniciativa comunitaria URBAN I, señalaba que “el programa integrado debe incluir un conjunto equilibrado y coherente de medidas de desarrollo económico, integración social y medioambientales basadas en propuestas hechas en cooperación con las entidades locales correspondientes” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994, p.7). Sin embargo, no propone ningún criterio, guía o reglas sobre integración, quedando patente que ésta es interpretada como diversidad o multisectorialidad. De hecho, el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe sobre URBAN I, reconocía la dificultad que había implicado para las entidades locales, este tipo de enfoque más complejo, tanto en su preparación como en su aplicación, planteándose para las nuevas iniciativas como un reto (Tribunal de Cuentas Europeo, 2001).

Sin embargo, este planteamiento sigue manteniéndose para URBAN II, cuyo documento de orientaciones lo define como “un conjunto de operaciones que combinan la rehabilitación de las infraestructuras obsoletas con medidas económicas y laborales, complementadas con medidas para combatir la exclusión social y mejorar la calidad del entorno” (Comisión Europea, 2000). Además, estos documentos de orientaciones, de carácter más operativo, ofrecen un listado de medidas subvencionables, pero no se especifica qué debe tenerse en cuenta para un desarrollo integrado de las mismas. Es decir, proponen lo que se denomina un ‘enfoque holístico’, basado en la diversidad o multisectorialidad, pero no en la complementariedad e integración.

Por tanto, si bien se plantea el enfoque integrado como la manera de superar los tradicionales enfoques sectoriales, en estas primeras iniciativas no se avanza mucho en esta cuestión, considerándose integración y diversidad como conceptos sinónimos (Commission of the European Communities, 1998). Se trataría, pues, de un *policy frame* donde el método integral supone, sobre todo, la diversidad -o pluralidad- de actuaciones respecto a objetivos relativos a diferentes sectores de política pública, pero sin que en estas exista una referencia explícita u orientaciones sobre cómo adoptar la estrategia integral como modo y estilo de implementación. La ‘integralidad’ aparece como pluralidad de objetivos y actuaciones entre distintos sectores de política pública, pero sin establecer necesariamente relaciones de

interdependencia entre éstos. Así pues, a este respecto, la estrategia integral aparece más como una fórmula retórica que como un principio operativo que oriente la planificación y, sobre todo, la implementación de los proyectos de desarrollo urbano. En esta situación, cabe esperar que los proyectos destaquen por presentar un alto nivel de diversidad, pero, en cambio, un bajo nivel de integración. Presentarían, pues, un modelo o estilo de implementación complejo como resultado de un proceso de inducción institucional delimitado por el propio *policy frame* y regulaciones de las iniciativas promovidas por la Unión Europea.

No obstante, hay que puntualizar que la experiencia en el desarrollo urbano en Europa ha permitido avanzar en una conceptualización y operacionalización del enfoque integrado, más próxima a las aportaciones que, desde el ámbito más académico, se vienen realizando. Desde la Declaración de Toledo en 2010 (Unión Europea, 2010) hasta documentos más recientes como el Manual de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (DUS) elaborado por el *Joint Research Centre*, la idea de integración ha evolucionado hacia una conceptualización más allá de su consideración como diversidad.

Así, en la Declaración de Toledo de 2010, se indica que el carácter integrado implica la adopción de un enfoque holístico, que hace necesario “pensar y trabajar en todas las múltiples dimensiones de la sostenibilidad (económica, social, cultural y ambiental) al mismo tiempo, de modo que las acciones emprendidas en cada una de estas dimensiones produzcan un impulso positivo en las otras, o al menos, no sean contradictorias entre sí o tengan un efecto negativo sobre las demás” (Unión Europea, 2010: 5). De este modo, el reto de las políticas urbanas es el de ser capaces de proporcionar respuestas convergentes con idénticos niveles de eficiencia en los retos ambientales, sociales y económicos a los que se enfrentan las ciudades. Es por lo que la práctica de este enfoque necesita de un “compromiso compartido” que permita superar los conflictos, discrepancias o interferencias entre los efectos de cada una de las dimensiones, algo que añade mayor complejidad (Ibíd.).

En 2016, el Artículo 7 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) explicitaba que las estrategias urbanas integradas debían “estar compuestas por acciones interrelacionadas que traten de mejorar de forma duradera la situación económica, medioambiental, climática, social y demográfica de una zona urbana” (Comisión Europea,

2016: 8). Así, se indica que aunque las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europea (EIE) no tienen por qué abarcar todos estos elementos, la estrategia en la que se enmarquen deberá tener en cuenta que las acciones estén «interrelacionadas» o «interconectadas», lo que significa éstas no deben proponerse y financiarse de forma totalmente independiente, sino que deben desarrollarse en el contexto de una estrategia integrada más amplia, con la finalidad clara de crear una respuesta coherente e integrada a los problemas de la zona urbana afectada (Ibíd.).

Finalmente, el Manual de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (DUS) (Fioretti et al., 2020), por su parte, señala que si bien el ‘enfoque intersectorial integrado’ es diferente al ‘enfoque holístico’, ambos son complementarios, ya que éste último, permite que se tenga un diagnóstico completo y asegura que ninguna dimensión se quede atrás; mientras que el primero de ellos, el enfoque integrado, introduciría una perspectiva más pragmática “generando valor añadido a partir de la consideración conjunta de múltiples políticas, puesto que se apoya en la capacidad de gobernanza y en instrumentos de financiación y ejecución” (p.133). En esta línea, hay que destacar el Marco de Referencia del Desarrollo Urbano Sostenible de la UE –*Reference Framework for Sustainable Cities*- (RFSC), que plantea un listado de objetivos y acciones, que permite a las ciudades europeas desarrollar estrategias con un enfoque holístico y valorar el impacto de las actuaciones a llevar a cabo y su contribución a cada objetivo estratégico, ofreciendo una estimación básica que, al menos, ayuda a fortalecer la coherencia interna de la estrategia (Ibíd.).

Por tanto, la ausencia de relación entre diversidad e integración en la implementación de las estrategias urbanas también podría deberse al aumento de los costes de acción colectiva que impone una mayor complejidad de sectores de política pública (objetivos, metodologías y actores). A este respecto, la literatura sobre gobernanza urbana viene señalando cómo el aumento en el número y diversidad de tipos de actores implica un aumento de los costes de acción colectiva que ésta supone, y por tanto, una mayor dificultad en el establecimiento de procesos de cooperación (Ostrom, 1999; Post, 2004). Respecto a la estrategia integral, en particular, Bolognesi et al. (2021) proponen la tesis de la ‘trampa de la complejidad’ en la medida en que un aumento continuo en el número y diversidad de sectores implicados también supone un aumento en los costes de la acción colectiva entre ellos necesaria para los procesos de integración. Desde esta perspectiva, habría una relación positiva entre diversidad e integración cuando la primera es baja, apuntando al modelo o estilo de la

integración focalizada definido más arriba, y en cambio, tendería a ser negativa -o a no existir- cuando la primera es mayor, dando lugar al modelo de la integración compleja (ver Tabla 3.1).

Tabla 3.1. La adopción de la estrategia integral en la implementación de proyectos urbanos locales: principales hipótesis.

H1. La ‘inducción institucional’ del *policy frame*: El *policy frame* de la dimensión urbana de la UE se ha centrado tanto estratégicamente, como sobre todo operativamente, en la diversidad, y en mucho menor medida en la integración, fundamentalmente, en los periodos de programación que abarcan desde 1994 a 2013. Esto ha fomentado un nivel alto para la primera, pero sin que haya producido la segunda. La mayoría de los proyectos reflejarían el estilo político complejo, siendo algo más numeroso el estilo integrado en los más recientes.

H2. La Acción colectiva y la ‘trampa de la complejidad’: pasado cierto nivel de diversidad, los dilemas de acción colectiva que aparecen como consecuencia de ello, redundan en un menor nivel de integración. Por tanto, habrá relación entre diversidad e integración cuando la primera sea baja (‘estilo de integración focalizada’), dejando de existir cuando es alta. Los proyectos se distribuirían entre el ‘estilo de integración focalizada’ y, sobre todo, en el ‘estilo político complejo’.

3.2. Diseño metodológico: casos, metodología e indicadores

Para estudiar la integralidad durante la implementación de estrategias de desarrollo urbano sostenible se han analizado los proyectos desarrollados en España en el marco de las iniciativas URBAN I (1994-1999), URBAN II (2000-2006) y URBANA (2007-2013), aplicando la metodología del ‘*Comparative Urban Policy Portfolio Analysis*’ –CUPPA- (Navarro-Yáñez & Rodríguez-García, 2020). Cada proyecto ha sido analizado a partir de las actuaciones implementadas, que se describen en el denominado ‘informe de cierre’, documento por el que se presenta la evaluación del proyecto a la autoridad de gestión (Ministerio de Hacienda). Para cada actuación se han analizado en otros trabajos sus objetivos y otros aspectos referidos a los *policy tools* y actores implicados en su desarrollo, pero en este capítulo el análisis se centrará en la existencia de relaciones de complementariedad entre las mismas para conocer la existencia de procesos de integración²³. El análisis aporta información sobre el total de los 82 proyectos desarrollados

²³ Los informes han sido facilitados por Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda, a quienes agradecemos el habernos facilitado el acceso a los mismos. La información y análisis de las actuaciones que se utilizarán en este capítulo se realizaron en el marco del proyecto URBAN IMPACTS. POLÍTICAS URBANAS, CAMBIO SOCIOECONOMICO E INNOVACIÓN CSO2015-70048-R (MINECO/FEDER) Ministerio de Economía y

en España bajo estas iniciativas, teniendo un total de 514 actuaciones, 205 en 39 proyectos URBAN (I y II) y 309 en 43 proyectos URBANA, ya que se han excluido las actuaciones referidas a la gestión, administración y evaluación de los proyectos por tener un carácter transversal que pueden afectar la validez de los análisis que se desarrollarán, tal y como se explicará más adelante²⁴.

