

Recibido: 04-12-2017
Aceptado: 30-06-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10488
Sección: ESTUDIOS



Evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana en los barrios vulnerables en España

Evolution of the parameters of the integrated approach in urban regeneration policies in vulnerable neighborhoods in Spain

Ángela Matesanz Parellada
École National des Travaux Publiques de l'Etat (ENTPE)
angela.matesanz@upm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora Arquitecta por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) en 2017, con Políticas urbanas y vulnerabilidad, y Máster en Planeamiento Urbano y Territorial (DUyOT-UPM) en 2011. Desde 2005 ha participado en múltiples investigaciones sobre Vulnerabilidad urbana y Regeneración y Rehabilitación urbanas tanto con la UPM como con otras universidades.

Agustín Hernández Aja
Universidad Politécnica de Madrid (UPM)
agustin.hernandez@upm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor arquitecto, delegado del rector de la UPM en materia de «Urbanismo, Sostenibilidad y Movilidad Intercampus» y director del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad. Ha dirigido trabajos dirigidos a la detección de Barrios Vulnerables en 1991, 2001 y 2011, incluidos en el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana, así como proyectos sobre rehabilitación y regeneración urbana.

RESUMEN

El desarrollo en el tiempo de políticas urbanas basadas en un enfoque integrado y dirigidas a la regeneración de barrios considerados desfavorecidos en el marco europeo ha influido en el contexto español (De Gregorio, 2012; González, 2011), que, sin embargo, ha tenido una evolución y características propias, tanto en el marco legislativo y administrativo, como en la práctica urbanística (Matesanz y Hernández, 2014). Este artículo busca analizar la evolución de los parámetros ligados al enfoque integrado (integración de las áreas, de los agentes e integración en la ciudad) en el discurso jurídico-administrativo de las políticas urbanas dirigidas a «regenerar» la ciudad consolidada en España, especialmente en barrios vulnerables. Como resultado de este análisis se observan variaciones, no sólo en la intensidad de la integración propuesta en sus planes y programas, sino en sus planteamientos y objetivos, inseparables del tipo de actuación proyectada y modelo de ciudad vinculado a ella.

PALABRAS CLAVE

Rehabilitación urbana; integralidad; vulnerabilidad urbana; pobreza urbana.

ABSTRACT

The long-lasting development of urban policies based on an integrated approach and aimed at disadvantaged neighborhoods' regeneration in the European framework has largely influenced the Spanish context (De Gregorio, 2012; González, 2011). However, the Spanish context has had its own evolution and characteristics, both in urban practice as in the legislative and administrative framework (Matesanz and Hernández, 2014). The present article seeks to analyze the evolution of the parameters linked to the integrated approach (areas, agents and urban integration) in the legal-administrative discourse of urban policies aimed at «regenerating» the consolidated city in Spain, especially the vulnerable neighborhoods. As a result of this analysis, variations are observed, not only in the intensity of the integration proposed in their plans and programs, but also in their approaches and objectives, inseparable from the type of projected performance and city model linked to it.

KEYWORDS

Urban rehabilitation; comprehensiveness; urban vulnerability; urban poverty.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA Y CUERPO DE ESTUDIO. 1.1. POLÍTICAS DE REGENERACIÓN URBANA: CUERPO DE ESTUDIO. 1.2. ENFOQUE INTEGRADO: MARCO DE ANÁLISIS. 1.3. ANÁLISIS DEL DISCURSO. 2. DE LA DECLARACIÓN AL PACTO DE ÁMSTERDAM (1975-2016). 2.1. LA REHABILITACIÓN INTEGRADA Y LA RECUPERACIÓN DE LA CIUDAD (1975-1992). Fase Experimental (1975-1979). Fase de consolidación de la Rehabilitación Integrada (1980-1985). Fase de transición de modelo (1985-1991). 2.2. REHABILITACIÓN URBANA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE (1992-2000). Fase de consolidación de la Rehabilitación Urbana (1992-1996). Fase inicial de la europeización y entrada del Desarrollo Sostenible (1996-2000). 2.3. LA REGENERACIÓN URBANA (2000- 2016). Fase de configuración de un nuevo tipo de intervención (2000-2006). Fase de declive y nueva transición (2007- 2016). 3. CONCLUSIONES: LA EVOLUCIÓN DE LOS PARÁMETROS DEL ENFOQUE INTEGRADO. 3.1. INTEGRACIÓN DE LAS ÁREAS. 3.2. INTEGRACIÓN DE LOS AGENTES. 3.3. INTEGRACIÓN EN LA CIUDAD. 3.4. LA EVOLUCIÓN DE LOS PARÁMETROS DEL ENFOQUE INTEGRADO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. 1. Legislación estatal analizada. 2. Documentos internacionales analizados.

INTRODUCCIÓN

Entre los doce temas prioritarios de la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea (UE, 2016a), elaborada para asegurar el máximo potencial de las ciudades y afrontar con éxito los retos sociales, aparece la pobreza urbana. Este reto tiene por objetivo reducirla y permitir la inclusión de la población en riesgo de padecerla, en particular en los barrios desfavorecidos. Para ello apela a soluciones basadas en un enfoque integrado apoyado tanto en políticas horizontales (*people-based*), como territorializadas (*place-based*).

Si bien es cierto que la coexistencia y articulación de ambas políticas, horizontales y territorializadas, supone cierta novedad, la apuesta por la «*Regeneración de los barrios desfavorecidos*», incluida entre las cuatro prioridades del plan de acción, da continuidad a la línea desarrollada por la UE desde los años noventa, que se consolidó con la definición de la Regeneración Urbana Integrada (RUI), en la Declaración de Toledo de 2010.

En España estas ideas y su aplicación en forma de programas integrales dirigidos a barrios considerados desfavorecidos, han influido en las políticas desarrolladas desde las distintas administraciones (De Gregorio, 2012; González, 2011). Sin embargo, estas, bajo el amplio paraguas de la *Rehabilitación urbana*, se han distinguido por una evolución y características propias, marcadas por la hegemonía del sector inmobiliario en el desarrollo urbano, tanto en el marco legislativo y administrativo, como en la práctica urbanística (Matesanz y Hernández, 2014).

Este artículo parte de la hipótesis de que los parámetros ligados al enfoque integrado europeo han tenido presencia en el discurso de las políticas de rehabilitación de barrios en España entre 1975 y 2016, por lo tanto, antes de que se consolidara este término. Se plantea, además, que han variado su intensidad, enfoque e intención a lo largo del tiempo. La confirmación de esta hipótesis se apoya principalmente en el análisis de la evolución de dichos parámetros en el discurso del marco legislativo y administrativo estatal entre 1975 y 2016.

Tras una breve mención a la metodología empleada, esta evolución se expone en el segundo apartado, estructurado en las etapas y fases de la rehabilitación urbana en España establecidas en el marco de la investigación (guiado por la figura 1). La descripción de cada una de ellas, iniciada con una breve mención al contexto internacional, identifica los parámetros relacionados con el enfoque integrado en el discurso administrativo estatal y lo relaciona con la práctica real desarrollada en cada periodo. En el tercer apartado, a modo de conclusiones, se analiza brevemente la evolución para todo el periodo de cada uno de los parámetros de la RUI considerados: integración de las áreas temáticas, de los agentes y en la ciudad.

1. METODOLOGÍA Y CUERPO DE ESTUDIO

La Unión Europea definió la *Regeneración Urbana Integrada* (RUI) en 2010 como un «proceso planificado de intervención para la preservación/revalorización del capital urbano de un entorno construido y/o tejidos urbanos ya consolidados», prioritariamente dirigido a barrios desfavorecidos y basado en un enfoque integrado (Consejo de Ministros de la UE 2010:7). Esta definición, por un lado, establece el cuerpo de estudio de esta investigación, el de las políticas, planes y programas que se consideran incluidos en ese «proceso planificado» de regeneración. Por otro lado, fija la base de análisis, según la definición de los parámetros del enfoque integrado.

1.1. Políticas de regeneración urbana: cuerpo de estudio

La RUI, como proceso dirigido a «la ciudad consolidada» (UE, 2010), se enmarca tradicionalmente en España en las políticas de rehabilitación urbana, articuladas desde el planeamiento y la vivienda.

Sin embargo, si atendemos a la complejidad de dichos procesos, estos marcos quedan superados. Desde el punto de vista jurídico, según argumenta María Jesús García (1999), se puede considerar que las intervenciones de rehabilitación tienen su fundamento jurídico en los principios rectores de la política social y económica enunciados por la Constitución, principalmente los relacionados con el **patrimonio**, la **vivienda** y **uso del suelo** y el **medio ambiente** (Constitución: Art. 46, Art.47, Art.45). Por otro lado, si consideramos el adjetivo *Integrada*, desde un punto de vista complejo, se superan las cuatro líneas anteriores y se vinculan además a otras políticas, planes y programas de naturaleza **social y/o económica**.

Esta consideración lleva a tomar como cuerpo de estudio las **políticas urbanas**¹ de regeneración dirigidas desde estos ámbitos **al tejido consolidado**, representadas por sus textos legislativos y administrativos estatales de rango superior¹. Además, la importancia del contexto internacional hace necesaria su relación con los textos que establecen el marco europeo² y la fuerte vinculación con la práctica real determina la necesaria alusión a los procesos de rehabilitación urbana desarrollados bajo su amparo en España.

Se establece como periodo de estudio el comprendido entre mediados de los años setenta, momento en el que distintos autores sitúan los inicios de la rehabilitación urbana española (Amman, 1983; Castrillo, 2013) y en el que se aprobaron la Carta y la Declaración de Ámsterdam, y mediados de la segunda década del siglo XXI, en la que los programas europeos de intervención se han materializado en España en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) y se ha firmado el Pacto de Ámsterdam.

1.2. Enfoque integrado: marco de análisis

El enfoque integrado al que remiten la Agenda Urbana y el Pacto de Ámsterdam y al que queda vinculada la intervención en barrios a través de la RUI, podemos considerar que se define según la interpretación de la Declaración de Toledo por una triple dimensión:

- La **integración de las áreas**; parte del entendimiento de que los problemas que tienen los barrios en los que se desarrolla este tipo de intervenciones son complejos y de muy distinta naturaleza (social, económica, urbana, residencial...) y, por lo tanto, se precisa una respuesta que considere de forma conjunta todas estas cuestiones y sus interrelaciones desde una visión integral y articulada. No se reduce al desarrollo de distintas políticas de forma simultánea, en el mismo espacio y tiempo, si no que implica su coordinación, el aprovechamiento de las sinergias y la resolución de los conflictos.

¹ Entendidas según la definición de Blanco y Subirats (2012), a partir de una triple negación: no son sólo políticas urbanísticas, no son solo políticas municipales y no sólo políticas desarrolladas por la administración.

tos derivados de la su puesta en marcha (Martí-Costa, Blanco y Pares, 2009).

- La **integración de los agentes**; relacionada con la *gobernanza* y la participación, responde a la búsqueda del diálogo entre los actores implicados, públicos y privados, y a su cooperación, tanto vertical (entre diferentes niveles de gobierno), como horizontal (entre distintas áreas de un mismo nivel de gobierno y entre los distintos actores). Parte de la idea de que el desarrollo de actuaciones integrales precisa un cambio substancial tanto en su funcionamiento como en la forma de trabajar (Martí-Costa, Blanco y Parés, 2009).
- La **Integración en la ciudad**; llamada por algunos autores *equilibrio intraurbano* (Huete, Merinero, Muñoz, 2013) o *integración externa* (López y Tosics, 2010), se entiende por la relación de las zonas en las que se desarrollan los programas y la ciudad en su conjunto. Consolidada en los planteamientos de las EDUSI, ha sido la más marginalmente tratada hasta la fecha, siendo muy contadas las excepciones en las que se ha considerado esta escala, tanto en programas sociales como urbanísticos.

Este trabajo, que se enmarca en una investigación más amplia en torno a la relación entre la evolución del discurso y de la práctica de las políticas de regeneración urbana, toma la integración en la ciudad como punto de partida para el análisis². Por ello, considera la integración de los agentes a través de la integración social y política en el total de la ciudad y la de las áreas temáticas a través de la articulación de las distintas funciones (de tipo social, económico, ambiental..etc) del barrio en su conjunto y con su entorno.

1.3. Análisis del discurso

El análisis del discurso implícito en el marco de la rehabilitación se basa en la propuesta cualitativa desarrollada por Atkinson, Held y Jeffares (2010). En él se entiende fundamental la identificación, por un lado, de los elementos que rodean dicho discurso (contexto económico, político y social, y teoría y cultura urbanística) (Van Dijk, 2005), y, por otro lado, del asunto del que tratan, los productos que generan –en forma de planes, programas o manuales–, y los agentes implicados, especialmente el emisor (Manzano, 2005).

La relación del marco teórico-jurídico con la práctica, se establece a partir del análisis de veinte casos de rehabilitación urbana en España³, estudiados en el trabajo «Análisis de las políticas estatales y europeas en materia de regeneración urbana y rehabilitación de barrios» desarrollado por un convenio entre el Ministerio de Vivienda y el Instituto Juan de Herrera del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura. Habiéndose expuesto la evolución de la práctica en el periodo analizado como resultado de dicha investigación en otros artículos, se apunta en este caso exclusivamente para situar la relación con el discurso.

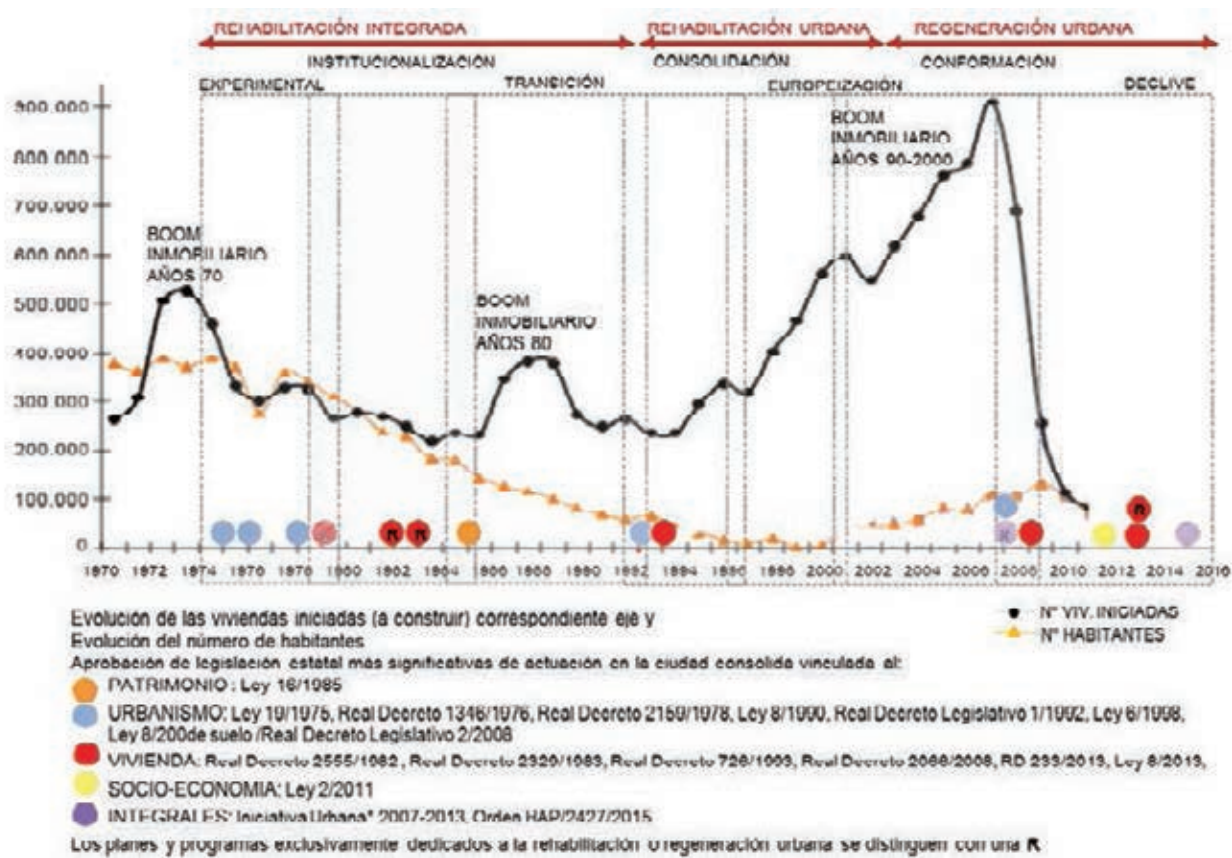
2. DE LA DECLARACIÓN AL PACTO DE ÁMSTERDAM (1975-2016)

Del análisis del amplio periodo comprendido entre la aparición en 1975 de la Declaración y Carta de Ámsterdam de 1975 a la reciente firma del Pacto de Ámsterdam en 2016, esta investigación distingue tres periodos subdivididos en fases que permiten estructurar la evolución de las políticas analizadas en España: 1) Rehabilitación Integrada y Recuperación de la ciudad de 1975 a 1992; 2) Rehabilitación Urbana y Desarrollo sostenible de 1992 al 2000; y 3) Regeneración Urbana y Desarrollo Sostenible e Integrado de 2000 a 2016. Esta estructuración en periodos y su relación con la evolución de la producción inmobiliaria y con la legislación vinculada a la rehabilitación queda recogida en el siguiente gráfico (figura 1), que guía la exposición.

² Se incluye entre los resultados de la tesis doctoral Matesanz (2017), *Políticas urbanas y vulnerabilidad*, en la que la Integración en la ciudad se analiza a partir de una serie de parámetros que definen la integración física, ambiental, funcional y política y social que según la autora la componen.

³ C. Histórico Pamplona/Rochapea, C. Histórico Logroño, C. Histórico Lleida, C. Histórico Santiago de Compostela, C. Histórico Cartagena, Bilbao La Vieja, Barrio del Arrabal (Zaragoza), Trinidad Perchel (Málaga), Lavapiés (Madrid), Río de la Pila (Santander), Poble Sec (Barcelona), La Soledad/Polígono Levante (Palma), Mérida (Mérida), C. del Acero (Avilés-Corvera), La Rondilla (Valladolid), San Cristóbal de los Ángeles (Madrid), Barrios de la Zona Norte (Alicante), Sta. M.^a de Benquerencia (Toledo), Sta. M.^a del Mar (Sta. Cruz de Tenerife), Polígono Sur (Sevilla).

FIGURA 1. ESQUEMA DE LAS ETAPAS Y FASES DELIMITADAS EN RELACIÓN CON LA EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN INMOBILIARIA, LA POBLACIÓN Y LAS PRINCIPALES LEYES, PLANES Y PROGRAMAS VINCULADOS A LA REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia a partir de gráfica de Carpintero (2015). Modificación de Matesanz (2017).

2.1. La Rehabilitación Integrada y la recuperación de la ciudad (1975-1992)

Fase Experimental (1975-1979)

A mediados de los años setenta Europa se encontraba en una situación característica tanto en lo político, económico y social (crisis económica y ecológica, ecos de las grandes movilizaciones políticas y sociales, equilibrio de fuerzas entre los bloques comunista y capitalista, etc.) como en lo urbano (crisis del modelo de desarrollo de grandes periferias y renovación de los centros históricos en declive).

Esto favoreció la aparición, desarrollo y consolidación de una fuerte cultura urbanística en Europa, con base en la sociología marxista francesa, en las prácticas de recupero italianas y en los principios participativos de advocacy planning inglés. Materializada en la recuperación del tejido existente, urbano y social, y en la defensa de un modelo de ciudad en todos sus sentidos –urbanístico, social, económico, ambiental–, se oponía al modelo capitalista desarrollado hasta entonces, considerándolo culpable de los problemas de la ciudad⁴. Resultado de múltiples confluencias (de disciplinas, de investigación y práctica, etc.), aunque partía del interés por los centros históricos y de la evolución de la protección del patrimonio (otrora aliada de la destrucción de la ciudad existente), se articulaba con la periferia con una visión global y territorial⁵.

En ese contexto económico y político favorable, a pesar de convivir en el discurso internacional con los planteamientos de la «necesaria» y «modernizadora» **renovación urbana** dirigida a las zonas degradadas

⁴ Sirvan como ejemplo la descripción de Cervellati, P. L. y Scannavini, R. (1973), de la actuación en Bolonia, convertida en uno de los principales ejemplos a seguir en la época.

⁵ Distintos autores y múltiples textos de la época como Cervellati, P. L. y Scannavini, R. (1973), Campos Venuti (1978) y de análisis de la misma como Álvarez Mora (1995) o Pol (2006) describen parcialmente estas ideas.

(OCDE, 1978), estas ideas se incorporaron, con menor radicalidad, al marco administrativo internacional. La Carta y la Declaración de Ámsterdam, aprobadas por el Consejo de Europa (CdE) en 1975 en el marco del *Año europeo del patrimonio arquitectónico*, se convirtieron en un referente al enunciar por primera vez en un documento global «los principios generales y las orientaciones de una política de salvaguarda y de reanimación del patrimonio cultural europeo» (CdE, 2004:25)⁶. En ellas se defendía la **Conservación Integrada** como práctica «*resultado de la acción conjunta de las técnicas de la restauración e investigación de las funciones apropiadas*» que debía ser «*llevada a cabo con un espíritu de justicia social*», no suponer «*el éxodo de todos los habitantes de condición social modesta*» y «*constituir uno de los pasos previos de las planificaciones urbanas y regionales*» (CdE, 1975a: pto.7).

El contexto español de mediados de los setenta estaba marcado por la movilización social y política de la transición y la confluencia de las crisis económica y urbana, visible en la degradación y abandono de los centros históricos y en unas periferias faltas de equipamientos y con problemas desde su construcción.

El discurso legislativo estatal de esta época quedó inicialmente establecido por la reforma la ley del suelo de 1975, gestada en el franquismo y centrada en el desarrollo urbano, que mantuvo los principios de la ley de 1956, articulando la intervención en la ciudad consolidada a través de los planes especiales de protección y reforma interior. Ésta, la **reforma interior**⁷, enmarcada en el planeamiento general a través de sus planes especiales (PERI), definía un marco amplio en el que entraron tanto la renovación urbana, que había instrumentado los procesos de *conservación-destrucción* en los cascos históricos (Álvarez Mora, 1995), como la nueva práctica de la rehabilitación.

Sin embargo, con la muerte de Franco, en el contexto de los primeros gobiernos de la UCD, se empezaron a trasladar a la administración parte de las ideas de la **Conservación Integrada** definida por el Consejo de Europa, coincidentes con las propuestas de las prácticas alternativas vinculadas al movimiento vecinal. Aunque el reglamento de planeamiento de 1978, introdujo algunas nociones vinculadas a la recualificación de los tejidos existentes, las ideas de la *Carta* y la *Declaración de Ámsterdam* sólo fueron parcialmente asumidas, en forma de **Rehabilitación Integrada**, por la puesta en marcha de dos programas experimentales en 1979:

- Los *Estudios Básicos de Rehabilitación*, de la Dirección General de vivienda, que entendían la Rehabilitación Integrada como un «*conjunto de actuaciones coherentes y programadas*» que, a través de la mejora del espacio físico en todos sus aspectos, tenían por objetivo la mejora de la calidad de vida de determinadas zonas, atendiendo a los valores «*socioeconómicos, ambientales, edificatorios y funcionales*» (MOPU, 1981:14).
- Las *Operaciones Piloto de Actuación Conjunta*, de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), que partían de la coordinación entre las distintas acciones de la Administración Central y de éstas con las realizadas por la administración municipal. Buscaban la conservación del patrimonio urbano y arquitectónico, la mejora y preservación de la calidad de vida en las ciudades, llevar a la realidad y de forma operativa la vida en esos cascos históricos y alcanzar un «*diseño urbano armónico*» (MOPU, 1981:12,14).

Aunque destacan por la introducción de estas ideas en el discurso, ambos tuvieron escaso éxito y, a pesar de ser coetáneos a programas piloto lanzados en otros países⁸, no alcanzaron igual desarrollo en la importancia de la participación ciudadana, la territorialidad de las actuaciones y la atención de forma conjunta a las distintas acciones sectoriales.

La práctica de la administración en su conjunto mantuvo, sin embargo, una línea continuista con operaciones de renovación-conservación instrumentadas por los planes parciales y de reforma interior definidos por la ley del suelo⁹. Únicamente, la aparición de contra-planes o planes alternativos, desarrollados por vecinos/as y técnicos –más propositivos que ejecutivos– y articulados en una lucha global por la democracia y el derecho a la ciudad, defendieron enunciados más complejos. Estos se relacionaban con la integración en la

⁶ Traducción propia.

⁷ Entendida como «*Operaciones encaminadas a la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros fines análogos, se relacionan a su vez con parte de estos factores*» (RD 2159/1978: Art. 83).

⁸ Mientras en Reino Unido los Priority Estate Projects aparecieron en 1979, en Francia los Développement Social de Quartiers lo harían en 1982, teniendo ambos según Jacquier (1991) ciertas similitudes, a pesar de sus características y particularidades propias.

⁹ Como el Plan Parcial Ruavieja de Logroño (1971), el Plan Parcial de Rochapea en Pamplona (1979).

ciudad, de los agentes y la consideración a cuestiones que abarcaban desde la mejora física de los barrios, urbanística y de vivienda, a otras de carácter político y social¹⁰.

Fase de consolidación de la Rehabilitación Integrada (1980-1985)

A principios de los ochenta la entrada de las políticas neoliberales al gobierno de Reino Unido, la prolongación de la crisis y los cambios estructurales que introdujo la salida de ésta favorecieron la consolidación de la idea de la falta de recursos de la administración¹¹ que darían pie al cuestionamiento del Estado del Bienestar por parte de distintas organizaciones internacionales.

A pesar de ello, algunas mantuvieron las ideas de la etapa anterior su discurso. La ya **Rehabilitación Integrada** consideraba la intervención tanto en los centros urbanos como en las periferias –atendiendo a diferentes escalas y problemáticas–, entendía que la capacidad de decisión era de los ciudadanos y apuntaba como problemas emergentes de la época los ambientales y el creciente desempleo (CdE, 1982). La inicial relación con el patrimonio, sin embargo, empezó a debilitarse, lo que se confirmó con la vuelta a posiciones conservacionistas de las convenciones sobre patrimonio¹².

En España, con la llegada de los ayuntamientos democráticos se inició la institucionalización de la rehabilitación; tanto desde la práctica, por la asunción de los planes alternativos y el desarrollo de planes generales de ordenación urbana (PGOU), que asumían en modelo de ciudad defendido por la **Conservación Integrada**¹³, como desde la legislación.

La aparición de legislación relativa a la rehabilitación urbana, representada por el Real Decreto 2329/1983, introdujo en los textos legislativos la **Rehabilitación integrada**. A pesar de tener una visión que superaba la exclusiva conservación del patrimonio e incorporaba las relaciones con los aspectos físicos, sociales o económicos¹⁴, se configuró desde un punto de vista sectorial, ligado en último término a la rehabilitación de la edificación y vinculado a los planes de vivienda. Además, elaborada en un momento de crisis económica, incluía como objetivos tanto la salida de la misma, como la creación de empleo en el sector de la construcción, conservando los objetivos de los planes de vivienda previos que tenían como eje el desarrollo económico¹⁵.

Las intervenciones propuestas en ese momento de efervescencia avanzaron y mejoraron en sus planteamientos de integración en la ciudad gracias a su incorporación en los nuevos planes generales, que establecieron el modelo de ciudad desde la recuperación de los barrios (no sólo a través de PERI, sino de Planes de Mejora, nuevas ordenanzas y re-equipamiento). Sin embargo, los múltiples problemas que rodearon a la creación y organización de las administraciones y nuevas formas de hacer en ese periodo llevaron a una ralentización de los procesos y de su puesta en marcha. Esto conllevó el agravamiento de la situación física (en los centros) y social (en la periferia) y al aumento de la distancia entre el discurso y el desarrollo legislativo desde la administración central y las necesidades surgidas de la práctica¹⁶.

