

Dos décadas de políticas urbanas en la Unión Europea

Lecciones, experiencias y modelos de intervención

Aaron GUTIÉRREZ PALOMERO¹

¹ Departamento de Geografía y Sociología – Universitat de Lleida
Plaza Víctor Siurana, 1 – Lleida, 25003, España
+34 973702174, aaron@geosoc.udl.cat

Palabras clave: Políticas urbanas, regeneración urbana, barrios con dificultades, Unión Europea, Iniciativa Comunitaria URBAN

Introducción

La UE no dispone de competencias en materia de políticas urbanas. No obstante, muchas de sus actuaciones tienen un efecto directo e indirecto sobre las áreas urbanas. Por ello, y dada la importancia de las ciudades en la articulación del conjunto del territorio europeo, la UE ha ido incorporando en su agenda política una mayor sensibilidad del impacto urbano de sus acciones. La estrategia seguida ha sido tener en cuenta este impacto, pero también planificarlo y maximizar sus efectos positivos. De esta manera, a partir de la década de los noventa, las cuestiones urbanas han alcanzado un mayor protagonismo en el marco de las políticas territoriales de la UE.

Finalmente, la propia UE ha articulado mecanismos de intervención directa sobre las áreas urbanas. En este contexto, el caso más significativo ha sido la creación de la Iniciativa Comunitaria URBAN.

Las limitaciones presupuestarias de la Iniciativa han condicionado su capacidad de impacto material. Pero la participación de múltiples agentes, ciudades y Estados en un mismo proyecto, en favor de la regeneración de diferentes barrios y áreas urbanas con dificultades, ha supuesto un valor añadido significativo. La Iniciativa ha sido capaz de actuar como programa piloto y fomentar la innovación y la difusión de modelos y prácticas al conjunto de los Estados Miembros.

¿Una política urbana para la UE?

El ascenso de las cuestiones urbanas se ha desarrollado a través de un proceso largo y no exento de polémicas. En el cual ha sido necesaria la negociación y la concertación entre posicionamientos muy diferentes sobre la necesidad de instrumentalizar mecanismos de intervención explícita sobre las áreas urbanas con dificultades en el marco de la UE [1]. La investigación aquí presentada ha interpretado la agenda urbana europea como un proceso constructivo, dado su carácter dinámico y evolutivo.

El proceso de construcción de una política urbana para la UE se inicia a partir de los años 1989/1990. Los Proyectos Pilotos Urbanos (1989) fueron los primeros

programas de la UE destinados explícitamente a la redinamización de áreas urbanas con dificultades. Mientras que el “Libro verde del medio ambiente urbano” (1990) fue la primera publicación de la UE dedicada exclusivamente al análisis y desarrollo de propuestas y modelos de actuación para las áreas urbanas de la Unión, incorporando, además, una perspectiva multidimensional de la sostenibilidad urbana.

El periodo de programación 1994-1999, fue el primer punto de inflexión en la agenda urbana europea. La consolidación del modelo de actuación propuesto en los Proyectos Pilotos Urbanos, a través de la creación de un programa más ambicioso - la IC URBAN-, supuso la implementación de una política urbana explícita en el marco de la Unión. Es decir, la creación de un programa que recogía como objetivo específico la regeneración de áreas urbanas con dificultades[1]. En un contexto donde el discurso acerca de la cohesión territorial estaba consiguiendo una creciente centralidad, los organismos europeos fijaron los ejes que debían vertebrar las políticas urbanas en la UE a través de la publicación, en el año 1998, del “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea” [2].

En el siguiente periodo de programación, 2000-2006, URBAN vio reducida tanto su dimensión presupuestaria, como el número de áreas urbanas beneficiarias. En este aspecto se ha identificado el segundo punto de inflexión en la agenda urbana europea, pero esta vez propiciando la reducción de su dimensión específica dentro del marco general de las políticas de cohesión territorial. Este retroceso se ha confirmado en el periodo 2007-2013, donde la Iniciativa no ha tenido continuidad.

Con la desaparición de la IC URBAN, la UE ha perdido el único instrumento de intervención directa en materia de regeneración urbana. Pese a ello, la dimensión urbana del conjunto de las políticas comunitarias se ha ido consolidando. Los Objetivos regionales de aplicación de los fondos recogen en el periodo 2007-2013 las acciones de desarrollo urbano como una línea de acción específica y, además, se han creado importantes instrumentos de financiamiento, como el fondo JESSICA. Los diferentes agentes implicados han asumido la necesidad de otorgar una atención especial a los retos y potenciales de las áreas urbanas como elementos estratégicos para las políticas de desarrollo socioeconómico de la UE. Es decir, se ha consolidado la “sensibilidad urbana” de las políticas comunitarias [3].