A partir de la información recabada y analizada para cada actuación, se han analizado dos aspectos para cada proyecto. Por un lado, la multisectorialidad o diversidad del proyecto a partir de los objetivos centrales de las actuaciones. Estos se han clasificado en cinco grandes sectores de política pública comunes a otras políticas de desarrollo urbano y territorial, y en particular, los que delimita el *Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC)* establecido por la UE; a saber: territorio, desarrollo económico, integración social, sostenibilidad ambiental y gobernanza. En concreto, para analizar la diversidad en cada proyecto se aplica de nuevo la propuesta de Navarro y Rodríguez-García (2020) mediante el *Herfindahl-Hirschman Index (HHI)*. Para esta fase de la implementación, este daría cuenta de si el conjunto de las actuaciones, en cuanto a sus objetivos, se centran en un sector de política pública o se distribuyen de forma igualitaria entre los cinco sectores de política pública delimitados; valores iguales a 0 y 1, respectivamente²⁵. Por tanto, no se analiza la amplitud sectorial -o *scope*- de los proyectos en términos de la presencia o ausencia de actuaciones en diferentes sectores de política pública, con independencia del número de actuaciones que existan para cada sector de política pública, tal y como proponen, por ejemplo, Bolognesi et al. (2021). Este último enfoque supondría, por ejemplo, que un proyecto que incluya una actuación en el ámbito territorial y otra en el social es tan multisectorial como otro que incluyese cinco actuaciones en el primero y solo una en el segundo.

Y, por otro lado, la estrategia integral, el desarrollo de un *policy style* integral en los

Competitividad Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, Convocatoria 2015 y Fondos FEDER de la Unión Europea. Otros análisis de la relación entre objetivos y *policy tools* en el diseño e implementación de estas actuaciones pueden consultarse en Navarro (2020), Navarro et al., 2020 o Navarro & Rodríguez-García (2020).

²⁴ Todas las actuaciones incluidas en los 82 proyectos suponen un total de 611.

²⁵ Se ha invertido el valor del índice para que el valor cero signifique total concentración de un sector de política pública y el valor 1 total dispersión entre los cinco sectores de política pública.

proyectos, implica el establecimiento de relaciones de complementariedad entre los diferentes sectores de política pública involucrados en el mismo. Aún más, supondría el establecimiento de una red de relaciones de interdependencia entre los mismos, a lo que anteriormente hemos denominado redes de implementación. Parece, pues, pertinente el uso del análisis de redes como estrategia metodológica para analizarlas. De hecho, esta perspectiva metodológica ha sido utilizada para analizar procesos de gobernanza y colaboración desde la denominada perspectiva de las ‘redes de política pública’, atendiendo a las relaciones que mantienen diferentes actores mediante el intercambio de información, apoyo u otros recursos durante el diseño o la implementación de políticas urbanas (Jones et al., 1997, Navarro & Rodríguez-García, 2015). Aquí, en cambio, en vez de analizar las redes de actores como en otras propuestas (Bolognesi et al., 2021, Taeihagh et al., 2013, Tostes & Motta, 2017; Van Bortel, 2009), nos centraremos en la ‘red de actuaciones’ de cada proyecto, siendo un tipo de análisis menos común. En concreto, se ha analizado si se han establecido relaciones de interdependencia entre las actuaciones ejecutadas, asignando un valor 1 en caso afirmativo y valor 0 en el caso de no haber existido²⁶. Por tanto, para cada proyecto se ha construido una matriz de adyacencia que refleja la existencia de relaciones entre actuaciones implementadas (esto es, un total de 82 matrices).

El análisis de las redes de actores suele centrarse en medidas de centralización de las mismas o en la centralidad de ciertos actores con el objetivo de desvelar la estructura de poder e influencia subyacentes. Aquí, el análisis de la red de implementación se centrará en el análisis de su densidad, esto es, en conocer cuántas relaciones existen entre todas las posibles según el número de actuaciones que incluye cada proyecto. Esto se justifica porque, por una parte, interesa conocer el grado de integración de la red de implementación de cada proyecto en su conjunto, esto es, si existe o no relación entre las actuaciones sectoriales, no la relevancia de actuaciones en particular. Y por otra parte, porque la integración supone la existencia de interrelación entre actuaciones sin que para ello deba existir necesariamente jerarquía entre las mismas. El índice de densidad compara el número de interrelaciones existentes entre actuaciones (nodos de nuestra red de implementación) sobre el total de interrelaciones teóricamente posibles (según el número de nodos -actuaciones- en la red). El recorrido del indicador va del valor 0 (ninguna

²⁶ Se ha señalado la existencia de relación si se mencionaba explícitamente en el documento de cierre o si se hacía en la descripción de la implementación de las actuaciones o en sus logros.

actuación está relacionada con ninguna otra) hasta el valor 1 (todas las actuaciones están relacionadas unas con otras)²⁷.

Tal y como se ha indicado más arriba, en los análisis de diversidad e integralidad no hemos incluido las actuaciones referidas a la gestión, administración y evaluación del proyecto. Por una parte, porque no dan cuenta del contenido sustantivo en términos de un sector específico de política pública. Y, por otra parte, porque se trata de actuaciones que, por su propia naturaleza procedimental respecto al conjunto del proyecto, establecen relaciones con las otras de carácter sustantivo, que dan cuenta de diferentes sectores de política pública. Su inclusión mostraría niveles de diversidad y, sobre todo, niveles de integralidad que no se derivan de procesos de implementación que haya considerado la aplicación de la estrategia integral, sino el hecho de desarrollar tareas de gestión, administración o evaluación del proyecto.

Según las hipótesis planteadas en el apartado anterior, el índice de diversidad y el índice de integración, tal y como aquí han sido definidos para medir los fenómenos de la multisectorialidad y la aplicación de la estrategia integral, respectivamente, no deberían mostrar un alto nivel de relación. Para conocerlo, estudiaremos la distribución y la relación existentes entre los indicadores de diversidad e integración de los proyectos analizados.

A ello debe añadirse que, según la hipótesis de la ‘inducción institucional’ (H1), lo anterior se produciría porque el índice de diversidad alcanzará valores más altos que el índice de integración como consecuencia del tratamiento que ambas cuestiones han tenido en el *policy frame* de la dimensión urbana de la política de cohesión de la Unión Europea. De ser así, la mayoría de los proyectos mostrarían el estilo de implementación complejo. Según la segunda hipótesis planteada, un mayor grado de diversidad en los proyectos aumentaría los costes de acción colectiva que subyacen a la estrategia integral (H2), de manera que existiría una relación curvilínea entre diversidad e integración. Esto supondría, además, que los

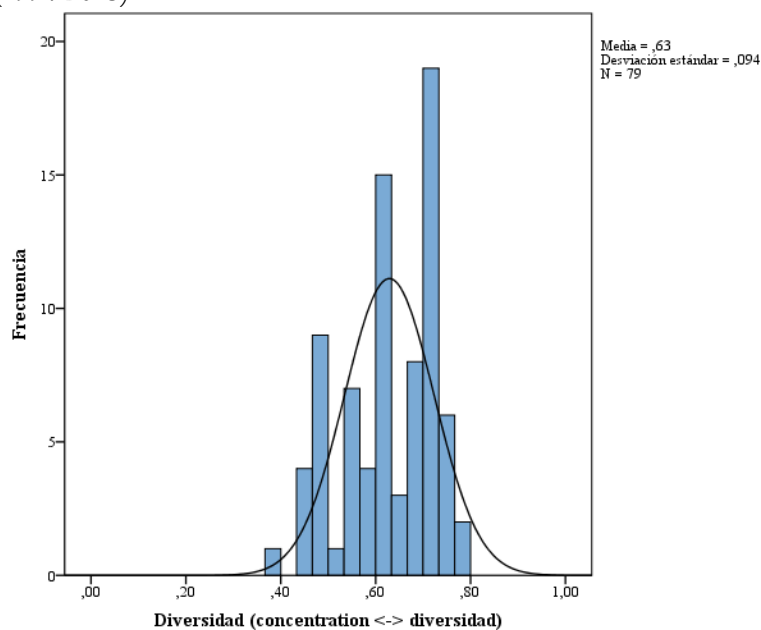
²⁷ La densidad, básicamente, es una medida del número de vínculos existentes en la red, presentados como una proporción del número de vínculos posibles. Así, el índice de densidad se calcula como: Total de relaciones existentes/Total de relaciones posibles. El número de vínculos posibles se obtiene usando $n * (n - 1)$ siendo n , el número total de nodos. Aquí se ha calculado mediante el software UCINET. Agradezco a mis compañeras del Centro de Sociología y Políticas Locales-*The Urban Governance Lab*, Alicia Domínguez y Francesca Donati la validación de las matrices de relaciones entre actuaciones y el cálculo de indicadores de estas. Para un análisis de la integralidad en proyectos de desarrollo urbano que considera la relevancia de las actuaciones en términos de centralidad puede consultarse Dorado-Rubín et al. (2022).

proyectos se acercaría al modelo complejo, pero también, al de integración focalizada.

3.3. Resultados y discusión

Los gráficos 3.1 y 3.2., muestran la distribución de los indicadores de diversidad e integración para el conjunto de los proyectos analizados. Pueden apreciarse claras diferencias entre ellas: los niveles de diversidad ($x=0,629$, $Sx=0,094$) son bastante más altos que los de integración ($x=0,067$; $Sx=0,104$). De hecho, en el 57% de los proyectos analizados el valor del indicador de integración es igual a 0, esto es, no se aprecian relaciones entre actuaciones de diferentes sectores de política pública durante la implementación; llegando al 100% cuando se trata de valores inferiores a 0,5. En cambio, sólo el 6% de los proyectos presentan un valor inferior a 0,5 en el indicador de diversidad y, evidentemente, ninguno tiene un valor igual a 0, dadas las condiciones de elegibilidad de las respectivas convocatorias que hacen obligatorio incluir actuaciones en diferentes sectores de política pública²⁸.