Fase de transición de modelo (1985-1991)

A mediados de los ochenta, mientras Europa salía del periodo de crisis a través de la implantación progresiva de las ideas liberales llegadas de EEUU y Reino Unido, la consolidación de la Comunidad Económica Europea (CEE) con la firma del *Acta única europea*, hizo que el discurso economicista sobre temas urbanos de esta institución tomara cada vez un mayor peso.

¹⁰ Como el representado por los vecinos y vecinas de los barrios Trinidad y Perchel en Málaga, que se opusieron a la ordenanza municipal de 1971 que podía suponer su transformación y la expulsión de las personas residentes.

¹¹ Esta cuestión se menciona tanto en documentos de las OCDE (1978), como de la ONU (1980).

¹² Como muestra el análisis de la Convención para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico de Europa (CdE, 1985).

¹³ Ejemplo de ello es la aprobación en la década de los ochenta de numerosos PGOU como los de Málaga y Alicante (1983); Valladolid y Pamplona (1984); Madrid y Logroño (1985); Toledo, Avilés y Zaragoza (1986), Mérida, Cartagena y Santander (1987), y Sevilla (1988).

¹⁴ «(...) la mejora o recuperación de conjuntos urbanos o áreas rurales, de sus condiciones naturales, de las actividades económicas y sociales y de las condiciones de vida de sus residentes» (RD2329/1983 pto 3 Art 1).

¹⁵ «El fomento general de la actividad rehabilitadora y de la creación de empleo en el sector de la construcción son objetivos que se contemplan con los de la creación de regímenes protegidos de rehabilitación» (...) (RD2329/1983: Prólogo).

¹⁶ Estas además de mostrarse en los casos de referencia aparecen parcialmente reflejadas en distintos textos como Rubio del Val (1990) y Pol (2006).

En paralelo, en un marco de creciente desigualdad y exclusión en el que las ciudades de algunos de sus principales miembros, como Francia y Reino Unido, visibilizaban conflictos sociales, la CEE empezó a apuntar a la necesaria definición de un nuevo *Modelo Social Europeo* a través de la integración territorial. Este se materializó en la incorporación y desarrollo de investigaciones y programas comunitarios dirigidos a frenar el declive social y económico tanto en el centro de las ciudades como en los barrios de la periferia (UE, 1998b). Más allá de los planteamientos experimentales que desde lo social se desarrollaron en el marco del *Poverty I*, los Proyectos Pilotos Urbanos, planteaban ya al final de este periodo «programas de enfoque integrado», «estrategias de mejora del medio ambiente», «estímulo del nuevas actividades económicas y recuperación de los edificios antiguos» y «al desarrollo de vínculos entre la investigación y el desarrollo de actividades a nivel local, PYME, universidad y otros interesados» (UE, 1998b:4¹⁷).

El discurso de actuación integrada sobre barrios desfavorecidos no fue sin embargo adoptado aún en España, que además de tener una tradición diferente de actuación, tenía problemas de distintas características. A pesar de ello, sí que empezó a visibilizarse un cambio en el modelo de ciudad mayoritariamente propuesto. El paso a un modelo económico en el que volvía a incentivarse la construcción, apoyado en cambios legislativos y favorecido por las ayudas europeas y las inversiones extranjeras, se articuló con el abandono de la visión global y el planeamiento. Las prácticas que desde las instituciones desarrollaban las rehabilitaciones previstas, pasaron a un segundo plano, a la vez que se consolidaba su carácter sectorial ligado a la edificación en la que se concentraban las ayudas¹⁸.

Aunque el desarrollo de los planes generales y de los PERI, fundamentalmente de las zonas centrales, se mantuvo, este cambio de modelo coincidió con una materialización de estos, fundamentalmente basada en las cuestiones físicas. Triunfó con ello según Terán (1984:68), la «*autonomía metodológica de la arquitectura*», al dejar en un segundo plano otros aspectos como los territoriales, urbanísticos o ambientales y reducir las cuestiones sociales y económicas al esfuerzo por el mantenimiento de la población y su realojo. A pesar de que los planteamientos de esta época, sí que mantuvieron la necesidad de emplear instrumentos que integraran y atendieran conjuntamente a todas estas cuestiones, especialmente a las urbanísticas y sociales, la idea de que la mejora física traería mejora social (Bohigas, 1986), y el interés del análisis morfológico y la calidad espacial, se fueron consolidando.

Estas acciones no fueron suficientes para luchar contra los problemas que se agolpaban en los centros históricos, degradación física de las viviendas (Rubio del Val, 2011), ni en las periferias, que tenían otro tipo de problemas sociales y económicos. Estos generalmente se trataron de forma sectorial y marginal, a pesar de las iniciativas puestas en marcha desde el área social, como la red de atención de Servicios Sociales Municipales impulsada en 1988 por el *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales*.

2.2. Rehabilitación Urbana y el Desarrollo Sostenible (1992-2000)

Fase de consolidación de la Rehabilitación Urbana (1992-1996)

En los años noventa, la consolidación del modelo económico, reforzada por el *Tratado de Maastricht* y favorecida por la caída del comunismo, afianzó en el discurso la ideología neoliberal y de la imposibilidad de mantenimiento del Estado de Bienestar¹⁹. La competitividad económica pasó a ser uno de los principales objetivos de las ciudades que señalaban como principal freno para conseguirla el aumento de los problemas medioambientales y la exclusión social producidos por las fuertes transformaciones urbanas vinculadas a la aceleración de la actividad económica y de la internacionalización impulsadas por el mercado único (CEE, 1990:8).

La preocupación por el medio ambiente, manifestada por distintos organismos internacionales desde los años setenta, fue ampliándose y consolidándose en el marco internacional en paralelo a la mayor visibilidad de los problemas generados por la contaminación. La aparición del *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* de la CEE (1990) y la *Declaración de Río* de la ONU (1992), consolidaron la introducción del principal vector de cambio de este periodo, el *Desarrollo Sostenible*. Éste, rápidamente fue absorbido por el discurso de la

¹⁷ Traducción propia.

¹⁸ Entre los casos analizados se observa como en esta época se consiguieron poner en marcha las acciones de rehabilitación de vivienda en los cascos históricos de Pamplona, Logroño y Lleida y en los barrios Malagueños de Trinidad y Perchel.

¹⁹ Como muestra, por ejemplo, la lectura de OCDE (1994).

ciudad competitiva, al considerar que a través de sus tres pilares (cohesión social, medio ambiente y desarrollo económico) conseguiría la armonía imposible entre el mercado y los problemas generados por él²⁰.

La **Regeneración Urbana** encontró fácil encaje en el *Desarrollo sostenible* como una acción dirigida a zonas que concentraban *bolsas de pobreza, criminalidad y drogadicción*, con problemas económicos, sociales y ambientales (CEE, 1990:4). Así, la línea heredera de la renovación urbana que venía siendo defendida y trabajada por instituciones como la CEE y la OCDE, influida por la desarrollada por países como Reino Unido, se consolidó como tendencia en el marco internacional ante el aumento de la exclusión y la tensión social vinculado a la extensión de la globalización y del viraje neoliberal de las políticas urbanas.

En España, sin embargo, aunque las ideas de la ciudad competitiva y los planteamientos estratégicos para situar a las ciudades en el marco internacional encajaron bien en el momento en el que los grandes eventos habían desembarcado en muchas de ellas²¹, las acciones en *barrios considerados desfavorecidos*, que no se identificaban, en el caso español, como una amenaza para la cohesión social ni para la inversión, no se generalizaron en la práctica, aunque sí aparecieron en el discurso.

Por un lado, la reforma de la ley del suelo que culminaría en el texto refundido de 1992, aunque apenas introdujo variaciones en relación a la reforma interior, sí incorporó la denominación de «operaciones integrales de reforma interior» (RD1/1992:Art.85) y facilitó, a través del aprovechamiento tipo, las intervenciones en la ciudad consolidada (Molina, 2007). Por otro lado, como apunta María Castrillo (2013), el *Plan 1992-1995*, que caracteriza el discurso en esta etapa y que estableció las bases de los programas de rehabilitación en áreas hasta 2013 (Hernández et al., 2014), incorporó la explícita «recuperación de zonas o barrios en proceso de degradación, mediante actuaciones de carácter integral» (RD 726/1993). En ella, a pesar de la vinculación al planeamiento y a la mención a algunas consideraciones sociales y económicas en la memoria-programa, las acciones financiadas se limitaban a la edificación y ocasionalmente a la urbanización. Mientras, la integración de los agentes, quedaba establecida simplemente por los convenios de colaboración entre las administraciones, por la formación de comisiones de seguimiento y por el establecimiento de oficinas de apoyo a su desarrollo en las áreas.

La **Rehabilitación Urbana** se consolidó con una visión sectorial de la mano de las ayudas para su desarrollo en los planes de vivienda (con el RD 2190/1995). Sin embargo, al pasar a ser un elemento marginal para el sector inmobiliario, la conservación o no de los principios que había defendido la **Rehabilitación Integrada** y/o la búsqueda de planteamientos más complejos, quedaba en manos de las acciones defendidas en el ámbito local que dependían de los vecinos y vecinas, los técnicos y los políticos implicados en ellas y que precisaban otras financiaciones. En ese marco, no se produjo un cambio sustancial en el desarrollo mayoritario de la práctica de la **Rehabilitación Urbana**, a pesar de coincidir con un paulatino incremento de acciones en la periferia que generalmente había quedado fuera de las grandes transformaciones de las ciudades y manifestaba importantes problemas²².

Fase inicial de la europeización y entrada del Desarrollo Sostenible (1996-2000)

A mediados de los noventa, la hegemonía del **Desarrollo sostenible** y de la corriente vinculada a la actuación en barrios desfavorecidos era un hecho en el discurso internacional, tanto en documentos de carácter social [Carta Social Europea (Cde,1996)], como territorial [*Hacia una política Urbana Europea* (UE,1997) o *Estrategia Territorial Europea* (UE,1998a)], en los que ya estaba normalizada y extendida la terminología empresarial y la visión de ciudad como motor económico²³.

La proliferación de los textos, intercambios y redes europeas y el aumento del número de proyectos *integrales* financiados por la UE en España empezó a llevar a considerar este tipo de intervenciones en barrios «degradados» en el país (De Gregorio, 2012), especialmente en el contexto teórico o académico²⁴.

Estas ideas no tuvieron, sin embargo, presencia alguna en el discurso legislativo del planeamiento de la época, que seguía centrado en favorecer el papel del desarrollo urbano como motor económico. El discurso

²⁰ En los textos internacionales encontramos algunas menciones a estas cuestiones como por ejemplo en UE (1996:14).

²¹ Como por ejemplo en la Barcelona de las Olimpiadas, en la Sevilla de la Expo o en el desarrollo del Plan Bilbao Ría 2000.

²² Aunque las principales acciones y financiaciones recayeron en zonas centrales, se consolidó la intervención en zonas periféricas como San Cristóbal de los Ángeles (Madrid) o el Polígono Sur (Sevilla).

²³ Por ejemplo, apunta como objetivos «mantener las ciudades europeas al frente de una economía globalizada y competitiva» (UE,1997:9) o «Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades» (UE,1998: 2).

²⁴ Por ejemplo, la participación de España en el programa de la OCDE de delimitación de *Barrios Desfavorecidos* no llegó a tener una repercusión directa sobre los planes y programas desarrollados por el Ministerio de Vivienda responsable del trabajo.

de la Ley de Régimen del Suelo y valoraciones 6/1998, centrado en defender una mayor liberalización, sí que incorporó tangencialmente una mayor flexibilidad en la transformación del suelo urbano existente, aunque sin considerar su «integralidad».

Por su parte, la **Rehabilitación Urbana**, como práctica minoritaria y sectorial, se mantuvo en el discurso del Plan de vivienda 1998- 2001(RD 1186/1998) sin grandes variaciones, asumiendo los planteamientos y el grado de integración de los parámetros el enfoque integrado de la etapa anterior.

En la práctica, que desde mediados de los ochenta se había ido consolidando en intervenciones sectoriales menos coordinadas con los agentes y cada vez más desligadas de la visión de ciudad, se fueron incorporando parte de las ideas del enfoque integral europeo (Matesanz y Hernández, 2014). Por un lado, habiéndose demostrado la insuficiencia de las acciones sectoriales, a algunos procesos de rehabilitación se fueron sumando –generalmente sin coordinación– programas de carácter social y/o económico²⁵. Por otro lado, se desarrollaron en esta fase los proyectos de las dos convocatorias del programa Urban I, aunque a pesar de introducir la consideración de los agentes y de distintas cuestiones (medioambientales, sociales, o económicas), no presentaron un enfoque integrado efectivo (De Gregorio, 2014:263).

2.3. La Regeneración Urbana (2000- 2016)

Fase de configuración de un nuevo tipo de intervención (2000-2006)

El inicio de los años dos mil quedó marcado en el contexto internacional, por un lado, por la aprobación de la *Estrategia de Lisboa* y por otro por los atentados de Nueva York.

Siguiendo la tendencia de la fase anterior, los documentos internacionales se multiplicaron. Tanto los relativos al desarrollo sostenible y a temas urbanos, como el Programa de Acción de Lille (2000), Urban Acquis (2004), Acuerdo de Bristol (2005), Estrategia Temática de Medio Ambiente Urbano (2005) o Estrategia Revisada Desarrollo Sostenible (2006) de la Unión Europea. Como los dedicados a la cohesión social y a temas sociales y económicos, como la Agenda Social Europea (UE, 2000) y Estrategia de Cohesión social (CdE, 2004). En ellos se reforzaron la importancia y la necesidad de la competitividad en el territorio y en las ciudades²⁶ y el discurso del miedo vinculado a la creciente segregación y tensión social²⁷.

En el caso español, el discurso de la administración central se caracterizó por su dualidad. Por un lado, en su desarrollo de nuevas estrategias (como las de *Medio Ambiente, EMAU*, y *Desarrollo Sostenible, EEDS*), planes (como los *Planes Nacionales de Acción por la Inclusión Social PNAIS*) vinculados a la UE, introdujo su discurso hegemónico. Este promovía el *Desarrollo Sostenible* y con él tanto importantes avances en las cuestiones medio ambientales, como la competitividad en los territorios y la actuación, *multisectorial y participada*, en barrios vulnerables²⁸. Por otro lado, mantuvo el discurso de la **rehabilitación urbana** en los sucesivos planes de vivienda (Plan 2002-2005 y Plan Estatal 2005-2008); su relación con el planeamiento, la mención a la atención a cuestiones sociales y económicas para la concesión de ayudas que financiaban acciones de mejora física y la coordinación reducida a la firma de los convenios para las ayudas y su comisión de seguimiento. A pesar de ello, sí que los planes de vivienda introdujeron en el discurso en el periodo comprendido entre 2001 y 2006 la coordinación con los PNAIS y la preocupación por el difícil acceso a la vivienda²⁹.

²⁵ Por ejemplo, los procesos de rehabilitación de los centros históricos de Pamplona y Lleida, de Trinidad y Perchel (Málaga) o el Polígono Sur (Sevilla), incorporaron en este periodo planes y/o acciones de tipo social o medio ambiental.

²⁶ Tómense como ejemplos: «*La Agenda ha de reforzar el papel de la política social como factor de competitividad*» (UE, 2000:1); «*Impacto de alta calidad, ponderando de manera equilibrada la dimensión social, medioambiental y económica del desarrollo sostenible (considerando su dimensión exterior y los costes de la inacción)*» (UE, 2006:11); «*The role of cities and urban regions as driving forces for regional, national and European development, especially in achieving the goals of the Lisbon and the Gothenburg agendas*» (UE, 2004:1.6).

²⁷ Véase como ejemplo: «*The search for greater social cohesion means that remedies must be found to the gross situation of possible tensions*» (UE, 2000:98), «*(...) un número cada vez mayor de zonas urbanas muestra síntomas de tensión*» (UE, 2004:4).

²⁸ Encontramos ejemplos tanto en los PNAIS, como «*Favorecer planes integrales y comunitarios para barrios degradados y zonas de transformación social (...)*» (MTAS, 2001:17) o «*La marginación, como temática de acción pública, requiere abordajes integrales en su definición y horizontales o transversales en sus procesos de gestión*» (MTAS, 2001:5), como en la EMAU con «*Recuperar las zonas vulnerables y barrios en crisis social y ambiental, fomentando la integración social y la mezcla de usos y rentas en todas las zonas urbanas*» (EEMAU, 2006:15).

²⁹ «*Contribuir al logro de los objetivos de una serie de políticas estatales de carácter social: la política de cohesión social, facilitando el acceso a viviendas dignas, en alquiler o en propiedad, a los grupos de población con ingresos reducidos, en sintonía con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (...)*» (RD1/2002: Prólogo).

En ese contexto, aunque la práctica oficial de la **Rehabilitación Urbana** vinculada a los planes de vivienda, a rasgos generales, se seguía desarrollando según lo establecido en las etapas anteriores, los problemas de las zonas centrales y, especialmente, de la periferia y la influencia de los programas europeos que se venían desarrollando llevaron a la proliferación en la práctica real de nuevos planes y acciones complementarias que buscaban atender a los problemas no tratados desde el marco general fijado para la rehabilitación³⁰. En paralelo a estos y a los programas de rehabilitación tradicionales, aparecieron programas autonómicos de carácter integral, como *Izartu* o el *Pla de Barris*, que se sumaban a los *Urban II* financiados por Europa, y planes creados adhoc en determinados barrios que se percibían como un problema (Polígono Sur de Sevilla o Barrios del norte de Alicante). Estos, aunque surgieron con presupuesto y personal propio, establecían la articulación del plan y las propuestas con parte de las financiaciones y planes existentes (ARI, Urban, etc.).

En 2007, cuando se consolidó dicha dualidad con la mención en la Ley 8/2007 del suelo al *desarrollo sostenible* (L8/2007:Art2) y el interés por *la ciudad existente* (L8/2007: prólogo) y por la *regeneración urbana* apoyada en acciones integrales en barrios promovidas por el estado con financiación europea por la *Iniciativa Urbana 2007-2013*, los cambios económicos marcaron el inicio de un cambio de fase.

Fase de declive y nueva transición (2007- 2016)

La llegada de la crisis económica a un marco europeo, que ya se caracterizaba por el aumento de la desigualdad, empezó a situar a los *barrios vulnerables* y a la *regeneración urbana* como posible respuesta en el centro del discurso con la Carta de Leipzig, la Declaración de Marsella, la Declaración de Toledo y finalmente las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI). Esto se producía, sin embargo, de forma simultánea al mantenimiento y consolidación en la década siguiente de las ideas que planteaban la falta de fondos públicos y favorecieron la sustitución de los programas *Urban* por una herramienta financiera, *JES-SICA* (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*)³¹.

En el caso español, en el que la crisis supuso el parón inmobiliario y la visibilización graves problemas sociales y económicos, desde el estado se empezó a recuperar importancia la rehabilitación urbana, entendida como un posible motor económico alternativo al de la construcción. Se introdujeron en esta línea algunos cambios visibles en el plan de vivienda de 2008 (RD2066/2008); a) la financiación de la *renovación urbana* (práctica generalmente más lucrativa para los promotores que la *rehabilitación*) (introducida en el RD14/2008), b) un especial énfasis en la mejora del acceso a la vivienda y c) una mayor atención a la rehabilitación. Ésta, más allá de su introducción en el nombre del plan (*de Vivienda y Rehabilitación*), se tradujo en el mayor desarrollo de esta práctica junto a la que se introducía una nueva modalidad dirigida a la mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad.

Esta línea de interés por la rehabilitación se consolidó con la aparición de la Ley de economía sostenible en 2011 y con la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 vinculado a ella, en 2013. Con ellas, y con la aparición en 2015 de la Orden HAP/2427/2015 que lanzó la primera convocatoria de EDUSI, se establecería una triple práctica; 1) la tradicional de mejora de la edificación 2) la de las intervenciones vinculadas a la accesibilidad y principalmente al ahorro energético, que se esperaba fuera ese motor económico, sustituto de la construcción y 3) las intervenciones de Regeneración Urbana en Barrios Vulnerables, difícilmente sería financiable sin las ayudas públicas (Matesanz y Castrillo, 2015).

Mientras las dos primeras se plantean desde un punto de vista sectorial (en la edificación y), las últimas se presentan como integradas, multisectoriales y participativas.

Desde la práctica, aunque este periodo se caracterizó desde su inicio por la concesión de las numerosas ayudas de las Iniciativas Urbanas 2007-2013 y del Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, estas tuvieron, en algunos casos, dificultades para ponerse en marcha, y las que ya lo estaban, empezaron a ralentizarse o tener problemas de financiación, reactivándose sólo en los últimos años algunos planes.

³⁰ Tanto de participación (como el *Diagnóstico del Plan Comunitario* del Casco de Pamplona, en 2004 y 2006, el *Proyecto de Desarrollo comunitario y dinamización social* de Trinidad Perchel en 2004), de accesibilidad (como el *Proyecto de Movilidad y accesibilidad de Río de la Pila* de 2007), como de fomento del comercio o del empleo (como el Plan de Revitalización de Lavapiés).

³¹ Iniciativa de la Comisión Europea, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE), que busca «fomentar la regeneración y el desarrollo urbano sostenible por medio de mecanismos de ingeniería financiera» (UE, 2007).

3. CONCLUSIONES: LA EVOLUCIÓN DE LOS PARÁMETROS DEL ENFOQUE INTEGRADO

El análisis de los textos internacionales lleva a plantear la existencia de dos corrientes o tendencias en el marco de las políticas de regeneración urbana, caracterizadas por una diferente evolución en los parámetros del enfoque integrado:

- La que llamaremos (**Conservación**) **Rehabilitación Integrada**: surgida en los años sesenta y setenta, con base en la sociología marxista y el recupero italiano, se caracterizó por el respeto al tejido urbano y social existente y defendió inicialmente desde el discurso: 1) la integración de las áreas temáticas y disciplinas buscando atender a las necesidades y problemas de la ciudad (sociales, económicos, físicos, ambientales) atribuidos al modelo capitalista, 2) la integración y colaboración de todos los agentes surgida en torno a las necesidades, que apuntaban al necesario diálogo entre ciudadanos y técnicos de distintas disciplinas, al apoyo de la opinión pública, a la importancia de la información y a la participación activa de los ciudadanos/as en la toma de decisiones, al papel de control sector público sobre los intereses de mercado y la oposición a la especulación, y 3) la necesaria integración de los barrios o áreas a rehabilitar en el conjunto de la ciudad. A pesar de su fuerza inicial los problemas en su materialización y los cambios políticos y económicos llevaron a una pérdida paulatina de presencia e influencia en el marco internacional, paralela a la absorción de la ideología.
- La que llamaremos **Regeneración Urbana**, surgida a finales de los años setenta, extendida a partir de los noventa y con base en las políticas liberales y neoliberales que con el paso de los años se fueron consolidando en Europa. Caracterizada en el discurso por sus objetivos económicos y por la falta de definición material, en este ha destacado por: 1) el mantenimiento a lo largo de los años de la importancia de la integración de las áreas y su evolución hacia un mayor aprovechamiento de sus sinergias, 2) una integración de los agentes con una participación controlada y de consenso y 3) con una visión inicial reducida al barrio que con el paso del tiempo se ha ampliado a su relación con el resto de la ciudad, aunque con una visión reducida al *apertura*.

Podemos considerar que ambas han influido y condicionado la evolución de los parámetros del enfoque integrado en las políticas estatales y en su aterrizaje en la práctica real, mucho más condicionada sin embargo por los condicionantes locales.

3.1. Integración de las áreas

A pesar de la influencia internacional, en España la integración de las áreas ha tenido una menor presencia en el discurso de actuación sobre la ciudad consolidada y su evolución y desarrollo en las distintas fases han sido distintos:

- Fase Rehabilitación Integrada (1975-1992): Tal y como planteaba en el marco internacional la **Rehabilitación integrada**, se puede considerar que el discurso de los programas experimentales de 1979 muestra un cierto esfuerzo por considerar lo poliédrico de la problemática de los barrios. A pesar de ello, el desarrollo de estos programas terminó siendo sectorial, vinculado a las acciones físicas, a la edificación principalmente. Esta sectorialidad se mantuvo en el discurso y la práctica en la institucionalización de la **Rehabilitación Integrada** como práctica en España a través de la política de vivienda (cuyo objetivo primero era el apoyo a la economía y la generación de empleo). Aunque la legislación del suelo de la época (TDR 1976) mantuvo la continuidad con los planteamientos de la de 1956, se puede considerar que el acercamiento a través del planeamiento urbano, que definía en último término los planes de actuación en los barrios a través de PERI y de acciones de mejora urbana, sí que aportaba una visión más compleja. Esta no planteaba, sin embargo, acciones de otro tipo, ni su articulación con planes sociales o económicos. Así, aunque en los planes alternativos y en el propio discurso teórico (no administrativo) se contemplaban distintas cuestiones, en la práctica real, bien por la urgencia de lo físico, bien por la creencia de que la mejora física traería aparejada una mejora social, no se articularon otras medidas.
- Fase Rehabilitación urbana y desarrollo sostenible (1992-2000): A pesar del mantenimiento de la **rehabilitación urbana** como una práctica sectorial, el *enfoque integrado* sí apareció en el discurso administrativo estatal de los noventa. A través de nuevas prácticas de **Regeneración Urbana** lle-

gadas de Europa, se decía buscar fomentar el desarrollo económico y la cohesión social, tomaban como esencial su condición de integrales y/o multisectoriales.

- Fase Regeneración Urbana (2000-actualidad): Aunque con cierto retraso respecto al marco internacional del que procedía, en los años dos mil estas ideas aparecieron en los programas autonómicos de actuación en barrios, en la *Iniciativa Urbana 2007- 2013* y en documentos con visión más global como la *EEMAU*. Más allá de su presencia posterior en los textos administrativos, la continuidad y aparición de problemas de distinta naturaleza y difícil solución en los barrios, llevó a la demanda de acciones complejas y articuladas desde la práctica, contribuyendo a la extensión de estas ideas.

A pesar de la irrupción en el discurso de la integralidad de las áreas y su consolidación en las acciones en barrios vulnerables, con la llegada de la crisis económica y el entendimiento de la rehabilitación como posible motor económico, ha ganado peso de nuevo la visión sectorial, también física, pero en este caso ligada a la **rehabilitación energética** y de la accesibilidad, manteniendo relegada la multisectorialidad a la actuación en barrios vulnerables.

Podemos considerar, por tanto, que, tras el inicial fracaso de la integración de las áreas en la institucionalización y las primeras prácticas de la *Rehabilitación Integrada* y la *Rehabilitación Urbana*, fue la *Regeneración Urbana* la que hizo de dicha integración una seña de identidad en el discurso. Aunque esta la mantienen las EDUSI, en los últimos tiempos gana fuerza la visión sectorial que se da de la Rehabilitación Energética.

