EL ENFOQUE INTEGRADO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA URBANA DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO DE LA INICIATIVA URBANA (2007-2013) EN ESPAÑA

Sonia De Gregorio Hurtado

Cómo citar este artículo: DE GREGORIO HURTADO, S. *El enfoque integrado y la participación en la política urbana de la Unión Europea. El caso de la iniciativa urbana (2007-2013) en España* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: ACE: Architecture, City and Environment, 14 (41): 35-60, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.14.41.6763> ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

THE INTEGRATED AND PARTICIPATIVE APPROACH IN THE URBAN POLICY OF THE EUROPEAN UNION. THE CASE OF THE INICIATIVA URBANA (2007-2013) IN SPAIN

Key words: Urban initiative; Integrated Approach; Participation; Europeanization; Cohesion Policy; Urban Regeneration

Structured abstract

Objective

At the beginning of the 1990s it is possible to identify the formalization of an international trend that aims to tackle the problems of urban decay through an integrated and participative approach. The URBAN Community Initiative, launched by the European Commission in 1994, adopted both aspects in its urban regeneration method. It was further developed under the second round of URBAN (called URBAN II -2000-2006). The literature has pointed out that through this methodology URBAN and URBAN II contributed importantly to introduce innovation in the practice of urban regeneration in Spain. This study analyses the adoption of the integrated and participative approach in the *Iniciativa Urbana (IU)*, the instrument that explicitly continued the path of URBAN under the Urban Policy of the EU in Spain in the period 2007-2013.

Methodology

Through a qualitative research methodology that analyzes a relevant number of primary sources, scientific literature on the topic, and 44 programmes of urban regeneration developed under the IU, the study reveals the importance of the launch and the design of this instrument to consolidate the introduction of the integrated and participative approaches in the country.

Conclusions

It allows understanding the level of adoption of both methodological aspects in the programmes of the IU, the fields in which relevant advancement has taken place, and those in which Spanish cities still find relevant limitations in a framework characterized by path dependence.

Originality

The study aims to provide knowledge and contribute to the (so far insufficient) academic reflection on a topic that will be crucial to define the instruments that will be operative in Spain under the urban dimension of the Cohesion Policy of the EU in the post 2020 period.

EL ENFOQUE INTEGRADO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA URBANA DE LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO DE LA INICIATIVA URBANA (2007-2013) EN ESPAÑA

DE GREGORIO HURTADO, Sonia ¹

Remisión inicial: 19-12-2018
Remisión final: 05-07-2019

Aceptación inicial: 03-05-2019
Aceptación definitiva: 15-07-2019

Palabras clave: Iniciativa Urbana; Enfoque Integrado; Participación; Europeización; Política de Cohesión; Regeneración Urbana

Resumen estructurado

Objetivo

Al iniciar los años 90 del siglo pasado se formaliza a nivel internacional una tendencia a abordar los problemas de degradación de las ciudades desde un enfoque integrado y que cuente con la participación de la comunidad local. Ambos aspectos quedaron incorporados como elementos metodológicos en la Iniciativa Comunitaria URBAN (1994-1999) de regeneración urbana, lanzada por la Comisión Europea en 1994, y en su continuadora URBAN II (2000-2006). En España ambas contribuyeron a introducir innovación en la práctica de la regeneración urbana. Este trabajo analiza la incorporación del enfoque integrado y la participación en la Iniciativa Urbana (IU), el instrumento continuador de URBAN durante el periodo 2007-2013 en el marco de la Política Urbana de la UE en el país.

Metodología

A través de una metodología cualitativa que revisa y analiza un número relevante de fuentes primarias, literatura científica, y 44 programas desarrollados dentro de la IU, el estudio revela la importancia del lanzamiento y formalización de este instrumento para avanzar en la introducción del enfoque integrado y de participación en la regeneración urbana.

Conclusiones

Se profundiza hasta un nivel de análisis que permite entender el grado de integración de los enfoques objeto de estudio en el diseño de la IU y en sus programas, permitiendo identificar los ámbitos en los que se ha avanzado y aquellos en los que todavía se encuentran limitaciones.

Originalidad

El trabajo se propone proporcionar conocimiento y contribuir a la (insuficiente) reflexión académica sobre un tema que será clave para definir los instrumentos que operarán en España dentro de la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la UE en el periodo 2021-2027, donde el enfoque integrado y la participación seguirán siendo elementos fundamentales.

¹ Dra. Arquitecta. Profesora Ayudante Doctora. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid. Correo electrónico: sonia.degregorio@upm.es

1. Introducción

En 1994 empezó a desarrollarse en los países integrados en la Comunidad Económica Europea (CEE)² la Iniciativa Comunitaria URBAN, un instrumento lanzado por la Comisión Europea (CE) con el fin de actuar sobre la concentración de los problemas sociales, ambientales, físicos, y económicos en las ciudades comunitarias (Dukes, 2008). Su lanzamiento estaba también orientado de manera importante a producir un aprendizaje a través de un enfoque de “*policy learning*” que permitiera transferir buenas prácticas y generar nuevo conocimiento (Atkinson y Waliser, 2013). En efecto, a través de URBAN la CE tenía el objetivo de introducir en los Estados miembros un modo innovador de afrontar la degradación urbana, al considerar que los problemas urbanos debían tratarse de manera integrada, teniendo en cuenta las dimensiones ambiental, física, social y económica de la degradación y contando con la participación de la comunidad local (Comisión Europea, 1994). Este enfoque estaba ya presente en el Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano de la Comisión Europea, publicado en 1990³ y en sintonía con la Carta de Aalborg de 1994, un documento aprobado en la Conferencia Europea sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles, celebrada significativamente bajo el patrocinio de la CE, que marcó el inicio de la Campaña Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Esta última se creó para prestar apoyo a las ciudades comunitarias que asumieran el proceso de elaboración de su Agenda 21 Local en pro de la sostenibilidad local. La Agenda 21 Local constituía, a su vez, un instrumento acordado internacionalmente en el marco de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (Cumbre de la Tierra) celebrada en Río de Janeiro en 1992, a través de la cual los gobiernos locales se habían comprometido a orientar sus políticas urbanas hacia el desarrollo sostenible asumiendo un enfoque integrado y propiciando la participación local. Este marco general pone de relieve como la reflexión política sobre el desarrollo urbano a nivel internacional, y en particular en la CEE, convergió en ese momento hacia el enfoque integrado y la participación en la acción de lucha contra la degradación urbana al finalizar los años 80 e iniciar los años 90, formalizándose a través de diferentes instrumentos con el fin de dar respuesta a las problemáticas que los enfoques sectoriales y que excluían a la comunidad local no conseguían resolver. Autores como Roberts y Sykes (2000) sitúan en ese periodo y en esas preocupaciones el paso de lo que denominan “urban renewal” (“un proceso en el que predomina el cambio físico” (Couch, 1990:2)), a la regeneración urbana, caracterizada por un enfoque más comprensivo (que incluye también la transformación del área existente desde medidas sociales, económicas y de transformación de la gobernanza) y que se caracteriza por la participación de los actores relevantes en el proceso de transformación. Esto último estaba relacionado también con el giro hacia la participación de la comunidad local en los años 90 (Atkinson y Zimmerman, 2018). En el marco de ese cambio de visión, en ese periodo, Reino Unido, uno de los primeros estados miembros (EM) de la CEE en afrontar distintas dimensiones de la degradación urbana a través de políticas específicas⁴, inició un cambio en su forma de abordarla. Las razones del mismo se apuntaron en documentos como el informe *Urban Regeneration and Economic Development* de 1989 y el Libro Blanco de 1990 *People in Cities*, dando lugar a una reflexión cuyo resultado derivó entre otras cosas en *City Challenge*, un instrumento de regeneración urbana lanzado en

² La CEE pasaría a llamarse Unión Europea (EU) el 1 de noviembre de 1993, en virtud del Tratado de Maastricht.

³ Donde se afirmaba que “la necesidad de un planteamiento integrado en relación con el medio ambiente urbano ya se subraya en el cuarto programa de medio ambiente (1987-1992)” de la UE (Comisión Europea, 1990: 2).

⁴ Su comienzo se puede fechar en 1968 con el *Urban Programme*.

1991. City Challenge se diferenci3 de instrumentos anteriores en aspectos que se3alan tambi3n la convergencia hacia el enfoque integrado en la regeneraci3n urbana, en el marco de la elaboraci3n de estrategias acordadas entre las autoridades locales y la comunidad local. Este instrumento propici3 un cambio de concepci3n de la actuaci3n en las 3reas degradadas en Reino Unido, al entender que la regeneraci3n ten3a que integrar tambi3n cuestiones sociales e involucrar a las personas que viv3an y trabajaban en el 3rea de intervenci3n (Hambleton, 1993). Fue precisamente en la l3nea propuesta por City Challenge donde se situ3 la Iniciativa Comunitaria URBAN mencionada m3s arriba (De Gregorio Hurtado, 2012). La misma se desarroll3 en 15 estados de la Uni3n, derivando en una experiencia que ha sido reconocida como positiva por un n3mero relevante de estudios que desde la Academia han abordado su an3lisis en t3rminos de contribuci3n y limitaciones (por ejemplo: (Tofarides, 2000; 2003) en el caso de Reino Unido y Francia; (Campagna, 2002; Gelli y Tedesco, 2001; Pasqui y Valsecchi, 2002) en el caso de Italia, (Reiter, 2008) en el caso de Francia y Alemania, (Garc3a Ja3n, 1998; Rodr3guez 3lvarez, 2005; Guti3rrez Palomero, 2009; De Gregorio Hurtado, 2009; 2017) en el caso de Espa3a), as3 como por parte de entes institucionales de la Uni3n y los Estados (por ejemplo: (Comisi3n Europea, 2006, 2009), (Parlamento Europeo, 2009), (Reuni3n Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la Uni3n Europea, 2009), (Ministero dei Lavori Pubblici, 2000), (Ministerio de Econom3a y Hacienda, 2007). Los documentos derivados de las instituciones comunitarias han puesto de manifiesto la contribuci3n de URBAN al *Urban Acquis*⁵ de la UE, mientras que la contribuci3n acad3mica se ha centrado en entender su contribuci3n a las pol3ticas urbanas en los distintos pa3ses (Europeizaci3n), estando entre sus principales aportaciones la introducci3n de una visi3n de la regeneraci3n urbana que ha transformado esta pr3ctica en los 3mbitos nacionales, sobre todo en aquellos que, como Espa3a, no se hab3an dotado con anterioridad de un marco de regeneraci3n a nivel de pa3s (Carpenter, 2013)⁶. La evaluaci3n de URBAN y la literatura tambi3n han evidenciado los problemas que las ciudades han encontrado para implementar la visi3n de regeneraci3n urbana propuesta por esta Iniciativa, sobre todo en t3rminos de implementaci3n de su visi3n integrada, de participaci3n y de gobernanza multinivel colaborativa (Tofarides, 2003; GHK, 2003; De Gregorio Hurtado, 2012).