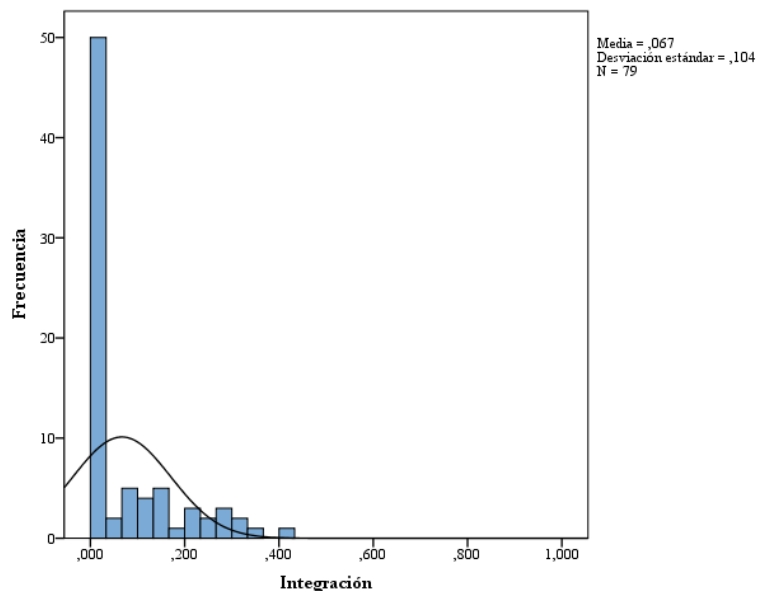
Gráfico 3.1. Índice de diversidad en los proyectos URBAN y URBANA desarrollados en España (1994-2013).



Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

²⁸ Se han eliminado de los análisis tres casos -proyectos- que suponían casos extremos en las dos distribuciones: uno respecto a la integración (valor más alto de 0,5) y dos respecto a la diversidad (valores cercanos a 0).

Gráfico 3.2. Índice de integralidad en los proyectos URBAN y URBANA desarrollados en España (1994-2013).

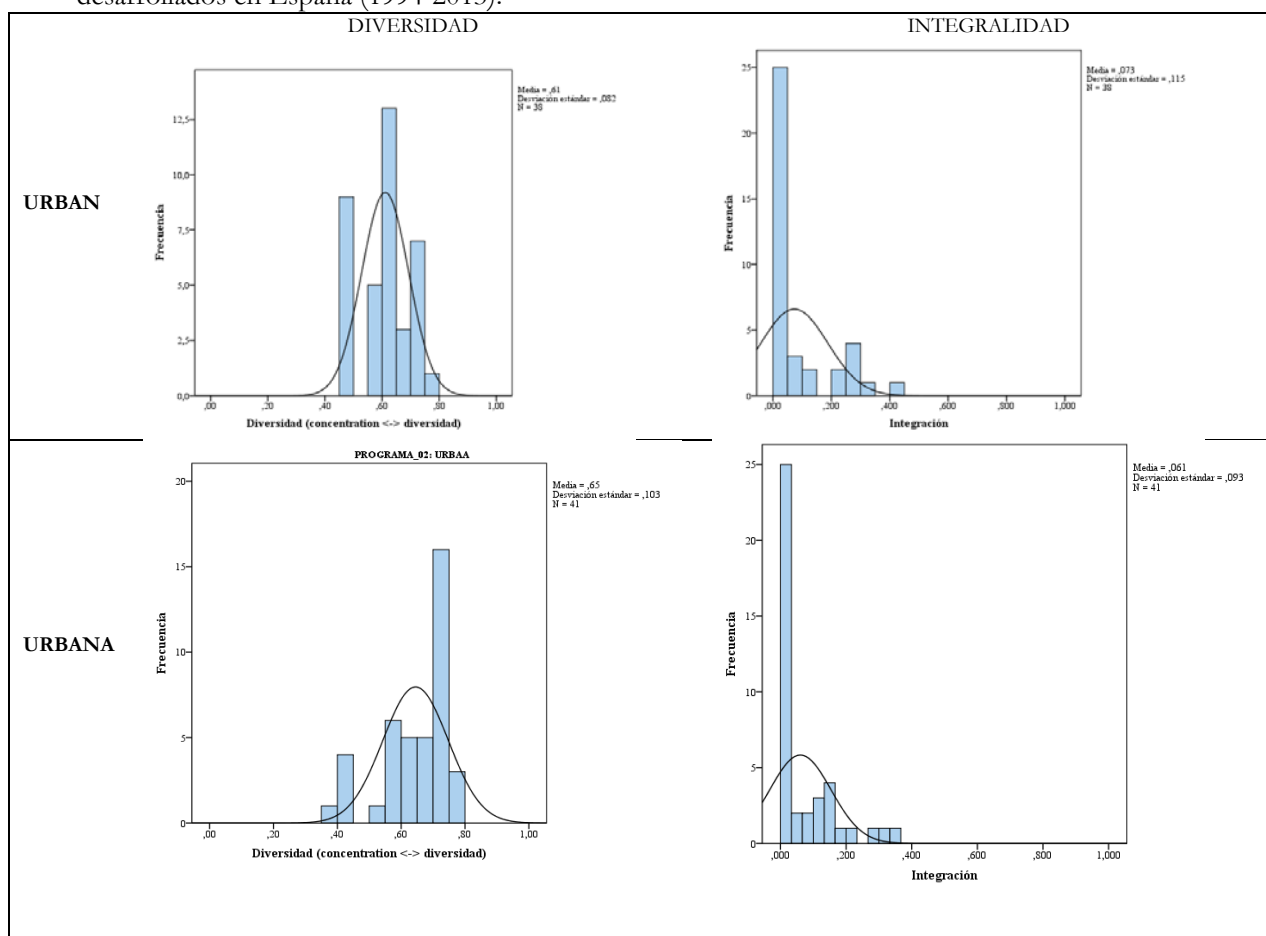


Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

No existen grandes diferencias en el patrón recién descrito si se distinguen los proyectos según se hayan desarrollado en el marco de la iniciativa URBAN o la iniciativa URBANA (Figura 3.3.). En el primer caso, la media del índice de densidad es igual a 0,611 ($S_x=0,082$) y la media del indicador de integración es igual a 0,073 ($S_x=0,155$). Para el caso de los proyectos URBANA, estos valores son iguales a 0,645 ($S_x=0,103$) y 0,061 ($S_x=0,093$), respectivamente²⁹. En ambas iniciativas, el 55% de los proyectos presentan niveles de integración inferiores a 0,5 puntos. De hecho, cabría considerar que, a grandes rasgos, la diferencia fundamental no deriva de la iniciativa sino que se encuentra entre los proyectos en los que se contempla o no, alguna dinámica de integración entre sus actuaciones.

²⁹ Las diferencias de los dos indicadores según programas (URBAN vs URBANA) no son estadísticamente significativas (ver tabla A1 en el Anexo).

Figura 3.3. Índices de diversidad e integralidad en los proyectos URBAN y URBANA desarrollados en España (1994-2013).



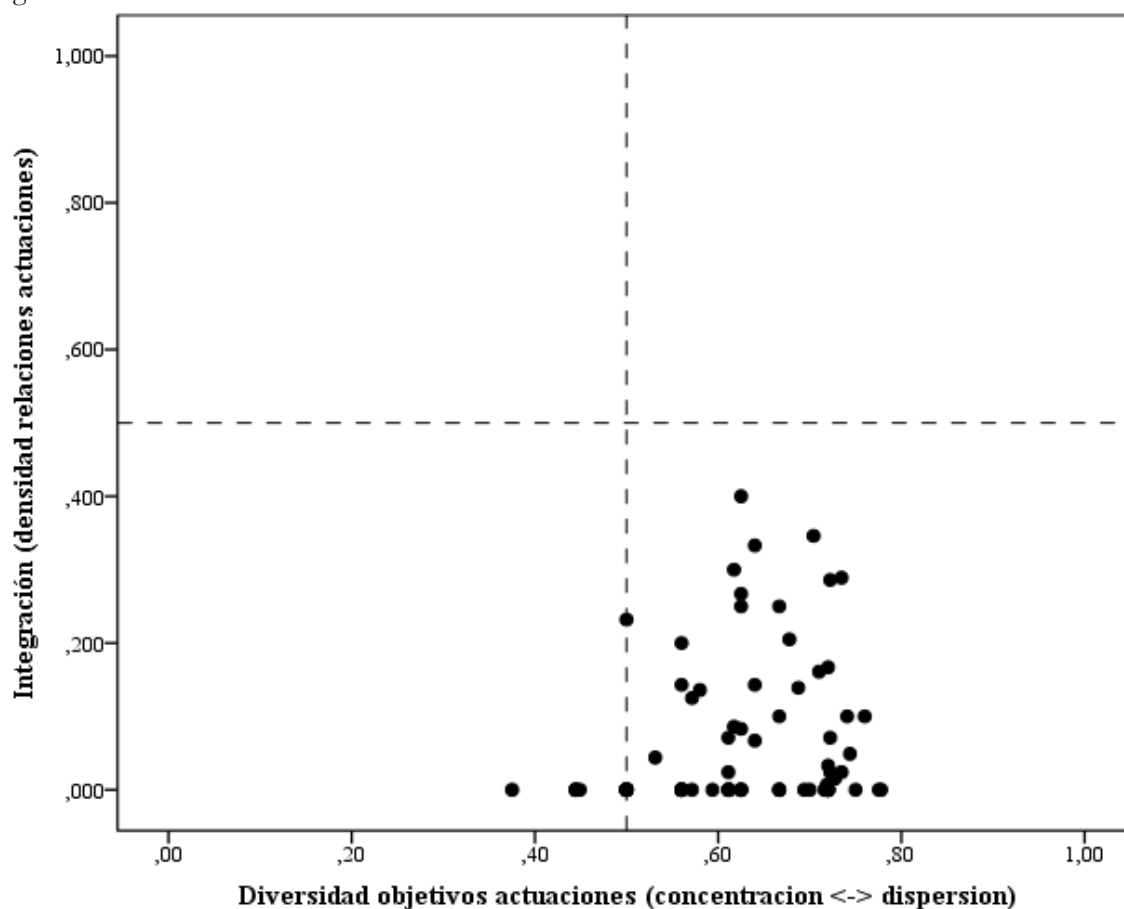
Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

Así pues, tanto el análisis conjunto de todos los proyectos, como el análisis según el programa en el que se desarrollaron, muestra la misma pauta: altos índices de diversidad y bajos índices de integración. Se trata, pues, de fenómenos analítica y empíricamente diferentes. Más concretamente, el índice de correlación de Spearman entre diversidad e integración para el conjunto de los proyectos es igual a 0,232; siendo igual a 0,306 y 0,224 al diferenciar entre URBAN y URBANA, respectivamente (sólo el primer valor es estadísticamente significativo para $p < 0,05$; ver tabla A1 en Anexo). Por tanto, informar sobre la diversidad, la multisectorialidad de los objetivos de un proyecto respecto a distintos sectores de política pública no informa, pues, necesariamente de la aplicación de una estrategia integral.