3.2. Integración de los agentes

Los dos enfoques presentes en el marco internacional y su diferente naturaleza al tratar la integración de los agentes han tenido su correspondencia en el discurso estatal:

- Fase Rehabilitación Integrada (1975-1992): Las prácticas alternativas de mediados y finales de los setenta, que partían de la iniciativa ciudadana, se caracterizaron por una fuerte integración de los agentes, coincidente con los planteamientos de la Rehabilitación Integrada del marco internacional. Sin embargo, esas ideas quedaron lejos del discurso administrativo estatal y su materialización, apuntando únicamente cierta integración en los programas experimentales de 1979, pero sin llegar a consolidarse a nivel administrativo en la institucionalización de la rehabilitación en el marco de la vivienda. Aunque hacía referencia al respeto al tejido social y a la permanencia de los habitantes, no desarrolló ni su coordinación, ni su participación. Ésta sólo aparecía en la legislación urbanística a través del mantenimiento de los periodos de información y alegaciones estipulados.
- Fase Rehabilitación urbana y desarrollo sostenible (1992-2000): Reducida la participación a la reglada por el planeamiento y la coordinación a la establecida por los convenios entre administraciones de los programas ARI, la integración de los agentes a penas se consideró en un amplio periodo, en el que la movilización ciudadana fue menor. Mientras, la participación de los agentes implicados promovida por las administraciones y la idea de la necesaria financiación privada ante la falta de fondos públicos, que abrieron la puerta al *emprendimiento ciudadano* y los *partenariados*, pasaron a ser una pieza esencial de la **Regeneración Urbana** en un contexto europeo caracterizado por el acercamiento a las políticas neoliberales.
- Fase Regeneración Urbana (2000-actualidad): A pesar del aterrizaje en España del planeamiento estratégico y, principalmente de los primeros PPU y Urban, y de la aparición de nuevas propuestas desde la administración para incorporar la participación y voluntades de los vecinos en los años noventa, estas ideas no se incorporarían como tales al discurso administrativo hasta la aparición en los dos mil de textos no normativos, como el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*, y de su desarrollo práctico estatal, mediante la *Iniciativa Urbana 2007-2013*.

En el conjunto del periodo analizado, se puede considerar que si bien la integración de los agentes que se produjo en un origen desde las prácticas impulsadas por el movimiento ciudadano, no tuvo igual reflejo, continuidad ni apoyo en el discurso administrativo de la **Rehabilitación Integrada**, (a pesar de su mención inicial en los programas experimentales y en los buenos propósitos del RD 1983), ni en la **Rehabilitación Urbana** de los años noventa, esta se recuperó de forma muy diferente con la coordinación y la participación reglada promulgada por la **Regeneración urbana**.

3.3. Integración en la ciudad

La integración en la ciudad ha sido la menos explicitada tanto en el marco internacional como en el estatal, en el que ha tenido, a través del planeamiento urbano, un peso especial por tratarse de una de las herramientas de articulación de las intervenciones en la ciudad consolidada. Se distinguen en este caso:

- Fase Rehabilitación Integrada (1975-1992): La importancia de la ciudad en su conjunto, la relación entre el centro y la periferia y la demanda de justicia social incluidas en el discurso de la **Conservación Integrada**, que llevan a considerar su alto grado de integración, resultaron clave en los planteamientos de los primeros planes alternativos y los programas experimentales. Sin embargo, estas ideas no llegaron de igual manera a la legislación estatal: no se estableció un sólido marco de actuación global que permitiera la recuperación de los barrios y la ciudad al centrarse en los nuevos desarrollos. Esta *Integración* pasó a depender exclusivamente del buen hacer del planeamiento, que a pesar de presentarse con primeros PGOU de la democracia como una buena herramienta de integración, resultó con el tiempo insuficiente.
- Fase de Rehabilitación urbana y desarrollo sostenible (1992-2000): La pérdida paulatina de la visión holística en España, coincidente tanto con el triunfo de la arquitectura y el proyecto, como con la irregular salida de la crisis y la entrada en el incipiente capitalismo global a mediados de los ochenta, llevó a un cambio en las intervenciones propuestas en la ciudad. Del modelo recuperador de la ciudad de la *Rehabilitación Integrada*, se pasó a uno extensivo, en el que la rehabilitación era un hecho puntual y secundario.

La pérdida de la visión de conjunto de la ciudad y el simultáneo agravamiento de la segregación urbana, que enlazaron fácilmente con las propuestas de actuación delimitada en *barrios vulnerables*, sólo se vieron contrarrestadas por la recuperación de la integración, a través de la movilidad y el transporte y de la preocupación por cuestiones medioambientales potenciadas por la UE. Sin embargo, éstas apenas tuvieron peso en un discurso ligado a la vivienda, aunque sí se consideraron en mayor medida en la práctica real.

- Fase Regeneración Urbana (2000-actualidad): Demostrada la insuficiencia de estas acciones, en los años dos mil se empezó a recuperar en el marco europeo la necesidad de estrategias de carácter global que llegaron de la mano de operaciones de *apertura* de algunos barrios entendidos como guetos y posibles amenazas, en las que se buscaban sólo su *integración física* y su conexión con la ciudad. Se puede considerar que la aparición de las EDUSI (Orden HAP/2427/2015), sí que ha incorporado una visión más global, aunque apenas se han desarrollado o trascendido aún en España en un contexto en el que se sigue debatiendo sobre la necesidad o no de planeamiento y de los problemas de sus instrumentos.

A rasgos generales, la integración en la ciudad, que se presentaba como una seña de identidad de la *Rehabilitación Integrada* en sus inicios, fue perdiendo peso paulatino desde mediados de los ochenta y fundamentalmente en la década de los noventa de la mano del debilitamiento del planeamiento y el refuerzo del neoliberalismo. Ya en los dos mil, tanto la creciente preocupación por la accesibilidad, la movilidad y los temas ambientales, como la situación real de barrios que, *excluidos* hasta entonces de la ciudad, empezaban a visibilizarse como un problema urgente, hizo recuperar esta integración desde otro punto de vista. A pesar de dicha recuperación, no se pueden considerar equivalentes la integración en la ciudad de una y otra época.

3.4. La evolución de los parámetros del enfoque integrado

Aunque el enfoque integrado como tal, no apareció en el marco internacional hasta los años noventa, las propuestas y referencias a los parámetros vinculados a éste (integración en la ciudad, de las áreas y de los agentes), han tenido presencia en el discurso de las políticas que se engloban bajo el paraguas de la regeneración y rehabilitación urbana desde sus orígenes.

Estos factores, de base económica y política, pero también social y física, se han vinculado en cada momento con un tipo de intervención sobre la realidad existente, inseparable del modelo de ciudad propuesto en cada época. Estos modelos y la transición entre ellos han marcado, a rasgos generales, la evolución entre los parámetros estudiados.

De un lado, el planteamiento inicial de la *Rehabilitación Integrada*, caracterizada en la teoría y el discurso internacional por un alto grado de integración en todos sus parámetros, que no llegó, sin embargo, a asumir-

se de igual manera e intensidad en el discurso institucional estatal. En él la Rehabilitación Integrada terminó caracterizándose por su perfil sectorial (intervención en la vivienda), por la limitación de la integración de los agentes a la coordinación interadministrativa y por una cada vez menor integración en el planeamiento.

Del otro lado, la ciudad neoliberal de la Regeneración urbana y el desarrollo sostenible, que tomó la integración como bandera, aunque con planteamientos ideológica y materialmente muy diferentes a los de la anterior, y que se sumó en el caso español a la al discurso y práctica ya existente apoyados en el modelo sectorial de intervención.

Entre un modelo y otro, la consolidación de la Rehabilitación Urbana como práctica sectorial, poco integrada en todos los parámetros en el discurso, que, sin embargo, en la práctica ante las necesidades de muchos barrios ha buscado una mayor articulación a todos los niveles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ MORA, A. (1995). *Conservación del patrimonio, restauración arquitectónica y recomposición elitista de los espacios urbanos históricos: Lección de apertura del curso académico 1995-96*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- AMANN, E. (1983). "Rehabilitación urbana en España", en *Algunos estudios básicos de rehabilitación en España*. Madrid: Tecniberia. ISBN: 84-398-0281-1.
- ATKINSON, R., HELD, G. y JEFFARES, S. (2010). "Theories of Discourse and Narrative: what do they mean for governance and policy?", en ATKINSON, R., GEORGIOS, T. y ZIMMERMANN, K. (eds.) (2010). *Sustainability in European Environmental Policy: Challenges of Governance and Knowledge*, págs. 115-130. Reino Unido: Routledge.
- BLANCO, I.; SUBIRATS, J. (2012). "Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis", en *Geopolítica(s)*, vol. 3, núm. 1: 15-33. ISSN: 2172-3958.
- BOHIGAS, O. (1985). *Reconstrucción de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62. ISBN: 84-297-2213-0.
- COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA, CEE (1996). Informe sobre ciudades europeas sostenibles. Comisión Europea. Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano. Dirección General XI, Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil. Bruselas, marzo de 1996. ES/11/96/01490100.P00 (EN).
- CARPINTERO, Ó. (dir.) (2015). *El metabolismo económico regional español*, Madrid: FUHEM Ecosocial.
- CASTRILLO, M. A. (2013). "La réhabilitation urbaine: une politique impossible? ", en COUDROY DE LILLE, L.; VAZ, C.; VORMS, CH. (dir.) (2013). *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*: 113-125. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, Collection Espace et Territoires.
- CERVELLATI, P. L.; SCANNAVINI, R. (1973). *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*. Ed. Il Mulino. Bolonia. Edición empleada: (1976). Bolonia. Política y metodología de la restauración de centros históricos. Gustavo Gili. Barcelona. ISBN: 84-252-0882-3.
- DE GREGORIO, S. (2012). *Políticas Urbanas de la Unión Europea desde la Perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas URBAN I y URBAN II en España*. SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (dir.), Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- GARCÍA GARCÍA, M.ª J. (1999). *El régimen jurídico de la rehabilitación urbana*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.
- Gobierno de España (1978). "Constitución Española". Cortes Generales. BOE, núm. 311, 29-12-1978: 29.313-29.424.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2011). "Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España", en *Revista Española de Ciencia Política* (27): 45-67, 53 Ref. ISSN: 1575-6548.
- HERNÁNDEZ AJA, A., García Madruga, C.; RODRÍGUEZ SUÁREZ, I.; MATESANZ PARELLADA, Á. (2014). Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social. En: *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 9 (26): 127-146, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.9.26.3686>. ISSN: 1886-4805.
- JACQUIER, C. (1991). *Voyage dans dix quartiers européens en crise*. Objectif ville. Paris: L'Hartmann.
- LÓPEZ, J., TOSICS, I. (2010). *Nodus, Final outputs, mayo 2010*. Disponible en: http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/NODUS/outputs_media/NODUS_Final_Report_def_01.pdf.
- MANZANO, V. (2005). *Introducción al análisis del discurso. Material de docencia*. Disponible en: <http://www.aloj.us.es/vmanzano/docencia/metodos/discurso.pdf>.
- MATESANZ, Á. (2017). *Políticas urbanas y vulnerabilidad*. Tesis Doctoral. Madrid 7 de febrero de 2017. Universidad Politécnica de Madrid. DOI: <https://doi.org/10.20868/upm.thesis.44893>.
- MATESANZ, Á. y CASTRILLO, M. A. (2015). "Urban regeneration policies: notes on the translation of European discourse in Spain". En el panel *Urban regeneration policies in Europe: Theory and practice*, celebrado en 3 de julio de 2015 en el marco del *International Conference on Public Policy*, organizado por la International Public Policy Association, del 1 al 4 de julio de 2015, 3 de julio de 2015. Università Cattolica del Sacro Cuore. Milán.
- MATESANZ, Á. y HERNÁNDEZ, A. (2016). "La rehabilitación urbana como integración en la ciudad: Modelo de análisis desde la experiencia española", en *Revista ARQUIS 10*, vol. 5, núm. 2 (2016). Universidad de Costa Rica – Escuela de Arquitectura. Costa Rica. DOI: <https://doi.org/10.15517/ra.v5i2.27138>.

- MATESANZ, Á. y HERNÁNDEZ, A. (2014). "On the improvement of urban regeneration processes from more than thirty years of rehabilitation experiences", en *World Sustainable Building Conference 2014*, 28 a 30 de octubre de 2014, Barcelona, España.
- MARTÍ-COSTA, M.; BLANCO, I.; PARÉS, M. (2009). "Barris, exclusió social i polítiques de regeneració", En MARTÍ-COSTA, M.; PARÉS, M. (coord.). 2009. *Llei de Barris. Generalitat de Catalunya*. ISBN: 978-84-393-8109-9.
- MERINERO, R.; HUETE, M. A. y MUÑOZ, R. (2013). "Políticas de regeneración urbana en España: la dimensión sustantiva y procedimental. Del contenido de las políticas a la gobernanza", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, núm. 9, enero-junio 2013. ISSN: 1989-8991. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i9.10085>.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO (MOPU). (1981). *Rehabilitación urbana: programa de operaciones piloto de actuación conjunta en áreas urbanas y asentamientos rurales*. Madrid: Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.
- MOLINA COSTA, P. (2007). "Análisis de los instrumentos de intervención urbanística en suelo urbano", en *Boletín CF+S*, 51: 63-93 (2012).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE. (1978). *For better urban living*. OCDE Group on urban environment. París: OECD Publishing.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE (1994). "Les nouvelles orientations de la politique sociale". *Études de politique sociale*, núm. 12. OECD Publishing. París. ISBN: 92-64-24056.
- POL MÉNDEZ, F. (2006). Notas sobre los antecedentes de la urbanística de la recuperación de centros históricos. Asamblea ciudadana del Barrio de Universidad (ACIBU), disponible en: <http://www.acibu.com/wp-content/uploads/2008/06/fpantecedentes-1.pdf>.
- RUBIO DEL VAL, J. (2011). "Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación", en *Informes de la Construcción*, vol. 63, Extra, 5/20-10-2011, ISSN: 0020-0883, eISSN: 1988-3234.
- RUBIO DEL VAL, J. (dir.) (1990). *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid.
- TERÁN TROYANO, F. de (1984). "Teoría e intervención en la ciudad, balance de un periodo. Estado de la cuestión. Perspectivas". Conferencia en ciclo organizado por la Fundación de Investigaciones Marxistas, 12-03-1984, en *Ciudad y Territorio*. núm. 59-60, enero-junio 1984: 61-68, Madrid: Ministerio de Fomento.
- VAN DIJK, T. A. (2005). "Ideología y análisis del discurso". *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 10, núm. 29, Maracaibo, junio 2005.
- UE (2016). "Pobreza urbana". *Agenda Urbana Europea*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/futurium/en/node/1954>.

1. Legislación estatal analizada

- "Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana" (RD 1346/1976). Ministerio de Vivienda, *BOE*, núm. 144, 16-06-1976: 11.755-11.769.
- "Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana" (RD 2159/1978). Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. *BOE*, núm. 221, 15-09-1978, págs. 21.592-21.606.
- "Real Decreto Ley 12/1980, para impulsar las actuaciones del estado en materia de vivienda y suelo" (RDL 12/1980). Jefatura de Estado. *BOE*, núm. 238, 3-10-1980.
- "Real Decreto 2555/1982 por el que se arbitran medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos" (RD 2555/1982). Presidencia del Gobierno. *BOE*, núm. 243, 11-10-1982, págs. 28.042-28.043.
- "Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano" (RD 2329/1983). *BOE*, núm. 214, 7-09-1983: 24.673-24.678.
- "Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano" (RD 3280/1983). Presidencia del Gobierno. *BOE*, núm. 214, de 7-9-1983, págs. 24.673-24.678.
- "Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español" (L 16/1985). Jefatura del Estado. *BOE*, núm. 155, 29-6-1985, págs. 20.342-20.352.
- "Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda" (RD 1494/1987). Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. *BOE*, núm. 297, 12-12-1987, págs. 36.544-36.551.
- "Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda" (RD 224/1989). Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. *BOE*, núm. 57, 8-3-1989, págs. 6.506-6.514.
- "Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo".
- "Real Decreto Legislativo 1/1992, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana" (RDL 1/1992). Ministerio de Obras Públicas y Transportes. *BOE*, núm. 156, 30-06-1992: 22.238-22.274.

- “Real Decreto 1932/1991, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del plan 1992-1995” (RD 1932/1991). *Ministerio de Obras Públicas y Transportes. BOE*, núm. 12, 14-1-1992, págs. 987-997.
- “Real Decreto 726/1993, de 14 de mayo, por el que se regula la financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles y se modifican determinados artículos del Real Decreto 1932/1991, 20-12-1991” (RD 726/1993). *Ministerio de Obras Públicas y Transportes. BOE*, núm. 139, 11-06-1993, págs. 17.888-17.894.
- “Real Decreto 2190/1995 sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el periodo 1996-1999” (RD 2190/1995). *Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. BOE*, núm. 312, 30-12-1995.
- “Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones” (L 6/1998). *Jefatura del Estado. BOE*, núm. 89, 14-04-1998, págs.12.296-12.304.
- “Real Decreto 1186/1998, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del plan 1998-2001” (RD 1186/1998). *Ministerio de Fomento. BOE*, núm. 152, 26-6-1998.
- “Real Decreto 1/2002 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005” (RD 1/2002). *Ministerio de Fomento. BOE*, núm. 11, 12-1-2002.
- “Real Decreto 801/2005 por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda Ministerio de Vivienda” (RD 801/2005). *BOE*, núm. 166, 13-7-2005.
- *Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano* (EEMAU 2006). *Ministerio de Medio Ambiente, Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible* (2006). *Ministerio de Medio ambiente. Centro de publicaciones Secretaría General Técnica.*
- *Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007*. *Ministerio de Hacienda* (2007), 27 de abril de 2007.
- *Resolución de 7 de noviembre de 2007*, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria 2007 de ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para cofinanciar proyectos de desarrollo local y urbano durante el periodo de intervención 2007-2013.
- “Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo”. *Jefatura del Estado. BOE*, núm. 128, 29-05-2007: 23.266-23.284.
- “Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda” (RD 14/2008). *Ministerio de Vivienda. BOE*, núm. 11, 12-1-2008, págs. 2.301-2.310.
- “Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012” (RD 2066/2008). *Ministerio de Vivienda. BOE*, núm. 309, 24-12-2008, págs. 51.909-51.937.
- “Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible”. *Jefatura del Estado. BOE*, núm. 55, 5-03-2011: 25.033-25.235.
- “Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Jefatura del Estado”. *BOE*, núm. 153, 27-06-2013, págs. 47.964-48.023.

2. Documentos internacionales analizados

- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1975a). *Carta europea del patrimonio arquitectónico*. Comité de Ministros. Ámsterdam, 26-09-1975.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1975b). *Declaración de Ámsterdam*. Congreso sobre el patrimonio arquitectónico europeo. Ámsterdam, 21/25-10-1975.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1976a). *Declaración sobre los asentamientos humanos*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I), Vancouver, 11-6-1976 / 31.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1982). *Conclusiones de la Conferencia de Berlín. Anexo VII*. Berlín Oeste, 8/12-05-1982.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1983). *Carta europea de la ordenación del territorio*. 6.º Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT). Torremolinos, 20-05-1983.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1985). *Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (Carta de Granada)*. Granada, 3-10-1985.
- Comisión Europea. Proyecto Piloto Urbanos (1989), a través de Unión Europea (UE) (1998b). *Article 10 of the European Regional Development Fund. Urban Pilot Projects Annual Report 1996*. Directorate General for Regional Policy and Cohesion of the European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (CEE) (1990). *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*. Comisión de Comunidades Europeas. Comunicación (1990), 218 Final, 26-07-1990. COM (90) 218.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1992a). *Carta urbana europea y Declaración europea sobre el derecho a la ciudad*. Resolución 234 (1992) de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1992b). *3.ª Conferencia europea de Ministros responsables del patrimonio cultural*. Malta, 16/17-01-1992. Declaración final y Resoluciones.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1992a). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el

- Desarrollo. Río de Janeiro, 3/14-6-1992. Ed. Naciones Unidas, vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (1994b). *Comunicación de los Estados Miembros, se fijan las orientaciones para los programas operativos que se invita a elaborar dentro de la iniciativa comunitaria de zonas urbanas* (Programa Urban) 94/c180/02,15-06-94.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1996a). *4.º Conferencia europea de Ministros responsables del patrimonio cultural*. Helsinki, 30 y 31-05-1996. Declaración final y Resoluciones.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (1996b). *Carta social europea revisada*. Estrasburgo, 3-05-1996.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1996a). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, Turquía, 3/14-6-1996.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (1997). *Hacia una política urbana para la Unión Europea*. Comisión Europea, CE. Comunicación para la comisión, COM (97) 197, final 06-05-1997, Bruselas.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (1998a). *Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea*. Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas, 28-10-98 COM (1998) 605.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (2000f). *Principios directores para el desarrollo territorial sostenible en el continente europeo*. 12.º CEMAT. Hanover, 7/8-9-2000.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2000e). *Agenda Social Europea*. Comisión Europea. Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9-12-2000 (2001/C 157/02). C 157/4 ES, Diario Oficial de las Comunidades Europeas 30-5-2001.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2000b). Programa de Acción de Lille. Comisión Europea. *Conclusions of the French Presidency of the European Union at the end of the informal meeting of Ministers responsible for urban affairs*. Lille, 2-11-2000
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2000d). *Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible — Urban»*. Comisión Europea.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2001). *Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio*. Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York (Estados Unidos), 9-06-2001
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2001). Cumbre Desarrollo Sostenible.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2004b). *Urban Acquis*. Comisión Europea. Ministerial meeting Urban Policy 'Cities Empower Europe Conclusions Dutch Presidency 2004. Ministry of Interior and Kingdom Relations, The Netherlands, 13-01-2005.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (2004). Estrategia de Cohesión social. *A new strategy for Social Cohesion*. Revised strategy for Social Cohesion. Comité de Ministros del Consejo de Europa. 31 de marzo de 2004. Comité Europeo para la Cohesión Social.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2005a). *Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe*. Comisión Europea. Presidencia del Reino Unido, Bristol, 6-7.12. Publicado en 03.2006 Office of the Deputy Prime Minister: London.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2005). *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. Comisión Europea. Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2005), 718 final, Bruselas.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2006). *Estrategia Revisada para un Desarrollo Sostenible*. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 9-06-2006 (OR. en).
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2007). *Carta de Leipzig*. Consejo de Ministros. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24/25-05-2007.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2008). *Declaración de Marsella*. Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada en Marsella el 25 de noviembre de 2008. Consejo de Ministros. *Resolución sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig*, A6 0028/2008.
- CONSEJO DE EUROPA (CdE) (2008). Carta de los Derechos Urbanos. *Manifesto for a new urbanity*. European Urban Charter II, Estrasburgo. 29-05-2008.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2008a). *Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Comisión Europea. Comunicación de la comisión al consejo, al parlamento europeo, al comité de las regiones, al comité económico y social europeo. Bruselas, 6-10-2008. COM (2008) 616 final.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2010). *Declaración de Toledo*. Ministros encargados del desarrollo Urbano. Consejo de Ministros de la Unión Europea. Toledo. 22-07-2010.

Recibido: 04-12-2017
Aceptado: 03-07-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10485
Sección: ESTUDIOS



La iniciativa Urbana en España (2007-2013): Diseño e implementación de políticas públicas de regeneración urbana en Alicante, Cádiz, Córdoba, y Coslada

*Urban Initiative in Spain (2007-2013): Design and implementation
in public policies of urban regeneration in Alicante, Cádiz, Córdoba,
y Coslada*

Rocío Muñoz Moreno
Universidad Pablo de Olavide
rmunmor@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora por la Universidad Pablo de Olavide. Profesora en el departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales e investigadora en el departamento de Sociología. Miembro del grupo de investigación SEJ-606 sobre Gobernanza Urbana y Metropolitana (GUM-Z).

M.^a Ángeles Huete García
Universidad Pablo de Olavide
mahuegar@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora con mención europea por la Universidad Pablo de Olavide. Profesora e investigadora del departamento de Sociología y responsable del grupo de investigación SEJ-606 sobre Gobernanza Urbana y Metropolitana (GUM-Z)¹.

RESUMEN

El presente trabajo realiza un análisis en profundidad de cuatro ciudades españolas (Alicante, Cádiz, Córdoba y Coslada) que desarrollan iniciativas urbanas cofinanciadas con fondos europeos en la convocatoria 2007-2013. El objetivo fundamental de este trabajo es el de arrojar luz sobre el complejo proceso que tiene lugar desde el momento en el que se diseñan las políticas hasta que finalmente se ejecutan. En este sentido, se analizan las diferencias que se producen entre el diseño y la implementación de los programas, tratando de identificar en cada caso los factores que estarían contribuyendo a introducir incoherencias entre ambas fases de la política pública. Para ello, partiendo de una metodología extensiva, obtenida de la aplicación de un cuestionario, se procede a analizar el diseño y la implementación de las

¹ Ambas trayectorias de investigación se vinculan al análisis de políticas públicas locales. De forma concreta, con la regeneración urbana, así como con los procesos de cambio que este tipo de políticas producen en el ámbito local. Como resultado de este trabajo han publicado en revistas de carácter nacional e internacional como *Revista de Estudios Políticos*, *Scripta Nova* o *Local Government Studies*, entre otras.

políticas de regeneración urbana en cuatro ciudades españolas mediante el desarrollo de entrevistas en profundidad.

PALABRAS CLAVE

Regeneración urbana; Sistema Local de Bienestar; gobernanza; diseño e implementación de políticas públicas.

ABSTRACT

This paper carries out an in-depth analysis of four Spanish cities (Alicante, Cádiz, Córdoba and Coslada). These municipalities implement urban initiatives co-financed with European funds in the 2007-2013 call. The aim of this work is to clarify the gap between the design and the implementation of public policies. In this sense, the paper tries to identify the factors that would introduce inconsistencies between both phases of the public policy in each case. Starting from an extensive methodology the paper analyzes the design and implementation of urban regeneration policies in four Spanish cities through the development of in-depth interviews.

KEYWORDS

Urban regeneration; Local Welfare System; Governance; design and implementation of public policies.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGÍA. 2.1. ANÁLISIS EXTENSIVO DE LOS CASOS. 2.2. ANÁLISIS INTENSIVO Y SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO. 3. DISEÑO DE LAS ENTREVISTAS. 4. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS. 4.1. DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LOS PROYECTOS. 4.2. PLAN ESTRATÉGICO Y NORMATIVAS PARA LA REGENERACIÓN URBANA EN LA CIUDAD. 4.3. EXPERIENCIA PREVIA. 4.4. GOBERNANZA INTERNA. 4.5. GOBERNANZA MULTINIVEL. 4.6. GOBERNANZA EXTERNA. 4.7. CONSECUENCIAS PRODUCIDAS POR LOS CAMBIOS EN EL EQUIPO DE GOBIERNO. 5. CONCLUSIONES. ANEXO I. ANEXO II.

1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento urbano es uno de los hechos más relevantes en las sociedades contemporáneas. Ello ha conllevado a que las ciudades tengan el gran reto de afrontar la solución de la mayor parte de los problemas que afectan a las sociedades actuales convirtiéndose en los principales motores del crecimiento económico y social a nivel mundial (Florida, 2009). Al hablar de ciudades no pretendemos referirnos únicamente a los gobiernos municipales, aunque evidentemente estos jueguen un papel fundamental en este sentido, sino a todos los actores que intervienen en el territorio y que contribuyen a definir y a conformar el ámbito urbano (instituciones públicas, privadas, ciudadanía, etc.).

Ahora bien, si las ciudades suponen un contexto clave desde el que intervenir y afrontar la mayor parte de los problemas que afectan a las sociedades actuales, dado su mayor reflejo o impacto en este contexto territorial; también es cierto que las intervenciones en las ciudades tienen la capacidad de generar políticas que incentiven la gentrificación, la inaccesibilidad, la segregación y en definitiva la desigualdad (Florida, 2017; Atkinson, 1999).

El avance hacia la sociedad postindustrial ha impuesto nuevos retos, derivados de la evolución experimentada en las necesidades y demandas sentidas por la ciudadanía. Estas nuevas demandas vienen a configurar una nueva área de actuación que es fundamentalmente asumida por el ámbito local (Navarro y Rodríguez, 2009). Es en este contexto en el que se comienza a poner el foco de atención en los contextos locales como promotores fundamentales del desarrollo económico y el bienestar de sus ciudadanos.