En el momento en el que la Comisi3n Europea lanz3 URBAN, en el marco espa3ol el enfoque integrado en la actuaci3n sobre la ciudad consolidada empez3 a ser introducido por te3ricos y urbanistas. En gran medida tuvo que ver con el inter3s con el que se hab3a seguido la Cumbre de la Tierra de 1992 y sus resultados desde una parte de la disciplina urban3stica, pero tambi3n desde otros 3mbitos como la ecolog3a. Esto contribuy3 a la configuraci3n de una mirada cr3tica hacia la sectorialidad con la que se ven3a actuando en el 3mbito local a la hora de abordar la degradaci3n urbana. Tambi3n en esos a3os (primera mitad de los a3os noventa) se pon3a de manifiesto la dificultad de llevar a cabo procesos de participaci3n en el marco de las actuaciones urbanas, se3alando un retroceso respecto a los primeros a3os de la Democracia y

⁵ Conjunto de principios compartidos por las instituciones comunitarias y los Estados que gu3an la actuaci3n en torno al desarrollo urbano sostenible. Ha sido definido por (Atkinson, 2019: 2) como "la construcci3n de una metodolog3a de intervenci3n, (...) un cuerpo de conocimiento y ejemplos para la acci3n (en la forma de buenas pr3cticas)". Est3 integrado, entre otros documentos, por la Carta de Leipzig de 2007 (Reuni3n Informal de Ministros de desarrollo urbano de la UE, 2007) y la Declaraci3n de Toledo de 2010 (Reuni3n Informal de Ministros de desarrollo urbano de la UE, 2010). Tambi3n se nutre de la experiencia que las instituciones de la UE y los distintos pa3ses desarrollan al implementar los instrumentos de la dimensi3n urbana de la pol3tica comunitaria.

⁶ Dando lugar a programas de regeneraci3n de escala nacional en algunos pa3ses (por ejemplo: los *Contratti di quartiere* en Italia; los programas Polis y Polis XXI en Portugal).

subrayando la importancia de buscar caminos que permitieran cambiar esa tendencia (Urrutia, 1992; Borja, 2001). La situación que caracterizaba en aquel momento la actuación en el medio urbano degradado puede entenderse en base a la explicitada por el Primer Catálogo Español de buenas prácticas (MOPTMA, 1996), ya que analizaba experiencias del momento y recogía las conclusiones de los trabajos del Comité Habitat II España en relación a distintos temas. En la parte sobre sostenibilidad y políticas urbanas y locales se describía que en la primera mitad de la década se estaba observando la formulación de “estrategias urbanas integradas (...) en las que se evidencia una sensibilidad generalizada en los poderes locales hacia la problemática urbanística y sociocultural de las ciudades”. Sin embargo, también apuntaba que en estas la percepción medioambiental todavía no superaba en muchos casos los aspectos físicos y paisajísticos más superficiales, “quedando relegados los aspectos más sustantivos relacionados con la sostenibilidad local” (ibíd.). El documento también mencionaba que se detectaba una “insuficiente innovación cultural e instrumental de los patrones de intervención en las ciudades” (ibíd.).

En ese contexto general, en 1994 empezó a operar la mencionada Iniciativa Comunitaria URBAN en el país, en el marco de la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la UE, a través de programas de regeneración basados en lo que años después se denominaría “método URBAN” (Comisión Europea, 2003) o “enfoque URBAN” (Atkinson, 2014: 6), un método de regeneración urbana basado en un enfoque integrado, participativo, estratégico, potenciador de la innovación y area-based (De Gregorio Hurtado, 2012). Este instrumento operó hasta 2006 a través de dos convocatorias sucesivas: URBAN (1994-1999) y URBAN II (2000-2006) que desarrollaron 39 programas de regeneración urbana en 40 ciudades. Su estudio por parte de distintos autores (García Jaén, 1998; Rodríguez Álvarez, 2005; Gutiérrez Palomero, 2009; y De Gregorio Hurtado, 2012) pone de manifiesto la importante influencia que ha ejercido en la práctica de la regeneración urbana en el país. Esto se ha reconocido también desde literatura menos específica y desde la Administración General del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a). El trabajo de los autores mencionados pone de relieve las limitaciones de los programas de regeneración urbana implementados dentro de la Iniciativa Comunitaria URBAN, que se explica desde el escenario expuesto más arriba por la inercia al cambio y la complejidad que introdujo en las administraciones locales la aplicación de una metodología de actuación con importantes novedades. El enfoque integrado y la participación emergen como dos aspectos que introdujeron innovación, pero también dos dimensiones que quedaron limitadas de manera importante dentro de los programas (De Gregorio Hurtado, 2012).

Aun teniendo en cuenta esta cuestión, la modesta cuantía económica con que estuvieron dotadas y el limitado número de programas desarrollado pone de manifiesto que las dos fases de URBAN han ejercido un efecto transformador en el contexto español. Sus efectos han sido de diferente índole, pero cabe destacar el gran interés por el tema de la regeneración que este instrumento consiguió despertar entre las ciudades españolas (no sólo entre las participantes), la visibilidad que dio al tema de la regeneración urbana, que hasta entonces había quedado fuera de la agenda política del Gobierno⁷, y su capacidad de actuar como referencia explícita

⁷ Con la excepción de su consideración en el Plan Director de Infraestructuras -PDI- (1993) a través de su Política de Ciudades, que operó sólo hasta 1996.

de nuevos instrumentos de regeneración lanzados a nivel autonómico ⁸ y nacional ⁹. Además, se puede afirmar que la Iniciativa Comunitaria URBAN ha sido, junto con la Agenda 21 Local, un instrumento determinante en potenciar la atención de los ayuntamientos y otros actores locales hacia el desarrollo urbano integrado y participado.

URBAN II llegó a su fin en 2006. En el nuevo periodo de la Política de Cohesión de la UE 2007-2013 la dimensión urbana se transversalizó en los Programas Operativos de los diferentes países y sus regiones. Sin embargo, el reconocimiento de su aportación llevó a la introducción en el Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de un artículo que permitía a los estados destinar financiación al desarrollo de programas de regeneración urbana que fueran sus claros continuadores (Artículo 8). España fue uno de los pocos países que decidieron hacer uso del artículo mencionado, dando lugar a la Iniciativa Urbana (IU), que se desarrollaría entre 2007 y 2013.

Este trabajo profundiza en la IU, con el objetivo de analizar cómo se plasmó, y en qué modo dio continuidad a la contribución de la experiencia de URBAN, poniendo el foco en entender cómo se llevó a cabo la participación de la comunidad local y la aplicación del enfoque integrado en el diseño del instrumento, y en los programas¹⁰ que fueron seleccionados para formar parte del mismo.

Se considera que el tema de estudio es pertinente, ya que aborda preguntas clave sobre la capacidad transformadora de la política urbana de la UE en el país en relación a dos aspectos que se siguen entendiendo como centrales para avanzar en el desarrollo urbano sostenible (Campos-Sánchez et al., 2018) tanto en el marco internacional (están asumidos en la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas de 2016), el contexto de la UE (también asumidos en el *Urban Acquis* de la UE), y el marco nacional (asimismo, presentes en la Agenda Urbana Española aprobada en 2019). En relación al marco comunitario es de interés señalar también que ambos aspectos han sido revalidados, estando presentes en el proceso de construcción de la Agenda Urbana para la UE al haber sido reconocidos en el Pacto de Ámsterdam¹¹ (Atkinson y Zimmerman, 2018). En el marco español se consideran centrales en las EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado) que en la actualidad están implementando la dimensión urbana de la Política de Cohesión, y que hasta cierto punto se pueden considerar continuadoras de la IU. Por otro lado, el estudio puede aportar un conocimiento de utilidad a la investigación académica sobre la europeización de la política urbana de los Estados miembros de la UE (Dukes 2008; Carpenter, 2013; Tortola, 2016), así como a la reflexión sobre la formalización de la dimensión urbana de la Política de Cohesión de la UE para el periodo 2021-27.

⁸ Ley de Barrios de Cataluña de 2004, Ley de Barrios de Rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears de 2009, Programa vasco Izartu de 2001, o Ley de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura de 2010 (De Gregorio Hurtado, 2012).

⁹ En particular el Área de Regeneración Urbana -ARU- del Plan Nacional de Vivienda 2005-2008.

¹⁰ La investigación ha analizado 44 de los 46 programas desarrollados, ya que no se ha podido acceder a los programas de Ceuta y Melilla.

¹¹ El Pacto de Ámsterdam es el documento que ha fijado el camino a seguir para construir la Agenda Urbana para la Unión Europea.

El trabajo se ha estructurado de la siguiente manera: la parte segunda describe la metodología, la parte tercera aborda el marco político de la UE y su inserción en la política urbana en España en el periodo de estudio, la parte cuarta desarrolla el análisis del lanzamiento y la convocatoria de la IU, focalizando en la adopción del enfoque integrado y de participación, mientras que la parte quinta profundiza en cómo estos aspectos quedaron plasmados en los 44 programas de la IU analizados. Por último, se desarrollan un conjunto de conclusiones.

2. Metodología

Este trabajo tiene como objetivo analizar el desarrollo de la Iniciativa Urbana –IU– el instrumento más explícito de la dimensión urbana de la Política de Cohesión implementado en España en el periodo 2007-2013, con el fin de entender cómo se introdujo y plasmó en la misma el enfoque integrado y la participación de la comunidad local, tanto en el diseño del instrumento por parte de la Administración General del Estado, como en su desarrollo a través de los programas de regeneración urbana propuestos por las ciudades que accedieron a sus dos convocatorias.