Este hecho se aprecia claramente al mostrar el lugar que ocupan los proyectos en el espacio

que delimitan los dos indicadores (Gráfico 3.3.). Puede apreciarse que en su gran mayoría se sitúan en el cuadrante inferior-derecha, que representa la situación recién mencionada: un *'policy style complejo'*, pero no integrado. Suponen el 93,7%, situándose el 6,3% en el cuadrante inferior-izquierdo, el modelo de *'integración focalizada'*. Estos porcentajes son iguales al 87,8% y 12,2% en el caso de los proyectos URBANA, en el caso de URBAN el 100% se sitúan en el espacio del modelo complejo.

Gráfico 3.3. Los *policy styles* de los proyectos URBAN y URBANA según sus niveles de densidad e integración.



Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

Así pues, los proyectos tienden a ser diversos en cuanto a sus aspiraciones, pero poco integrales en cuanto a su ejecución. O de otra forma, los proyectos se acercan al *policy frame* propuesto por la Unión Europea en cuanto a la diversidad de objetivos que supone la idea del desarrollo urbano sostenible, pero no en la aplicación de la estrategia integral que, según este *policy frame*, es necesaria para lograrlos. No suponen la aplicación de un nuevo *'integrated*

policy style' sino la conformación de un '*complex policy style*' en que se aplican diferentes *policy styles* ligados a políticas sectoriales y sus objetivos.

Estos resultados apuntarían, sobre todo, a la primera de las hipótesis planteadas, dada la concentración de casos -proyectos- en el modelo complejo (alta diversidad, pero baja integración). Debe considerarse que el propio marco normativo de estos proyectos induce ciertos niveles de diversidad pues deben diseñarse y ejecutarse actuaciones respecto a diferentes sectores de política pública, pero no se hace mención explícita a la integralidad como interrelación entre sectores de política pública. Como se ha comentado anteriormente, en buena medida la propia Unión Europea entendía (o si se prefiere, definía) como sinónimos 'diversidad' e 'integralidad', al menos en los periodos de programación que abarcan la ejecución de las convocatorias URBAN (1994-2006) (Comisión Europea, 2000; Comisión de las Comunidades Europeas, 1994; Commission of the European Communities, 1998). El 'método integral' consistía en la inclusión de actuaciones en los diversos sectores de política pública que establece cada convocatoria. Esto puede haber determinado que los proyectos no contasen con indicaciones concretas sobre cómo configurar una estrategia integral más allá de la pluralidad o diversidad requerida. Es a partir del periodo de programación 2017-2020 cuando se insiste explícitamente en la estrategia integral como interrelaciones entre diferentes objetivos sectoriales. En este sentido, el comentado Manual de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible, señala la importancia de que los proyectos indiquen claramente, las interacciones mutuas entre unos objetivos y otros, para facilitar la planificación de su aplicación, recomendando a las ciudades a elaborar 'planes de ejecución' (Fioretti et al., 2020). Cabría esperar, pues, que a partir del último periodo de programación sea más evidente la aplicación de la estrategia integral en los proyectos.

Además de este efecto de 'inducción institucional' derivado del grado de explicitación de la preferencia de implementación por el método integral en el *policy frame* de las iniciativas europeas, puede ser que los proyectos reflejen la denominada 'trampa de la complejidad' (nuestra segunda hipótesis). Como se argumentó en el capítulo anterior, un mayor número de sectores implicados, supone un mayor número de objetivos (y más diversidad), de instrumentos y actores involucrados, esto es una mayor complejidad que puede hacer más difícil la puesta en marcha de un proyecto, en general, y de la estrategia integral en el mismo, en particular. Por tanto, en cierto punto, un aumento de la diversidad puede

redundar en un menor grado de integración, lo que debería mostrarse mediante una relación curvilínea entre diversidad e integración. Esta pauta es la que parecen reflejar los proyectos analizados (ver Gráfico 3.3.). Para constatarlo hemos realizado dos tipos de análisis: (1) test no paramétricos sobre las diferencias en el nivel de integración (medias y medianas) según cuartiles de los niveles de diversidad de los proyectos, y (2) un análisis de regresión logística considerando el nivel de diversidad y su función cuadrática como variables independientes, y la integración como variable dependiente, pero agrupada en valores iguales a cero o superiores a cero (valores 0 y 1 respectivamente) dada su distribución (ver Gráfico 3.4).

Las tres pruebas no paramétricas aplicadas muestran que el nivel de integración es diferente según los cuartiles de diversidad de los proyectos, y siguiendo un patrón curvilíneo: alcanza niveles altos en los cuartiles segundo y tercero (medias iguales a 0,065 y 0,121), para descender en el cuarto (0,058). El mismo patrón aparece en los proyectos URBAN y en los proyectos URBANA, aunque entre los segundos las diferencias no son estadísticamente significativas (Tabla 3.2). Así pues, los análisis parecen apuntar a la tesis de la ‘trampa de la complejidad’: llegado a cierto nivel, un mayor grado de diversidad implica que se produzca un menor grado de integración.

Tabla 3.2. Niveles de integración según diversidad.

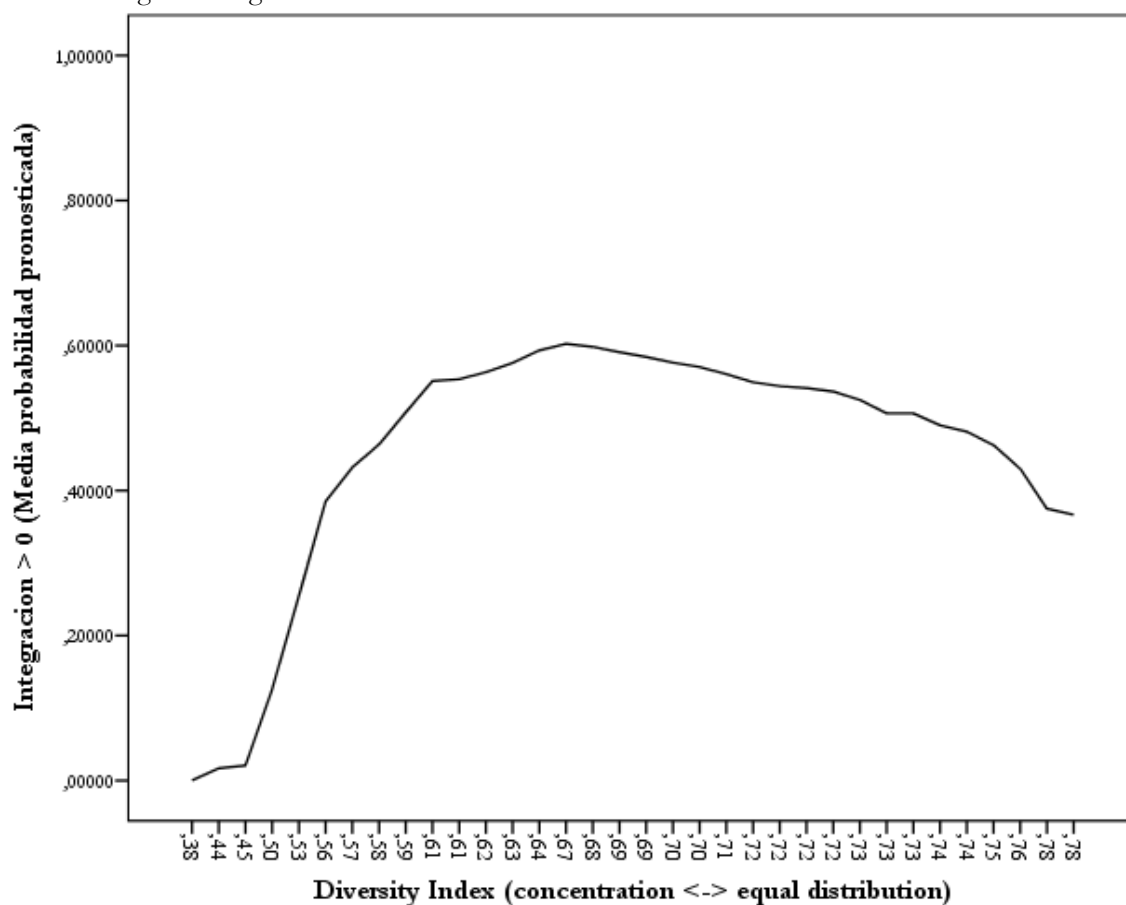
Test no paramétricos

		URBAN		URBANA		TOTAL	
		Media	Desv. Tip.	Media	Desv. Tip.	Media	Desv. Tip.
Diversidad	Baja	0,026	0,071	0,017	0,040	0,021	0,059
(cuartiles)	Media-baja	0,044	0,072	0,087	0,107	0,065	0,091
	Media-alta	0,159	0,145	0,073	0,121	0,121	0,139
	Alta	0,046	0,098	0,066	0,089	0,058	0,091
	Total	0,073	0,115	0,061	0,093	0,067	0,067
Test no		Valor	Sigf	Valor	Sigf	Valor	Sigf
paramétricos	Kruskal-Willis	9,14	0,027	3,657	0,301	9,292	0,026
	Mediana	7,782	0,051	2,487	0,323	9,189	0,029
	Jonckheer-Terpstra	1,048	0,065	1,401	0,161	2,178	0,029

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

El modelo de regresión logística parece confirmar lo anterior. Más concretamente, este modelo muestra la existencia de un patrón curvilíneo de carácter cuadrático: aunque la probabilidad de que el nivel de integración sea mayor a cero aumenta con el nivel de diversidad, este empieza a reducirse cuando aquella alcanza los niveles más altos (Gráfico 3.4). Ambos efectos son estadísticamente significativos, sin que el programa (URBAN o URBANA) suponga ninguna diferencia al respecto (ver tabla A2 en el Anexo)³⁰.