En esta línea, en el marco de las iniciativas urbanas europeas, los gobiernos locales afrontan nuevos retos relacionados con la regeneración de sus ciudades. De esta forma, desde diferentes esferas institucionales (Comisión Europea, 2007) y académicas (Sassen, 2009), se ha venido poniendo de manifiesto que, para cumplir con este reto del desarrollo urbano, una de las líneas instrumentales más importantes es la intervención en barrios y zonas urbanas en crisis, ya que las diferencias socioeconómicas, y los problemas sociales a los que se enfrentan las ciudades, tienen una evidencia socioespacial que se traduce en diferencias significativas entre barrios.

La nueva manera de intervenir en el espacio urbano, que se comienza a promover desde Europa, estaría concediendo una mayor importancia al desarrollo de las dimensiones social, cultural, económica y medioambiental, tratando de superar la mera transformación del espacio físico sin contemplar su repercusión en el resto de áreas. (Bianchini y Parkinson, 1993).

De esta forma, en el contexto de las iniciativas europeas, en materia urbana, se viene poniendo de manifiesto el denominado Modelo de Desarrollo Urbano Integral (Aparicio y di Nanni, 2011; Zamora y Merinero, 2012; y Huete *et al.*, 2016), entendiéndolo por ello, el carácter integral en cuanto a ámbitos de política pública implicados, y en el que la integración social de los ciudadanos toma una especial relevancia sobre las políticas puramente económicas, promoviendo el acceso al bienestar y la integración social. Este planteamiento, por tanto, supone superar la tradicional hegemonía existente en relación con los objetivos de las iniciativas urbanas basadas en la estrategia «poner en el mercado» (Taylor, 2007), en favor de la estrategia «local y sociocultural» (Healey, 1997). Además, dicha metodología integral puede complementarse con nuevas formas de gestión e intervención que conllevan importantes transformaciones en el funcionamiento de las administraciones públicas. Así, autores como Bruquetas *et al.* (2005) manifiestan que las nuevas herramientas de gobernanza desplegadas por las administraciones públicas locales aspiran a ser más próximas, de calidad, eficaz y eficiente, y se deben caracterizar por una cooperación institucional, cooperación de departamentos y agencias técnicas que trabajan en el área, participación ciudadana y partenariados público-privados.

Atendiendo a este nuevo enfoque o planteamiento sobre la intervención en zonas urbanas, así como a esta concepción de bienestar local, parece lógico pensar que las políticas de regeneración urbana, por su propia naturaleza, vendrían a constituir una parte de lo que se viene denominando Sistemas Locales de Bienestar. No sólo en relación al contenido de las políticas, dado su carácter eminentemente local y su concepción amplia del bienestar, sino también en lo que respecta a la dimensión procedimental, pues a la luz del denominado Modelo de Desarrollo Urbano Integral se desarrollarían estrategias y prácticas de interacción propias con agentes públicos y privados.

Autores como Andreotti *et al.* (2012) han definido los Sistemas Locales de Bienestar como «Acuerdos dinámicos en las que las condiciones socioeconómicas y culturales locales específicas dan lugar a diferentes mezclas de actores formales e informales, públicos o no involucrados en la provisión de recursos de bienestar».

Partiendo de este enfoque sobre el análisis de las políticas de regeneración urbana, lo que pretende este trabajo es, por una parte, presentar los resultados obtenidos en el análisis de las iniciativas urbanas que se han puesto en marcha en España, dentro de la convocatoria 2007-2013², con la finalidad de detectar la medida en la que estarían promoviendo el desarrollo de sistemas locales de bienestar; por otra parte, el verdadero objetivo de este trabajo es superar el tradicional enfoque centrado en el diseño de las políticas, tratando de ir un paso más allá, confrontando la información obtenida con entrevistas en profundidad en los casos seleccionados, que nos permitirán generar un conocimiento más completo sobre las circunstancias que afectan en cada caso a la hora de implementar estas políticas.

De esta forma, se parte de los resultados obtenidos en un trabajo previo más amplio³, en el que se hace una propuesta de modelo desde el que abordar la existencia de sistemas locales de bienestar a través del desarrollo de las iniciativas urbanas. Asimismo, este estudio propone una clasificación de los municipios españoles en base a la tipología en la que se encuadran. Partiendo de dicha tipología, lo que pretende este trabajo es cualificar la información que ha permitido realizar dicha clasificación y comprobar la medida en la que el diseño original de estos programas se ha mantenido y es coherente con la manera de implementar estas políticas.

Tratar de descifrar el éxito en las políticas urbanas exige considerar la interrelación que existe entre el diseño, la implementación y el contexto de la política. Durante algún tiempo, los analistas de políticas públicas confiaron en resolver los problemas que afectaban a la sociedad mediante el diseño. Sin embargo, la práctica ha demostrado que el análisis del diseño no es suficiente para garantizar el éxito de la política, sino que se deben tener en cuenta otros factores que afecten al resultado final de las mismas (Bussetti *et al.*, 2018).

Con esta finalidad, se seleccionará un caso de cada tipología y se procederá a analizar en profundidad dicha información, haciendo especial hincapié en los factores que pudieran estar afectando a la implementación. De esta forma, aunque el objetivo inicial de este trabajo es cualificar la información obtenida de los casos en relación al diseño con entrevistas en profundidad más centradas en la implementación, se parte de algunas hipótesis de trabajo:

² Iniciativa Urbana: Periodo 2007-2013. Municipios mayores de 50.000 habitantes o capitales de provincia que no alcancen dicha cifra de población.

³ A este respecto puede consultarse: (MUÑOZ, 2017).

- Los municipios que hayan sido beneficiarios de estos programas en convocatorias anteriores de fondos europeos tendrán menos dificultad a la hora de desarrollar sus programas y por ende mayor facilidad a la hora de implementar las políticas acorde al diseño originalmente establecido.
- Los cambios que se producen en los equipos de gobierno podrían estar introduciendo cambios tanto en el contenido como en la forma de gestionar los proyectos.

2. METODOLOGÍA

2.1. Análisis extensivo de los casos

La administración de un cuestionario entre los técnicos implicados en la gestión y ejecución de las iniciativas de regeneración urbana en la convocatoria URBANA 2007-2013, ha permitido obtener una abundante fuente de información y realizar un análisis extensivo de los proyectos. De dicha herramienta se adjunta ficha técnica a continuación:

TABLA 1. FICHA TÉCNICA DEL CUESTIONARIO: MUNICIPIOS CON PROGRAMAS DE REGENERACIÓN EN EL MARCO DE LA CONVOCATORIA URBANA 2007-2013

Municipios > 50.000 habts. (Programa URBANA)	
N	46
Tasa de respuesta	84,78 %
Nivel de confianza	95,5 %
Periodo de desarrollo del trabajo de campo	Dic. 2010 - Nov. 2011

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, además de la información obtenida mediante el cuestionario y algunos indicadores municipales de contexto, en el marco de este trabajo se incluye además el análisis de las fichas resumen de los proyectos, disponibles a través de la Red de Iniciativas Urbanas, en su localizador de actuaciones urbanas⁴. La información disponible en estas fichas ha servido para realizar un primer acercamiento a los casos de estudio, conocer el contenido de los proyectos en cada caso, así como para construir el indicador socioeconómico en base al presupuesto. Este indicador es el que va a establecer en qué medida los proyectos estarían concediendo una mayor importancia a la dimensión social o económica en el diseño de sus actuaciones⁵. Si bien es cierto, que en ocasiones es difícil controlar la pureza de las actuaciones en una única dimensión, ya que existen actuaciones con orientación económica que tiene repercusión en el ámbito social y viceversa, este es el indicador que se ha considerado más fiable a la hora de definir y cuantificar la orientación de los proyectos hacia una u otra dimensión. No obstante, parece importante recalcar esta posible debilidad metodológica con la finalidad de introducir las mejoras oportunas en futuras líneas de trabajo.

La recolección de toda esta información, junto a la explotación de la información obtenida de los cuestionarios, ha permitido realizar un importante acercamiento al tema en cuestión, y ha dado lugar, a través del cruce de dos dimensiones (gobernanza⁶ y orientación de las políticas) al establecimiento de una tipología de proyectos de regeneración urbana en base al desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar.

⁴ La Red de Iniciativas Urbanas (RIU) constituye una de las Redes Sectoriales previstas en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España, para el periodo de fondos 2007-2013 como principal mecanismo de coordinación en materia de desarrollo urbano y fondos comunitarios. Para acceder al listado completo de proyectos urbana implementados en la Convocatoria URBANA 2007-2013, consultar el siguiente enlace de la Red de Iniciativas Urbanas, especificando el tipo de proyecto y la convocatoria: <http://www.rediniciativasurbanas.es/iniciativas.web/>.

⁵ Este índice se calcula a partir de la diferencia entre el presupuesto concedido a la dimensión social de la convocatoria Urbana 2007-2013 (A6: Conciliación familiar y cohesión social) y el otorgado a la dimensión económica (A2: Promoción económica) y posteriormente pasado a escala 0-100.

⁶ Como se puede observar en la tabla 2, el indicador de gobernanza se conforma a partir de la elaboración de un índice sintético que incorpora la gobernanza multinivel, interna y externa. Si bien es cierto que estudios más recientes estarían estableciendo una

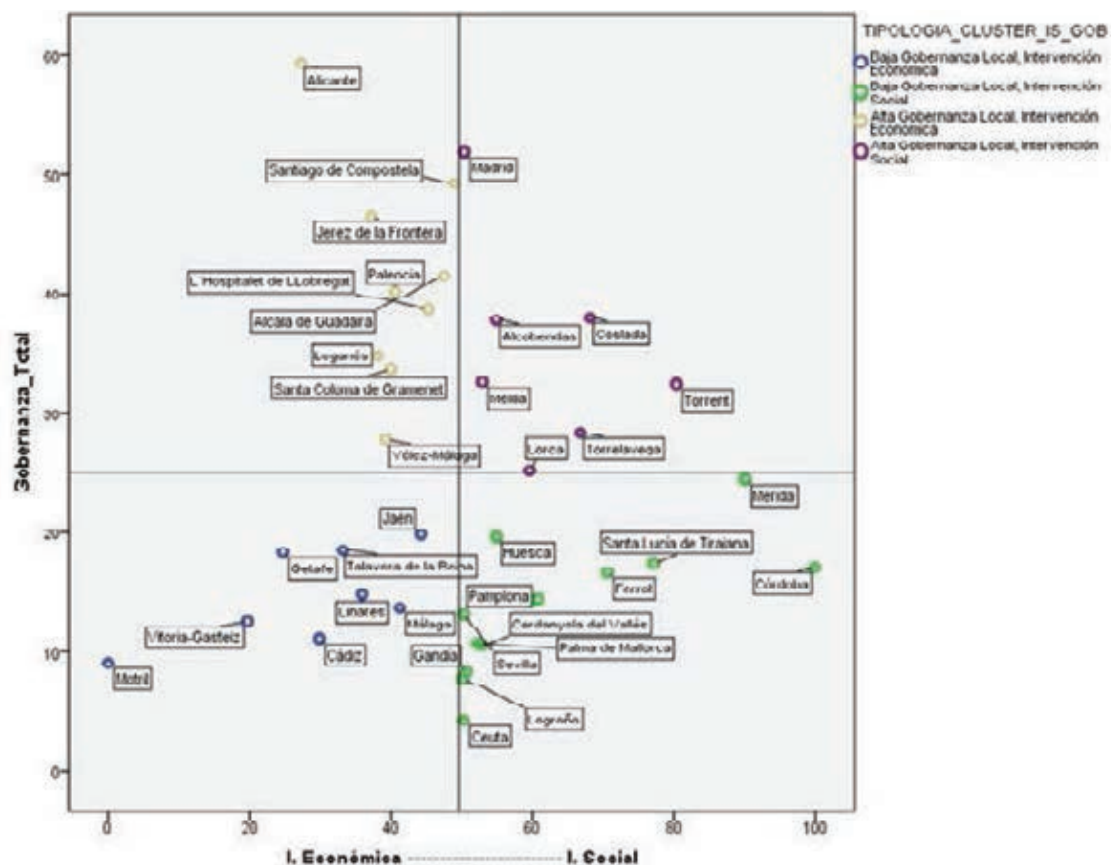
En el marco de este trabajo, sobre la base de la bibliografía consultada al respecto, se considera que aquellas iniciativas urbanas que en el desarrollo de sus proyectos contemplen una alta colaboración e implicación de diversos actores, así como una orientación social de sus políticas, medidas a través del presupuesto invertido, serán aquellas que en mayor medida estarían promoviendo el desarrollo de Sistemas locales de Bienestar.

TABLA 2. DIMENSIONES QUE SE CONTEMPLAN EN EL ANÁLISIS⁷

<p>Sistema Local de Bienestar</p>	<p>Gobernanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza Multinivel: Colaboración con niveles superiores de gobierno. • Gobernanza Interna: Colaboración entre áreas municipales. • Gobernanza Externa: Colaboración con actores ajenos a la administración pública. <p>Orientación hacia la dimensión social en el presupuesto (Escala 0-100)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ámbitos de actuación de la convocatoria URBANA 2007-2013. • Diferencia entre los ámbitos A6 (Promoción de la conciliación familiar y cohesión social) y A2 (Promoción Económica).
--	--

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 1. TIPOLOGÍA DE MODELOS DE REGENERACIÓN URBANA EN ATENCIÓN AL CRUCE DE LAS DIMENSIONES



Fuente: Elaboración propia.

definición más actualizada de la gobernanza externa, en el marco de este trabajo y dada la información disponible, se estaría contemplando la colaboración con empresas y asociaciones, como puede observarse en el anexo I, en las preguntas del cuestionario que se han utilizado para elaborar los indicadores.

⁷ Las preguntas del cuestionario que se han utilizado para construir el indicador sintético de gobernanza pueden consultarse en el anexo.

De esta forma, el cruce de ambas dimensiones da lugar a una tipología de proyectos, que contempla cuatro modelos en atención al mayor o menor grado de desarrollo de las mismas.

El resultado se presenta en el gráfico 1 de la página anterior⁸.

2.2. Análisis intensivo y selección de casos de estudio

Con el análisis intensivo se pretende profundizar en los casos, ahondando en la influencia que han tenido determinados factores en el desarrollo de los proyectos. Asimismo, se pretende profundizar en los discursos de las personas que trabajan en este ámbito, tratando de reflejar la realidad a partir de la percepción que los actores implicados tienen sobre ella, así como de las condiciones bajo las cuales se implementan.

Si bien, el objetivo inicial del que parte este estudio más amplio es analizar la existencia de Sistemas Locales de Bienestar, la verdadera finalidad de este trabajo es analizar las diferencias que se producen entre el diseño y la implementación de las actuaciones. De esta forma, se trata de cualificar la información obtenida de los municipios en fases anteriores, tratando de identificar los factores de contexto que estarían contribuyendo a introducir cambios en la implementación de los programas que no se reflejaron en el diseño.

Con la finalidad de avanzar en el objetivo de este trabajo y profundizar en aquellas características o aspectos de contexto que pudieran estar explicando el mayor o menor desarrollo de estos Sistemas Locales de Bienestar, y siguiendo a Sartori y Morlino (2002)⁹, se han seleccionado cuatro municipios como representantes de cada uno de los modelos al objeto de realizar una comparación entre los mismos que permita profundizar en el modo en el que se concibe la política urbana por parte de los diferentes modelos. Asimismo, permitirá identificar los diferentes engranajes que configuran los mecanismos desarrollados por cada modelo en la gestión y el desarrollo de sus iniciativas urbanas.

En la tabla 3 y el gráfico 2 que se presentan a continuación se muestran los casos que han sido seleccionados dentro de cada modelo, así como su correspondencia respecto a las dimensiones incluidas en el análisis (gobernanza y orientación de las políticas).

TABLA 3. SELECCIÓN DE LOS CASOS EN CADA MODELO

MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4
Baja Gobemanza Local e Intervención Económica	Baja Gobemanza Local e Intervención Social	Alta Gobernanza Local e Intervención Económica	Alta Gobernanza Local e Intervención Social Sistema Local de Bienestar
Cádiz	Córdoba	Alicante	Coslada

Fuente: Elaboración propia.

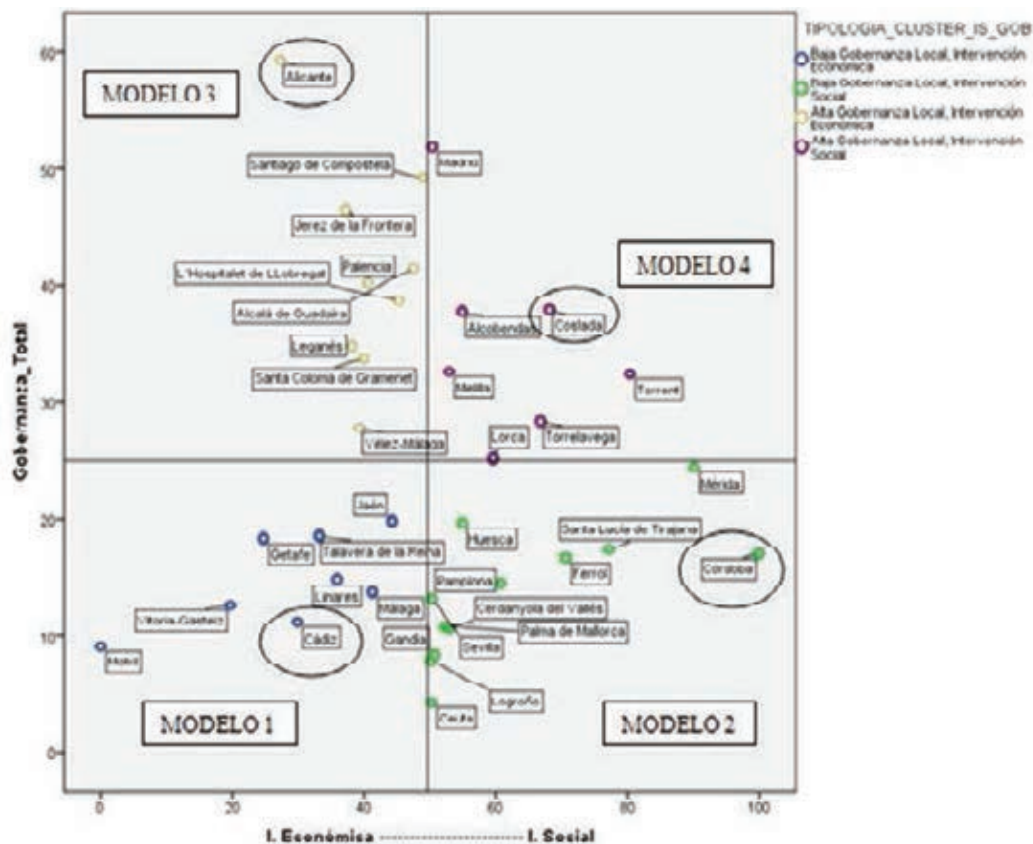
Antes de comenzar con el análisis cualitativo y en profundidad, se procede a presentar las características que definen y nos ayudan a contextualizar a los cuatro casos de estudio. Se recoge información en relación a la fase de convergencia con la Unión Europea, al tamaño municipal, al tipo de barrio en el que se interviene, a la existencia de un Plan Estratégico, a la experiencia previa, al área desde la que se gestiona el programa y a la estabilidad o ruptura política en el municipio durante el desarrollo del proyecto.

Esta información nos permite realizar un primer acercamiento a los casos, que a su vez servirá de guía en el planteamiento de las entrevistas. No será necesario detenerse demasiado en ello, ya que se profundizará en estas dimensiones en el desarrollo de las entrevistas.

⁸ Para realizar una consulta pormenorizada de los municipios mayores de 50.000 habitantes que se encuentran en cada tipología puede consultarse la tabla que se muestra en el anexo II.

⁹ Con respecto a la consideración de qué casos es más oportuno elegir, MORLINO nos dice: «Si la pregunta es cuáles son las condiciones que favorecen la instauración de la democracia, será adecuado elegir casos en los que se haya producido la instauración democrática para controlar la presencia de las condiciones hipotetizadas y esperadas, y casos de ausencia de instauración democrática para controlar la ausencia de aquellas condiciones».

GRÁFICO 2. SELECCIÓN DE LOS CASOS EN CADA MODELO



Fuente: Elaboración propia.

TABLA 4. FACTORES DE CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS QUE PARTE EL ESTUDIO EN PROFUNDIDAD DE LAS CUATRO CIUDADES

	Cádiz	Córdoba	Alicante	Coslada
Fase de convergencia con la Unión Europea	Convergencia	Convergencia	Phasing in	Competitividad
Tamaño municipal	118.919	328.373	330.525	84.533
Tipo de barrio	Centro histórico	Barrio degradado	Barrio degradado	Barrio degradado
Estabilidad política	Continuidad hasta 2015	Cambios en 2011 y 2015	Continuidad hasta 2015	Cambios en 2011 y 2015
Plan estratégico	NO	SI	Plan Integral para la Zona Norte	NO
Experiencia previa en fondos europeos	SI: Urban II (2000-2006)	SI: Urban I (1994-1999)	NO	NO
Área o entidad desde la que se gestiona el programa	IFEFF (Instituto para el Fomento del Empleo y la Formación)	IMDEEC (Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Córdoba)	Servicio de Coordinación de Proyectos, dependiente de la Concejalía de Coordinación de Áreas y Proyectos	Área municipal de Servicios Sociales y Mayores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada.

Asimismo, se considera relevante reflejar los cambios políticos que han tenido lugar en las cuatro ciudades en el periodo de análisis, ya que pueden ayudarnos a comprender los posibles cambios de estrategia que se produzcan durante el desarrollo de los proyectos.

TABLA 5. PARTIDOS POLÍTICOS EN EL GOBIERNO EN LAS CUATRO CIUDADES EN EL PERIODO DE ANÁLISIS (2007-2013)

	CÁDIZ	CÓRDOBA	ALICANTE	COSLADA
2007-2011	PP	IULV-CA	PP	PSOE, IUCM y PIC (Plataforma de la Izquierda de Coslada)
2011-2015	PP	PSOE	PP	PP
Desde 2015	Por Cádiz sí se puede	PP	PSPV-Compromís per Alacant y Guanyar Alacant	PSOE

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada en censos electorales.

3. DISEÑO DE LAS ENTREVISTAS

En la siguiente tabla se especifica el tipo de actor seleccionado en cada caso, así como su relación con el proyecto y la justificación de su elección. En todos los casos, excepto en el de Coslada (debido a los diferentes cambios que se han producido en el gobierno), se ha podido contactar con las mismas personas que cumplimentaron el cuestionario en el año 2011.

TABLA 6. SELECCIÓN DE ACTORES Y JUSTIFICACIÓN

	TIPO DE ACTOR	FUNCIÓN	JUSTIFICACIÓN
Cádiz	Responsable técnico, Departamento de proyectos del Instituto de Fomento, Empleo y Formación (IFEFE).	Responsable	Experiencia en la gestión de este tipo de programas.
Córdoba	Responsable técnico, Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Córdoba.	Responsable	Experiencia en la gestión de este tipo de programas.
Alicante	Responsables técnicos, Departamento Plan Integral barrios Zona Norte. Servicio de Coordinación de Proyectos (Concejalía de Coordinación de Áreas y Proyectos).	Responsable y miembro del equipo técnico	Técnicos implicados en el diseño y la implementación del Plan Integral Zona Norte y en la Iniciativa Urbana que se desarrolla en la misma zona.
Coslada	Responsable político del Área de Servicios Sociales, Mayores e Igualdad del Ayuntamiento de Coslada.	Responsable	Desarrolla su labor en el Área de Servicios Sociales, Mayores e Igualdad, área municipal que gestiona la Iniciativa Urbana.

La siguiente tabla recoge de manera sintética la información de interés relacionada con el trabajo de campo para la realización de las entrevistas en profundidad con los técnicos responsables de la gestión de las iniciativas urbanas. En la siguiente tabla se puede consultar la fecha en la que se realizaron las entrevistas y su duración.

TABLA 7. REALIZACIÓN DE LAS ENTREVISTAS. CRONOGRAMA DEL TRABAJO DE CAMPO

	Tipo entrevista	Lugar entrevista	Fecha	Duración
Cádiz	Personal	Sede IFEF	17-02-2017	02:00:37
Córdoba	Personal	Sede IMDEEC	24-03-2017	01:11:26
Alicante	Telefónica	Telefónica	21-03-2017	00:48:47
Coslada	Personal	Cafetería de hotel en Madrid	22-02-2017	01:55:25

Fuente: Elaboración propia.

La finalidad de realizar estas entrevistas en profundidad es tratar de cualificar la información disponible a través de la explotación del cuestionario, intentando identificar en cada caso los mecanismos que pueden contribuir a explicar las posibles diferencias que se encuentren entre el diseño original de los programas y la implementación final de los mismos.

Con la realización de las entrevistas en profundidad, que han tenido lugar una vez que han finalizado los proyectos, se confronta a su vez lo que es el diseño con la implementación de las políticas. En este sentido, una buena parte de la información analizada en la primera parte de este trabajo se corresponde con el diseño de las políticas, ya que cuando se realizó el trabajo de campo (2010-2011) las iniciativas urbanas se encontraban en su primer periodo de desarrollo, por lo que las respuestas en muchos casos se han encontrado más relacionadas con el diseño de los proyectos que con la propia implementación. Asimismo, en las fichas resumen de los proyectos disponibles en la Red de Iniciativas Urbanas, lo que se contempla es el diseño original de las iniciativas, ya que en algunos casos se han producido reformulaciones de los proyectos que no se contemplan ni actualizan en las mismas.

Es por ello que esta parte del trabajo (análisis en profundidad) tratará de complementar la información descriptiva ofrecida anteriormente en relación al diseño de las políticas con las dificultades surgidas a la hora de implementarlas. Con esta intención, el formato de las entrevistas se estructura en atención a una serie de dimensiones que se han considerado relevantes en el análisis del diseño de los proyectos, tratando de entender en cada caso los procesos que los han llevado a situarse en uno u otro modelo.

La delimitación territorial de los proyectos ha demostrado ser una variable especialmente relevante en el análisis de las políticas de regeneración urbana en España. Por ello, esta variable se incluye como una dimensión en el diseño de la entrevista, donde se contemplan preguntas que tratan de determinar los mecanismos que han llevado a intervenir en una zona u otra de la ciudad.

Asimismo, con respecto a la existencia de un Plan Estratégico o de otro tipo de documentos o normativas que ayuden a regir la regeneración urbana en el territorio, en estas dimensiones se trata de analizar la medida en la que existe un proyecto común e integrado para el municipio donde se tengan en cuenta todos los planes, normativas o documentos que ayuden a definir unos retos e intereses comunes para la zona de actuación.

Otro de los aspectos que se considera de importancia es la experiencia previa en la gestión de este tipo de programas. Se entiende que municipios que hayan sido beneficiarios anteriormente en otras convocatorias de fondos europeos (Urban I y Urban II) estarán más familiarizados con las directrices europeas y con el modo en el que se gestionan estas iniciativas. En este caso, el objetivo que se pretende es indagar sobre la influencia que estaría ejerciendo esta experiencia, o bien la ausencia de la misma, en el modo en el que se diseñan y se implementan los programas.

En la dimensión gobernanza, que se subdivide a su vez en los tres tipos que la componen (gobernanza multinivel, interna y externa) el objetivo es indagar en los diferentes mecanismos que han propiciado una mayor o menor colaboración con los actores que se contemplan para el desarrollo de los proyectos, así como las dificultades que hayan podido surgir en el marco de la colaboración. Además, se indaga sobre el tejido empresarial y asociativo en el municipio, fundamentalmente en la zona de actuación, al objeto de identificar la posible influencia que hayan podido ejercer estos actores en el diseño y la implementación de las actuaciones que comprenden las iniciativas urbanas.