Como punto de partida para el diseño de la metodología se consideró necesario llevar a cabo una revisión de lo que se considera “enfoque integrado” y “participación” en el marco de la política urbana de la UE, ya que se trata de dos conceptos amplios y sobre los que hay diferentes interpretaciones. Los presupuestos en los que se basa la dimensión urbana de la política comunitaria están presentes principalmente en: i) los documentos institucionales, publicados por diferentes actores de gran relevancia (la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, la Reunión de Ministros de Desarrollo Urbano, etc.); ii) las convocatorias de los instrumentos más explícitos de la política urbana de la UE (URBAN, URBAN II, URBACT, las Acciones Urbanas Innovadoras, las líneas guía para el desarrollo de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado –EDUSI– en el periodo 2014-2020 (Comisión Europea, 2016), etc.); y iii) el *Urban Acquis* comunitario resultante de todo lo anterior (ver Introducción y nota al pie número 4). Al ser la Iniciativa Urbana un instrumento lanzado en el marco de la dimensión urbana de la Política de Cohesión para el periodo 2007-2013, se consideró coherente centrar la atención de esta parte del análisis en los documentos y el marco de financiación que establecieron las líneas guía de actuación durante el mismo. Desde este punto de vista, la revisión de las fuentes primarias permitió identificar como especialmente relevantes para el fin de este estudio los siguientes documentos:

- 2004. Documento de la Presidencia Holandesa de la Unión Europea donde se define el Urban Acquis comunitario. Como se ha mencionado, este último consiste en un conjunto de principios comunes en el ámbito de la política urbana, derivados de la experiencia de la UE y los Estados en relación a este tema. Los Ministros de desarrollo urbano de la UE, señalaban en dicho documento que el Urban Acquis era la base para un enfoque más coherente hacia la política urbana y animaban a los actores relevantes de los distintos países a asumirlo y aplicarlo.
- 2006. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Política de Cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones (Comisión Europea, 2006). Este documento establecía las directrices comunitarias de la Política de Cohesión respecto al tema urbano para el periodo 2007-2013.

- 2006. Regulación del FEDER para el periodo 2007-2013¹²¹³.
- 2007. Carta de Leipzig (Reunión Informal de Ministros de desarrollo urbano de la UE, 2007). Sobre este documento se da más información en el párrafo siguiente

Todos los documentos mencionados fueron revisados y analizados. La Carta de Leipzig recibió especial atención dentro de este estudio, al identificarse a lo largo del mismo el reconocimiento por parte de la autoridad de gestión de la IU (Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda) que este documento se había tenido muy en cuenta a la hora de dar forma a la IU (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a). Además se trata de un documento que “establece la base de los principios comunes y las estrategias relacionadas con el desarrollo urbano, y que ha sido reconocido por muchos autores como un paso importante para afrontar los desafíos urbanos de Europa, al establecer la relación entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales de la regeneración”¹⁴ (Carpenter, 2011: 88).

El desarrollo urbano integrado es definido en la Carta de Leipzig como: “*un proceso en el que los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas claves de la política urbana se coordinan. La implicación de los actores económicos, otros actores, y la ciudadanía es esencial*”¹⁵. Esta definición establece tres cuestiones relevantes de cara al análisis que propone este trabajo: a) la necesidad de que haya coordinación entre las diferentes áreas de actuación sectorial que implementan los programas; b) la necesidad de actuar tanto en la dimensión espacial, como en las otras dimensiones del desarrollo urbano sostenible (se denominan en esta definición “aspectos sectoriales”); c) la participación de los actores relevantes en el proceso de regeneración se entiende como parte sustancial del enfoque integrado, una cuestión que está presente también en las otras fuentes primarias producidas en el contexto de la política urbana de la UE revisadas y analizadas por este trabajo. En particular, la Comisión Europea señalaba esta cuestión en su Comunicación de 2006, donde establecía un apartado específico para definir el enfoque integrado del desarrollo urbano sostenible (ibíd.: 13), mencionando que está basado en la “*movilización de numerosos socios con competencias diferentes*”. Esta visión liga de manera clara la participación al enfoque integrado, de manera que se podría decir que aquella se entiende como una dimensión necesaria de este último. Así pues, este es el enfoque que se adopta en el análisis de la IU realizado por este trabajo.

Una vez establecido el marco para el análisis se operó a través de los siguientes pasos:

- Estudio del contexto de política en el marco de la UE que hizo posible y caracterizó el lanzamiento de la IU en España. El mismo se ha desarrollado en base al análisis de documentos oficiales de la UE y la revisión de la literatura sobre el tema. También fue clave para obtener la información sobre el proceso objeto de estudio, teniendo en cuenta que

¹² Regulación EC 1080/2006 del FEDER.

¹³ En relación al tema urbano, este documento señalaba 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*” (Regulación EC 1080/2006 del FEDER: L2010/6). Esta circunstancia pone en evidencia la importancia que tanto el enfoque integrado y participado seguían teniendo también desde las posibilidades de cofinanciación que ofrecía la Política de Cohesión a través del FEDER. Se considera que la misma refuerza la pertinencia del enfoque adoptado por este trabajo para analizar la IU.

¹⁴ Traducción del original en inglés.

¹⁵ Traducción del original en inglés.

todavía no hay apenas literatura sobre el mismo, la asistencia a los Plenos de la Red de Iniciativas Urbanas donde la autoridad de gestión de la IU y otros entes relevantes informaron y reflexionaron sobre su funcionamiento entre los años 2012 y 2015¹⁶. La asistencia a estos actos permitió entender y conocer el proceso de política pública que se estaba desarrollando. La misma permitió acceder a la información oral y gráfica de las presentaciones hechas por los ponentes, y la información discursiva obtenida a través de conversaciones con técnicos de la autoridad de gestión de la IU y otros actores relevantes.

- Análisis del contexto de política nacional en el que se lanzó la IU y del proceso de diseño de la misma. Esta parte se ha desarrollado en base al análisis de documentos emanados del Ministerio de Economía y Hacienda y otros actores relevantes, y la revisión de la literatura, y se ha completado con consultas a técnicos de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de dos reuniones específicamente orientadas a obtener información que no se había podido encontrar por otros medios (ver agradecimientos al final).
- Análisis de los programas de la IU. Esta se desarrolló principalmente a través del estudio de las propuestas elaboradas por las ciudades para acceder a las dos convocatorias de este instrumento¹⁷. También se revisaron los documentos existentes en la web de la Red de Iniciativas Urbanas sobre el tema, y la literatura científica. Aunque se trata de una cuestión poco abordada desde el ámbito académico, se ha tenido en cuenta el trabajo de los autores que se han ocupado de la misma (De Gregorio Hurtado, 2017^a; 2017b).

El hecho de basar el análisis de la IU en las propuestas de las ciudades presenta la limitación de excluir los resultados concretos de los programas. Sin embargo, se considera que esta circunstancia no resta solidez a los resultados que se exponen más adelante, ya que en el documento de propuesta las ciudades dejan plasmados su estrategia y objetivos en relación a la integración del enfoque integrado y participado. Más aún, estos componentes de la estrategia aparecen en su máxima expresión en el documento de propuesta, al no estar mermados todavía por la problemática que las ciudades encuentran cuando llevan a la realidad las estrategias que proponen. En el marco del análisis de URBAN y URBAN II (De Gregorio Hurtado, 2012) se detectó que en muchas ocasiones las ciudades tuvieron incluso que cambiar o eliminar medidas propuestas en sus documentos de propuesta al encontrarse con dificultades insalvables para implementarlas. En el análisis también se han tenido en cuenta aquellos aspectos relevantes del discurso asumido por las ciudades en sus propuestas de actuación (a través de un ejercicio de análisis del discurso). Se considera, por tanto, que el estudio de los documentos de propuesta es coherente con el objetivo de este análisis y ha permitido alcanzarlo.

En base a lo mencionado más arriba en relación al marco de análisis, para estudiar los programas se puso el foco en entender cómo las ciudades que entraron en las dos convocatorias de la IU (excepto Ceuta y Melilla) propusieron introducir el enfoque integrado y la participación en las estrategias que propusieron. Para ello, la operacionalización de los conceptos (Corbetta, 2003) de “enfoque integrado” y de “participación” en el marco de programas de regeneración urbana integrada de la Unión Europea ha permitido identificar

¹⁶ Estos actos tuvieron lugar en las siguientes fechas: 17/01/2012; 22/02/2013; 15/07/2014; 06/10/2015.

¹⁷ Se han analizado 44 programas de los 46 aprobados. Por causas ajenas a la investigación no se ha podido acceder a los documentos relativos a los programas de Ceuta y Melilla.

los siguientes criterios de análisis (o categorías analíticas) en los que es necesario profundizar para entender cómo se ha formalizado cada uno de ellos en las 44 estrategias desarrolladas dentro de la Iniciativa Urbana que son objeto de este estudio:

a) Enfoque integrado:

- Las áreas sectoriales donde proponían actuar los programas.
- Coordinación entre las medidas que se proponían en las diferentes áreas.
- Coordinación entre las áreas de gobierno responsables de esas áreas sectoriales en cada ayuntamiento.
- Si la participación fue considerada una dimensión que formaba parte del enfoque integrado.

b) Enfoque de participación:

- Cómo se llevó a cabo la participación para el desarrollo de la estrategia.
- Cómo se proponía llevar a cabo la participación durante la vida del programa.

Esta fase del trabajo ha requerido analizar los 44 programas de la IU abordados por este estudio. Una vez llevado a cabo dicho análisis, se llevó a cabo la sistematización de la información obtenida, con el fin de llegar a una imagen de conjunto de la IU en relación a los criterios de análisis. Para ello, además de caracterizar el enfoque integrado y de participación asumidos de manera general en este instrumento, se establecieron conexiones con los cambios y mejoras introducidos en el mismo a través del diseño de su convocatoria. Todo ello ha permitido llegar a un conjunto de conclusiones que se describen al final de este trabajo.

3. La política urbana de la UE al iniciar el periodo 2007-2013 de la Política de Cohesión y su trasposición al marco nacional

En el periodo 2007-2013 de la Política de Cohesión de la UE el tema urbano ganó en importancia (Comisión Europea, 2010). Este hecho estaba en línea con la mayor atención que había ido recibiendo durante el periodo anterior (2000-2006) (Comisión Europea, 2006a: 3). En base a ello, se introdujeron cambios importantes, siendo los principales la transversalización del desarrollo urbano sostenible en los Programas Operativos de los países miembros y las regiones y la desaparición de la Iniciativa Comunitaria URBAN. El primero se llevó a cabo en base a un enfoque denominado por la Comisión Europea “*urban mainstreaming*” (Comisión Europea, 2008) que consistía en transversalizar el desarrollo urbano sostenible en las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales en las ciudades. El mismo fue señalado por la propia EC como uno de los principales cambios de ese periodo en la Política de Cohesión (ibíd.). Aunque el urban mainstreaming se materializó en este momento, la reflexión en torno al mismo había estado ya presente en el periodo de programación anterior (2000-2006), lo que había dado lugar a algunos pronunciamientos que alertaban sobre las repercusiones que podría tener la pérdida de la Iniciativa Comunitaria URBAN, un instrumento poco importante desde el punto de vista de la dotación económica, pero que se había demostrado capaz de hacer visible en el debate comunitario y en los contextos nacionales la importancia de atender los problemas urbanos de manera específica (Atkinson, 2007). Quizás

por esta razón, para dar la posibilidad a los EM de seguir desarrollando la experiencia de URBAN, se incorporó en la Regulación del FEDER para el periodo 2007-2013 el Artículo 8¹⁸. Dicho artículo se tituló “*Desarrollo Urbano Sostenible*” y establecía que el FEDER pudiera apoyar “*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*”¹⁹.