Gráfico 3.4. Diversidad e integración en proyectos URBAN y URBANA.
Modelo de regresión logística.



Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

³⁰ En el Anexo también se puede consultar la comparación entre el ajuste lineal y el ajuste cuadrático entre diversidad e integración.

3.4. Conclusiones

Más diversidad en cuanto a los sectores de política pública implicados en un proyecto de desarrollo urbano no presupone, necesariamente, un mayor grado de integración. Esta última supone la necesidad de aplicar -explícitamente- una estrategia que trate de crear interrelaciones y complementariedad entre tales sectores de política pública. El análisis de los proyectos de desarrollo urbano fomentados por la Unión Europea implementados en España entre 1994 y 2013 lo evidencian con cierta claridad. Los proyectos combinan objetivos de diferentes sectores de política pública que se acercan a la idea del desarrollo urbano sostenible en cuanto a la diversidad de objetivos a conseguir dada la realidad compleja de los problemas y retos urbanos ('enfoque holístico'), pero no se aprecia la aplicación de una estrategia integral, o cuando menos, los proyectos no han desarrollado procesos de complementariedad entre las actuaciones implementadas para el logro de los objetivos que establecieron ('enfoque integrado'). Se desarrollaron proyectos de desarrollo urbano sostenible en cuanto a la multisectorialidad de sus objetivos, pero en mucha menor medida supusieron la aplicación de una estrategia integral.

Se ha tratado de aportar dos mecanismos explicativos al respecto, uno de carácter más contingente ligado al *policy frame* de la dimensión urbana de la política de cohesión de la UE y otro de índole analítica relacionado con la idea de acción colectiva y sus costes. En el primer caso, se ha argumentado sobre la asimilación entre las ideas de diversidad e integración que subyacía al *policy frame* citado: la multisectorialidad de objetivos se tomaba como sinónimo de diversidad (pluralidad de objetivos) e integración (interrelación entre actuaciones), cuando se trata de dos elementos analíticamente diferentes. El primero no implica, necesariamente, el segundo. Los resultados parecen mostrar el efecto de esta 'inducción institucional' del *policy frame*: los proyectos son bastantes diversos, pues así lo reclamaba el *policy frame* y su concreción en sus respectivas convocatorias, pero poco integrales, cuestión sobre la que no existían indicaciones o reglas específicas, más allá de una mención genérica, y quizás, retórica, a la idea de integración.

El resultado de lo anterior es que la gran mayoría de los proyectos han desarrollado un *policy style* complejo, esto es, más diverso en sus objetivos, pero sin aplicar una estrategia integral. Así pues, a este respecto cabría señalar que el propio *policy frame* ha propiciado que la mayoría de los proyectos se concentren en el cuadrante inferior-derecha.

Los resultados también han mostrado que, aunque débil, existe relación entre diversidad e integración, o más concretamente, que ésta adopta una relación curvilínea de carácter cuadrático. Esta supone que llegado cierto nivel de diversidad, la integración deja de producirse o, si se prefiere, se produce en menor medida. El aumento en la complejidad que supone una mayor diversidad de objetivos y sectores involucrados implica mayores costes para la acción colectiva que subyace a la estrategia integral haciendo más difícil que ésta se produzca; en especial, si no existen mecanismos que la incentiven y garanticen durante el proceso de implementación. En buena medida, la información analizada parece mostrar, pues, la pauta que señala la propuesta sobre la trampa de la complejidad respecto a la integración que formulan Bolognesi et al. (2021).

Además de estas dos conclusiones de carácter sustantivo sobre la inducción institucional del *policy frame* de las políticas urbanas como *multi-level policy mixes* y la referida a los costes de acción conjunta que supone la estrategia integral, en este capítulo también se ha aportado una estrategia para el análisis de la diversidad y la integración como dos aspectos diferentes de las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integral. Se trata de aspectos diferentes que necesitan de conceptualizaciones y mediciones diferentes. Primero, la multisectorialidad implica diversidad de objetivos y la integración e interrelación entre ellos. Segundo, la multisectorialidad no es sinónimo de la amplitud o *scope* de una política respecto a diferentes sectores de política pública, no se trata de la existencia de diferentes objetivos, sino de la diversidad de los mismos. Y tercero, la integración supone analizar una red de relaciones entre actuaciones y, por tanto, requiere de una metodología y mediciones apropiadas al respecto. Aquí se ha propuesto la aplicación del análisis de redes y un indicador muy simple (la densidad), sin duda pueden realizarse análisis más detallados de las redes de implementación y sus diversos elementos (objetivos, *policy tools*, actores,...) para dar cuenta de la aplicación de la estrategia integral en las políticas públicas, en general, y en las urbanas, en particular.

Conclusiones generales

Desde inicio de los años noventa, diversas iniciativas promovidas desde la UE han puesto el énfasis en el enfoque integrado como la mejor propuesta de intervención política ante la complejidad de los problemas urbanos. Se reconoce que los problemas urbanos se encuentran interrelacionados entre sí y, por tanto, la respuesta a los mismos debe basarse en la integración de la acción desde diferentes ámbitos o sectores de política pública.

Uno de los objetivos de esta Tesis Doctoral ha sido proponer un marco conceptual y un sistema para el análisis empírico de la estrategia integral en el diseño e implementación de políticas urbanas a partir de los desarrollos teóricos existentes sobre esta estrategia. Tal y como se ha indicado, aunque se han realizado propuestas analíticas sobre sus dimensiones y principios, principalmente en la fase del diseño de políticas públicas (Candel & Biesbroek, 2016; Rogge & Reichardt, 2016), ha sido menor el avance sobre sistemas de medida que permitan realizar análisis comparativos (Schmidt & Sewerin, 2019; Trein et al., 2019) y, sobre todo, longitudinales (Bolognesi et al., 2021).

A través del análisis del diseño y de la implementación de los proyectos desarrollados en España en el marco de diferentes iniciativas europeas que proponen el enfoque integrado en su formulación, se ha podido analizar la adopción de la estrategia integral en ambas fases así como los posibles factores que pueden explicar su adopción.

El estudio de los proyectos urbanos desarrollados en distintos momentos del tiempo, ha permitido analizar la integración de políticas como un proceso que avanza gradualmente y a diferentes ritmos en sus diferentes dimensiones. Asimismo, ha permitido analizar el efecto de la experiencia previa en la integración política, y con ello, en su relación con el aprendizaje en políticas públicas. Ahora bien, el estudio comparativo realizado sobre el diseño de los proyectos desde las primeras iniciativas URBAN hasta EDUSI muestra que, en términos generales, progresivamente se aplica la estrategia integral, pero que esto se asocia más claramente con su contenido (dimensión sustantiva) y otros factores relacionados con las capacidades organizativas, que con la experiencia previa. Así pues, parece haberse dado un proceso de ‘aprendizaje colectivo’ en el que podría estar interviniendo otras iniciativas que tratan de difundir buenas prácticas como RIU o URBACT o el desarrollo de orientaciones o guías más adecuadas en las iniciativas más

recientes. Pero también cabe señalar que, por un lado, la estrategia integral aparece como respuesta al dilema de acción colectiva que supone una agenda de actuación que incluye objetivos de diferentes sectores de política pública: proyectos con un mayor grado de diversidad en su dimensión sustantiva (retos y objetivos) parecen relacionarse con un mayor grado de integración. Y por otro lado, que la estrategia integral se aplica, sobre todo, cuando las entidades cuentan con mayores capacidades organizativas, esto es, cuando disponen de experiencia, conocimientos y habilidades por las que enfrentar el dilema de acción colectiva señalado, mediante una acción conjunta entre diferentes sectores de política pública, esto es, el planteamiento -en el diseño- de una estrategia integral.

¿Qué muestra el análisis realizado respecto a la implementación?, ¿se produce integración entre las actuaciones durante su ejecución?, ¿qué nivel de integración muestran las redes de implementación de los proyectos? En general, los proyectos analizados de las iniciativas URBAN muestran un *policy style* ‘complejo’, esto es, una agenda de actuación diversa en cuanto a los objetivos de sus actuaciones, pero con un bajo nivel de integración. Así pues, la agenda parece corresponderse con la idea que del desarrollo urbano sostenible que subyace al *policy frame* desde el que se definen los proyectos, que interpreta la multisectorialidad de objetivos como sinónimo de diversidad (pluralidad de objetivos) e integración (interrelación entre actuaciones). De esta manera, se muestra el efecto de la ‘inducción institucional’ del *policy frame*. Ahora bien, el análisis de las redes de implementación muestra que la diversidad incentiva, pero no produce, necesariamente, la aplicación de la estrategia integral. Más bien cabría señalar que los mayores costes de la acción colectiva que subyace a la estrategia integral obstaculiza la aplicación de la estrategia integral, en línea con la tesis de la ‘trampa de la complejidad’.