La estabilidad política del municipio se considera un factor relevante en el análisis de las políticas de regeneración urbana, ya que en el amplio periodo de tiempo en el que se desarrollan las iniciativas ha habido dos cambios de gobierno, 2011 y 2015, que pueden haber propiciado algún cambio, no ya sólo

en lo que respecta al diseño o reformulación de las actuaciones sino en lo que respecta al modo en el que se conciben estas políticas por parte de los diferentes equipos de gobierno. En este sentido, estos cambios podrían estar introduciendo diferencias tanto en el contenido como en la manera de gestionar los proyectos. Con esta dimensión, se tratará de analizar la medida en la que la alternancia política ha producido alteraciones de algún tipo en el desarrollo de los proyectos, identificar dichas alteraciones, así como las dificultades que hayan podido sentir los técnicos con estos cambios en la implementación de los proyectos.

4. ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

Esta sección se destina al análisis del discurso de los diferentes actores en base a las dimensiones de estudio que se contemplan en el diseño de las entrevistas en profundidad. De esta forma, el objetivo de esta parte del trabajo no es únicamente observar diferencias entre los casos objeto de estudio, sino indagar sobre los diferentes mecanismos o estrategias que se encuentran tras determinadas decisiones y averiguar la influencia concreta que en cada caso estarían ejerciendo algunas variables, como la experiencia previa o la estabilidad política, entre otras.

4.1. Delimitación geográfica del ámbito de actuación de los proyectos

Además de entender los mecanismos que han llevado a intervenir en una zona u otra de la ciudad, interesa conocer en qué medida la intervención en dicha zona forma parte de un proyecto municipal previo y, en este caso, si las actuaciones se enmarcan o se integran en los objetivos o retos definidos previamente para dicha zona de actuación.

En el caso de Cádiz, dado el buen resultado obtenido con el Urban I (94-99) en otros barrios del Centro Histórico, se decidió continuar con esta estrategia para regenerar la parte más antigua de la ciudad. Esta es una de las zonas más degradada social, económica y ambientalmente y así lo han justificado los indicadores que se han trabajado y han servido para elaborar la memoria y que llevan a catalogarla como Zona con Necesidad de Transformación Social (ZNTS). No obstante, estos barrios cuentan con unas enormes potencialidades tanto paisajísticas, como monumentales. La zona en la que se interviene la componen los barrios de San Juan, La Viña, El Balón y Mentidero.

ILUSTRACIÓN 1. DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DE LA ZONA DE ACTUACIÓN DE LA INICIATIVA URBANA (2007-2013) Y DEL URBAN I (1994-1999)



Fuente: Elaboración propia a través de la aplicación google maps.

Aunque existen otros barrios fuera del casco antiguo que también reúnen importantes indicadores de vulnerabilidad, se decide intervenir en esta zona por una cuestión técnica relacionada con los requisitos de la convocatoria Urbana 2007-2013, que exigía que la intervención se produjera en barrios con una localización geográfica compartida. En este sentido, los barrios seleccionados han sido los que cumplían con este requerimiento. Además comparten unas características geográficas, demográficas y socioeconómicas muy similares que facilitan la aplicación de una estrategia común para tratar de lograr la regeneración integral de la zona. La decisión sobre la delimitación territorial del proyecto ha sido técnica, basada en indicadores y en diagnósticos de la zona, que posteriormente se han consensuado con el nivel político para terminar de plantear la zona objeto de actuación.

En el caso de Córdoba, había varias zonas de la ciudad que reunían los indicadores de vulnerabilidad y que cumplían con los requisitos de la convocatoria, aunque la zona más desfavorecida de la ciudad es la que se localiza al otro lado del río, el Sector Sur.

En principio, desde el equipo técnico se plantean dos zonas de la ciudad como posibles ámbitos de actuación en el que llevar a cabo el proyecto de regeneración urbana, por una parte el Sector Sur, ubicado al otro lado del río y que se encuentra conformado por los barrios con mayor vulnerabilidad en Córdoba; y por otra parte se plantea una intervención completamente distinta en una pequeña parte del centro histórico.

ILUSTRACIÓN 2. DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DE LA ZONA DE ACTUACIÓN DE LA INICIATIVA URBANA (2007-2013) Y DEL URBAN II (2000-2006) EN CÓRDOBA



Fuente: Elaboración propia a través de la aplicación google maps.

En base a la experiencia previa de convocatorias anteriores (Urban II) donde se interviene en una zona pequeña a orillas del río (Urban Ribera) que tuvo un gran impacto en la ciudad, el equipo técnico aconseja la intervención en un área específica del centro histórico porque considera que el impacto de la intervención en el Sector Sur se podía diluir, tanto por la extensión como por la problemática específica y la realidad compleja de esta zona. Sin embargo, a nivel político se decidió intervenir en el Sector Sur. En principio se planteó la intervención en toda la zona sur, aunque finalmente y siguiendo las recomendaciones y el asesoramiento técnico se escoge una franja transversal de las cuatro zonas que lo integran (Campo de la Verdad, Fray Albino, Sector Sur y barrio Guadalquivir).

La particularidad del caso de Alicante radica en el hecho de que la Iniciativa Urbana se integra de pleno como parte del Plan Integral para la recuperación de los barrios de la Zona Norte, lo que significa que, tanto

la delimitación geográfica del ámbito de actuación del proyecto como su estrategia viene definida por el propio Plan Integral. Esta zona se compone de seis barrios: Juan XXIII, Colonia Requena, Virgen del Remedio, Virgen del Carmen, 400 Viviendas y SIDI IFNI Nou Alacant.

Esta zona periférica de la ciudad surge a mediados de los 50 y 60 ante la creciente demanda de vivienda de una población residente cada vez mayor. Estos nuevos barrios, muchas veces inconexos entre sí y alejados del centro de la ciudad, carecían de los servicios e infraestructuras mínimas. El monopolio de las iniciativas privadas en las promociones de vivienda, unido a la ausencia de una ordenación territorial conjunta para estos núcleos periféricos y a la permisividad legal de la época provocaron un edificación con densidades mucho más elevadas que las precedentes. Ello generó graves problemas urbanísticos, tanto en relación al trazado como en lo referente a la carencia de equipamientos y dotaciones barriales.

La Zona Norte se caracteriza por reunir un importante número de indicadores de vulnerabilidad, se ubica a unos 2 km del centro de la ciudad y abarca unos 2 km².

ILUSTRACIÓN 3. DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DE LA ZONA DE ACTUACIÓN DE LA INICIATIVA URBANA (2007-2013) EN ALICANTE



Fuente: Elaboración propia a través de la aplicación google maps.

El Plan Integral «Barrios Zona Norte de Alicante» nace a finales de 2004, cuando los vecinos de la Zona Norte trasladan al ámbito político la necesidad de intervenir en sus barrios para frenar la situación de progresivo deterioro físico y social que sufrían. En este sentido, en el caso de Alicante la delimitación territorial del proyecto ha venido dada por el Plan Integral que se diseña para intervenir en esta zona, en el que se tratan de integrar las necesidades y problemáticas sentidas por los propios ciudadanos canalizadas a través de las diferentes asociaciones con las que se colabora para el diseño del Plan Integral.

En el caso de Coslada había dos barrios que reunían importantes indicadores de vulnerabilidad: el barrio de La Estación y Ciudad Setenta. Sin embargo, se decantó la intervención en el barrio de La Estación porque

además de los indicadores que reunían, este barrio poseía otro tipo de peculiaridades que le hacían especialmente vulnerable. Como puede apreciarse en el mapa en el que se delimita la zona objeto de actuación del proyecto, se trata del barrio más alejado del centro histórico de la ciudad. Incluso puede apreciarse una mayor cercanía al término municipal y al centro histórico de San Fernando de Henares que al suyo propio.

Además, este barrio se caracteriza por poseer importantes barreras físicas, tanto de carácter arquitectónico o de infraestructuras como barreras naturales. Los accesos por carretera al municipio tenían importantes carencias y eran muy deficitarios a pesar de que se trata de un medio de desplazamiento común para el transporte logístico, al ser Coslada el mayor puerto seco de España. Además, esta carretera de acceso es también utilizada como desahogo por el municipio colindante: San Fernando de Henares, para acceder a Madrid o a la nacional. Esta carretera que atraviesa el propio barrio ejerce también de barrera física, ya que divide al municipio en dos. Algunos tramos y accesos peatonales también presentaban importantes carencias, con tramos de barro y anexos a la carretera.

ILUSTRACIÓN 4. DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DE LA ZONA DE ACTUACIÓN DE LA INICIATIVA URBANA (2007-2013) EN COSLADA



Fuente: Elaboración propia a través de la aplicación google maps.

Otro hándicap lo constituye la huella sonora del aeropuerto de Barajas, que se encuentra muy próximo y que conlleva que un buen número de aviones sobrevuele su espacio aéreo al aterrizar y al despegar. Este hecho, entre otros, provocó el descenso del precio de las viviendas, lo que a su vez ha derivado en una mayor concentración de población inmigrante y de etnia gitana en estos barrios.

4.2. Plan Estratégico y Normativas para la regeneración urbana en la ciudad

Con respecto a la existencia de planes estratégicos u otro tipo de normativas existentes que hayan podido contribuir en el diseño de la Iniciativa Urbana en Cádiz, había muchos documentos que se estaban redactando en la época en la que se elabora la memoria del Urbana, como por ejemplo el PGOU que se aprobó en 2013/2014. En este sentido, el equipo técnico trató de incorporar todos los documentos que se

habían elaborado como el Plan Cádiz 2000, la propia memoria del Urban I (94-99), Planes de Empleo, el Marco Estratégico Turístico para la ciudad (2006-2008).

En el caso de Córdoba, la Iniciativa Urbana se plantea como un apoyo al Proyecto de Capitalidad Cultural Europea. Esta cuestión surge a raíz de la participación en un proyecto INTERREG, donde se trabajó en paralelo con otras ciudades para elaborar un proceso de planificación estratégica con una metodología común basada en la economía creativa y la economía de la cultura. Como resultado se crea un Plan Estratégico basado en la Economía de la Cultura, que planteó una serie de actuaciones a desarrollar en el medio plazo. Sin embargo, este estudio se vinculó a un equipo municipal anterior y cuando ya se terminó el documento final apenas se difundió ni se publicó. Aunque los resultados estaban ahí y a nivel técnico sirvieron para orientar muchas actuaciones y satisfacer necesidades y aspiraciones de muchos agentes que habían participado en su diseño. Además del Plan Estratégico, para la elaboración de la memoria también se utilizaron los resultados de la Agenda 21, la Agenda de Regeneración Urbana y todos los instrumentos previos que había, que se estudiaron bien y se analizaron a la hora de plantear la estrategia del Urban Sur. Este proyecto tenía muy buena base estratégica, de hecho en un estudio realizado por la Comisión Europea se valoró la base estratégica y la fundamentación del proyecto como «Buena práctica».

El caso de Alicante es bastante peculiar en este sentido, ya que la Iniciativa Urbana se integra dentro del Plan Integral para la recuperación de los barrios de la Zona Norte. En este sentido, el Plan dota a la Iniciativa Urbana de un marco estratégico de actuación previamente definido y orientado específicamente a la zona de actuación del proyecto. No se puede entender la Iniciativa Urbana en Alicante sin tener en cuenta el Plan Integral, ya que ésta se contempla como una pequeña parte del mismo. A nivel presupuestario, el Urbana ha supuesto unos 12 millones de euros para el municipio, mientras que el Plan Integral tiene un presupuesto cercano a los 200 millones, lo cual da cuenta de la importancia de esta herramienta y del peso que tiene con respecto al Urbana.

Además, en el diseño del Plan, se ha tenido en cuenta el PGOU para cuestiones relacionadas con el tráfico, trazado de calles, edificaciones, etc. También se ha incorporado algo de Agenda 21.

Por último, en el caso de Coslada no se disponía de Plan Estratégico para el municipio. En el momento en el que salió la Convocatoria del Urbana, el equipo de gobierno estaba formado por un tripartito de izquierdas y en este sentido se partía de una fórmula de consenso importante en la que, más allá de cuestiones políticas, se buscó un acuerdo común para el municipio. Durante este periodo, se hizo una propuesta sobre las inversiones que se necesitaban en el municipio, con una calendarización y un sistema de priorización consensuada por los 13 concejales que formaban parte del gobierno. Durante este periodo de tiempo, fue necesario buscar el común denominador de las tres fuerzas políticas, ya que cada parte tenía un proyecto para el municipio y fue necesario mucho diálogo y esfuerzo. Se ha tenido en cuenta la Agenda 21 en el diseño de la Iniciativa Urbana.

4.3. Experiencia previa

En lo que respecta a la experiencia previa en la gestión de este tipo de programas, son los dos municipios andaluces (Cádiz y Córdoba) los que han sido beneficiarios de convocatorias anteriores del Urban. En este sentido, este apartado trata de analizar la influencia que puede haber ejercido tanto la experiencia previa, como la falta de la misma en lo que respecta a la gestión y el desarrollo de los programas de regeneración urbana.

Cádiz, fue beneficiario del Urban I, en la convocatoria 94-99 y, manifiesta que esta experiencia ha ayudado en buena medida a repetir prácticas exitosas y a evitar otro tipo de errores u obstáculos encontrados en el programa anterior. Asimismo, también ayudó a crear conciencia ciudadana, propiciando que la propia ciudadanía se familiarizara con este tipo de programas. Por otra parte, ha contribuido a introducir cambios en la gestión, pasando de un sistema en el que las distintas áreas municipales llevaban su parte y la justificación se hacía en el IFEF, en el Urban I; a la creación de un equipo multidisciplinar ubicado en las propias oficinas del IFEF, en el Urbana.

Sin embargo, los cambios introducidos en las siguientes convocatorias obligan a familiarizarse de nuevo con toda la maquinaria que se debe poner en marcha para gestionar adecuadamente estos programas. Se manifiesta que se va avanzando a medida que las convocatorias van exigiendo y van formulando directrices, de esta forma se crea un modo de hacer política.

En el caso de Córdoba, la experiencia previa en la gestión de estos programas se considera también fundamental. Sin embargo, ha sido precisamente la falta de experiencia de algunos gestores la que ha po-

dido poner en riesgo el desarrollo de la Iniciativa Urbana, al no atender en algunos casos las sugerencias el equipo técnico especializado en esta materia, que ha demostrado contar con el conocimiento y la experiencia necesarios en el diseño y la gestión de programas europeos de regeneración urbana.

El equipo técnico encargado de gestionar el proyecto desde el Instituto Municipal para el Desarrollo Económico y el Empleo de Córdoba (IMDEEC), ha sido apartado de estas funciones en varias ocasiones. La primera se produce una vez que se presenta la memoria y aprueban el proyecto, parece ser que este hecho se relaciona con la entrada de un nuevo gestor al IMDEEC, que prefirió contar con los servicios de una consultora. Sin embargo, esta estrategia no produjo muy buen resultado, ya que propició que el manual de procedimientos que se le encargó no sirviera y no se pudiera utilizar. Como resultado de ello, el Urbana estuvo parado dos años, en los que ni siquiera se habían homologado los procedimientos de gestión esenciales para poder empezar a funcionar. No obstante, en los momentos de dificultad, se ha vuelto a contar con el equipo técnico original para volver a encarrilar el proyecto, aunque esta falta de continuidad del equipo con experiencia en el desarrollo de estos programas ha propiciado una serie de dificultades que, al parecer, podrían haberse evitado manteniendo al equipo y siguiendo las directrices de los técnicos.

Alicante carece de experiencia previa en la gestión de este tipo de programas, por lo que desconocían las directrices y exigencias de este tipo de proyectos, aunque sí que manifiestan que la experiencia del Urbana les ha facilitado en bastante medida la presentación a la siguiente convocatoria EDUSI en el periodo (2014-2020). Aunque, en la misma línea que Cádiz, argumenta que cada convocatoria de fondos te obliga a familiarizarte con las nuevas directrices y procedimientos de gestión.

Asimismo, la experiencia que ha introducido el Urbana ha comenzado a generar algunas dinámicas de cambio en el seno de la administración local, que ha pasado de concebir las áreas municipales como compartimentos estancos de política a promover una colaboración más activa a todos los niveles. Además, hay un antecedente de un Plan Integral de intervención que se elaboró para uno de los barrios que integran la Zona Norte, el barrio de Juan XXIII. Este Plan Integral previo permitió sentar antecedentes y ayudó en buena medida a elaborar el diseño del Plan Integral de la Zona Norte en el que se inscribe la Iniciativa Urbana.

Coslada tampoco ha gestionado con anterioridad este tipo de programas, por lo que manifiesta un caso conocimiento por parte de la administración en lo que respecta al desarrollo de este modelo de gestión que se promueve desde Europa. Además de la justificación previa al gasto, que es la que habitualmente se utiliza en la administración local, se necesita trabajar con una serie de indicadores, memorias e informes posteriores para justificar el gasto, lo cual aumenta el trabajo de los técnicos y la complejidad de los trámites y procedimientos a realizar. Es en este momento en el que se vio que a nivel técnico, como organización, ese cambio no estaba interiorizado y las personas involucradas en la gestión del proyecto percibían esta manera de trabajar como un encargo excesivo, que les requería mucho esfuerzo. Sin embargo, la Iniciativa Urbana ha introducido cambios positivos en este sentido, ya que ha sido una plataforma para enseñar a los técnicos lo que significa trabajar con Europa y adquirir experiencia en este campo.

Lo que lamenta Coslada es que se haya reducido el presupuesto de manera drástica, de 13 millones de euros que se plantearon en origen en el diseño a 4 millones como consecuencia de una reformulación que se produjo en el siguiente mandato (2011-2015), y que el proyecto haya estado prácticamente bloqueado durante cuatro años, lo que ha producido que esta dinámica de funcionamiento que se promueve desde Europa no haya alcanzado el nivel de interiorización o asimilación por parte de la administración local que se hubiera esperado con una mayor estabilidad y continuidad del proyecto. Coslada no opta a la siguiente convocatoria de fondos de la EDUSI en el periodo 2014-2020.

4.4. Gobernanza Interna

En el caso de Cádiz, el equipo técnico manifiesta que la colaboración entre áreas municipales se produce desde el comienzo. El primer trámite, previo al diseño del proyecto, es la coordinación de servicios afectados. En este sentido, cada área aporta su visión y su conocimiento acerca de las actuaciones que considera necesario realizar en el territorio.

El URBANA se gestiona por un equipo multidisciplinar, que no está formado exclusivamente por personal del ayuntamiento. El IFEF ha actuado como filtro de todo lo que se hacía, todo tenía que pasar por allí, los contratos, las nóminas, las certificaciones. Se trabajaba con las empresas y con las personas, tratando de unir la formación y las necesidades de las empresas a través de programas de empleo.

Lo que parece haber facilitado la gobernanza y la colaboración es precisamente que ésta se ha dado fundamentalmente a nivel técnico. Asimismo, el hecho de que las distintas áreas no han sido compartimentos

estancos buscando el protagonismo político de las mismas, sino que se ha buscado la colaboración conjunta de los técnicos de las diferentes áreas municipales. Se creó un manual de procedimientos interno común para que desde las diferentes áreas se trabajara de la misma forma, utilizando los mismos procedimientos.

Córdoba cuenta con experiencias anteriores de colaboración inter-áreas, el Urban I fue un ejemplo de ello. Durante el desarrollo de la Iniciativa Urbana se ha producido una colaboración fluida entre las diferentes delegaciones municipales. En general, en el Urbana también ha existido una buena colaboración y se detecta un respeto en el trato entre las distintas áreas, que no se percibe, sin embargo, dentro del propio IMDEEC. Se detectan ciertas resistencias y fricciones entre la gerencia del IMDEEC y el equipo técnico responsable de la gestión, lo que ha dificultado en buena medida la correcta implementación del proyecto, ya que este hecho provocó la retirada del equipo técnico durante algún tiempo. Ello supuso que el proyecto se estancara durante casi dos años, hasta que se devolvió de nuevo la responsabilidad de la gestión al equipo técnico.

En el diseño y la elaboración del Plan Integral para la Zona Norte, en el que se encuadra la Iniciativa Urbana, Alicante incorporó todas las demandas y planes sectoriales que cada área municipal tenía para la zona de actuación. El Servicio de Coordinación de Proyectos hizo una doble labor: por una parte incorporar estas demandas a la zona de actuación, y por otra adaptarlas a las necesidades específicas del territorio sobre el que se interviene.

Por otra parte, en el desarrollo del proyecto la colaboración de las áreas ha sido desigual y ha dependido, según el análisis del discurso, de que los técnicos tuvieran clara la necesidad de un trabajo coordinado. En este sentido, este hecho ha tenido que ver con la voluntad y con el marco conceptual que cada uno de los técnicos tenía sobre la coordinación más operativa, más cotidiana. A otro nivel, también ha dependido de que los políticos en el gobierno lo tuvieran claro y lo hicieran transmitir al ámbito técnico. También se han producido otros cambios, que han reducido en cierta manera la capacidad de dirección política del Plan, y por tanto de la Iniciativa Urbana. El Servicio de Coordinación de Proyectos se vinculó en principio, cuando surgió el Plan, a Alcaldía, ya que partía de una clara voluntad política del equipo de gobierno y de un alcalde, según el criterio técnico, con importante capacidad directiva. A raíz del cambio en el equipo de gobierno, el Servicio de Coordinación de Proyectos se convierte en una concejalía, al mismo nivel que el resto, hecho que dificulta la coordinación en algunos casos, ya que depende mucho de la voluntad política y de que los técnicos se crean que el trabajo integral, conjunto y coordinado es necesario.

La Iniciativa Urbana de Coslada se diseñó con el consenso de un tripartito de izquierdas, el cual necesitó de un profundo debate entre las tres fuerzas políticas para lograr un proyecto común de territorio. Sin embargo, a pesar de las dificultades que pudieran surgir para lograr un consenso, les unía la preocupación por la cuestión social, hecho que facilitó en buena medida el establecimiento de acuerdos. El cambio de gobierno que se produjo en 2011 hizo que el proyecto no tuviera una continuidad y quedara prácticamente bloqueado durante casi cuatro años, lo que ha dificultado el desarrollo de los cauces de colaboración necesarios para la implementación del proyecto y la creación de esa dinámica de trabajo en el personal de la administración.

No obstante, con la incorporación del nuevo equipo de gobierno en 2015 se retoma el proyecto y se cuenta con todas las áreas municipales con cierta implicación en el desarrollo del mismo para plantear algunas actuaciones factibles en el corto periodo de tiempo que quedaba para finalizar el proyecto. Aunque sin duda ello no ha sido suficiente para crear una dinámica colaborativa que se mantenga en el tiempo.

4.5. Gobernanza multinivel

En lo que respecta a la colaboración con otros municipios y niveles superiores de gobierno, el equipo técnico de Cádiz ha asistido a los Comités de seguimiento anuales con la Junta de Andalucía, en Sevilla, cuyas actas iban a la Comisión Europea y al Ministerio. Asimismo, se han tenido reuniones con el Ministerio en Madrid, cuatro o cinco veces al año y comunicación telefónica casi diaria para resolver problemas. Se ha producido una comunicación constante con otros gestores y otros ayuntamientos para solventar algunas dudas e intercambiar experiencias. La relación con técnicos y gestores de otros municipios ha sido excelente y ha sido un apoyo fundamental en el caso de Cádiz.

Por otra parte, en lo que respecta al desarrollo de las actuaciones, ha sido necesario coordinarse con Patrimonio (Diputación provincial) para el desarrollo de algunas obras, así como con Cultura (Junta de Andalucía) para algunas actuaciones, como la protección del Parque Genovés. El trato con el Ministerio ha sido directo. El equipo técnico manifiesta que la colaboración con niveles superiores de gobierno (fundamentalmente en casos como el suyo en los que no hay sintonía política) no es idílica, sin embargo, al gestionarse todo desde el ámbito técnico estas dificultades no se han llegado a percibir del mismo modo.

Se manifiesta que no hay ningún proyecto que no haya salido por necesitar la colaboración o un permiso de otra administración. Lo bueno es que la gestión del proyecto se llevaba directamente desde allí y si se necesitaba la colaboración para algo era una cosa puntual, como un permiso. Como la competencia es municipal y el tipo de actuaciones se diseña a nivel local han tenido autonomía para el desarrollo de los proyectos sin necesitar de la colaboración de otras administraciones, excepto para cosas puntuales.

Córdoba relaciona la gobernanza, la multinivel en particular, como un tema directamente relacionado con el signo político. Aunque considera que lo lógico, al ejecutar un programa de naturaleza integral, sería coordinarse de manera efectiva con niveles superiores de gobierno con el objetivo de buscar una complementariedad de las actuaciones, la realidad ha sido otra. Al no haber sintonía política no ha existido colaboración, al menos desde el IMDEEC. Cuando el equipo técnico proponía alguna colaboración con niveles superiores de gobierno, como la Junta de Andalucía, para el desarrollo de alguna actuación se percibía un total rechazo a estas propuestas. Por otra parte, en las reuniones con el Ministerio no se ha contado con el equipo técnico, sino que han sido los responsables políticos los que han asistido a estos encuentros.

En el caso de Alicante, las actuaciones concretas que han comprendido la Iniciativa Urbana no han requerido de la colaboración con niveles superiores de gobierno, aunque se manifiesta que otra cosa es el Plan Integral en el que se incluye. Al ser la autoridad de gestión directa el Ministerio, la Iniciativa Urbana no tenía que tener ningún vínculo con la Comunidad Valenciana, por ejemplo.

Como consecuencia de las dificultades que han surgido en la implementación del proyecto, que han llevado a estancar el mismo durante prácticamente los cuatro años que duró el mandato del siguiente equipo de gobierno (2011-2015), Coslada no ha logrado desarrollar de manera efectiva los mecanismos de colaboración necesarios para la correcta implementación de los proyectos. Durante estos cuatro años únicamente se terminaron de ejecutar las obras que habían comenzado, pero no se certifica nada por lo que el municipio aún no había recibido nada de fondos europeos. En este sentido, en lo que respecta a la colaboración con niveles superiores de gobierno, ni siquiera se había mantenido contacto con el Ministerio durante este tiempo. En julio/agosto de 2015, con el siguiente cambio de gobierno y a apenas cinco meses de cerrar el proyecto se retoma el contacto y la relación con el Ministerio y se trata de encauzar de nuevo el proyecto.

4.6. Gobernanza Externa

El sector asociativo en Cádiz es muy complejo porque se encuentra muy dividido y no hay un planteamiento común en lo que respecta a la tipología de aspectos que se demandan. La sociedad civil ha participado en el proyecto fundamentalmente a través de las asociaciones de vecinos de la zona. Siempre existen demandas ciudadanas que tratan de canalizarse a través de las reuniones anuales que se establecen a nivel más institucional, con los responsables políticos y técnicos, se levantaban actas de las demandas ciudadanas en cada área y se trataban de incorporar en la medida de lo posible.

El sector comercial también es complejo. A veces hay que gestionar demandas contradictorias entre comercios o entre éstos y las asociaciones del mismo sector, lo cual dificulta en muchos casos esta colaboración.

Aunque se ha tratado de incorporar las aportaciones de estos actores en el diseño, a la hora de ejecutar manifiestan haberse guiado más por la experiencia anterior en fondos europeos. Desde el punto de vista del equipo técnico, la participación es un tema complejo que requiere del apoyo de expertos en esta materia.