La Comisión Europea recomendó a los EM que pusieran en marcha actuaciones de este tipo, aunque sin establecerlo como obligación. España acogió con interés esta posibilidad, incorporándola en su programación del FEDER para el periodo 2007-2013 dando lugar, como se ha mencionado, a un instrumento de regeneración que se denominó Iniciativa Urbana. En el marco de este estudio es importante entender por qué España actuó de una forma que se podría considerar “inesperada” en el caso de un país sin una política urbana explícita a nivel nacional (Parkinson e al., 2013) y que en el periodo 1996-2004 había sacado el tema urbano totalmente de la agenda política del Gobierno liderado por José María Aznar. El interés con el que se acogió esta posibilidad a nivel del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2007 se explica porque el mismo estaba dando lugar en ese momento a una reflexión sobre distintas dimensiones del hecho urbano que en muchos casos estaba derivando en resultados concretos (lanzamiento de estrategias, líneas guía, e instrumentos de actuación). Esta actuación estuvo en gran medida liderada por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM). Ese renovado interés hacia el tema urbano explica que España encontrara en el Artículo 8 del FEDER en 2007 una oportunidad de actuación que encajaba en la óptica de sostenibilidad urbana con la que se estaba trabajando y que tendría una repercusión de gran importancia: la implementación de la Iniciativa Urbana durante el periodo 2007-2013, un hecho que permitió que se diera continuidad a la experiencia de URBAN y URBAN II a lo largo de otros siete años, contribuyendo de manera relevante a la consolidación del método URBAN en el país. Se trata de una circunstancia que no ha sido suficientemente valorada a la luz de lo que sucedió en el resto de los países que habían implementado URBAN y URBAN II, en donde no se dio continuidad a estas últimas de manera específica durante el periodo que nos ocupa. Es importante recalcar que esta circunstancia se dio en un país que no cuenta con una política urbana explícita a escala nacional, lo cual pone una vez más de manifiesto la capacidad transformadora de la Política Urbana de la UE en el mismo en términos de Europeización.

Para completar este escenario, hay que señalar también que los Ministros responsables de desarrollo urbano de los Estados miembros de la UE aprobaron en 2007 la Carta de Leipzig (Reunión Informal de Ministros de desarrollo urbano de la UE, 2007), un documento que abogaba de manera explícita por la adopción del método integrado y participado que había caracterizado URBAN. Como se ha señalado, la Carta de Leipzig fue tenida muy en cuenta por el Ejecutivo a la hora de dar forma a la IU (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a). En particular los dos aspectos objeto de este análisis fueron traspuestos de manera clara a los documentos que lanzaron las dos convocatorias de la IU, como se analiza y explica a continuación.

¹⁸ Regulación EC 1080/2006 del FEDER.

¹⁹ DOCE L201/1, 2006, p.6.

4. La convocatoria de la Iniciativa Urbana y la selección de los programas

España lanzó la Iniciativa Urbana “con el fin de dar continuidad a la provechosa experiencia obtenida por el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria URBAN” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007b). Esta decisión se justificaba señalando que “los alentadores resultados obtenidos hasta la fecha (...) han llevado a la Dirección General de Fondos Comunitarios a desarrollar (...) una continuación de dicha iniciativa” (ibíd.). La IU se dotó con financiación del FEDER a través de la inclusión de un número definido de programas de regeneración urbana dentro del Eje de Desarrollo Local y Urbano de los Programas Operativos Regionales. Estos estaban integrados, a su vez, en el Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013 (MENR) (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a), el documento en el que se habían plasmado los acuerdos entre la Unión Europea y España en relación a los Fondos Estructurales, que tenía un carácter estratégico y financiero. El enfoque del MENR respecto al tema urbano fue “reforzar la estrategia de desarrollo local y urbano siguiendo las directrices comunitarias de Política de Cohesión, a través de actuaciones integradas tratando de responder a los retos específicos de las ciudades españolas” (ibíd.: 119) y asumir las directrices de la Estrategia de Lisboa en relación al reto urbano, plasmadas en gran medida en la Comunicación de la Comisión Europea (2006) titulada Política de Cohesión y las ciudades: La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones. Para ello introdujo las siguientes actuaciones específicas en relación a la acción en el medio urbano:

- Actuaciones en municipios de tamaño mediano y pequeño (entre 20.000 y 50.000 habitantes) y diputaciones provinciales.
- La Iniciativa Urbana (IU), que consistía en el desarrollo de programas de regeneración en municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia. Esta actuación, es como se ha dicho, objeto del análisis que se presenta en este trabajo.

Ambas supusieron el primer lanzamiento por parte del Gobierno Central de iniciativas de regeneración diseñadas y alentadas por el mismo en el marco de la política urbana de la UE en el país, ya que hay que recordar que URBAN (y su continuadora URBAN II) habían sido diseñadas en el marco de la Comisión Europea y luego propuestas a los Estados.

La IU se lanzó a través de una convocatoria que hizo pública la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio Economía y Hacienda en 2007. La convocatoria se lanzó a través de una carta y un documento de Orientaciones para la elaboración de propuestas que mencionaba todos los requisitos y condiciones necesarias para elaborar los programas de regeneración urbana. Ambos documentos se difundieron entre todos los posibles beneficiarios, enviándose a todos los ayuntamientos de ciudades con más de 50.000 habitantes y a las capitales de provincia. No se publicaron en el Boletín Oficial del Estado. El documento de orientaciones establecía el monto que se asignaría a cofinanciar estas estrategias por parte del FEDER en cada Comunidad Autónoma (CCAA), el número de posibles ciudades beneficiarias por cada CCAA, y el número total de programas a cofinanciar (fijado inicialmente en 43). El hecho de que hubiera un número de programas a desarrollar en cada ámbito regional introdujo una diferencia importante respecto a URBAN: en este caso las ciudades candidatas no competían con todas las del territorio nacional, sino sólo con las de su mismo marco autonómico.

Es importante mencionar la importancia del aumento de los programas de regeneración a financiar por la IU desde la propia convocatoria. Los 43 programas previstos inicialmente, aumentaron finalmente a 46, lo que contrasta con los 29 desarrollados bajo URBAN y los 10

desarrollados bajo URBAN II. Ese aumento fue posible gracias al incremento de la financiación comunitaria, que fue de 344,66 millones de euros y que, sumada a la financiación de los Ayuntamientos y otros entes, resultó en una inversión total de 542,51 millones de euros (Ministerio de Economía y Hacienda, sin fecha)²⁰.

En la convocatoria se mantenía el carácter de concentración de recursos y de la atención política en un área delimitada (*area-based*), el carácter integrado y participativo de las propuestas, el carácter innovador y estratégico, y la necesidad de justificar la elección del área de actuación en base a criterios socioeconómicos (Ministerio de Hacienda, 2007b). Todos estos aspectos habían caracterizado la metodología de URBAN. En relación a la justificación del área se estableció que las zonas en la que se desarrollarían los programas de la IU tenían que cumplir al menos tres requisitos de vulnerabilidad entre un total de nueve²¹. Por otra parte, el documento de orientaciones establecía que en la propuesta de actuación cada ciudad tendría que abordar un conjunto de temas en la Memoria de Proyecto (denominada a partir de aquí documento de propuesta). Esta circunstancia, además de marcar el contenido obligatorio a tener en cuenta por las ciudades candidatas, fijó una estructura clara para dicho documento, que consistía en los siguientes apartados:

Tabla 1. Elementos a incluir obligatoriamente en los documentos de propuesta de la Iniciativa Urbana

Elementos a incluir obligatoriamente en los documentos de propuesta de la Iniciativa Urbana
Delimitación de la zona de actuación
Análisis socioeconómico de la zona
Población:
-Evolución y distribución espacial de la población
-Nivel educativo de los habitantes de la zona
Mercado de trabajo
Distribución y localización de la actividad económica
Caracterización del transporte y comunicaciones
Situación del parque de viviendas y de la infravivienda
Características de núcleos de población con conflictos de situación social, colectivos marginales, etc.
Situación medioambiental de la zona, valoración en términos totales y relativos frente al conjunto urbano
Análisis DAFO
Estrategia y objetivos del proyecto.
Coordinación con los interlocutores locales
Carácter innovador del proyecto
Igualdad de oportunidades
Relación de la estrategia propuesta con la estrategia de desarrollo regional.
Medioambiente urbano
Áreas temáticas y actuaciones del proyecto
Gestión y seguimiento
Información y publicidad
Plan financiero

Fuente: Elaboración propia a partir de (Ministerio de Economía y Hacienda, sin año).

²⁰ La financiación del FEDER y el Fondo Social Europeo (FSE) con la que contó URBAN en España fue de 212.044.000 €; mientras que la financiación del FEDER con la que contó URBAN II en el país fue de 112.600.000 € (De Gregorio Hurtado, 2012: 470-471 y 547).

²¹ Fuerte índice de desempleo; Débil tasa de actividad económica; Alto nivel de pobreza y exclusión; Necesidad de reconversión resultante de dificultades económicas y sociales; Elevado número de inmigrantes, minorías étnicas y refugiados; Bajo nivel educativo, importante déficit de cualificaciones y elevado índice de abandono escolar; Nivel elevado de criminalidad y delincuencia; Tendencias demográficas precarias; Degradación medioambiental de la zona.

En base a todo lo anterior, se puede afirmar que la IU mantenía la esencia del método URBAN, construyendo sobre el avance técnico que se había dado en los programas URBAN II en el país, donde la obligatoriedad de abordar una estructura e ítems muy similares fue una de las razones que explican la mayor calidad de las propuestas que presentaron las ciudades URBAN II respecto a las ciudades URBAN (De Gregorio Hurtado, 2012).