En general, los análisis realizados muestran cierta diferencia entre la clara inclusión de la estrategia integral como preferencia de implementación en el *policy frame* del desarrollo e iniciativas urbanas, y su aplicación práctica en el diseño e implementación de los proyectos locales; al menos en el caso de los proyectos analizados en España desarrollados en el marco de la denominada dimensión urbana de la Política de Cohesión de la Unión Europea. Esto, junto a la importancia que el enfoque integrado ha adquirido en el desarrollo urbano en Europa, al que se dedica grandes inversiones, requiere, por tanto, atender a la mejora de su aplicación por parte de las entidades locales. Sistemas de evaluación, como el propuesto en esta tesis, que permite medir, de forma sistematizada y

comparada la integralidad en el diseño y la implementación, pueden convertirse en herramientas muy útiles para agentes que diseñan proyectos de desarrollo urbano, analistas que estudian este tipo de política pública, o para responsables de políticas, en el diseño y formulación de estrategias integrales así como para el seguimiento de su puesta en marcha, ya que permite configurar estrategias de acción conjunta atendiendo a los principios que, en su aplicación, mejorarán sus resultados. Evidentemente, se debe seguir mejorando la propia propuesta de medición, incluyendo, por ejemplo, otras dimensiones así como otros indicadores para cada dimensión. Asimismo, se debe continuar investigando en los factores explicativos que hacen que la integración de políticas funcione.

En general, se trata de contribuir a la mejora de la práctica política. Como afirman Lieu et al. (2018), se necesitan mayores esfuerzos para crear bucles de retroalimentación entre la investigación de políticas y el ciclo de elaboración de políticas, para pasar a las aplicaciones en el contexto del mundo real. O como indican Trein et al. (2019), se requiere una ‘fertilización cruzada’ entre la práctica y la investigación. Este trabajo ha pretendido realizar, aunque modesta, una contribución al respecto.

Bibliografía

- Adam, C., Steinebach, Y. & Knill, C. (2018). Neglected challenges to evidence-based policy-making: the problem of policy accumulation. *Policy Sciences*, 51(3), 269–290. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9318-4>
- Aguilar-Gallegos, N., Martínez-González, E. G., & Aguilar-Ávila, J. (2017). Análisis de redes sociales: Conceptos clave y cálculo de indicadores. Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo (UACH), Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM). Serie: Metodologías y herramientas para la investigación, Volumen 5
- Álvarez, A., & Roch, F. (2010). Regeneración Urbana Integrada en Europa. Documento de Síntesis (pp. 1–56). Instituto Universitario de Urbanística
- Aurich-Beerheide, P., Catalano, S.L., Graziano, P.R. & Zimmermann, K. (2015). Stakeholder participation and policy integration in local social and employment policies: Germany and Italy compared. *Journal of European Social Policy*, 25(4), 379–392. <https://doi.org/10.1177/0958928715594543>
- Bali, A.S., Howlett, M. & Ramesh, M. (2021). Unpacking policy portfolios: primary and secondary aspects of tool use in policy mixes. *Journal of Asian Public Policy*, 00(00), 1–17. <https://doi.org/10.1080/17516234.2021.1907653>
- Bennett, C.J. & Howlett, M. (1992). The lessons of learning : Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275–294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>
- Biesbroek, R. & Candel, J.J.L. (2020). Mechanisms for policy (dis) integration : explaining food policy and climate change adaptation policy in the Netherlands. *Policy Sciences*, 53(1), 61–84. <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09354-2>
- Bolognesi, T., Metz, F. & Nahrath, S. (2021). Institutional complexity traps in policy integration processes: a long-term perspective on Swiss flood risk management. *Policy Sciences*, 54(4), 911–941. Springer US. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09443-1>
- Bonet, J., Martí-Costa, M., Pybus, M., Vilchez, D., & Sánchez, J. (2009). Factors explicatius de la participació i la integralitat en les polítiques de regeneració. In M. Martí-Costa & M. Parés (Eds.), *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* (pp. 121–133). Escola d'Administració Pública de Catalunya i Direcció General de Participació Ciutadana. Generalitat de Catalunya
- Bornemann, B. (2016). Integrative Political Strategies-Conceptualizing and Analyzing a New Type of Policy Field. *European Policy Analysis*, 2(1), 168–195.

<https://doi.org/10.18278/epa.2.1.10>

- Briassoulis, H. (2004). Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How. *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies—Interlinkages and Policy Integration*, 1-30. Available in http://www.geocities.ws/policy_making/en/publicpolicy/environmental_policy.pdf
- Buchanan, R. (1992). Wicked Problems Thinking in Design. *Design Issues*, 8(2), 5–21
- Candel, J.J.L. & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- Candel, J.J.L. & Biesbroek, R. (2018). Policy integration in the EU governance of global food security. *Food Security*, 10(1). <https://doi.org/10.1007/s12571-017-0752-5>
- Candel, J.J.L. (2017). Holy Grail or inflated expectations? The success and failure of integrated policy strategies. *Policy Studies*, 38(6), 516-552. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1337090>
- Candel, J.J.L. (2019). The expediency of policy integration. *Policy Studies*, 42(4), 346-361 <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1634191>
- Carey, G. & Crammond, B. (2015). What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis. *International Journal of Public Administration*, 38(13–14), 1020–1029. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.982292>
- Casado-Asensio, J. & Steurer, R. (2013). Integrated strategies on sustainable development, climate change mitigation and adaptation in Western Europe: Communication rather than coordination. *Journal of Public Policy*, 34(3), 437–473. <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000287>
- Cejudo, G. M. & Michel, C. L. (2021). Instruments for Policy Integration: How Policy Mixes Work Together. *SAGE Open*, 11(3). <https://doi.org/10.1177/21582440211032161>
- Cejudo, G.M. & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestion y Politica Publica*, XXV, 3–31
- Cejudo, G.M. & Michel, C.L. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4) 745–767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- Cejudo, G.M. & Michel, C.L. (2021). Instruments for Policy Integration: How Policy Mixes Work Together. *SAGE Open*, 11(3). <https://doi.org/10.1177/21582440211032161>
- Churchman, C.W. (1967). Free for all. *Free for All. Management Science*, 14 (4), B-141-B-146.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1287/mnsc.14.4.B141>

Comisión de las Comunidades Europeas (1994). Iniciativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN). COM (94) 61 final. Bruselas, 02.03.1994

Comisión Europea (2000). Comunicación de la Comisión a los estados miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible URBAN II (2000/C 141/04). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 19.5.2000

Comisión Europea (2009). *Fomentar un desarrollo urbano sostenible en europa. Logros y oportunidades*. Comisión Europea, Dirección General de Política Regional. <https://doi.org/10.2776/34031>

Comisión Europea (2014). Desarrollo Urbano Sostenible Integrado. Política De Cohesión 2014-2020. *Ficha Informativa*. Available in https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf

Commission of the European Communities (1998). *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action, Communication from the Commission*. COM(1998) 605 final. Brussels, 28.10.1998

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), 5–46

de Gregorio Hurtado, S. (2010). El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid* (13), 39–59. <https://doi.org/10.24197/ciudades.13.2010.39-59>

de Gregorio-Hurtado, S. (2017). La Política Urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las EDUSI. *TRLA –Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente*, 18, 47-74. <https://doi.org/10.6092/2281-4574/5309>

de Gregorio-Hurtado, S. (2018). The EU urban policy in the period 2007-13: Lessons from the Spanish experience. *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), 212–230. <https://doi.org/10.1080/21681376.2018.1480903>

de Santiago, E. (2017). El pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 49(191), 151–161

Dirección General de Fondos Europeos e Instituto de Estudios Fiscales (2018). Evaluación de la selección de las estrategias de desarrollo urbano sostenible e integrado (DUSI).

Informe Final. Secretaría General de Programación y Evaluación. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Dorado-Rubín, M.J., Domínguez-González, A., Guerrero-Mayo, M.J., & Navarro, C.J. (2022). De la implementación al análisis de la lógica integral de la estrategia: las redes de implementación. En C.J. Navarro, M.J. Guerrero-Mayo & A. Domínguez-González (Eds.), *Estrategias Integrales para el Desarrollo Local Sostenible. Apuntes sobre innovación en la planificación, implementación y evaluación* (pp. 40–59). Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab Universidad Pablo de Olavide. https://doi.org/https://dx.doi.org/10.46661/rio.20221110_1

Dorado-Rubín, M.J., Guerrero-Mayo, M.J., & Navarro-Yáñez, C.J. (2021). Integrality in the design of urban development plans. Analysis of the initiatives promoted by the EU in Spain. *Land*, 10(10),1047. <https://doi.org/10.3390/land10101047>

DOUE (2007). Tratado de Lisboa por el que se modifican el tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. 17.12.2007. (2007/C 306/01). Diario Oficial de la Unión Europea

DOUE (2012). Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea. 26.10.2012. Diario Oficial de la Unión Europea

DOUE (2013). Reglamento (UE) N° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006. Diario Oficial de la Unión Europea

Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599–619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>

Eggenberger, M. & Partidário, M.R. (2000). Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), 201–207. <https://doi.org/10.3152/147154600781767448>

European Commission (2008). Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013). In *Working document of the Directorate-General for Regional Policy* (Issue November)

European Commission (2009). Promoting Sustainable Urban Development in Europe. European Commission, *Directorate-General for Regional and Urban Policy* <https://doi.org/10.2776/85168>