En Córdoba, el panorama asociativo del Sector Sur es muy rico y activo, con mucha cultura participativa, de hecho, es la zona de Córdoba en la que se inició el movimiento vecinal. Uno de los objetivos del Urbana era precisamente fomentar ese carácter participativo. Se pensó que las asociaciones del barrio podrían ser unas buenas colaboradoras para identificar a los posibles beneficiarios de las actuaciones de formación y encontrar el curso o acción formativa que mejor pudiera cuadrar con cada demandante. El objetivo era utilizar la cultura como vehículo de cohesión social y ofrecer alicientes a la ciudadanía para que retomen algún tipo de formación que les sirva para encontrar un empleo. La idea era ofrecerles a estas personas la oportunidad de formarse y visibilizarse a través de los recursos y las herramientas formativas que se planificaron. Esta zona es un semillero de flamenco y se trató de conectar este potencial cultural con la orientación de los cursos de formación. Sin embargo, finalmente falló la conexión de todo aquello con la formación, que era la parte que se llevaba desde el IMDEEC, de emprendedores y de formación. Los itinerarios que estaban planificados no llegaron a realizarse.

El equipo del Urban Sur se reunía con la Junta Municipal y de Distrito en las reuniones de participación vecinal. Allí expresaban sus demandas y posteriormente se analizaban para ver si podían incluirse dentro

de la Iniciativa Urbana. Asimismo, en la programación de las actuaciones sociales se constituyó una herramienta llamada Foro Social Urban Sur abierto a la participación del tercer sector para que contribuyeran a desarrollar las actuaciones en materia de servicios sociales que se iban a implantar. Las conclusiones que se obtuvieron de ese foro se incluyeron en la programación de los cursos de formación.

El tejido empresarial de esta zona es débil y se encuentra diseminado. Uno de los objetivos era precisamente hacer un diagnóstico de esta zona para fortalecerlo, pero al fallar la gestión del IMDEEC, las actuaciones no han tenido el impacto deseado. Este impacto podría llegar de manera indirecta a los negocios que se encuentran en las calles que se han reurbanizado.

En el caso de Alicante, la Zona Norte cuenta con una arena asociativa bastante importante y bastante más activa y reivindicativa que en otras zonas de la ciudad, este hecho ha favorecido de algún modo el que vayan saliendo proyectos, aunque puntualmente también ha supuesto dificultades, dado el componente clientelar de algunas asociaciones vecinales. Además, en algunos momentos ha sido difícil consensuar determinadas actuaciones entre las diferentes asociaciones, ya que cada una tiene unas demandas y unos intereses que no tienen por qué cuadrar entre sí. En este sentido, el equipo técnico manifiesta que ha sido complicado en algunos aspectos coordinar todo esto.

El asociacionismo en general ha participado bastante en el Plan, hecho que en parte puede deberse a que la oficina encargada de gestionarlo se localice en el propio territorio. Ello hace que la ciudadanía los conozca y los tenga como referentes. La participación ha sido bastante estrecha, aunque con ciertas limitaciones. Se ha colaborado con ONGs y con asociaciones de profesionales en proyectos concretos. Y con empresas se ha colaborado en cosas muy específicas, ya que en la Zona Norte sólo hay comercios.

Si bien, en el caso de Coslada se había diseñado un proyecto de base muy participativo, la realidad ha sido bastante diferente, ya que la falta de continuidad en el proyecto durante un largo periodo de tiempo dificultó el hecho de que éste se visibilizara por parte de la ciudadanía y demandara por tanto su participación en el mismo. En la segunda mitad de 2015, unos meses antes de que finalizara el plazo para ejecutar las actuaciones, se retoma el proyecto y se trata de incorporar en la medida de lo posible a los diferentes actores que puedan intervenir en el territorio. Sin embargo, en este corto periodo apenas ha dado tiempo a que estas redes o colaboraciones se extiendan y se interioricen tanto por parte de la administración como de la propia ciudadanía.

4.7. Consecuencias producidas por los cambios en el equipo de gobierno

Cádiz ha mantenido una estabilidad política durante los mandatos de 2007 y 2011, que ha permitido una continuidad y estabilidad en el desarrollo del proyecto, que tampoco se ha visto excesivamente alterada con la incorporación de un nuevo equipo de gobierno en 2015. Sin embargo, no se puede predecir qué habría pasado si este cambio de gobierno se hubiera dado con anterioridad, ya que probablemente hubiera tenido una mayor repercusión en el desarrollo del proyecto. Sin embargo, dado el correcto desarrollo y evolución de la Iniciativa Urbana en Cádiz, que no sólo ejecutó el presupuesto inicialmente concedido, sino que fue beneficiaria de 800.000 euros más, no se vio afectado por estos cambios políticos.

En el caso de Córdoba, las interferencias y obstáculos que se han encontrado en la implementación de las actuaciones se han encontrado directamente relacionados con los cambios producidos en la gerencia del IMDEEC, que a su vez se han visto condicionados por los cambios en el equipo de gobierno. En este sentido, el equipo técnico se ha encontrado con importantes dificultades para poder llevar a cabo su trabajo de un modo normalizado, viéndose apartado del proyecto de manera intermitente, aunque siempre recurrido en última instancia para volver a dar coherencia y sentido al proyecto.

En un primer momento, el equipo técnico se encargó de elaborar la memoria de la Iniciativa Urbana. Sin embargo, una vez que el proyecto fue aprobado se apartó a este equipo de la gestión y se contrataron los servicios de una consultora para elaborar un manual de procedimientos, que finalmente no sirvió y no se pudo utilizar. Como resultado, el proyecto se encontró bloqueado dos años, en los que ni siquiera se habían homologado los procedimientos de gestión esenciales para poder empezar a funcionar. En ese momento, y a pocos meses de las elecciones municipales de 2011, se vuelve a incorporar al equipo técnico original a la gestión del proyecto al objeto de encarrilar la situación y montar la maquinaria necesaria para poder empezar a trabajar. A esta dificultad se le sumaban las propias de encontrarse en periodo electoral, con una buena parte de los recursos bloqueados.

Con la incorporación del nuevo equipo de gobierno, los técnicos proceden a presentar un informe analizando la situación y orientando las actuaciones que era necesario acometer, entre otras cosas hacer la

primera certificación de gasto, ya que por esa fecha aún no se había certificado nada y únicamente se había recibido un anticipo del 6% que se solicitó.

El equipo técnico se encargó de hacer los manuales de procedimiento y todos los procedimientos internos, ya que no podían contratar asistencias técnicas para actuaciones que ya se había contratado. El diseño y la puesta en marcha de esta maquinaria supuso un importante esfuerzo e inversión de tiempo. Finalmente, en el momento en el que se había reorganizado todo y comenzaron a desarrollarse las actuaciones, se encontraron con otro problema: el propio concejal del IMDEEC quería liquidarlo y no sacar las contrataciones en un momento en el que el proyecto estaba lanzado. Surgieron algunas dificultades con alguna actuación, que se encontró con un problema de contratación, retrasando la ejecución de los pagos de esa medida y haciendo que el calendario no se cumpliera. Ello, unido al escaso grado de ejecución del presupuesto que debía ejecutar el IMDEEC, que en 2015 apenas llegaba al 0,05% de lo planificado llevó al equipo técnico a emitir un informe. En éste se especificaban las actuaciones que quedaban por realizar, instando a que se comunicara al Ministerio si no se iban a ejecutar, de manera que otro municipio pudiera aprovechar los fondos y no se perdiera ese dinero. La elaboración de este informe parece que volvió a propiciar que se apartara nuevamente al equipo técnico de la gestión del proyecto.

A esas alturas, con el equipo técnico fuera de juego, plantean una reprogramación de las actuaciones. La falta de experiencia de los gestores a cargo del programa les llevó a plantearla sin tener en cuenta los plazos de tiempo que se iba a tomar el Ministerio para evaluar y analizar los cambios propuestos, y sin tener demasiado en cuenta el hecho de que un programa no se puede reformular drásticamente. La intención era incluir algunos proyectos que tenían interés electoral. El Ministerio dijo que no a la mayoría de los cambios, excepto a pequeñas cosas de poca importancia, lo que significó continuar con la anterior programación, pero con menos tiempo para ejecutar las actuaciones. Todo ello hizo que se perdiera una buena parte del presupuesto.

El nuevo equipo de gobierno, que se incorpora en 2015 se encuentra con una importante suma de dinero sin ejecutar siendo necesario certificar los pagos antes del 31 de noviembre. En este sentido, se comienzan a hacer propuestas de gasto algo desatinadas y sin impacto. Bajo el punto de vista técnico y para algunas medidas, sobre todo las del IMDEEC en temas de empleo y terreno económico, se convirtió en una máquina de gastar en la que la estrategia se había perdido de vista.

En conclusión, el resultado de todo esto es que se ha fallado en algunos aspectos fundamentales del proyecto que podían haber conseguido unos efectos y unos impactos mayores si se hubiera mantenido la estrategia inicial del proyecto y el asesoramiento técnico continuado.

En el caso de Alicante, de 2007 a 2011 no se ha producido ningún cambio en el color político del equipo de gobierno, aunque sí que han cambiado las personas destinadas a las distintas concejalías. En este sentido, al cambiar el equipo de gobierno, aunque se mantiene el mismo partido político en el poder, cambia la percepción de las cosas y las prioridades que se establecen en la agenda política.

El proyecto surgió en un momento en el que había una voluntad política de crear un proceso colaborativo y con la participación de todos los actores desde la base. Sin embargo, esta voluntad política no se ha mantenido de la misma forma con el cambio producido en el equipo de gobierno, hecho que ha dificultado de manera importante el mantenimiento de la estructura participativa que se había diseñado a lo largo de todo el Plan Integral.

Por otra parte, con respecto al cambio de color político que se produce en la corporación municipal en 2015, el equipo técnico manifiesta que no ha influido en el desarrollo de la Iniciativa Urbana porque en ese momento el proyecto tenía un buen nivel de ejecución y apenas quedaban un par de actuaciones por finalizar. En este sentido, el cambio político no ha condicionado en modo alguno el correcto desarrollo de la Iniciativa Urbana.

De los cuatro casos que se han estudiado en profundidad, Coslada es el municipio que se ha visto afectado en mayor medida por los cambios de gobierno en la administración local. Durante el periodo en el que se ha desarrollado el proyecto se han acometido tres mandatos con cambio de color político en 2011 y en 2015. Este hecho ha provocado, entre otros factores, que el proyecto se haya visto prácticamente bloqueado durante los cuatro años del mandato intermedio, de 2011 a 2015. Durante este periodo, no sólo no se asume el proyecto por parte del nuevo equipo de gobierno, sino que se crean dudas sobre la gestión anterior y el propio proyecto que se trasladan tanto a los técnicos como a la propia organización. En este sentido, se perciben conductas tendentes a desacreditar y boicotear el proyecto. Además, en este periodo se produce una reformulación del mismo y se reduce el presupuesto de 13 a 4 millones de euros.

En este caso, es el nuevo equipo de gobierno que se incorpora en julio-agosto de 2015 el que retoma el proyecto y las relaciones con el Ministerio, que hasta aquel momento no existían, ya que ni siquiera se

había acudido a las reuniones. Tampoco se había certificado nada por esas fechas, únicamente se habían terminado de ejecutar las obras que habían empezado, con lo cual no se había recibido aún nada de fondos europeos. En cinco meses había que cerrar el proyecto, justificarlo y certificarlo. En septiembre se habían certificado ya 2.500.000 euros, ya que había cosas ejecutadas que no se habían certificado aún. Cuando apenas quedaban dos meses para finalizar el proyecto y quedaban 300.000 euros sin ejecutar, se vuelve a la organización para reunirse con todos los técnicos que pivotaban sobre el proyecto (empleo, mayores, SS.SS., igualdad, jardines, vías y obras...) y ver lo que da tiempo de hacer en cuanto a tiempos de contratación. Se realizan diferentes actuaciones como: un programa entero de prevención de violencia de género en rumano y en castellano en todos los establecimientos del barrio, se crearon las brigadas moradas, jornadas sobre violencia, peluquería para el centro de mayores de este barrio (que era el único centro de mayores sin peluquería), se mejoró infraestructura pequeña del centro cívico, se hizo trabajo comunitario en el teatro social (similar al realizado en las tres mil viviendas, en Sevilla), se realizaron actividades en el colegio, se instalaron luces LED de reducción de consumo, aparatos gerontológicos para los mayores, etc. Finalmente se llegaron a ejecutar casi los 4.200.000, se quedaron a 40.000 euros de ejecutar el presupuesto completo.

5. CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos en el marco de este trabajo nos vienen a confirmar la necesidad de estudiar en profundidad el desarrollo de las diferentes fases de la política pública, yendo más allá del mero análisis de la planificación y el diseño. Trabajos, como el de Bussetti *et al.* (2018) sobre la iniciativa urbana de Alcalá de Guadaíra, en Sevilla, vienen a apoyar estos resultados, llamando la atención sobre la variedad de factores que interactúan con el diseño y afectan al funcionamiento y al resultado final de las políticas.

El análisis en profundidad de las cuatro ciudades que se presenta, nos ha permitido identificar las diferencias que se han producido entre el diseño original y la implementación de las políticas de regeneración urbana. Asimismo, se han podido identificar algunos factores comunes que estarían incidiendo sobre el modo en el que finalmente se implementan. Este estudio nos ha permitido arrojar luz sobre el complejo entramado de factores que tiene lugar entre estas dos fases de la política y nos aporta información novedosa que puede tener un efecto relevante sobre la transparencia en el gobierno y en las políticas públicas de las ciudades.

Si bien, trabajos como el de Bussetti y Dente (2016), se han centrado en analizar los mecanismos causales que subyacen al desarrollo de buenas prácticas, con la finalidad de descifrar y aplicar el conjunto de factores que inciden en el éxito de una determinada política pública; este trabajo identifica una serie de factores, que por el contrario, estarían afectando de manera negativa a la coherencia que debería existir entre el diseño y la implementación de las políticas. De esta forma, los resultados que se extraen de este trabajo nos ayudan a identificar una serie de factores a los que se debe prestar una especial atención, con la finalidad de que no produzcan efectos no deseados en el desarrollo de las políticas urbanas, que lleven a un alejamiento de lo planificado.

Así, uno de los factores que se ha mostrado más determinante a la hora de detectar ciertas incongruencias entre lo planificado y lo ejecutado en las ciudades analizadas, ha sido la falta de estabilidad política. En buena parte de los casos, este hecho se relaciona con la falta de continuidad o la reformulación de las actuaciones del proyecto. Trabajos como el de Velázquez y Verdaguer (2011) en su análisis sobre tres experiencias europeas innovadoras, destacan la importancia del liderazgo político en el éxito de los proyectos y lo relacionan directamente con la estabilidad de los equipos de gobierno, hecho que suele darse más frecuentemente en los proyectos a corto plazo.

En los casos analizados, dado el largo periodo de tiempo en el que se han desarrollado estos programas, los municipios han pasado por diferentes cambios de gobierno, éstos han afectado al desarrollo y a la implementación de las políticas, tanto en los casos en los que se han visto acompañados de cambios en el color político, como en los que no.

Estos resultados avalan la necesidad de adoptar un mayor consenso para elaborar un proyecto común de territorio, que se construya sobre la base de un diagnóstico de la zona sobre la que se va a intervenir y que trate de incorporar las aportaciones de todos los agentes, tanto públicos como privados. Este consenso, fruto de la participación y la colaboración de diferentes actores, en relación a las metas a alcanzar, así como en el tipo de medidas o estrategias a desplegar para alcanzar dichos objetivos, posibilitará la continuidad del proyecto en los términos planteados en su diseño. Asimismo, se considera necesario incorporar mecanis-

mos de supervisión y seguimiento, que mejoren la eficiencia y el correcto desarrollo de estas políticas, que no permitan bloqueos o parones en los proyectos, que no se encuentren debidamente justificados, cuando se producen cambios políticos, como parece haber sucedido en Coslada o en menor medida en Córdoba. De esta forma, se evitaría el peligro de que las instituciones puedan llegar a desarrollar mecanismos de gasto incontrolado en los que la estrategia se pierda de vista.

En línea con la hipótesis de partida, la experiencia previa en la gestión de fondos europeos ha demostrado ser también un factor relevante. Del análisis del discurso se puede extraer la importancia que los técnicos conceden a la iniciativa urbana como plataforma para el aprendizaje, que ha servido para formar a los técnicos municipales en lo que implica trabajar con Europa. No obstante, parece ser que si esta experiencia no se ve acompañada de otros factores que le permitan extraer su máximo potencial, no se muestra tan determinante en términos reales.

En conexión con esto último, el análisis de las entrevistas ha permitido detectar otro factor con importante incidencia en la implementación de las políticas urbanas que no se había contemplado en un principio, y es el grado de autonomía y la capacidad de decisión del equipo técnico involucrado en la gestión del proyecto. Si bien es cierto que existen determinadas decisiones que dependen del nivel político, tomadas esas decisiones le corresponde al equipo técnico especialista y con experiencia en la gestión de este tipo de programas determinar los pasos y procedimientos necesarios a adoptar para garantizar el logro de los objetivos que se han establecido. El caso de Córdoba permite ejemplificar la importancia de este hecho, ya que no sólo se han desatendido las recomendaciones del equipo técnico en varias ocasiones, sino que la falta de autonomía e incluso de estabilidad de este equipo ha impedido el correcto desarrollo de su trabajo y por ende del proyecto. Este hecho propició que éste quedara bloqueado durante un periodo de tiempo prolongado y se perdiera parte del presupuesto.

La autonomía o la falta de la misma en el equipo técnico es un factor que puede darse de manera aislada, aunque como se ha comprobado en este trabajo, se encuentra directamente relacionada con los cambios de gobierno y la falta de estabilidad política en el municipio. En este sentido, se considera necesario incorporar mecanismos que favorezcan la neutralidad del equipo técnico y que regulen el uso partidista de este por parte de las diferentes opciones políticas, evitando así las suspicacias y la desintegración de los equipos que se vinculaban a anteriores equipos de gobierno. De esta forma, se podría aprovechar al máximo el potencial añadido de la experiencia acumulada del equipo técnico.

Por otra parte, en relación a la orientación de los proyectos, el análisis en profundidad de los casos ha permitido encontrar algunas discrepancias entre el diseño y la implementación de los programas. Así, proyectos que en inicio se diseñaron como muy sociales o participativos, como es el caso de Coslada, han fallado en la implementación de las políticas debido a la falta de continuidad que ha tenido el proyecto durante los cambios de gobierno. Este hecho, unido a la reformulación del presupuesto que pasó a reducirse a una tercera parte durante el nuevo mandato, ha impedido el correcto desarrollo de las actuaciones tal y como se diseñaron en origen.

A la luz de estos resultados, se considera necesario seguir profundizando en los mecanismos que se encuentran no sólo tras el diseño, sino tras la implementación de las políticas de regeneración urbana en cada caso, tratando de identificar aquellos factores que estarían introduciendo ciertas incoherencias entre estas dos fases de la política pública. Ello nos permitirá generar un mayor conocimiento sobre el tema y controlar los posibles efectos de ciertos factores sobre el desarrollo final de la política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APARICIO, A., DI NANNI, R. (2011): *Modelos de gestión de regeneración urbana*. Madrid, SEPES (Entidad Estatal de Suelo).
- ANDREOTTI, A., MINGIONE, E., POLIZZI, E. (2012): "Local welfare systems: a challenge for social cohesion", en *Urban Studies*, vol. 49, núm. 9, págs. 1925-1940. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098012444884>.
- ATKINSON, R. (1999): "Countering urban social exclusion: the role of community participation in urban regeneration", en G. HAUGHTON (ed.), *Community economic development*, págs. 65-78. London: The Stationary Office and the Regional Studies Association.
- BIANCHINI, F., PARKINSON, M. (eds.) (1993): *Cultural policy and urban regeneration: the West European experience*. Manchester: Manchester University Press.
- BRUQUETAS, M., MORENO, F. J., WALLISER, A. (2005): *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Madrid: Fundación Alternativas.

- BUSSETTI, S., DENTE, B. (2016): "Multi-actor Implementation: A Mechanism-based Approach", en *Public Policy and Administration*, vol. 33, núm. 1, págs. 46-65. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076716681207>.
- BUSSETTI, S., GONZÁLEZ MEDINA, M., HUETE, M.ª A., MERINERO RODRÍGUEZ, R. (2018): "Los mecanismos causales de la participación social: una aplicación a la regeneración urbana", en *Revista Española de Investigación Sociológica (REIS)*, núm. 164, págs. 23-42. DOI: [10.5477/cis/reis.164.23](https://doi.org/10.5477/cis/reis.164.23).
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*.
- FLORIDA, R. (2009): *Las ciudades creativas*. Barcelona: Editorial Paidós.
- FLORIDA, R. (2017): *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class—and What We Can Do About It*. Nueva York: Editorial Basic Books.
- HEALEY, P. (1997): *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- HUETE, M.ª A., MERINERO, R., MUÑOZ, R. (2016): "Urban Regeneration Policy from the Integrated Urban Development Model in the European Union: an Analytical Approach Based on the Study of Spanish Cities", en *Local Government Studies*, vol. 42, págs. 267-286. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1110520>.
- MUÑOZ, R. (2017): *La regeneración urbana en España (2007-2013): Hacia un modelo que aborde el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar*. HUETE, M.ª A. (dir.). Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.
- NAVARRO, C., RODRÍGUEZ, M. J. (2009): *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SARTORI, G., MORLINO, L. (eds.). (2002): *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- SASSEN, S. (2009): *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Akal.
- TAYLOR, M. (2007): "Community participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in the New Governance Spaces", en *Urban Studies*, vol. 44, págs. 297-317. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980601074987>.
- VELÁZQUEZ, I., VERDAGUER, C. (2011): *Regeneración urbana integral: tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES Entidad Pública de Suelo. En línea: <http://www.sepes.es/es/content/regeneracion-urbana-integral>.
- ZAMORA, E., MERINERO, R. (2012): "Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios", en *Ciudad y Territorio*, núm. 173, págs. 145-462. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4110273>.

ANEXO I

P2. ¿Podría indicarnos con cuál/es de las siguientes áreas de su ayuntamiento ha existido una COORDINACIÓN para el desarrollo del Programa URBANA (FEDER) en su municipio, ya sea a través de mecanismos formales (existencia de comisión u otro tipo de órgano creado a tal efecto) o mediante mecanismos de coordinación informales (reuniones de trabajo, intercambio de información de interés entre áreas, ...) (P2a)? Indique además, por favor, para los casos en que haya existido dicha coordinación, en qué fases del proyecto se ha dado (P2b.1 a P2b.5). Señale con un aspa (x) tantas respuestas como correspondan.

		FASE/S DEL PROYECTO en la/s que existe COORDINACIÓN (Señalar con un aspa (X), sólo en los casos en que P2a tenga respuesta)				
ÁREAS DEL AYUNTAMIENTO	Con las que ha existido COORDINACIÓN (P2a)	Diseño (*) (P2b.1)	Gestión (*) (P2b.2)	Ejecución (*) (P2b.3)	Seguimiento (*) (P2b.4)	Evaluación (*) (P2b.5)
1. Urbanismo						
2. Vivienda						
3. Economía						
4. Empleo						
5. Medio ambiente y sostenibilidad						

6. Cultura						
7. Turismo						
8. Deporte						
9. Bienestar social						
10. Otra. ¿Cuál? _____						
11. Otra. ¿Cuál? _____						
12. Otra. ¿Cuál? _____						

Entiéndase por **DISEÑO**, la fase en el que se decide sobre aspectos como la población beneficiaria, el presupuesto, las actividades incluidas en el servicio, los recursos humanos y materiales, entre otros; por **GESTIÓN**, la fase en la que se establecen los procesos, criterios y mecanismos para la ejecución de las actuaciones; por **EJECUCIÓN**, la fase en que se desarrollan las actuaciones; por **SEGUIMIENTO**, la supervisión continua y periódica de lo que se realiza para asegurarse de que se hace lo programado; por **EVALUACIÓN**, la valoración de la utilidad y bondad de la intervención pública.

P6. ¿Podría indicarnos con cuáles de los siguientes niveles de gobierno o entidades privadas ha existido una **COORDINACIÓN** para el desarrollo del Programa URBANA en su municipio, ya sea a través de mecanismos formales (existencia de comisión u otro tipo de órgano creado a tal efecto) o mediante mecanismos de coordinación informales (reuniones de trabajo, intercambio de información de interés entre áreas,...)? Señale con un aspa (x) tantas respuestas como correspondan.

Niveles de gobierno/ entidades privadas		Fases del Programa URBANA (FEDER)					
		Financiación	Diseño (*)	Gestión (*)	Ejecución (*)	Seguimiento(*)	Evaluación (*)
Niveles de gobierno	Otros municipios						
	Diputación provincial						
	Gobierno autonómico						
	Gobierno central						
	Gobierno europeo						
Entidades privadas	Empresas						
	Asociaciones						

ANEXO II

MODELOS	MUNICIPIOS
Baja gobernanza e intervención económica	Cádiz, Motril, Vitoria, Linares, Málaga, Getafe, Talavera de la Reina y Jaén.
Baja gobernanza e intervención social	Córdoba, Mérida, Santa Lucía de Tirajana, Huesca, Ferrol, Pamplona, Cerdanyola del Vallés, Palma de Mallorca, Sevilla, Logroño, Gandía y Ceuta.
Alta gobernanza e intervención económica	Alicante, Santiago de Compostela, Jerez de la Frontera, Alcalá de Guadaíra, Palencia, L'Hospitalet de Llobregat, Leganés, Santa Coloma de Gramenet y Vélez-Málaga.
Alta gobernanza e intervención social	Coslada, Madrid, Alcobendas, Torrent, Melilla, Torrelavega y Lorca.

Fuente: Elaboración propia.

Recibido: 04-12-2017
Aceptado: 25-05-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10487
Sección: ESTUDIOS



La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal

The influence of the URBANA 2007-2013 Initiative on the development of the Institutional Capacity of Local Administration

Valle Casado Maestre
Universidad Pablo de Olavide
v.casado.maestre@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Es titulada en Derecho por la Universidad de Córdoba, Máster en Sociedad, Administración y Política por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Actualmente colabora con el Departamento de Sociología de esta universidad investigando sobre política urbana europea y desarrollo de la capacidad institucional.

María Ángeles Huete García
Universidad Pablo de Olavide
mahuegar@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Es profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Responsable del Grupo de Investigación en Gobernanza Urbana y Metropolitana (GUM-Z) (Sej-606). Es doctora en Sociología (Mención Europea) por la Universidad Pablo de Olavide (2008). Su investigación se centra en el análisis de políticas públicas y gobernanza, con especial atención al ámbito urbano.

Rafael Merinero Rodríguez
Universidad Pablo de Olavide
rmerrod@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Es profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla donde imparte las asignaturas de Sociología Política y Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. Es Doctor (con Mención Europea) por la Universidad de Sevilla y su línea de investigación se centra en el estudio de la gobernanza como marco fundamental para las políticas públicas.

Moneyba González Medina
Universidad Autónoma de Madrid
moneyba.gonzalez@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política y de la Administración (Mención Europea) por la Universidad de Santiago de Compostela (2009). Es profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación se enmarca en el análisis de las políticas públicas y la modernización de las administraciones, con especial atención al ámbito urbano.

RESUMEN

Desde hace años, la Unión Europea viene haciendo especial énfasis en la promoción de la capacidad institucional de las administraciones en el marco de los programas de desarrollo local y urbano. Sin embargo, hasta el momento son pocos los trabajos destinados al análisis de la capacidad institucional entre las administraciones locales españolas como producto de estas iniciativas. Este trabajo se destina al estudio de la promoción de dicha capacidad en las ciudades españolas que han implementado programas de desarrollo, en concreto, la iniciativa URBANA 2007-2013. A través de la administración de un cuestionario entre los ayuntamientos españoles y entrevistas en profundidad con actores clave en el diseño e implementación del programa, se trata de analizar la medida en que dicha capacidad se ha desarrollado, así como la relación entre su nivel de desarrollo y otros elementos del contexto local o institucional, como son la experiencia previa acumulada en programas similares y el modelo de gestión en el marco del cual se implementa el programa. Estos elementos se mostrarán como factores clave en el desarrollo de la capacidad institucional.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo urbano; política urbana europea; capacidad de la administración; experiencia previa; modelo de gestión.