En cuanto a los dos aspectos metodológicos de la IU en los que focaliza este trabajo, el análisis del documento de Orientaciones pone de manifiesto que en la convocatoria:

- La asunción del enfoque integrado por parte de las propuestas se señalaba como un elemento relevante, al aparecer en el primer párrafo de la parte introductoria, en el que se hacía mención a la metodología de regeneración a asumir por los programas: “El objetivo de esta convocatoria de la Iniciativa Urbana (URBAN)²² es la puesta en marcha de estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007:2).
- Además en la parte 3.6 “Áreas temáticas y actuaciones del proyecto” se señalaban los ámbitos donde se animaba a las ciudades a actuar²³.
- La asunción del enfoque participado aparecía reforzada respecto a la convocatoria de URBAN II en base a lo siguiente:
 - En la parte 3 del documento de orientaciones, titulada “Estrategia y objetivos del Proyecto” se señalaba que la Memoria tenía que incluir la estrategia y objetivos que el municipio perseguía en base al diagnóstico realizado, y que la misma debía recoger una explicación de cómo se incorporaba “una intensa cooperación con los agentes económicos y sociales a la hora de diseñar la estrategia elegida” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007, p.7).
 - En el apartado 3.1 titulado “Coordinación con los interlocutores locales” se mencionaba que la propuesta de regeneración se tenía que basar en una “intensa coordinación entre los diferentes interlocutores locales en la definición de los objetivos y prioridades del proyecto, así como durante el seguimiento y evaluación del mismo” (ibíd.), añadiéndose que las relaciones de cooperación debían darse con los interlocutores económicos y sociales, ONGs, agrupaciones vecinales, distintas instituciones y administraciones con competencias en la zona, etc.
 - Además, se explicaba que para acceder a la convocatoria las ciudades tenían que aportar una carta de solicitud, donde tenía que explicitarse que el proyecto contaba con el consenso social y político, habiendo sido aprobado en el Pleno Municipal (o en su caso por la Junta de Gobierno Local).

²² Desde un enfoque de análisis del discurso del documento de Orientaciones, es relevante señalar que la IU aparece denominada como “URBAN”. Aunque, como se ha explicado, la IU no fue una continuación estricta de la Iniciativa Comunitaria URBAN en términos instrumentales, esta forma de denominarla conlleva la total asunción de los aspectos metodológicos de URBAN, buscando incluso una identificación con los mismos a través de la denominación.

²³ Investigación, desarrollo tecnológico e innovación; sociedad de la información; fomento de la integración social y la igualdad de oportunidades; medioambiente urbano y reducción y tratamiento de residuos; desarrollo del tejido económico; turismo; accesibilidad y movilidad; transporte y comunicaciones; fomentos del uso eficaz de la energía; cultura y patrimonio; infraestructuras de servicios; formación profesional; información y publicidad; gestión y asistencia técnica.

En base a todo esto se puede afirmar que tanto el enfoque integrado, como participado del método URBAN estaban muy presentes en la convocatoria de la IU y que, en efecto, continuaban la metodología de URBAN.

Es relevante señalar que la Dirección General de Fondos Comunitarios, que había gestionado las Iniciativas URBAN y URBAN II a nivel nacional, no llevó a cabo un diagnóstico de los resultados alcanzados por estas que permitiera entender en relación a qué aspectos metodológicos de los programas se habían dado las principales limitaciones. A falta de esto, se puede interpretar que la continuación, e incluso potenciación, del enfoque integrado y participado en la IU puede deberse al gran conocimiento que los técnicos de la Dirección General de Fondos Comunitarios alcanzaron tanto de las estrategias, como de los problemas de los programas URBAN y URBAN II.

De hecho esta relación cercana que desde la primera fase de URBAN se venía dando entre los técnicos de la Dirección General y los técnicos locales que gestionaron los programas fue clave para el buen resultado general que se alcanzó, y puede entenderse como el embrión de una red que, partiendo de los denominados Comités de Seguimiento de URBAN, evolucionó en el periodo presupuestario que es objeto de este estudio (2007-2013) hacia lo que se denominó Red de Iniciativas Urbanas (RIU), un instrumento orientado a crear un foro que aunara la presencia de todos los niveles de gobierno y de los actores relevantes involucrados en la IU, así como de aquellos interesados. De la RIU se habla en mayor extensión más abajo, pero es relevante decir aquí que fue un “complemento” clave de la IU para potenciar el aprendizaje que se estaba dando entre las ciudades, así como para difundir las mejores prácticas, y reflexionar sobre los problemas más importantes que se estaban encontrando en la gestión e implementación de los programas.

La IU se lanzó a través de dos convocatorias. La primera tuvo lugar a finales de 2007, la segunda a finales de 2008. El total de programas candidatos que se presentaron fue de 102. Para llevar a cabo su selección se formó una comisión mixta de evaluación que estuvo presidida por el Ministerio de Economía y Hacienda, y en la que estuvieron también presentes el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino –MAMRM- y el Ministerio de Vivienda (Ministerio de Economía y Hacienda, sin fecha).

Respecto a la distribución territorial de los programas de la IU²⁴, se desarrollaron programas en todas las CCAA y las dos ciudades autónomas, algo que no había sucedido ni en URBAN ni en URBAN II (ver Tabla 2). Otra diferencia respecto a estas últimas es que a la Iniciativa Urbana pudieron acceder ciudades que habían desarrollado programas bajo URBAN y URBAN II (mientras que la decisión sobre la selección de las ciudades para acceder a URBAN II excluyó a las ciudades que habían entrado en URBAN). Como resultado, en la Iniciativa Urbana participaron 12 ciudades que habían desarrollado programas bajo el marco de alguna de sus

²⁴ Fueron seleccionados los programas de Albacete, Alcalá de Guadaira, Alicante, Almería, Arona, Barcelona, Burgos, Cádiz, Cerdanyola del Vallès, Ceuta, Córdoba, A Coruña, Coslada, Cuenca, Ferrol, Gandía, Getafe, Hospitalet de Llobregat, Huesca, Jaén, Jerez de la Frontera, Leganés, Linares, Logroño, Lorca, Lugo, Madrid, Málaga, Melilla, Mérida, Motril, Murcia, Oviedo, Palencia, Palma de Mallorca, Pamplona, Santa Coloma de Gramenet, Santa Lucía de Tirajana, Santiago de Compostela, Sevilla, Talavera de la Reina, Torrelavega, Torrent, Vitoria, Vélez-Málaga.

antecesoras y que, por tanto, contaban con conocimiento previo respecto a la metodología de regeneración que tenían que aplicar y el marco de la política urbana de la UE.

Figura 1. Mapa de localización de los programas URBAN (morado) y URBAN II (azul) (izquierda) y mapa de localización de los programas de la Iniciativa Urbana (derecha)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Ciudades participantes en URBAN, URBAN II y la Iniciativa Urbana en las diferentes Comunidades Autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	URBAN	URBAN II	INICIATIVA URBANA
Andalucía	Cádiz	Granada	Alcalá de Guadaira
	Córdoba	Jaén	Almería
	Huelva		Cádiz
	Málaga		Córdoba
	Sevilla		Jaén
			Linares
			Motril
			Vélez-Málaga
			Málaga
			Jerez de la Frontera
			Sevilla
Aragón	Zaragoza	Teruel	Huesca
Principado de Asturias	Langreo	Gijón	Oviedo
	Avilés-Corbera		
Cantabria	Santander		Torrelavega
Castilla y León	Salamanca		Palencia
	Valladolid		Burgos
	León		
Castilla-La Mancha	Toledo		Albacete
	Albacete		Cuenca
			Talavera de la Reina
Cataluña	Badalona	Sant Adrià de Besòs	Barcelona
	Sabadell		Cerdanyola del Vallès
	Santa Coloma de Gramanet		Hospitalet de Llobregat
			Santa Coloma de Gramanet
Ceuta (C. Autónoma)			Ceuta
Extremadura	Badajoz	Cáceres	Mérida
Galicia	A Coruña	Ourense	A Coruña
	Vigo		Ferrol
	Pontevedra		Santiago de Compostela

			Lugo
Islas Baleares	Palma de Mallorca		Palma de Mallorca
Islas Canarias	Telde	San Cristobal de la Laguna	Santa Lucía de Tirajana
	Tenerife		Arona
	Gran Canaria		
La Rioja			Logroño
Comunidad de Madrid	Madrid		Coslada
			Getafe
			Madrid
			Leganés
			Alcobendas
Melilla (Ciudad Autónoma)			Melilla
Murcia	Cartagena		Lorca
	Murcia		Murcia
Navarra		Pamplona	Pamplona
Valencia	Valencia		Alicante
	Castellón		Gandía
			Torrent
País Vasco	Barakaldo	San Sebastián-Pasaia	Vitoria

Fuente: Elaboración propia a partir de (De Gregorio Hurtado, 2012) y los programas de las ciudades que accedieron a la Iniciativa Urbana. Nota: Las ciudades que participaron en la Iniciativa Urbana, habiendo desarrollado programas bajo URBAN o URBAN II aparecen en negrita.

Como se ha mencionado, en este periodo se puso en marcha la Red de Iniciativas Urbanas (RIU), una de las redes sectoriales establecidas por el MENR. Entre sus principales objetivos se señalaba el intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas en regeneración urbana (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a: 223), y su papel como núcleo fundamental de la coordinación entre todos los agentes que iban a intervenir en la IU (ibíd.: 120).

5. Resultados y análisis de los programas de la Iniciativa Urbana

Como se ha dicho la IU operó en 46 ciudades de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia. La mayoría de las ciudades que accedieron a la convocatoria plantearon actuar en áreas de sus periferias: 27 propuestas (58,7%), frente a las 13 que plantearon actuar en los cascos urbanos (28,26%). También un programa propuso actuar en el centro y la periferia al mismo tiempo (4,6%), dos programas en ensanches (9,2%), y otro en una zona desagregada del conjunto urbano (4,6%) (ver Tabla 1). En base a todo esto, la IU presenta una diferencia importante respecto a URBAN y URBAN II, donde la mayor parte de los programas actuaron en los cascos urbanos (De Gregorio Hurtado, 2012).

En cuanto al número de habitantes de las áreas en las que actuaron, los programas fueron muy heterogéneos, presentando como valor máximo el de Madrid (146.184 habitantes), y como valor mínimo el de Cuenca (1.208 habitantes). La población media de las áreas donde operaron fue de 19.906 habitantes. Los programas también fueron heterogéneos en relación a la superficie de las áreas de actuación, moviéndose entre el programa de Palencia que operó en un área de 10,78 km² y el programa de Cuenca que actuó en una zona de 0,05 km². La superficie media del área de actuación fue de 1,27 km².