- European Commission (2016). *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Available in http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf <http://urbanagendaforthe.eu/>
- European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Castillo, J., Haarich, S. (2013). *Estudio sobre el "Desarrollo urbano sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014- 2020: directrices estratégicas y prioridades de inversión": informe final*, Oficina de Publicaciones. Available in <https://data.europa.eu/doi/10.2776/40263>
- European Commission. (2008). *Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013). In Working document of the Directorate-General for Regional Policy (Issue November)*
- Farinós-Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el Desarrollo Sostenible : Estado de la Cuestión y Agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46 (1), 11–32. <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>
- Fernández, A. (2019). La influencia de la Unión Europea en la innovación en política urbana nacional: el caso español (1991-2014). In C.J. Navarro, C.J., Parés. M., Martí-Costa, M., Díaz-Orueta, F., Walliser, A., Rodríguez-García, M.J., Vázquez-Aguado (Eds.) (pp. 97–108), *Innovación en Políticas Urbanas: perspectivas, metodologías y casos*. Icaria
- Fernández-García, M., Navarro, C.J. & Gómez-Ramírez, I. (2021). Evaluating territorial targets of European integrated urban policy. The URBAN and URBANA initiatives in Spain (1994–2013). *Land*, 10(9). <https://doi.org/10.3390/land10090956>
- Fioretti, C.; Pertoldi, M.; Busti, M. & Van Heerden, S. (2020). *Handbook of Sustainable Urban Development Strategies*. Commission, Joint Centre: European, Luxemburgo Publications Office of the European Union
- Graham, A. (2005). Pressman, Wildavsky and Bardach : Implementation in the public sector , past , present and future. *Canadian Public Administration*, 48, nº2, 268–273
- González, M. (2011). Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España. *Revista Española de Ciencia Política*, 27: 45-67.
- Gutiérrez-Palomero, A. (2008). El método URBAN y su difusión como principal valor añadido de la iniciativa comunitaria. En *Ciudades en (re)construcción: necesidades sociales, transformación y mejoras de barrios* (pp. 315–337). Colección_Estudios, Serie_Territorio, 5. Diputació Barcelona
- Gutiérrez-Palomero, A. (2010). La iniciativa comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una política urbana para la Unión Europea. *Papeles de Geografía*, 1(25003), 159–167
- Guyadeen, D. & Seasons, M. (2018). *Evaluation Theory and Practice: Comparing Program*

Evaluation and Evaluation in Planning. In *Journal of Planning Education and Research* Vol. 38, Issue 1, 98–110. SAGE Publications Inc. <https://doi.org/10.1177/0739456X16675930>

Harding, R. (1982). *Collective Action*, New York, RFF Press

Howlett, M. & del Rio, P. (2015). The parameters of policy portfolios: verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5), 1233–1245. <https://doi.org/10.1177/0263774X15610059>

Howlett, M. & Lejano, R.P. (2013). Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. *Administration and Society*, 45(3), 357–381. <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>

Howlett, M. & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’ *Policy and Society*, 26. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)

Howlett, M. & Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1 (2), 170–182. <https://doi.org/10.12924/pag2013.01020170>

Howlett, M. (2000). Managing the “hollow state”: Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43(4), 412–431. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x>

Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Routledge.

Howlett, M. (2019). Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design. *International Review of Public Policy*, 1(1), 27–45. <https://doi.org/10.4000/irpp.310>

Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’ *Policy and Society*, 26. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)

Howlett, M., Mukherjee, I. & Woo, J.J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291–311. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>

Howlett, M., Vince, J. & Del Río, P. (2017). Policy integration and multi-level governance: Dealing with the vertical dimension of policy mix designs. *Politics and Governance*, 5(2). <https://doi.org/10.17645/pag.v5i2.928>

- Jones, C., Hesterly, W.S., & Borgatti, S.P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4), 911–945. <https://doi.org/10.2307/259249>
- Keast, R. (2011). Joined-up governance in Australia: How the past can inform the future. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 221–231. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.549799>
- Kurze, K. & Lenschow, A. (2018). Horizontal policy coherence starts with problem definition: Unpacking the EU integrated energy-climate approach. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 329–338. <https://doi.org/10.1002/eet.1819>
- Lenschow, A., Bocquillon, P. & Carafa, L. (2018). Understanding coherence between policy spheres. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 323–328. <https://doi.org/10.1002/eet.1818>
- Lieu, J., Spyridaki, N. A., Alvarez-Tinoco, R., van der Gaast, W., Tuerk, A. & van Vliet, O. (2018). Evaluating consistency in environmental policy mixes through policy, stakeholder, and contextual interactions. *Sustainability (Switzerland)*, 10(6). <https://doi.org/10.3390/su10061896>
- Mairate, A. (2006). The ‘Added Value’ of European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40: 167–177
- Matesanz-Parellada, Á., & Hernández-Aja, A. (2018). Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas urbanas en los barrios vulnerables en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 82–99. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10488>
- May, P.J., Jochim, A. & Pump, B. (2010). Boundary-Spanning Policy Problems: Politics and Policymaking. *APSA 2010 Annual Meeting Paper*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1644291>
- May, P.J., Jones, B.D., Beem, B.E., Neff-Sharum, E.A. & Poague, M.K. (2005). Policy coherence and component-driven policymaking: Arctic policy in Canada and the United States. *Policy Studies Journal*, 33(1), 37–63. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00091.x>
- Meijers, E., & Stead, D. (2004). Policy integration : what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review. *2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environment Change: Greening of Policies - Interlinkages and Policy Integration, Berlin*, 1–15
- Moonen T. (2019). Cities and Functional Areas. Presentation for the ESPON event “The role of functional areas for territorial cohesion”, Iasi, 2019.

<https://www.espon.eu/iasi>

- Moyson, S., Scholten, P. & Weible, C.M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161–177. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>
- Mukherjee, I., Coban, M.K. & Bali, A.S. (2021). Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sciences*, 54(2), 243–268. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>
- Naldi, M., & Flamini, M. (2014). Correlation and Concordance between the CR₄ Index and the Herfindahl-Hirschman Index. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2502764>
- Namugumya, B.S., Candel, J.J.L., Talsma, E.F. & Termeer, C.J.A.M. (2020). A mechanisms-based explanation of nutrition policy (dis)integration processes in Uganda. *Food Policy*, 92. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2020.101878>
- Navarro, C.J. & Guerrero-Mayo, M.J. (2022). La planificación de las nuevas políticas de desarrollo urbano sostenible desde una perspectiva comparada: condiciones de partida y oportunidades de un nuevo *meta-policy-frame*, en C.J. Navarro, & M.J. Guerrero-Mayo (Eds.). *Nuevas políticas urbanas en Iberoamérica. Marcos institucionales, prácticas locales y calidad del diseño* (pp. 15-30). Tirant lo Blanch 2022
- Navarro, C.J. & Pastor-Seller, E. (2018): Regeneración e innovación en políticas de intervención en espacios urbanos. VII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS). (Zaragoza 4 y 5 de Octubre de 2018)
- Navarro, C.J. & Rodríguez-García, M.J. (2015). Models of local governing coalitions: City politics and policy effects in Spanish municipalities. *Urban Geography*, 36(8), 1149–1168. <https://doi.org/10.1080/02723638.2015.1034485>
- Navarro, C.J. & Rodríguez-García, M.J. (2020). Urban policies as multi-level policy mixes. The comparative urban portfolio analysis to study the strategies of integral urban development initiatives. *Cities*, 102(March), 102716. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102716>
- Navarro, C.J. (2020). Políticas de regeneración urbana en España en el marco de las iniciativas de la Unión Europea. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, Estratègies, Planejament*, 63, 68–81
- Navarro, C.J. (2021). The effectiveness of integral urban strategies: Policy theory and target scale. the european urban i initiative and employment. *Sustainability (Switzerland)*, 13(11). <https://doi.org/10.3390/su13116251>
- Navarro, C.J. (2022a). EU urban initiatives as integrated multi-level policy mixes. Policy

- levels, policy dimensions and the added value of local strategies from a comparative perspective. In C.J., Navarro, M.J., Rodríguez-García and M.J., Guerrero-Mayo (Eds.): *EU Integrated Urban Initiatives. Policy Learning and Quality of Life Impacts in Spain*. Palgrave
- Navarro, C.J. (2022b). Introducción. En C.J. Navarro, M.J. Guerrero-Mayo y A. Domínguez-González (Eds.), *Estrategias integrales para el Desarrollo Local Sostenible. Apuntes sobre innovación en la planificación, implementación y evaluación* (pp. 10–18). Centro de Sociología y Políticas Locales-The Urban Governance Lab Universidad Pablo de Olavide. https://doi.org/https://dx.doi.org/10.46661/rio.20221110_1
- Navarro, C.J., Rodríguez-García, M.J. & Guerrero-Mayo, M.J. (2020). Evaluating the Quality of Urban Development Plans Promoted by the European Union: The URBAN and URBANA Initiatives in Spain (1994–2013). *Social Indicators Research*, 149(1), 215–237. <https://doi.org/10.1007/s11205-019-02234-5>
- OECD (2019). Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press
- Ostrom, E. (1999). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- Parés, M. & Martí-Costa, M. (2009). Participació i integralitat en la regeneració urbana. En M. Martí-Costa y M. Parés (Eds.), *Llei de barris: cap a una política de regeneració urbana participada i integral?* (pp. 11–22). Escola d'Administració Pública de Catalunya i Direcció General de Participació Ciutadana. Generalitat de Catalunya
- Pastor-Seller, E., Guerrero-Mayo, M.J. & Navarro-Yáñez, C.J. (2020). La Estrategia Integral como innovación en políticas urbanas: diversidad, integralidad y aprendizaje. En C.J. Navarro, M.J. Rodríguez-García y M.J. Guerrero-Mayo (Eds.), *Lógica e Impactos de la Estrategia Integral en Políticas Urbanas. Análisis y evaluación de iniciativas promovidas por la Unión Europea en España (1994-2013)* (pp. 63–72). Icaria Editorial
- Peters, B.G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 0(0), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Post, S. (2004). Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action. In R. Feiock (Ed.). *Metropolitan Governance: Conflict Competition and Cooperation* (67–92). Washington D.C.: Georgetown University Press
- Pülzl, H. & Treib, O. (2007). Implementing public policy. In F. Fischer, G.J. Miller and M.S. Sideney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (CRC