ABSTRACT

For years, the European Union has placed special emphasis on the promotion of the institutional capacity of administrations that, through various financing instruments, promote local and urban development programs. So far there are few works aimed at the analysis of institutional capacity among Spanish local administrations as a result of these initiatives. This work is intended to study the promotion of this capacity in Spanish cities that have implemented urban development programs, more precisely, the URBAN 2007-2013 initiative. Through the administration of a questionnaire among Spanish municipalities, the aim is to analyse the extent to which the institutional capacity has been developed, as well as the relationship between its level of development and other elements of the local context, such as the previous experience accumulated in similar programs and the management model within which the program is implemented, elements that will be revealed key factors in the degree of development of institutional capacity.

KEYWORDS

Urban Development; European Urban Policy; Urbana Programme 2007-2013; Institutional Capacity Building; Management Model.

SUMARIO

0. INTRODUCCIÓN. 1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SUS PRINCIPALES DIMENSIONES. 2. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO PROCESO DE CAMBIO A PARTIR DEL APRENDIZAJE. 3. EL MODELO DE DESARROLLO URBANO EUROPEO COMO MARCO PARA EL APRENDIZAJE. 4. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE DESARROLLO URBANO. 5. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS. 6. PRINCIPALES RESULTADOS. 6.1. CAPACIDAD DE GESTIÓN: IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA. 6.2. CAPACIDAD PARA LA GESTIÓN DE LAS ALIANZAS. 6.3. CAPACIDAD PARA APLICAR EL ENFOQUE INTEGRADO. 7. CONCLUSIONES. DOCUMENTOS.

0. INTRODUCCIÓN

La cuestión de la capacidad institucional cobra especial importancia en el contexto de la gobernanza y de las políticas promovidas por la Unión Europea. Los recursos destinados específicamente a este aspecto en los Fondos Estructurales¹ (EU, 2014) así lo evidencian. Junto a ello, diversos estudios señalan que la

¹ El Objetivo 11 se denomina *Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública*. Ver el artículo 9 del Reglamento (UE) núm. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes a los Fondos Europeos.

capacidad institucional es un factor clave para la gobernanza territorial (Böhme et al., 2015). Por esta razón, la Unión Europea, desde hace años, viene haciendo especial énfasis en la promoción de la capacidad institucional de las administraciones en los programas de desarrollo local y urbano.

Existe un reconocimiento explícito por parte de las instituciones europeas sobre el impacto que los fondos europeos producen en el desarrollo de la capacidad institucional de las administraciones que los gestionan. Así, la Comisión Europea (2015) señala que, «apoyar la capacidad administrativa es poner en marcha las estructuras, los recursos humanos, los sistemas y las herramientas adecuados. En otras palabras, garantizar que las responsabilidades y las tareas estén claramente asignadas; el personal correctamente entrenado; y que se contrate a las personas adecuadas para gestionar los fondos. (...) Otro elemento importante es la gobernanza, que supone exigir responsabilidades sobre el rendimiento a los gestores, prevenir la corrupción y el conflicto de intereses, así como fomentar la transparencia».

Busetti y Pacchi (2015:16) señalan que en los «debates previos al periodo de programación 2014-2020 [...] se insiste en la importancia creciente de la capacidad institucional entendida como la habilidad de las administraciones públicas para proporcionar políticas eficaces, gracias a las mejoras en su diseño, implementación y evaluación».

Con el propósito de profundizar en esta cuestión, este trabajo tiene como objetivo analizar el desarrollo de la capacidad institucional en municipios que han implementado iniciativas europeas de carácter urbano, tomando como objeto de análisis la iniciativa URBANA, impulsada por España en el marco de la programación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) durante el periodo 2007-2013.

La hipótesis de partida es que la implementación de programas europeos de carácter urbano produce cambios en la capacidad institucional de los municipios que los implementan, y que esos cambios les permiten afrontar en mejores condiciones los retos y problemáticas que viven las ciudades de hoy en día. Ahora bien, dicha capacidad no se desarrollará en la misma medida ni de la misma forma en las diferentes administraciones. En ello jugarán un papel importante elementos del contexto local o institucional, como la experiencia previa en la gestión de programas similares, y el modelo de gestión en el marco del cual se sustenta la implementación de la iniciativa. Por un lado, la experiencia previa de una administración local puede implicar un desarrollo de la capacidad institucional de partida que tendrá que ser tenido en cuenta como elemento diferenciador de los resultados obtenidos; por otro, se considera que el modelo de gestión en el que se ubica el programa constituye un elemento fundamental para la adquisición de la capacidad institucional y, que de aquellos programas implementados por oficinas ad hoc, derivarán en mayores aprendizajes. Este trabajo pondrá en relación ambos elementos con las dimensiones que desarrollaremos más adelante, con el objeto de analizar el grado de desarrollo de la capacidad institucional en las administraciones objeto de este estudio.

Para ello, el artículo se estructura de la siguiente forma. La primera parte ofrece un marco conceptual en torno a las teorías que explican la capacidad institucional y sus procesos de cambio a través del aprendizaje en el seno de la administración. A continuación, se reflexiona sobre cómo los programas europeos de carácter urbano suponen un cambio en la capacidad institucional de las administraciones que los implementan. Se definirán con posterioridad las dimensiones principales que van a permitir operacionalizar el objeto de estudio y, para terminar, se expondrán los principales resultados de la investigación y se adelantarán algunas conclusiones.

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y SUS PRINCIPALES DIMENSIONES

Respecto a la construcción de la capacidad en el sector público, Hilderbrand y Grindle (1997:34) sostienen que la «capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible». Yendo un paso más allá, Rosas (2008) considera que la capacidad institucional puede entenderse como solvencia para mejorar las funciones, resolver problemas, movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a los problemas públicos. En definitiva, el concepto de capacidad institucional podría entenderse como suficiencia de la administración para responder a los retos clásicos que se le vienen planteando desde hace años, esto es, una gestión basada en la eficacia, la eficiencia, con capacidad para establecer alianzas con otros actores, tanto en el seno de la administración local como fuera de ella.

A este respecto, si entendemos como dimensiones de la capacidad institucional la eficiencia, la eficacia, la capacidad relacional y la transparencia, diferentes aportaciones en la literatura han puesto el foco en una u otra de estas dimensiones fundamentales. Así, en relación con la capacidad como *eficacia*, Sikkink (1993)

pone el acento en la eficacia administrativa, entendida como la habilidad para mejorar las funciones, resolver problemas y especificar objetivos.

La capacidad como *eficiencia*, o logro de objetivos con los medios adecuados, es abordada, entre otros, por Repetto (2003), quien hace referencia a las aptitudes de las instancias gubernamentales para plasmar en sus políticas públicas los más altos niveles posibles de valor social. Este autor pone énfasis en la capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quién se encarga de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan. Por su parte, Savitch (1998) hace referencia a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y favorecer la rendición de cuentas.

Junto a ellos, la literatura es muy prolífica en la capacidad institucional de las administraciones locales para *trabajar de forma colaborativa*. Así, Healey (1998) centra su análisis en la capacidad institucional orientada a fortalecer la capacidad de los decisores locales para incrementar su poder y diferenciar las cualidades de sus territorios. Esta capacidad institucional combina tres dimensiones: el capital intelectual o recursos cognitivos, el capital social o recursos relacionales y el capital político o capacidad de movilización.

En esta misma línea, para Rosas (2008:129), «la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública» (capacidad relacional).

En definitiva, podría afirmarse que la capacidad institucional hace referencia a la habilidad de las administraciones para resolver problemas (eficacia), utilizando adecuadamente los recursos a su disposición (eficiencia) y estableciendo relaciones de colaboración con los actores del contexto en el que operan (relacional).

2. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO PROCESO DE CAMBIO A PARTIR DEL APRENDIZAJE

La adquisición o desarrollo de la capacidad institucional implica un proceso de cambio en la forma en que se formulan, gestionan, y evalúan las políticas. Dicho proceso de cambio se produce como efecto de lo que podríamos denominar aprendizaje, entendido éste como la acumulación de destrezas y habilidades a lo largo del proceso de generación e implementación de una política pública. El proceso de aprendizaje será más intenso cuanto más elevado sea el nivel de exigencia técnica que requiere el diseño y la implementación de una política.

En este sentido y para enmarcar el aprendizaje como proceso para el desarrollo de la capacidad institucional en el contexto de programas urbanos financiados con fondos comunitarios, conviene traer a colación a Real Dato (2007), quien establece una explicación de los cambios en torno a tres procesos causales generativos o mecanismos de cambio, a saber: expansión del conflicto, procesos exógenos y elementos endógenos.

Los cambios por expansión del conflicto se producen como efecto de un proceso de movilización de determinados actores que, no conformes con su funcionamiento, tratan de subvertir el contenido de una política.

Por su parte, los cambios como resultado de procesos exógenos se relacionan más bien con acontecimientos críticos (crisis políticas o económicas, catástrofes), cambios constitucionales, transformaciones en la opinión pública o en la cultura política, relevo de gobierno, reorganizaciones administrativas, cambios en otros subsistemas vinculados o en subsistemas homólogos o similares (*spill overs*), etc.

Finalmente, las transformaciones en las políticas como efecto de factores endógenos, se producirían como resultado del procesamiento de información, lo que implica una serie de pasos intermedios: adquisición, distribución, interpretación y almacenaje de conocimiento (Huber, 1991). En este caso, el cambio puede producirse a partir de recetas previamente establecidas, o a través de un proceso de aprendizaje, que puede ser, a su vez, un «aprendizaje político»² y un «aprendizaje sobre políticas»³.

La información procesada, según Real Dato (2007) puede generarse a partir de diferentes fuentes: una fundamental son los resultados producidos a lo largo del tiempo por el diseño de una política; otra tiene su origen en las condiciones externas que afectan a la efectividad de la política; por último, la información relevante puede proceder de otras arenas de acción con las que pueda estar relacionada.

² Según May (1992): se refiere al aprendizaje por el cual los actores políticos adquieren un mayor grado de sofisticación en la persecución y promoción de sus intereses.

³ Hace referencia, según el mismo autor, al aprendizaje orientado hacia una mejor comprensión, e incluso, redefinición de los objetivos, metas, instrumentos, justificaciones y demás componentes del diseño de una política pública.

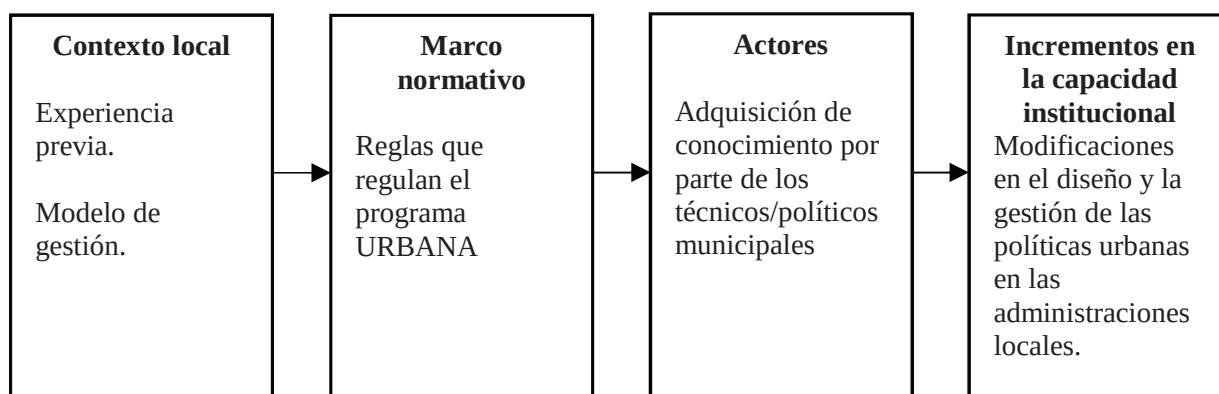
Real Dato (2007:14) señala que la producción de conocimiento es, en primer lugar, un proceso individual y que el aprendizaje tiene lugar cuando el conocimiento individual es incorporado y codificado dentro de las rutinas colectivas y prácticas o, en otras palabras, queda institucionalizado dentro de la entidad colectiva.

En este sentido, y respecto a los programas europeos como mecanismo de aprendizaje, es importante señalar que si por algo se caracterizan estos programas, es por plantear una serie de directrices, tanto en su contenido como en los procedimientos de gestión, cuya puesta en práctica supone en buena medida una condición indispensable para el acceso de los recursos económicos que financian estas iniciativas. Así, es de suponer que en el marco de estas actuaciones se produciría, en primer lugar, una adaptación por parte de las administraciones locales a aspectos tales como los requerimientos técnicos en su diseño e implementación (p. ej. la utilización de determinadas herramientas de diagnóstico, como una matriz DAFO), pero también establecimiento de procesos de colaboración con otras áreas municipales o con la ciudadanía (p. ej. la realización de un proceso de participación ciudadana) y, finalmente, procedimientos concretos para garantizar la transparencia en el uso de los fondos (p. ej. la utilización de indicadores de proceso y de resultado asociados a las actuaciones). Dichos ajustes, en un primer momento, podrían darse como consecuencia de la búsqueda de recursos económicos que suponen los fondos europeos. En esta línea, autores como Healey (1998) vienen señalando que la alineación por parte de los estados miembros al modelo que se desprende de los programas europeos, a veces no se debe tanto a una modificación en la cultura política y administrativa de las administraciones locales, sino más bien a la obligatoriedad que conlleva la aplicación de los fondos, en un contexto de competición por los recursos a disposición de las ciudades.

Sin embargo, el proceso de aprendizaje generado en torno a estos programas se iría incorporando finalmente a las rutinas colectivas dentro de la administración, más allá de la, en ocasiones, motivación inicial de búsqueda de financiación; pasando de un carácter individual (en relación con las rutinas de los empleados municipales) a colectivo, para finalmente quedar institucionalizado en el conjunto de la administración más allá del periodo de implementación de los fondos, y más allá de la unidad que implementa el programa; tanto en las políticas de características similares y financiadas con fondos europeos como en el conjunto de políticas de la ciudad.

En definitiva, se asume que la implementación del programa URBANA por las administraciones locales, lleva aparejado un proceso de aprendizaje y, como consecuencia, la adquisición por parte de los responsables políticos y técnicos, de una serie de habilidades y conocimientos que puede suponer un desarrollo de la capacidad institucional de los mismos. Ahora bien, dicho aprendizaje y, sobre todo, la capacidad institucional alcanzada a lo largo de la implementación del programa no se producirá de la misma forma en todos los municipios, sino que en ello jugarán un papel relevante elementos como la experiencia previa o el modelo de gestión en el que se inserta el programa.

FIGURA 1. EL CAMBIO EN UNA POLÍTICA PÚBLICA COMO RESULTADO DEL APRENDIZAJE



Fuente: Elaboración propia.

En este punto resulta relevante profundizar en los elementos que configuran el modelo de desarrollo integrado del programa URBANA, a partir de las cuales se van a estudiar los procesos de cambio en las administraciones que los implementan.

3. EL MODELO DE DESARROLLO URBANO EUROPEO COMO MARCO PARA EL APRENDIZAJE

Es destacable que, aunque la UE no tiene competencias formales en materia de desarrollo urbano, desde la década de los ochenta es muy significativa la creciente producción de documentos de orientación política que han favorecido la visibilidad de las ciudades en la arena política comunitaria. Todo ello, si bien no es suficiente para constituir una política urbana de carácter formal, ha supuesto sin ningún género de dudas un marco a partir del cual establecer un esquema común de política urbana europea en la práctica. Este marco se plasma en diversos programas entre los que destacan los orientados específicamente a las ciudades como los Proyectos Piloto Urbanos en su fase I (1989-1994) y fase II (1997-1999); las iniciativas comunitarias URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006) o los programas URBANA y PIDLU, impulsados en España durante el periodo 2007-2013, cuyo enfoque se mantiene en el actual periodo 2014-2020 a través de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI). Por su parte, el programa URBACT nace en 2002 como una red de intercambio de conocimiento y de buenas prácticas así como de capacitación institucional en materia de desarrollo urbano. En el actual periodo de programación 2014-2020, URBACT ha aumentado su presupuesto.

Además del conjunto de documentos políticos y de instrumentos de política pública surgidos desde el ámbito europeo, se puede inferir que el modelo de desarrollo urbano que subyace a todos ellos se sustenta sobre la base de dos dimensiones fundamentales. Una, relacionada con el contenido de las iniciativas, o lo que podríamos denominar su *dimensión sustantiva*. Otra, atiende a la forma en que se aborda la gestión de los programas, tanto en el seno de la administración como en relación a actores ajenos a ella, o lo que podríamos denominar su *dimensión procedimental*.

De forma concreta, respecto a la dimensión sustantiva, el modelo de desarrollo urbano europeo se sustenta sobre la base de un enfoque sostenible e integrado, que tiene que ver con tratar la definición y la solución de los problemas teniendo en cuenta de forma conjunta todas sus dimensiones: económicas, culturales, sociales, medioambientales y físicas. Ello supone disponer, en primer lugar, de una visión de conjunto de las cuestiones urbanas sobre las que se pretende intervenir y, después, adoptar una perspectiva integral para identificar y llevar a cabo las soluciones.

Respecto a la dimensión procedimental, referida a aspectos relacionados con la gestión, el modelo de desarrollo urbano hace referencia al proceso de integración de otros actores o, dicho de otro modo, a la capacidad de colaboración y cooperación de los diferentes actores públicos y privados que puedan estar afectados por los problemas o por sus previsibles soluciones, para su delimitación y caracterización, la elaboración de programas y la implementación de las actuaciones. Esta gestión de redes de actores implica la denominada coordinación horizontal (o de las diferentes áreas de gobierno), la cooperación vertical (o multinivel entre diferentes tipos y niveles de gobierno) y la colaboración con agentes de la sociedad local (empresas o grupos organizados sin ánimo de lucro, así como ciudadanos individualmente).

Finalmente, respecto a la gestión de cara al interior de la administración, (González, 2011:53) encuentra en los ejes de la estrategia urbana europea recomendaciones a las ciudades para que pongan en marcha procesos de planificación integrados, que deberán incorporar la elaboración de diagnósticos, así como definir los objetivos que conformarán la estrategia de la ciudad, la coordinación con otros planes sectoriales y el aprovechamiento de los fondos a los que acceden. En el marco de los instrumentos concretos, los programas, se establecerá claramente una serie de requerimientos de carácter técnico, destinados al logro de una gestión más eficaz y eficiente.

Toda esta experiencia generada en torno al cada vez más consolidado modelo de desarrollo urbano europeo que los ámbitos locales han ido adquiriendo en el transcurso de la implementación de iniciativas europeas, va conformando lo que se viene a llamar el *acervo urbano* o, lo que es lo mismo, una metodología europea común de intervención, un cuerpo de conocimiento y buenas prácticas⁴ en materia urbana (Atkinson y Rossignolo, 2009:2).

Diversas aportaciones (De Gregorio, 2010; De Gregorio, 2014; Huete et al., 2016) han indagado en los resultados de la implementación de algunos programas europeos de desarrollo urbano, tales como URBAN

⁴ Traducción del original: «(...) the term *acquis urbain* is increasingly being used to suggest the building up a common European methodology of intervention, a body of knowledge and examples of action that can be seen in broadly similar terms to the *acquis comunitaire*».

I, URBAN II o URBANA. Si bien en ninguno de los casos se concluye que este proceso se genera de manera completamente satisfactoria, podría asumirse una cierta adaptación al modelo de desarrollo urbano europeo como consecuencia de la implementación de estos programas o, más bien, como efecto de la aplicación de lo que viene conociéndose como «enfoque urbano europeo», es decir, los principios y metodologías de gestión que conlleva la ejecución de los fondos a los que concurren las ciudades. Como consecuencia de este proceso, se están produciendo dinámicas de «Europeización»⁵ en las Administraciones locales.

Ahora bien, los efectos que los procesos de desarrollo de la capacidad institucional derivados de la práctica del acervo urbano europeo están produciendo en las ciudades no han sido analizados hasta la fecha. Este trabajo viene a iniciar este análisis a partir de la iniciativa URBANA del periodo 2007-2013.

El siguiente apartado aborda el tratamiento analítico del concepto de capacidad institucional y su análisis desde la perspectiva del modelo de desarrollo urbano integrado.

4. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE DESARROLLO URBANO

Tal como se ha señalado al inicio del trabajo, la capacidad institucional hace referencia a la habilidad de las administraciones para acometer sus tareas de una forma eficaz, eficiente y colaborativa. En este sentido, a tenor de las dimensiones que sustentan el modelo de desarrollo urbano europeo, parece lógico pensar que los programas europeos de carácter urbano constituyen un ámbito de análisis idóneo para la promoción de aprendizajes derivados de enfoques y formas de hacer que las administraciones locales han de poner en marcha al objeto de poder concurrir a los fondos con los que se financian estos programas.

Tal como se muestra en la Tabla 1, las dimensiones de la capacidad institucional definidas de forma genérica en la literatura bien podrían constituir equivalentes funcionales o *proxis* de los elementos que conforman en el modelo de desarrollo urbano europeo. Así, el enfoque integrado trata de lograr una mejor respuesta a la realidad urbana, atendiendo a sus diferentes dimensiones. Junto a ello, la gestión innovadora de los programas, redundaría no solamente en la capacidad para el logro de una gestión eficaz, sino también eficiente, o la búsqueda de una forma más racional de ejecutar y justificar los fondos.

Finalmente, el enfoque colaborativo de la capacidad institucional se vería claramente reflejado en la habilidad de la administración para establecer alianzas con actores que de una forma u otra tienen una implicación con la política. Ya sea en el interior o en el exterior de la administración; cuestión a la que el modelo de desarrollo urbano presta especial atención y constituye uno de sus elementos fundamentales.

Así, se plantea la medición y estudio de la capacidad institucional de los municipios a partir de tres dimensiones concretas, que se ha entendido constituyen las características definitorias de estos programas europeos y que son coherentes con las dimensiones que plantea la literatura sobre la capacidad institucional, a saber: modelos de gestión innovadores, enfoque colaborativo y carácter integrado.

TABLA 1. DIMENSIONES DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DEL DESARROLLO URBANO EUROPEO

Modelo desarrollo urbano europeo	Capacidad institucional			
	Dimensiones	Eficacia	Eficiencia	Enfoque relacional
Modelos de gestión innovadores	X		X	
Enfoque colaborativo				X
Carácter integrado	X			

Si bien la capacidad institucional se analiza en relación con las tres dimensiones expuestas, este trabajo parte de la idea de que esta capacidad se desarrolla de forma diferente en función de algunos elementos

⁵ La Europeización ha sido definida como un proceso de (a) construcción, (b) difusión y (c) institucionalización de normas formales e informales, paradigmas de políticas públicas, estilos y «formas de hacer», así como creencias compartidas y reglas que son inicialmente definidas y consolidadas en la formación de políticas en la UE, y, en consecuencia, incorporadas en el nivel nacional en la lógica del discurso, identidades, estructuras y políticas públicas (Radaelli, 2003: 30).

como la experiencia previa en la implementación de programas similares, o el modelo de gestión en el que se inserta la implementación del programa.

En relación a la experiencia previa, y como dijimos más arriba, se parte de la hipótesis de que no todos los casos experimentarán el mismo proceso de aprendizaje. En ello jugará un papel clave la inercia creada como producto de la gestión de programas similares. Así, la experiencia previa de una administración local puede implicar un desarrollo de la capacidad institucional de partida que ha de ser tenida en cuenta como elemento diferenciador de los resultados obtenidos. En el marco de este trabajo, se ha considerado no solamente la experiencia en programas similares financiados con fondos europeos, sino también otros programas de desarrollo urbano, implementados en el municipio o área objeto de actuación.

En este sentido, (Parés et al., 2014) ya se ha puesto de manifiesto que la experiencia acumulada con la implementación de programas anteriores crea una inercia que favorece una forma diferente de gestionar los programas, por ejemplo, en lo que a participación ciudadana se refiere.

Asimismo, el tipo de estructura de gestión del que la administración local se dota constituye otro elemento fundamental que podría introducir diferencias tanto en los impactos que puedan derivarse del aprendizaje que se obtenga de la implementación de los programas, como en la manera en la que estos impactos van a permanecer en la administración una vez que el programa concluya. De esta forma, el modelo de gestión interna constituye un elemento fundamental en relación con la adquisición de capacidad institucional de las administraciones. Se distingue entre modelos de gestión ubicados en una sola área municipal que gestiona el programa; sustentados sobre varias áreas que lo gestionan de forma conjunta; o bien la constitución de una oficina creada expresamente para la implementación del programa.

En este sentido, trabajos anteriores han puesto de manifiesto una mayor permeabilidad a la innovación en aquellas administraciones que han optado por una unidad de gestión creada al efecto (González y Merinero, 2013). Por ello, en relación a este elemento, la hipótesis es que aquellos programas implementados por oficinas ad hoc, en ocasiones al margen de la administración local, mostrarán mayores aprendizajes y, por ello, un mayor nivel de desarrollo de la capacidad institucional que los que se gestionan a partir de otros modelos de gestión localizados en la propia administración. Esta hipótesis parte de la convicción de que una estructura creada al efecto se adapta mejor a las propuestas del modelo gestión del desarrollo urbano europeo que las tradicionales estructuras de gestión.

Finalmente, al objeto de reconocer la medida en que la capacidad institucional se implanta en la administración, este trabajo considera que la capacidad institucional adquirida o desarrollada como efecto del aprendizaje tras la implementación de los programas europeos puede tener impactos más allá del área encargada de la implementación de estos programas (Real, 2007). Por ello, el análisis de la capacidad institucional se realiza en tres niveles o ámbitos de análisis, a saber: en el área o áreas encargadas de la implementación del programa europeo; en áreas objeto de implementación de otras políticas urbanas no financiadas con fondos europeos y, finalmente, en el conjunto de la administración.

Por tanto, este trabajo no solamente trata de conocer la naturaleza de la capacidad institucional a través del estudio de sus dimensiones (modelo de gestión innovador, enfoque integrado y colaborativo), sino también la extensión de la misma en la administración local que la implementa.

Teniendo en cuenta las conexiones existentes entre las dimensiones de la capacidad institucional y las presentes en el modelo de desarrollo urbano europeo, se muestra en el siguiente cuadro la propuesta de operacionalización de los conceptos en el marco de este trabajo.

TABLA 2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL: OPERACIONALIZACIÓN DE CONCEPTOS

Concepto	Dimensión	Indicador	Índice
Capacidad institucional (naturaleza)	Capacidad de gestión (interna)	Organización del proceso de implementación del programa URBANA.	Valoración en relación con la importancia en la implementación del programa URBANA. Escala 0_5.
		Requerimientos técnicos del programa (checklist).	

Concepto	Dimensión	Indicador	Índice
		Distribución de las funciones durante el proceso de implementación del programa.	
		Innovaciones en la manera de gestionar distintos aspectos del gobierno municipal.	
	Capacidad para la gestión de alianzas	Entre las distintas áreas del Ayuntamiento.	
		Con otras administraciones (ayuntamientos, gobierno regional, central, etc.).	
		Con los actores de la sociedad (asociaciones sociales, deportivas, vecinales, empresariales, de barrios, empresas, cooperativas, ciudadanía no organizada, etc.).	
	Capacidad para aplicar el enfoque integrado	El DIAGNÓSTICO del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc.).	
El DISEÑO de las actuaciones del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc.).			
Capacidad institucional (alcance)	Micro	Impactos en el área/s u oficina que implementa el programa URBANA.	Valoración del impacto en términos de mejora a partir de la implementación del programa URBANA. Escala 0_5
	Meso	Impactos en otras áreas no implicadas en el programa que gestionan políticas de desarrollo urbano.	
	Macro	Impactos en el conjunto de la administración.	