Tabla 3. Ciudades participantes en la Iniciativa Urbana

Objetivo de la Política de Cohesión UE	Comunidad Autónoma	Ciudades	zonas urbanas	habitantes	superficie (Km2)	
Phasing-In	Canarias	Arona	periferia	20,26	2,50	
		Santa Lucía de Tirajana	periferia	12997,00	s/	
	Castilla y León	Palencia	periferia	10728,00	10,78	
		Burgos	casco urbano	29629,00	1,76	
	Valencia	Alicante	periferia	37189,00	1,88	
		Gandía	periferia	15932,00	0,50	
		Torrent	periferia	4438,00	0,14	
Phasing-Out	Asturias	Oviedo	periferia	55811,00	s/	
	Murcia	Lorca	periferia	11524,00	s/	
		Murcia	casco urbano	3827,00	0,28	
Competitividad	Aragón	Huesca	casco urbano y periferia	9373,00	s/	
	Baleares	Palma de Mallorca	periferia	13522,00	0,36	
	Cantabria	Torrelavega	periferia	7839,00	0,20	
	Cataluña	Barcelona	periferia	s.i.	s/	
		Cerdanyola del Vallés	periferia	8317,00	0,69	
		Hospitalet de Llobregat	periferia	7270,00	0,25	
		Santa Coloma de Gramenet	periferia	42076,00	0,91	
	La Rioja	Logroño	casco urbano	5781,00	s/	
	Madrid	Coslada	periferia	s.i.	s/	
		Getafe	ensanche	22424,00	s/	
		Madrid	periferia	146184,00	s/	
		Leganés	periferia	11702,00	s/	
		Alcobendas	casco urbano	43047,00	s/	
	Navarra	Pamplona	periferia	15862,00	1,20	
	País Vasco	Vitoria	casco urbano	7891,00	0,26	
		Andalucía	Alcalá de Guadaira	casco urbano	4928,00	0,52
	Convergencia		Almería	casco urbano	19870,00	s/
			Cádiz	casco urbano	18064,00	0,51
			Córdoba	periferia	21265,00	0,97
			Jaén	casco urbano	23247,00	1,00
			Linares	periferia	15194,00	1,87
			Motril	zona urbana desagregada	6030,00	0,22
		Vélez-Málaga	casco urbano	2317,00	1,60	
		Málaga	casco urbano	22785,00	0,40	
		Jérez de la Frontera	periferia	24087,00	1,66	
		Sevilla	periferia	30940,00	1,45	
Castilla-La Mancha		Albacete	periferia	3217,00	0,30	
		Cuenca	periferia	1208,00	0,05	
		Talavera de la Reina	periferia	18412,00	s/	
Extremadura		Mérida	periferia	13031,00	0,64	
Galicia		A Coruña	periferia	31986,00	s/	
		Ferrol	casco urbano	13949,00	s/	
		Santiago de Compostela	ensanche	18831,00	2,70	
		Lugo	casco urbano	3076,00	s/	
Ceuta		Ceuta	s.i.	s.i.	s/	
Melilla		Melilla	s.i.	s.i.	s/	

Fuente: Elaboración propia a partir de los 44 documentos de propuesta de las ciudades. Nota: En los casos de los programas en los que no se cuenta con la información, esto se ha denotado como "s/i" (sin información). Se incluye información sobre el objetivo de la Política de Cohesión de la UE en el periodo 2007-2013 en el que estaban situadas las CCAA.

En relación a su contenido, el análisis pone de manifiesto que todos los programas de la IU siguieron la misma estructura general, basada en el orden planteado por el Ministerio de Hacienda en el documento de Orientaciones (ver apartado anterior). Sólo en pocos casos no se abordó alguno de los ítems señalados más arriba. El análisis llevado a cabo también revela que el nivel técnico de las propuestas presentadas por las ciudades aumentó notablemente respecto a su referente directo (los programas URBAN II)²⁵. A nivel regional destacan por su calidad técnica los cuatro programas catalanes. Es interesante señalar aquí que las cuatro ciudades catalanas probablemente hicieron un aprendizaje importante en relación a este tema en el marco de la Ley de Barrios de Cataluña, aprobada en 2004, lo que redundó en una mayor experiencia y solidez técnica a la hora de plantear estrategias como las requeridas por la convocatoria de la IU.

²⁵ Tomando como referencia el análisis llevado a cabo en (De Gregorio Hurtado, 2012).

5.1 *El enfoque integrado en los programas de la Iniciativa Urbana*

En relación a la introducción del enfoque integrado en los programas, su análisis se ha abordado revisando los ámbitos de actuación recogidos por los documentos de propuesta de los 44 programas analizados, así como la coordinación propuesta entre las áreas de gobierno o entes responsables de las distintas actuaciones sectoriales. El objetivo ha sido entender si propusieron medidas que afrontaran las dimensiones social, económica, física y medioambiental de la degradación, sumando a las mismas líneas de acción para avanzar hacia una gobernanza más colaborativa (que relacionara el enfoque integrado también con la participación de la comunidad local):

Los programas de la IU actuaron en un conjunto muy variado de ámbitos. Como en sus predecesores URBAN y URBAN II, todos los programas propusieron medidas específicas de transformación física y/o la construcción de infraestructuras de servicios. Esta última se basó sobre todo en la construcción de nuevos equipamientos públicos o la adecuación de edificios existentes para alojarlos. También en línea con sus predecesores, un gran número de programas actuaron en el ámbito de la accesibilidad universal, y el tratamiento y reciclado de residuos urbanos. En relación a este último tema, se observa que las ciudades propusieron actuar en menor medida que las ciudades URBAN II (de hecho sólo 24 sobre 44 ciudades lo hicieron, frente a 9 sobre 10 en URBAN II). En general las medidas físicas se relacionaron poco con las medidas sociales y económicas de los programas, a excepción de las relativas a la dotación de nuevos equipamientos públicos destinados a servicios sociales o potenciación de la economía local. En relación a esta falta de integración de las mismas con medidas sociales es relevante señalar la poca importancia que los programas dieron a la seguridad ciudadana, a pesar de que en muchos de ellos aparecía como uno de los problemas que emergían del diagnóstico que aportaban con una importante componente de género. Sólo tres programas introdujeron medidas específicas para mejorar la seguridad ciudadana en el espacio público.

Se observa que un gran número de ciudades (37 de 44) plantearon actuar en relación a las medidas que se enmarcaban en el ámbito de la actividad empresarial y el empleo, la formación profesional, la integración social, y la sociedad de la información, en continuidad con lo que se había observado en URBAN II. Como diferencia importante respecto a URBAN y URBAN II, es relevante señalar que un gran número de programas introdujeron actuaciones en el ámbito de la movilidad urbana. En concreto se observa que de los 44 programas estudiados, 32 introdujeron medidas en este ámbito. Un análisis de las medidas concretas propuestas permite observar que en muchos casos consistían en incluir acciones con poca capacidad transformadora, sobre todo porque no abordaban la movilidad dentro de un diagnóstico integrado de regeneración urbana, sino que constituían acciones “aisladas” que mejoraban algún aspecto relacionado con la movilidad (creación de tramos de carriles bici, dotación o construcción de aparcamientos, etc.).

Otro ámbito de actuación que aumentó respecto a URBAN II de manera relevante fue el del ahorro de energía y la producción de energías renovables. 22 de los 44 programas estudiados introdujeron medidas concretas en este ámbito. Se trata de un avance notable si se tiene en cuenta que en URBAN II sólo el 30% de las ciudades lo hizo (De Gregorio Hurtado, 2012). Es de interés señalar que las medidas en este campo no se relacionaron casi en ningún documento de propuesta de manera explícita con la adaptación o la mitigación del cambio climático. También es relevante tener en cuenta que cuatro de los programas que plantearon medidas de ahorro de energía y de fomento de la energía renovable, propusieron medidas para un uso eficiente del agua, y/o almacenaje de la misma. En cuanto a la coherencia de las

propuestas en estos campos, los programas presentan un nivel heterogéneo que va desde la introducción de medidas de concienciación (Leganés) sin relación con otras acciones, a establecerlos como eje transversal de su estrategia, suficientemente relacionados con otros ámbitos de actuación (Palencia). El resto de los programas se situaron entre estos dos extremos.

Es también una novedad respecto a URBAN II la atención que casi la totalidad de las ciudades pusieron en abordar la introducción de medidas para la igualdad de oportunidades. El abordaje de esta cuestión es obligatorio en el marco de los instrumentos que se cofinancian con fondos de la UE, por lo que el documento de orientaciones incluyó la necesidad de tratar esta cuestión en un apartado específico. Así, su introducción de manera generalizada en la IU tiene que ver con la obligatoriedad expresada en el mismo para que las estrategias de regeneración observaran de manera transversal la igualdad de oportunidades desde un enfoque que incluía la accesibilidad universal, la integración de colectivos vulnerables y minorías étnicas, y la igualdad de género. 36 de los 44 programas analizados incluyeron medidas en todos o en alguno de estos ámbitos, aunque con un nivel de coherencia muy heterogéneo, sobre todo en relación a la perspectiva de género. En todo caso, la obligación de abordar este tema puso a las ciudades en la necesidad de reflexionar sobre el mismo y dar lugar a un diagnóstico y proponer acciones concretas para abordar la desigualdad.

Completan el conjunto de acciones acometidas las relativas a la promoción del turismo, el comercio, medidas de promoción cultural y educación, y las de investigación. Todas ellas propuestas por un número bajo de ciudades. Las medidas orientadas al realojo fueron sólo propuestas por la ciudad de Barcelona al ser necesarias dentro de su estrategia.

Como resultado de lo anterior, se puede afirmar que todos los programas de la IU propusieron actuar a través de medidas que abordaban la dimensión física, social y económica de la degradación urbana, mientras que no todos abordaron medidas de mejora ambiental en el ámbito de la energía y el agua (sólo 22 programas actuaron) o actuando en la movilidad urbana (32 programas actuaron). También algunos programas sumaron acciones en el ámbito de la gobernanza, sobre todo aquellos que incluyeron procesos sólidos de participación (ver apartado 5.2). A pesar de que un número relevante de programas no incluyó medidas en los ámbitos señalados, en general se puede decir que todos ellos propusieron el desarrollo de medidas en las dimensiones física, social, económica y ambiental de la degradación urbana, por lo que cumplieron con esta dimensión del enfoque integrado. En relación a la coherencia y creación de sinergias entre las actuaciones, de manera que se reforzaran mutuamente en el marco de una estrategia consistente, se observa que, en general, los programas resultaron de la selección de actuaciones “independientes” a las que se intentó dar sentido dentro de la estrategia de regeneración.