La UE como plataforma de difusión de modelos y prácticas de intervención

Uno de los principales intereses de URBAN es su aplicación en un marco territorial amplio y diverso como la UE de los 15, con diferentes realidades y necesidades urbanas, pero también con un extenso abanico de contrastes referente a la tradición en materia de política urbana [3]. En este contexto, la Iniciativa ha apostado por la promoción de la cooperación interurbana y interestatal, fomentando el intercambio de información y experiencias; cuestión que se está vehiculando –también en el periodo 2007-2013- a través de la red URBACT.

En algunos Estados Miembros la introducción de la metodología propuesta por URBAN supuso una importante novedad, ya que no disponían de forma previa de unos programas similares. Más allá del valor intrínseco de las actuaciones desarrolladas por el programa; para estos Estados, URBAN supuso una interesante

aproximación a una nueva forma de interpretar y gestionar la regeneración urbana. Por ello, una cuestión clave de la Iniciativa fue el aprendizaje logrado por parte de los Estados Miembros, especialmente aquellos que no disponían previamente de unos instrumentos similares [2].

URBAN, además, tuvo una fuerte inspiración en aquellos Estados que ya disponían de instrumentos similares -Francia, los Países Bajos y el Reino Unido-. Por este motivo, el programa, finalmente ha acabado propiciando, la exportación de unos modelos y unos métodos al conjunto de los Estados de la UE-15 [4].

En definitiva, URBAN ha actuado como un interesante banco de pruebas y de perfeccionamiento de técnicas, ha favorecido el aprendizaje y la innovación en los diferentes Estados Miembros y se ha convertido en un vehículo para la difusión de buenas prácticas y transmisión de conocimiento. Es en estas cuestiones donde se muestra buena parte del valor estratégico del programa [5].

Conclusiones

La IC URBAN planteó su implementación a través de una metodología de trabajo específica. Caracterizada por asumir la multidimensionalidad de las dinámicas urbanas, y por tanto, la necesidad de integrar las acciones urbanísticas, sociales, económicas y medioambientales. Su metodología se ha caracterizado también por el fomento de las prácticas innovadoras, la cooperación y corresponsabilización de todos los niveles de la administración implicados, la participación de la comunidad, agentes locales y la creación de redes de intercambio de conocimientos.

Este “método URBAN” ha permitido revalorizar la actuación de la Iniciativa más allá de su capacidad de impacto material. El programa se implementó con la voluntad de actuar no sólo como un instrumento de intervención urbana, sino también un banco de pruebas -un programa piloto-, de práctica, experiencia y difusión del aprendizaje adquirido. URBAN ha permitido establecer una plataforma de colaboración y ha favorecido la difusión de prácticas y modelos entre diferentes agentes locales y regionales de todos los Estados Miembros.

Pese a los incuestionables avances alcanzados, la construcción de una auténtica política urbana en el marco de la UE, a través de la cual ésta pueda actuar como un agente activo, ha quedado diluida. A pesar de ello, se ha consolidado de forma progresiva la dimensión urbana de las políticas territoriales de la UE y se ha asumido la necesidad que actúen en favor de aquellas áreas urbanas que concentran mayores dificultades relacionadas con la degradación física y funcional y la concentración de problemas socioeconómicos.

Referencias

- [1] **Parkinson, M** (2005), Urban policy in Europe: Where have we been and where are we going?. En Antalovsky, E., et al., (eds.): European metropolitan governance. Cities in europe: Europe in cities. Viena, Europaforum Wien.
- [2] **Drewe, P.** (2008), The URBAN Initiative or the EU as social innovator? En Drewe, P., et al. (eds.): The challenge of social innovation in urban revitalization. Ámsterdam , Techné Press.

- [3] **Gutiérrez Palomero, A.** (2009), La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats. L'acció de la Iniciativa Comunitària URBAN i la construcció d'una política urbana comunitària. Tesis doctoral. Universitat de Lleida.
http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0208110-180516/index_cs.html
- [4] **TOFARIDES, M.** (2006), Government and governance in the European Union: Local experiences of european urban policy. En Doria, L. et al. (eds.): Rethinking european spatial policy as a hologram. Actions, institutions, discourses. Aldershot, Ashgate.
- [5] **Urban Future** (2005): "The Acquis Urban. Using citie's best practices for european cohesion policy". Declaración de las ciudades y de los actores de URBAN en la conferencia "Urban Future". Saarbrücken, 8 y 9 de junio de 2005.