- Press/, Issue February, pp. 89–108). <https://doi.org/10.4324/9781315093192-14>
- Rayner, J. & Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99–109. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.05.001>
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- RIU (2015). Orientaciones para la definición de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el periodo 2014-2020. Red de Iniciativas Urbanas. https://www.rediniciativasurbanas.es/recursos_riu/pagina-basica/recursos/20150803_orientacionesestrategiasintegradas2014202.pdf
- Rodríguez-Álvarez, J.M. (2005). La iniciativa comunitaria europea “Urban” y sus efectos en España. Actas del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Grupo de Trabajo 5, 218–229
- Rodríguez-García, M.J. & Navarro-Yáñez, C.J. (2022). Evaluating the design of integral urban regeneration plans: combining policy evaluability and plan quality approaches to analyse complex urban policies. *Town Planning Review*, 1–26. <https://doi.org/10.3828/tpr.2022.19>
- Rogge, K.S. & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45(8), 1620–1635. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.04.004>
- Roll, S., Moulton, S. & Sandfort, J. (2017). A comparative analysis of two streams of implementation research. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 3(1), 3–22. <https://doi.org/10.20899/jpna.3.1.3-22>
- Ross, A. & Dovers, S. (2008). Making the harder yards: Environmental policy integration in Australia: Research and evaluation. *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 245–260. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00585.x>
- Schmidt, T.S. & Sewerin, S. (2019). Measuring the temporal dynamics of policy mixes – An empirical analysis of renewable energy policy mixes’ balance and design features in nine countries. *Research Policy*, 48(10), 103557. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.03.012>
- Stead, D. & de Jong, M. (2006). Practical Guidance on Institutional Arrangements for Integrated Policy and Decision Making. United Nations Economic Commission for Europe. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.34429.00482>
- Stead, D. & Meijers, E. (2004). Policy integration in practice: some experiences of integrating transport, land-use planning and environmental policies in local

- government. *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies—Interlinkages and Policy Integration*. Available in http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/stead_meijers_f.pdf
- Stead, D. & Meijers, E. (2009). Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors. *Planning Theory and Practice*, 10(3), 317–332. <https://doi.org/10.1080/14649350903229752>
- Stevens, M.R. (2013). Evaluating the Quality of Official Community Plans in Southern British Columbia. *Journal of Planning Education and Research*, 33(4), 471–490. <https://doi.org/10.1177/0739456X13505649>
- Taeihagh, A., Givoni, M., & Bañares-Alcántara, R. (2013). Which policy first? A network-centric approach for the analysis and ranking of policy measures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 40(4), 595–616. <https://doi.org/10.1068/b38058>
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208–240). Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.007>
- Torenvlied, R. & Akkerman, A. (2004). Theory of ‘Soft’ Policy Implementation in Multilevel Systems with an Application to Social Partnership in the Netherlands.’ *Acta Politica*, 39(1), 31–58. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500046>
- Tosics, I. (2017). 19 Integrated territorial investment A missed opportunity? In J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, & T. Muravska (Eds.) (pp. 284–296), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. Routledge
- Tostes, M. & Motta, C. (2017). Enfoque de redes para la evaluación de políticas públicas: La articulación del Sector Agricultura y Riego frente al Cambio Climático en Perú. 6° Congreso Ibero-Americano de Investigación Cualitativa, 3, 627–636. http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_709.pdf
- Tosun, J. & Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6). <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239>
- Trein, P., Biesbroek, R., Bolognesi, T., Cejudo, G.M., Duffy, R., Hustedt, T. & Meyer, I. (2020). Policy Coordination and Integration: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 00, 1–5. <https://doi.org/10.1111/puar.13180>
- Trein, P., Meyer, I. & Maggetti, M. (2019). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332–349. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>
- Tribunal de Cuentas Europeo (2001). Informe especial N° 1/2001 sobre la iniciativa

comunitaria URBAN, acompañado de las respuestas de la Comisión (presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE) (2001/C 124/01) Diario Oficial de las Comunidades Europeas 25.4.2001

Underdal, A. (1980). Integrated marine policy. What? Why? How? *Marine Policy*, 4(3), 159–169. [https://doi.org/10.1016/0308-597X\(80\)90051-2](https://doi.org/10.1016/0308-597X(80)90051-2)

UN-Habitat (2017). *New Urban Agenda*. Available in www.habitat3.org

UN-Habitat, & OECD (2018). Global State of National Urban Policy. In *Global State of National Urban Policy* (United Nat). <https://doi.org/10.1787/9789264290747-en>

Unión Europea (2010). Reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Declaración de Toledo, 22 de junio de 2010. *Presidencia Española 2010*. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf

United Nations (2015). Policy integration in government in pursuit of the sustainable development goals. In *Report of the expert group meeting held on 28 and 29 January 2015 at United Nations Headquarters, New York* (Issue January, p. 33). Available in <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94443.pdf>

Ureta, C., Martín-Mariscal, A. & Mendoza Muro, M.S. (2018). Proyectos de regeneración urbana integral en España con financiación europea: Análisis de alcance territorial. *Colección Investigaciones IdPA_04*, 163–186

Van Bortel, G. (2009). Network governance in action: The case of Groningen complex decision-making in urban regeneration. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(2), 167–183. <https://doi.org/10.1007/s10901-009-9138-0>

Winkel, G. & Sotirov, M. (2016). Whose integration is this? European forest policy between the gospel of coordination, institutional competition, and a new spirit of integration. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(3). <https://doi.org/10.1068/c1356j>

Anexo

Tabla A.1. Diversidad e integración: distribuciones y relación entre ambas.

		URBAN	URBANA	TOTAL
Diversidad (1)	Media	0,611	0,645	0,629
	Desv. Tip.	0,082	0,103	0,094
	Mediana	0,618	0,688	0,625
	% = 0	0,0	0,0	0,0
	% < 0,5	0,0	12,2	6,3
Integración (1)	Media	0,073	0,061	0,067
	Desv. Tip.	0,155	0,093	0,104
	Mediana	0	0	0
	% = 0	55,3	56,1	55,7
	% < 0,5	100	100	100
Correlaciones (sifg.)	r	0,122 (0,467)	0,209 (0,189)	0,149 (0,189)
	Tau	0,227 (0,080)	0,176 (0,139)	0,174 (0,043)
	Rho	0,306 (0,062)	0,224 (0,159)	0,232 (0,039)

(1) Nota: las diferencias entre programas no son significativas

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

Tabla A.2. Diversidad e integración.*Modelos de regresión logística*

	Modelo 1			Modelo 2		
	B	Error estándar	Sig.	B	Error estándar	Sig.
Cte	-136,706	64,777	,035	-136,074	65,088	,037
Diversidad	-207,108	102,804	,044	-205,546	103,352	,047
Diversidad ** 2	337,042	163,426	,039	335,101	164,239	,041
Programa (URBANA)				-,164	,514	,750
Pseudo R2 Nagalkerke		0,196			0,198	

Categoría referencia: Programa: URBAN

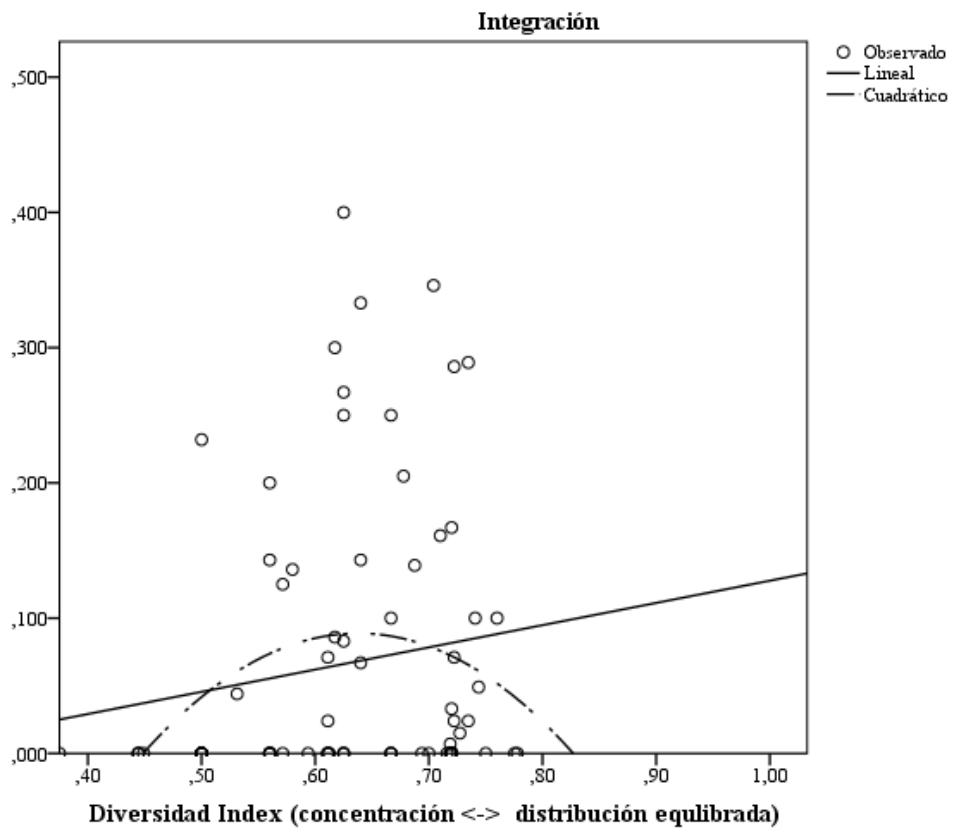
Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

Tabla A.3. Diversidad e integración: modelos lineal y cuadrático.

	Modelo lineal				Modelo cuadrático			
	B	ES	t	Sigf.	B	ES	t	Sigf.
Diversidad	,164	,124	1,326	,189	3,161	1,470	2,150	,035
Diversidad ** 2					-2,478	1,212	-2,045	,044
Constante	-,037	,079	-,465	,644	-,919	,438	-2,097	,039
R2	0,010				0,049			
ANOVA: F (Sigf.)	1,759 (0,189)				3,007 (0,055)			

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.

Gráfico A.1. Diversidad e integración: modelos lineal y cuadrático.



Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto URBAN-IMPACTS.