En esta parte del análisis también se han revisado y analizado los documentos de propuesta desarrollados por las ciudades desde el punto de vista de la gestión de las actuaciones para entender el grado de coordinación entre las mismas. El estudio revela que los programas propusieron en la gran mayoría de los casos la adopción de mecanismos de gestión dentro del propio Ayuntamiento, orientados a hacer funcionar de manera coordinada las distintas áreas de gobierno responsables de los diferentes tipos de medidas (sociales, económicas, físicas, etc.). La mayor parte de los programas presenta un nivel alto de detalle en la explicación de cómo y a través de qué mecanismos se haría posible dicha coordinación dentro del Ayuntamiento (también en base a una obligatoriedad establecida en la convocatoria). Esta circunstancia permite afirmar que este es uno de los aspectos en los que se detecta un nivel de evolución positiva relevante entre URBAN II. Este es también uno de los escasos aspectos en los que las

44 propuestas analizadas presentan un nivel de calidad técnica que se puede considerar homogéneo y de mayor nivel.

5.2 *El enfoque participado en los programas de la Iniciativa Urbana*

Como se ha mencionado más arriba, las ciudades candidatas a acceder a la IU tuvieron que presentar una carta en la que se explicitase que en el municipio había consenso en torno al programa, y que este había sido aprobado por el Pleno del Ayuntamiento. Esta circunstancia derivó en que tuvieran que poner en marcha procesos de participación durante el periodo de preparación de los documentos de propuesta. En base a esto, la mayor parte de las ciudades desarrollaron algún tipo de proceso de diálogo entre el Ayuntamiento y los diferentes actores locales. Un grupo de ellas los lanzaron ex novo (14 ciudades), mientras que otro grupo utilizó procesos de participación que ya existían en el marco de otras iniciativas locales como las agendas 21L, planes estratégicos, u otros procesos de participación local (10 ciudades). Un tercer grupo justificó no llevar a cabo ningún proceso de participación en ese momento, explicando que habían existido iniciativas de participación o consulta en el área de actuación previamente que habían aportado al Ayuntamiento el conocimiento suficiente sobre las demandas de la comunidad local (4 ciudades). Por último 6 programas no hacen mención alguna a este tema (aún cuando el documento de Orientaciones era claro sobre la necesidad de explicar el proceso de participación previo a la implementación de la estrategia). En todos los casos señalados los programas analizados consiguieron ser seleccionados, lo que revela que la participación de la comunidad local no fue un factor determinante a la hora de que los programas accedieran a la IU. Se observa aquí la misma contradicción presente en URBAN II donde, aun cuando la participación era una condición establecida por la convocatoria, los programas seleccionados no siempre la habían desarrollado en el documento de propuesta.

En relación a la participación dentro de la estrategia de regeneración, las ciudades tuvieron que hacer mención a la misma en el apartado titulado “Coordinación con los interlocutores locales”. La revisión de dicho apartado en los 44 programas analizados pone de relieve que se dio un avance técnico considerable en relación a cómo se proponía formalizar los procesos de participación respecto a URBAN II. Un gran número de ciudades propuso la creación de foros de participación ad hoc, formados por los actores relevantes de la comunidad local, coordinados por algún ente o área de gobierno municipal, y ocupando un lugar claro en la estructura de gestión de los programas, siendo su aportación a los mismos consultiva y no vinculante. En algunos casos (10 ciudades) se mencionaban sus reglas de funcionamiento. Algunos de estos últimos daban un paso más, incluyendo las acciones de participación dentro del presupuesto del programa, lo cual les aseguraba los recursos necesarios para llevarlas adelante. Asimismo, se observa que la participación era considerada por algunos programas como un aspecto que introducía innovación en la estrategia, constituyéndola como eje transversal, y planteándola en sinergia con otras medidas. En esos casos la participación se entendió como un mecanismo de construcción de capacidad local y de transformación de la gobernanza en el municipio.

En base a lo anterior y al análisis del discurso de los documentos de propuesta se observa que los programas de la IU entendieron la participación de maneras diferentes. Los que la entendieron como un proceso capaz de generar capacidad local aplicaron el concepto de participación presente en el documento de Orientaciones de la convocatoria de la IU, mientras que las que la entendieron sólo como instrumento de difusión, de rendición de cuentas, o de transparencia (poniendo en marcha sólo procesos de información o de consulta a la comunidad local sobre la base de una estrategia ya decidida por el ayuntamiento) aplicaron un concepto

más limitado, no coincidente con el de la convocatoria. Esto tampoco limitó su capacidad para acceder a la IU a través del proceso de selección establecido.

A pesar de los pasos adelante mencionados respecto a URBAN y URBAN II, el análisis de los documentos de propuesta pone en evidencia que en la mayor parte de los casos la participación no se integró con otras medidas y que no constituyó un aspecto transversal de la estrategia de actuación. La revisión de los documentos mencionados permite identificar una falta de coherencia entre el discurso que elaboran sobre la participación (en línea con lo que proponen los documentos de la Unión Europea a este respecto y el Urban Acquis) y lo que plasman en las estrategias para hacerla posible. Esto habla de la persistencia de la inercia a abrir los procesos decisionales a la comunidad local en el ámbito de la regeneración urbana en el marco español.

6. Conclusiones

El análisis realizado pone de manifiesto una contribución de la IU para avanzar en la asunción del enfoque integrado y la participación en la práctica de la regeneración urbana en el país. En este sentido cabe remarcar la importancia de que España decidiera utilizar el Artículo 8 del FEDER para dar continuidad a la experiencia de URBAN y URBAN II en el marco de la implementación de la política urbana de la UE en el periodo 2007-2013. La relevancia de dicha decisión emerge en este estudio, al poner de manifiesto que tanto el lanzamiento como el diseño de la convocatoria de la IU, y el desarrollo de los documentos de propuesta por parte de las 102 ciudades candidatas (no sólo de las 46 que fueron seleccionadas), han contribuido a seguir consolidando en el país el enfoque integrado y de participación del método URBAN, avanzando en la línea de lo que propusieron en los años 90 documentos como la Carta de Aalborg, y cuyo impulso ha sido relanzado dentro de la EU a través un buen número de documentos a lo largo de las décadas sucesivas hasta llegar al momento presente. El papel de la IU gana aún más peso al considerar la pérdida de la visibilidad del tema urbano en la implementación de la Política de Cohesión en la mayor parte de los países miembros de la UE en el periodo de estudio. Como se ha explicado, en España este instrumento derivó en lo contrario, lo cual constituye un caso de interés, sobre todo al tratarse de un país sin un marco explícito de política urbana a nivel nacional (Parkinson et al., 2013). Una muestra de su contribución para mantener el interés de las ciudades sobre el tema de la regeneración urbana es que en el periodo sucesivo de la Política de Cohesión (2014-2020) se presentaron a la primera convocatoria de las EDUSI (lanzada en 2016) todos los municipios de más de 50.000 habitantes y casi el 50% de los de población entre 20.000 y 50.000 habitantes²⁶. La Dirección General de Fondos Comunitarios que gestiona las EDUSI a nivel nacional señaló que las mismas presentaron estrategias “de mucha calidad” (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2016), lo que se relaciona en el discurso político con la experiencia ganada a través de la IU (ibíd.). Esto también ha sido refrendado por las dos funcionarias de dicha Dirección General entrevistadas en el marco de esta investigación.

El análisis de la asunción del enfoque integrado en la IU pone de manifiesto que el mismo quedó reforzado en el diseño de la convocatoria, a través de una clara mención al tema en el documento de Orientaciones y de la inclusión en el mismo de un conjunto de aspectos que las ciudades tenían que analizar para establecer un diagnóstico que permitiera entender las interrelaciones entre las causas que estaban en la base de los problemas de degradación

²⁶ Las ciudades elegibles en el marco de las EDUSI son aquellas con más de 20.000 habitantes.

urbana de las ciudades participantes. También incluyó un conjunto de ámbitos en base a los que las ciudades tenían que estructurar su propuesta de actuación, con el fin de que se abordaran las distintas dimensiones de la degradación. El enfoque de participación también quedó reforzado en la convocatoria a través de los diferentes aspectos mencionados más arriba, y en particular a través de la obligatoriedad de que las ciudades describieran la “coordinación con los interlocutores locales”. Como se ha señalado, esta obligatoriedad contrasta con el hecho de que ciudades que no cumplieron con lo solicitado consiguieran superar el proceso de selección.

En cuanto a la adopción del enfoque integrado en los programas analizados (documentos de propuesta), se observa que: i) los mismos abordaron todas las dimensiones de la degradación excepto la medioambiental en algunos casos. En relación a esto último, y en comparación con URBAN II, se detecta que las ciudades empezaron a poner en marcha medidas relacionadas con la sostenibilidad medioambiental, en particular relativas a la movilidad urbana, la eficiencia energética y las energías renovables, y la gestión del consumo de agua. Algunos de los programas unieron a las acciones sociales, económicas, medioambientales, y físicas acciones para transformar la gobernanza local, en particular diez programas propusieron poner en marcha procesos de participación descritos de manera sólida como una manera de avanzar hacia escenarios locales más colaborativos; ii) el análisis abordado para entender el grado de sinergia entre actuaciones pone en evidencia el bajo grado de interrelación establecida en los documentos de propuesta entre las mismas. Esto sugiere que las ciudades introdujeron acciones que tenían en su agenda, independientemente de la relación que guardasen con la estrategia general, lo que debilitó su coherencia en relación al enfoque integrado; iii) como avance positivo se observa que en casi todos los casos, los documentos de propuesta aportaron una descripción detallada de los mecanismos que permitirían la coordinación de las áreas de gobierno de los ayuntamientos implicadas en la implementación de las diferentes actuaciones. Esto y lo variado de los temas de actuación fueron los factores que hicieron presente el enfoque integrado en la mayor parte de los programas.

En cuanto a la adopción del enfoque de participación, el estudio pone de relieve que: i) un número relevante de ciudades hicieron mención a la creación de foros o marcos de participación, pero sólo las diez mencionadas explicaron los mecanismos de participación que utilizarían en el desarrollo de su programa. En el primer caso el análisis de los documentos de propuesta pone en evidencia que las ciudades intentaron cumplir con este requerimiento de la convocatoria describiendo generalidades sobre el tema y mencionando que se crearía un foro de participación, cuyo funcionamiento no se describía ni se dotaba de medios económicos. Hay que destacar que en el segundo caso una parte de las ciudades unió a la descripción de los mecanismos de participación una partida en el presupuesto de sus programas para asegurar los recursos que los harían posibles; ii) las ciudades plasmaron en sus programas distintos conceptos de participación, que van desde un concepto que se identifica con transparencia y rendición de cuentas, a la construcción de capacidad local a través de un proceso en el que los actores locales puedan influir en la formalización y/o el desarrollo de los programas. La utilización de estos diferentes conceptos en las estrategias explica la convivencia de diferentes enfoques y habla de la necesidad de que este extremo quede muy bien explicado en futuras convocatorias de instrumentos parecidos, e incluso de la pertinencia de que en el marco de las mismas se pongan en marcha procesos formativos específicos en relación a este tema, orientados a crear capacidad técnica en los ayuntamientos gestores de los programas. Esto es porque se trata del aspecto metodológico del enfoque de regeneración urbana propuesto por la IU (y por ende por URBAN) capaz de generar mayor valor añadido a medio plazo, debido a su capacidad de seguir generando un efecto transformador cuando los programas ya han finalizado.

El análisis pone de relieve el efecto positivo que tuvo la obligatoriedad establecida por la convocatoria de la IU en relación a algunos temas estudiados. En algunos casos las ciudades los abordaron de manera superficial y con poca coherencia dentro de las estrategias, pero el tener que afrontar los los llevó a reflexionar sobre el tema: al igual que URBAN y URBAN II una de las principales aportaciones de la IU ha sido poner a las ciudades a trabajar de manera diferente a como lo vienen haciendo, continuando el proceso de “policy learning” (Atkinson y Waliser, 2013) mencionado al principio de este trabajo. En otros casos esa circunstancia propició que se desarrollaran actuaciones de interés que muestran avances en la calidad técnica de los programas y en la adopción del enfoque integrado y de participación. En este sentido cabe resaltar la importancia de los términos en los que se diseñó la convocatoria, y tenerlo en cuenta en instrumentos futuros.

Como se ha mencionado, en el presente periodo de programación de la Política de Cohesión (2014-2020) se están implementando en España las EDUSI como continuadoras de la IU. Por su gran número (173) y su financiación (en torno a 1350 millones de euros), las EDUSI presentan un gran potencial de avance y consolidación del enfoque integrado y la participación respecto a la IU, en relación a los cuales se propone tener en cuenta los resultados de este estudio. El fin es introducir mecanismos que permitan superar las limitaciones detectadas y seguir reforzando aquellos aspectos en los que más se ha avanzado. Los mismos se consideran también relevantes en el presente marco de reflexión sobre cómo formalizará España el eje urbano de la Política de Cohesión de la UE en el futuro periodo presupuestario 2021-27. Son también aspectos clave de la Nueva Agenda Urbana y el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Ciudades y comunidades sostenibles), en relación a los cuales, tanto la UE como el Gobierno de España han expresado su compromiso.

Agradecimientos

La autora quiere agradecer la disponibilidad de las dos funcionarias del Ministerio de Hacienda y Función Pública que fueron entrevistadas el 27-6-2018 en dicho Ministerio en sendas reuniones. Su aportación ha sido muy importante para poder “reconstruir” el proceso de política y caracterizar la Iniciativa Urbana en base a los objetivos de este trabajo.

Bibliografía

ATKINSON, R. *The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects*, Workshop de la RSA: The new cycle of the Cohesion Policy in 2014-2020. Institute for European Studies, Bruselas, marzo de 2014.

ATKINSON, R. *EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies*, Conferencia Internacional de EURA – European Urban Research Association, Glasgow, junio de 2007.

ATKINSON, R. y Waliser, A. *Do we really want to learn? EU funded urban programmes and their impact on urban regeneration. Knowledge and learning in Madrid*. En Andersen, H. T. y Atkinson, R. (eds.): *Production and Use of Urban Knowledge. European Experiences*. Londres, Springer. 2013. pp. 133-150.

ATKINSON, R. y Zimmerman, K. *Area-based Initiatives – a Facilitator for Participatory Governance?* En Heinelt, H. y Münch, S. (eds.): *Handbook on Participatory Governance*. Cheltenham, Edward Elgar. 2018. pp. 267-290.

BORJA, J. *Participación, un desafío, una oportunidad, una cuestión política*. En *Ayuntamiento de Gijón. Proyecto Educativo de Ciudad*. Gijón, Ayuntamiento de Gijón. 2001.

CAMPAGNA, L. *Un bilancio del primo programma Urban, orientamento per i programmi futuri*. En PASQUI, G. y Valsecchi, E. (coord.), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane, Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti*, Terso Quaderno, Milán, 2002. pp. 9-12.

CAMPOS-SÁNCHEZ, F.; ABARCA-ÁLVAREZ, F. y DOMINGUES, A. *Sostenibilidad, planificación y desarrollo urbano. En busca de una integración crítica mediante el estudio de casos recientes*. En: *ACE: Architecture, City and Environment*, 12 (36): 39-72, 2018. [en línea] DOI: <<http://dx.doi.org/10.5821/ace.12.36.5145>>

CARPENTER, J. Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of 'Europeanization'?, en Leary E.M. and McCarthy, J. (eds.) (pp. 138-147): *The Routledge Companion to Urban Regeneration*. Londres, Routledge. 2013

COMISIÓN EUROPEA. *Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development*. Bruselas. Publicaciones de la Comisión Europea. 2016.

COMISIÓN EUROPEA. *Cities of Tomorrow*. Bruselas. Publicaciones de la Comisión Europea. 2011.

COMISIÓN EUROPEA. *The urban dimension in European Union policies 2010. Introduction and Part 1*. Bruselas. Publicaciones de la Comisión Europea. 2010.

COMISIÓN EUROPEA. *Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013). Working Document of the Directorate-General for Regional Policy*. Bruselas. Publicaciones de la Comisión Europea. 2008.

COMISIÓN EUROPEA. *Política de Cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. Bruselas: Publicaciones de la Comisión Europea. 2006.

COMISIÓN EUROPEA. *Partnership with the cities. The URBAN Community Initiative*. Bruselas: Publicaciones de la Comisión Europea. 2003.

COMISIÓN EUROPEA. *Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a community Initiative concerning urban areas (URBAN)*, DOCE nº L 180/37, de 1-7-1994. 1994.

COMISIÓN EUROPEA. *Libro Verde sobre Medioambiente Urbano*. Bruselas: Publicaciones de la Comisión Europea. 1990.

CORBETTA, P. *Métodología y técnicas de investigación social*. Mc Graw Hill, Madrid. 2003.
Couch, C. *Urban Renewal Theory and Practice*. Basingstoke: McMillan. 1990.

DE GREGORIO HURTADO, S. Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013). En: *Cities*, 60: pp. 402-414, 2017a. doi: 2016.10.015

DE GREGORIO HURTADO, S. "La Política Urbana de la Unión Europea en España: de URBAN a las EDUSI", en *TRIA –Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente-*, número 18, pp. 47-74. 2017b. Fecha de consulta: 05-01-2018 [en línea] DOI: <<https://doi.org/10.6092/2281-4574/5309>>

DE GREGORIO HURTADO, S. "La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana. Aproximación al caso español", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 2014, 180, pp. 153-175.

DE GREGORIO HURTADO, S. Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España. Tesis Doctoral. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid. 2012.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA -DOCE- L201/1, 2006.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS. Conclusiones de la primera convocatoria para la selección de Estrategias DUSI. En acto de Presentación de la primera convocatoria de las EDUSI. CEDEX, Madrid, 3 de noviembre de 2016.

DUKES, T. *The URBAN programme and the European urban policy discourse: successful instruments to Europeanize the urban level?* En *Geojournal*, 72(1-2), pp. 105-119. 2008.

GARCÍA JAÉN, P. Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria URBAN. En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 1998, 26, pp. 191-206.

GELLI, F. and TEDESCO, C. "Governments and modes of governance in the U.S. and European cities. The change in urban policies", paper presented in the Danish building and Urban Research Association: Area-based initiatives in contemporary urban policy. Copenhagen, 17-19th May 2001. GHK. Ex Post Evaluación of URBAN Community Initiative 1994-1999. GHK, Bruselas. 2003.

GUTIERREZ PALOMERO, A. *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats*. Tesis Doctoral. Departament de Geografia i Sociologia, Universitat de Lleida. 2009.

HAMBLETON, R. *Issues for urban policy in the 1990s*. En: *The Town Planning Review*, 64 (3): 313- 328. 1993

KAISER, J. L. *La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006*. En: *Presupuesto y Gasto Público*, 58/2008, pp. 129-142. 2008.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe Anual. *Programa Operativo de Madrid. FEDER - España 2007-2013. Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda. 2010.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda. 2007a.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Iniciativa Urbana (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. 2007b.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Nota de Prensa*. Sin año. Disponible en: http://www.urbanpalencia.es/media/nota_prensa_urban.pdf (último acceso 12-03-2018).

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI. Programma Urban-Italia. Europa e nuove politiche urbane, INU Edizioni, Roma. 2000.

MOPTMA -Ministerio de Obras Públicas Transporte y Medioambiente (1996) *Primer Catálogo Español de Buenas Prácticas. I Conferencia ONU Asentamientos Humanos*. Madrid. MOPTMA.

PARKINSON, M., DE GREGORIO HURTADO, S., y LEFÈVRE, C.: *National Policy Spain*, in Parkinson, M. (dir.): *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*. ESPON, pp. 179-206. 2013.

PASQUI G, VALSECCHI, E. (2002): Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti. Franco Angeli, Milán.

REITER, R. "The 'European City' in the European Union. Comparing the implementation conditions for the EUs urban development agenda in Germany and France." *The Re-creation of the European City. Governance, Territory & Policentricity*. Eds. R. Atkinson, & C. Rossignolo. Amsterdam: TechnePress, 2008. pp. 17-38.

REGULACIÓN EC 1080/2006 del FEDER.

REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE. *Leipzig Charter*. Leipzig. 2007. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (último acceso 19-11-2018).

REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE. *Declaración de Toledo*. 2010. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf (último acceso 19-11-2018).

ROBERTS, P., SYKES, H., GRANGER, R. *Urban Regeneration. A handbook*. Sage. Londres. 2016.

RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J. M. "La Iniciativa Comunitaria europea URBAN y sus efectos en España", VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno. Madrid, 21-23 de septiembre de 2005.

TORTOLA, P.D. "Europeanization in time: Assessing the legacy of URBAN in a mid-size Italian City. *European Planning Studies*, 24 (1): 96-115.

URRUTIA, V. *Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos*. En: *Política y Sociedad*, 4, pp. 49-56. 1992.