Fuente: Elaboración propia.

5. FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS

La metodología implementada para la obtención de información, ha sido tanto de carácter cuantitativo como cualitativo.

Por una parte, para llevar a cabo la obtención de la información necesaria, se ha administrado un cuestionario entre los 46 municipios que obtuvieron financiación en la convocatoria URBANA 2007-2013. Dicha actuación, dotada con 344 millones de euros de ayuda FEDER, estaba destinada a municipios con una población de derecho de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que no alcancen dicha cifra de población. En relación a los cuestionarios que se administraron a los 46 municipios que obtuvieron financiación del programa URBANA 2007-2013, se distribuyeron en formato online a través de la herramienta «formularios de Google», y estaban divididos en distintas categorías: Información general del municipio; Perfil de la ciudad: dos preguntas; Programa Urbana: siete preguntas; Participación del encuestado en la implementación de programas urbanos: dos preguntas; Programa EDUSI: siete preguntas.

Con el objetivo de completar la información cuantitativa obtenida a través de las preguntas cerradas, se permitía, en aquellas preguntas donde se consideró relevante, completar la información con opciones abiertas.

La muestra obtenida ha sido de 26 municipios, tal como se refleja en la ficha técnica de la Tabla 3.

TABLA 3. FICHA TÉCNICA DEL CUESTIONARIO

Universo: municipios que han desarrollado iniciativas de regeneración URBANA en la convocatoria 2007/2013.	46
Muestra: Municipios que han respondido al cuestionario.	26
Tasa de respuesta.	56,52
Información sobre el trabajo de campo.	Encuesta administrada por internet entre técnicos implicados en la implementación del programa.
Abril a junio de 2017.	

Fuente: Elaboración propia.

Junto a ello, se realizaron tres entrevistas en profundidad con técnicos responsables de estos programas en el Ministerio de Hacienda, concretamente la Dirección General de Fondos Europeos, unidad de gestión dentro del gobierno de España encargada de la financiación, evaluación y seguimiento de estos programas (Tabla 4). Se consideró que el discurso de estos técnicos podría ser analíticamente relevante por poseer una visión del programa en su conjunto, dada su vinculación con el mismo para todos los municipios participantes en el programa, no solamente en el diseño de la convocatoria de ayudas, sino también en relación con el seguimiento de su implementación, la justificación de los fondos y su evaluación final.

TABLA 4. FICHA TÉCNICA DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

Nombre	Código	Cargo	Organización	Fecha
Anselmo Rodríguez Bengoechea	ES1N	DG Fondos Europeos	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	11-05-2017
Dolores Ortiz Sánchez	ES2N	DG Fondos Europeos	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	11-05-2017
Emilia Martínez Urrutia	ES3N	DG Fondos Europeos	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	11-05-2017

Fuente: Elaboración propia.

6. PRINCIPALES RESULTADOS

A continuación, se muestran los principales resultados obtenidos del análisis de los cuestionarios y las entrevistas en profundidad. Dichas evidencias se estructuran de acuerdo con la operacionalización mostrada más arriba. Por ello, se analiza en primer lugar cada uno de los elementos que componen la capacidad institucional, para después cruzarlos con la experiencia previa y el modelo de gestión.

Con el objetivo de conocer el efecto que en términos de capacidad institucional se derivaba de la implementación de estos programas, se consultó a los responsables técnicos en cada uno de los ayuntamientos sobre: capacidad de gestión e implementación de los diferentes aspectos del programa; la capacidad de gestión de alianzas y, finalmente; la capacidad para aplicar el enfoque integrado. Para todos ellos se consultaba sobre la importancia adoptada en el marco del programa en una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, y con la posibilidad de facilitar información suplementaria allí donde el técnico lo estimara conveniente.

6.1. Capacidad de gestión: Implementación del programa

Respecto a la capacidad de implementación del programa, se consultó a los técnicos implicados en los programas URBANA 2007-2013 sobre aspectos relacionados con elementos como la organización interna,

requerimientos técnicos, distribución de funciones o diversos mecanismos de innovación dentro de la administración local. El análisis de los datos pone de manifiesto que son los requerimientos técnicos, a los que se asocia la adecuada ejecución de los fondos procedentes de la UE, los que constituyen el elemento más importante en relación con la implementación del programa. Son, sin duda alguna estos requerimientos los que marcan la agenda de la gestión de las administraciones locales, tal y como se pone de manifiesto en otros estudios previos realizados respecto a este programa (Busetti et al., 2017). Así, en el trabajo mencionado, ya los técnicos señalaban como elemento característico de estos programas las altas exigencias en su gestión establecidas en la convocatoria para concurrir a los fondos, y que se pone de manifiesto en lo que se conoce como *check list* del programa o listado de aspectos de la gestión necesarios para poder concurrir y ejecutar adecuadamente los fondos que regulan los programas.

TABLA 5. CAPACIDAD DE GESTIÓN

	N	Minimum	Maximum	Mean	Sdt. Deviation
Ha habido una adecuada organización del proceso de implementación del programa URBANA.	26	2	5	3,62	,852
Se han atendido a los requerimientos técnicos del programa (checklist).	26	3	5	4,35	,745
Ha habido una adecuada distribución de las funciones durante el proceso de implementación del programa.	26	2	5	3,88	,909
Se han producido innovaciones en la manera de gestionar distintos aspectos del gobierno municipal.	26	0	5	2,88	1,366
Valid N (listwise).	26				

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, la capacidad en términos de gestión se muestra de forma diferenciada en función de experiencia previa. Tal como muestra el análisis de correlación de la Tabla 6, una mayor experiencia se relaciona de forma especialmente significativa con la organización del proceso de implementación. Ello podría estar mostrando que los requerimientos del *check list* pasan a un segundo plano cuando ya han sido atendidos previamente, adquiriendo importancia otros aspectos como la adecuada implementación del programa.

TABLA 6. RELACIÓN EXPERIENCIA PREVIA EN PROGRAMA EUROPEOS E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

		Ha habido una adecuada organización del proceso de implementación del programa URBANA	Se han atendido a los requerimientos técnicos del programa (checklist)	Ha habido una adecuada distribución de las funciones durante el proceso de implementación del programa	Se han producido innovaciones en la manera de gestionar distintos aspectos del gobierno municipal
Experiencia previa	Pearson Correlation	,403*	,230	,113	,326
	Sig. (2-tailed)	,041	,258	,582	,104
	N	26	26	26	26

Fuente: Elaboración propia.

En otro orden de cosas, el análisis de correlación pone de manifiesto que aquellos modelos organizativos basados en la creación de una oficina exclusiva para la ejecución del programa muestran una mayor importancia de aspectos relacionados con una adecuada gestión de los programas en su conjunto y, de forma

concreta, aún más respecto a los requerimientos técnicos asociados a la correcta ejecución de los fondos. Resulta llamativa la importancia que se concede a la distribución de funciones en el proceso de implementación cuando el programa se gestiona por varias áreas de la administración municipal.

TABLA 7. RELACIÓN MODELO DE GESTIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

Unidad administrativa gestora del programa URBANA 2007-2013		Ha habido una adecuada organización del proceso de implementación del programa URBANA	Se han atendido a los requerimientos técnicos del programa (checklist)	Ha habido una adecuada distribución de las funciones durante el proceso de implementación del programa	Se han producido innovaciones en la manera de gestionar distintos aspectos del gobierno municipal	Media agregada
Área/delegación del Ayuntamiento	Mean	3,50	4,30	3,70	2,90	3,60
	N	10	10	10	10	
	Std. Deviation	,850	,823	,949	1,197	
Varias áreas/delegaciones del Ayuntamiento	Mean	3,75	4,13	4,13	2,50	3,62
	N	8	8	8	8	
	Std. Deviation	1,035	,835	,835	1,927	
Área/oficina creada para llevar a cabo la implementación del programa	Mean	3,75	4,67	3,92	3,25	3,89
	N	12	12	12	12	
	Std. Deviation	,754	,492	,900	,965	

Fuente: Elaboración propia.

6.2. Capacidad para la gestión de las alianzas

Junto con la gestión, el cuestionario consultaba sobre el establecimiento de relaciones de colaboración con otros actores, ya sea dentro de la administración o con otros actores de la sociedad local. Así, tal y como se observa en la Tabla 7, el mayor efecto se produce respecto al establecimiento de relaciones de colaboración en el interior de la administración local, es decir, que la colaboración entre las distintas áreas del ayuntamiento se potencia en mayor medida que la colaboración con actores de la sociedad local (en segundo lugar) y con otras administraciones (en tercer lugar).

Este aspecto queda también reflejado en otros trabajos realizados en torno a este asunto (Huete et al. 2016) en los que se señala que el carácter integrado de los programas tiene como consecuencia directa la necesidad de establecer alianzas entre las áreas de la administración con capacidad de decisión sobre las áreas de política pública incluidas en el diseño de la iniciativa.

TABLA 8. GOBERNANZA

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Entre las distintas áreas del Ayuntamiento.	26	2	5	4,19	,849
Con otras administraciones (ayuntamientos, gobierno regional, central, etc.).	26	0	5	3,08	1,598
Con los actores de la sociedad (asociaciones sociales, deportivas, vecinales, empresariales, de barrios, empresas, cooperativas, ciudadanía no organizada, etc.).	26	2	5	3,88	1,071
Valid N (listwise).	26				

Fuente: Elaboración propia.

Junto a ello, el análisis de correlación entre la capacidad para establecer alianzas con otros actores y la experiencia previa muestra que la importancia del enfoque colaborativo se modifica a medida que se acumula experiencia, evidenciando que esta importancia se produce en mayor medida en las relaciones de colaboración con la sociedad local, si bien los resultados no son significativos.

TABLA 9. RELACIÓN ENTRE EXPERIENCIA EN PROGRAMAS EUROPEOS Y GOBERNANZA

		Entre las distintas áreas del Ayuntamiento	Con otras administraciones (ayuntamientos, gobierno regional, central, etc.)	Con los actores de la sociedad (asociaciones sociales, vecinales, empresariales, de barrios, empresas, cooperativas, ciudadanía no organizada, etc.)
Experiencia previa	Pearson Correlation	,121	,043	,288
	Sig. (2-tailed)	,556	,835	,153
	N	26	26	26

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la relación entre los modelos de gestión y el establecimiento de relaciones de colaboración, de forma agregada es el modelo de gestión basado en un área o delegación de la administración local la que permite un mayor desarrollo de la gobernanza en su conjunto, bien porque se le dota de mayor importancia o bien porque suponga en este modelo de gestión en el que mayor esfuerzo se ha tenido que hacer para lograr establecer relaciones de colaboración con otros actores.

TABLA 10. RELACIÓN ENTRE MODELO DE GESTIÓN Y GOBERNANZA

Unidad administrativa gestora del programa URBANA 2007-2013		Entre las distintas áreas del Ayuntamiento	Con otras administraciones (ayuntamientos, gobierno regional, central, etc.)	Con los actores de la sociedad (asociaciones sociales, deportivas, vecinales, empresariales, de barrios, empresas, cooperativas, ciudadanía no organizada, etc.)	Media agregada
Área/delegación del Ayuntamiento	Mean	4,10	3,70	4,00	3,93
	N	10	10	10	
	Std. Deviation	,738	1,160	1,054	
Varias áreas/delegaciones del Ayuntamiento	Mean	4,25	3,00	4,00	3,75
	N	8	8	8	
	Std. Deviation	1,165	1,690	1,069	
Área/oficina creada para llevar a cabo la implementación del programa	Mean	4,33	3,00	3,83	3,72
	N	12	12	12	
	Std. Deviation	,651	1,809	1,115	

Fuente: Elaboración propia.

6.3. Capacidad para aplicar el enfoque integrado

Finalmente, la medición de la capacidad institucional pasaba por analizar la medida en que la administración asume un enfoque integrado, tanto en el diseño como en el diagnóstico de los progra-

mas⁶. Así, los análisis de ambas cuestiones muestran una importancia muy alta de estos aspectos; constituyendo sin duda alguna el principal aporte a los programas respecto al modelo de desarrollo urbano integrado.

TABLA 11. INTEGRALIDAD

	N	Minimum	Maximum	Mean	Sdt. Deviation
Visión integrada en el DIAGNÓSTICO	26	3	5	4,54	,582
Visión integrada en el DISEÑO	25	3	5	4,36	,700
Valid N (listwise)	25				

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la relación entre la experiencia previa y la integralidad de las actuaciones, la Tabla 12 pone de manifiesto que existe una relación positiva entre la experiencia previa y la integralidad, más en el diagnóstico que en el diseño, aunque en ambos casos no es significativa.

TABLA 12. RELACIÓN EXPERIENCIA EN PROGRAMAS EUROPEOS E INTEGRALIDAD

	Visión integrada en el DIAGNÓSTICO	Visión integrada en el DISEÑO	Media agregada
Experiencia previa	Pearson Correlation	,118	,033
	Sig. (2-tailed)	,566	,877
	N	26	25

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, si se relaciona el modelo de gestión y la integralidad de las actuaciones, se observa una mayor integralidad en los modelos organizativos que han centrado las actuaciones en una sola área municipal, y en segundo lugar en oficinas creadas al efecto.

Ello podría deberse, al igual que en el caso de la gobernanza, a que aquellas iniciativas ubicadas en una sola área municipal han necesitado un mayor esfuerzo por asumir un enfoque integrado, dada la necesidad de incluir tanto en el diagnóstico como en el diseño diversas áreas de política pública, aspecto poco común en modelos de gestión tradicionales en la administración local.

TABLA 13. RELACIÓN MODELO ORGANIZATIVA E INTEGRALIDAD

Unidad administrativa gestora del programa URBANA 2007-2013	Visión integrada en el DIAGNÓSTICO	Visión integrada en el DISEÑO	Media agregada
Área/delegación del Ayuntamiento	Mean	4,80	4,44
	N	10	9
	Std. Deviation	,422	,726

⁶ Señale en qué medida está de acuerdo con las siguientes afirmaciones sobre aspectos relacionados con el DISEÑO del programa. Ítems de respuesta: En general, el DIAGNÓSTICO del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc). En general, el DISEÑO de las actuaciones del programa se realizó teniendo en cuenta las diferentes dimensiones de la realidad de la zona objeto de actuación (física, económica, social, ambiental, cultural, etc.).

Unidad administrativa gestora del programa URBANA 2007-2013		Visión integrada en el DIAGNÓSTICO	Visión integrada en el DISEÑO	Media agregada
Varias áreas/delegaciones del Ayuntamiento	Mean	4,38	4,25	4,31
	N	8	8	
	Std. Deviation	,518	,707	
Área/oficina creada para llevar a cabo la implementación del programa	Mean	4,50	4,50	4,50
	N	12	12	
	Std. Deviation	,674	,674	

Fuente: Elaboración propia.

En el marco de este trabajo, al objeto de conocer no solamente la naturaleza del impacto, sino el alcance del mismo, se consultaba sobre la medida en que las mejoras se producían en el área u oficina directamente implicada en la gestión de la iniciativa, en el conjunto de la administración local, o bien en otros programas urbanos no financiados con fondos europeos y, por tanto, no supeditados a los requerimientos marcados en la convocatoria⁷.

TABLA 14. PERCEPCIÓN DE LOS EFECTOS DEL PROGRAMA: ÁMBITOS DE ANÁLISIS

Percepción sobre capacidad institucional adquirida a través del programa	Efectos derivados del programa en...		
	Área/áreas que implementa el programa	Conjunto administración local	Programas urbanos no europeos
La motivación y capacitación del personal municipal.	3,38	2,65	3,15
El modelo de gestión de la política (aspectos relacionados con el checklist).	3,46	3,08	3,62
Trabajo colaborativo entre áreas de la administración local.	3,85	3,69	4,08
Trabajo colaborativo con otras administraciones públicas.	3,12	2,88	3,42
Trabajo colaborativo con la sociedad local.	4,12	3,54	4,19
La forma en que se diagnostican los problemas en las áreas urbanas.	4,00	3,42	4,15
La forma en que se diseñan las políticas para las áreas urbanas.	3,77	3,56	3,73
La forma en que se implementan las políticas para las áreas urbanas.	3,77	3,46	3,81

⁷ La formulación de las preguntas se hacía de la siguiente forma:

P8. En una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, señale en qué medida considera que la implementación del programa URBANA ha supuesto una mejora sustancial de la gestión del ÁREA MUNICIPAL en la que usted desempeña su trabajo.

P9. En una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, señale en qué medida considera que la implementación del programa URBANA ha supuesto una mejora sustancial de la gestión en el CONJUNTO DE SU ADMINISTRACIÓN LOCAL.

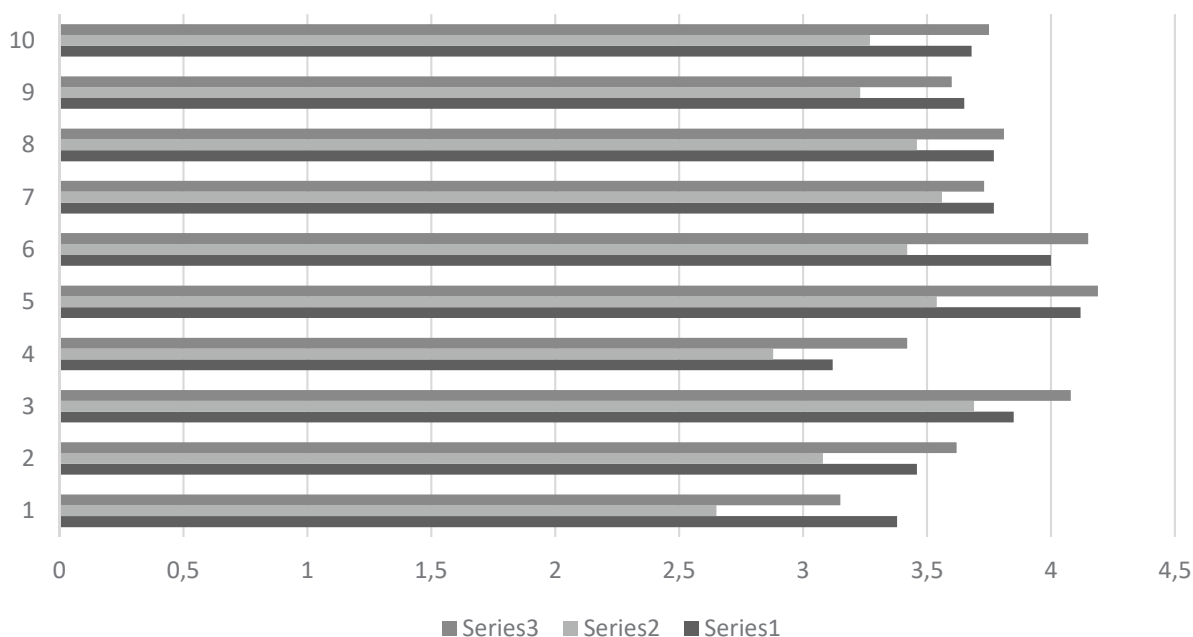
P10. En una escala de valoración de 0 a 5, donde 0 es la mínima valoración y 5 la máxima, señale en qué medida considera que la experiencia acumulada a través de la implementación del programa URBANA será de utilidad para la implementación en el futuro de otras ACTUACIONES, NO FINANCIADAS con fondos europeos.

Percepción sobre capacidad institucional adquirida a través del programa	Efectos derivados del programa en...		
	Área/áreas que implementa el programa	Conjunto administración local	Programas urbanos no europeos
La forma en que se evalúan las políticas para las áreas urbanas.	3,65	3,23	3,60
Media total_ Índice de Capacidad Institucional.	3,68	3,27	3,75

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se muestra en el análisis descriptivo, la percepción de los técnicos implicados en la implementación de las iniciativas URBANA es que los impactos se han producido en mayor medida en aquellos programas urbanos que se gestionen en el futuro y no implementados con fondos europeos (3,75 de media). Ello es destacable, pues muestra un efecto de difusión de esta metodología en ámbitos no asociados a una obligatoriedad de la aplicación del enfoque urbano para la obtención de los fondos y en definitiva una capacidad institucional real y no tanto una adaptación temporal de las administraciones, forzada por los requisitos asociados a la obtención de los fondos con los que se financian los programas. También sugiere que este tipo de enfoques integrados resultan más adecuados para abordar problemas urbanos, caracterizados por su naturaleza compleja.

GRÁFICO 1. IMPACTO EN TÉRMINOS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL: ÁMBITOS/NIVELES



Fuente: Elaboración propia: Serie 1: Área/áreas que implementan el programa; Serie 2: Conjunto de la administración local; Serie 3: Programas no europeos.

Junto a ello, resulta llamativo que se señale como principal mejora el trabajo colaborativo con la sociedad local que, como se señalaba en el análisis de la primera dimensión (procedimientos formales de la convocatoria), no son aquellos que constituyen un elemento indispensable para la accesibilidad a los fondos por parte de las ciudades que concurren a la convocatoria, sino un aspecto a valorar en la evaluación de los proyectos.

En este sentido, el discurso desde el nivel de gobierno central es coherente con las percepciones de los técnicos locales encuestados. Así, uno de los entrevistados (ES1N) manifestaba su esperanza en que la forma de trabajar que se está produciendo en los ayuntamientos permanezca más allá de la finalización de las ayudas. Dicho impacto se percibe de forma especial en relación con la colaboración con la sociedad local. Desde su punto de vista, «existe tal implicación de la sociedad local en estos programas, que la misma no permitiría que el ayuntamiento volviera a la forma de trabajar anterior». De la misma forma ES3N señalaba que «en el periodo presupuestario anterior, cuando se terminaron los fondos que tuvieron buenos resultados, algunos ayuntamientos siguieron financiando las actuaciones con su presupuesto propio». En definitiva, estos fondos están siendo considerados como una oportunidad para iniciar caminos nuevos, que los ayuntamientos podrán seguir desarrollando con presupuesto propio.

Por otra parte, se ha señalado como un impacto significativo tanto en el área que directamente ha gestionado el programa, como en futuros programas urbanos el enfoque integrado especialmente en el diagnóstico del programa.

En esta línea, los técnicos del Ministerio de Hacienda manifestaban un fuerte convencimiento en que estos programas han generado un cierto modo de pensar que se pone de manifiesto en la planificación de las políticas. Desde su perspectiva, estos programas suponen una «palanca para hacer cosas». «La gente quiere hacer las cosas bien y esto es un marco facilitador. Tanto los políticos, como los técnicos».

7. CONCLUSIONES

Este trabajo ha tratado de aproximarse a los efectos que en términos de capacidad institucional se derivan de la implementación de programas europeos en las administraciones locales. En concreto, se ha tomado como unidad de observación el programa URBANA, impulsado por España en el marco de la programación del FEDER para el periodo 2007-2013.

Como primer hallazgo, puede afirmarse que las dimensiones de la capacidad institucional son válidas para comprender los procesos de adaptación de las administraciones locales al modelo de desarrollo urbano propuesto en el ámbito europeo, especialmente a partir de la Carta de Leipzig (2007) y en el contexto del proceso de reflexión «Cities of Tomorrow», iniciado en 2009. En consecuencia, se constata que la política urbana europea tiene un impacto en la transformación de la capacidad institucional de los municipios que participan en ella a través de proyectos y/o redes. Este trabajo ha tratado de analizar cómo se produce ese impacto, cuál es su naturaleza y en qué medida se implanta en la administración local.

En relación a las dimensiones de la capacidad institucional, las conclusiones se obtienen a partir de una combinación de tres elementos: implementación del programa (organización del trabajo, requerimientos técnicos, etc.); gobernanza o relaciones de cooperación; y enfoque integrado en el diagnóstico y diseño de las actuaciones. Estas dimensiones se combinan con información relativa al modelo de gestión del programa en el seno de la administración local, y a la experiencia previa del municipio en la gestión de otros programas europeos de carácter urbano implementados con anterioridad.

En cuanto a la manera en la que se implementa el programa en el seno de los ayuntamientos, se puede concluir de manera general que, cuando no existe una experiencia previa, la fuente de conocimiento que suponen los requerimientos técnicos del programa es fundamental para un adecuado desarrollo de los mismos. A medida que el ayuntamiento tiene experiencia previa en el desarrollo de programas, la organización del proceso y la distribución de funciones en el seno de la administración local adquiere una mayor importancia. Por lo tanto, los procesos de aprendizaje derivados de la experiencia previa permiten la introducción de innovaciones en la gestión con resultados más satisfactorios que en los casos donde no existe una experiencia previa.

De esta manera, el desarrollo de la capacidad institucional que depende de las innovaciones introducidas en la gestión de la administración local, como resultado de la implementación de programas europeos de carácter urbano, es mayor en los casos en los que existe una experiencia previa, si bien el desarrollo de la capacidad institucional se produce en cualquier caso como resultado del cumplimiento de los requerimientos técnicos del programa del URBANA, que son coincidentes con los de otros programas europeos previos y posteriores.

Si se atiende al análisis de la implementación del programa en función de la estructura de gestión de la administración local, se pone en evidencia que en aquellos casos en los que se ha creado una oficina o unidad *ex profeso* para la implementación del programa europeo se ha prestado más atención a los aspectos

relacionados con la implementación: organización del proceso, distribución de tareas, atención a los requerimientos técnicos, etc. Esto se traduce en que la creación de una estructura de gestión para la implementación de programas europeos de carácter urbano permite una introducción más sólida de innovaciones en la gestión de la administración local y, por lo tanto, en el desarrollo de la capacidad institucional de las mismas. Habrá que ver si este elemento favorece asimismo la durabilidad de los cambios introducidos y el impacto en el conjunto de la administración.

En relación con la capacidad para asumir un enfoque colaborativo, parece que el mayor índice de cooperación durante la implementación del programa se da entre las distintas áreas de la administración local, por encima de las relaciones con la sociedad local y de las relaciones con otros niveles de administración, provincial, regional o estatal. Esto puede deberse al esfuerzo de adaptación al carácter integral de los procesos y de las políticas que se desarrollan en el marco de los programas urbanos europeos, que han de tener en cuenta los distintos sectores involucrados: medioambiental, social, económico, etc. Se observa, sin embargo, que a medida que las administraciones locales van adquiriendo experiencia en la implementación de estos programas, se van entretejiendo cada vez más relaciones con la sociedad local.

Puesta en relación la dimensión de la gobernanza con la estructura de gestión, el impacto del desarrollo de la capacidad institucional en el conjunto de la administración es mayor cuando la gestión se ubica en un área de la misma.

En relación con el enfoque integrado en el diagnóstico y diseño de las actuaciones, se concluye de manera nítida una relación clara entre la implementación del programa URBANA y la adquisición de esta dimensión propia de la capacidad institucional. Es decir, el enfoque integrado se señala tras este estudio como uno de los efectos más destacables tras su implementación.

A medida que la administración adquiere experiencia, se asume con mejores resultados este cambio. Puesto en relación con la estructura de gestión, ocurre lo mismo que en el ámbito de la gobernanza, donde se asumen mejor los cambios cuando se trata de una gestión llevada a cabo en un área de la propia administración.

En definitiva, podría afirmarse que los procesos de aprendizaje derivados de la práctica de sucesivos programas permiten una permeabilidad mayor de las innovaciones producidas como efecto de la implementación de los programas y, por lo tanto, una permanencia de los efectos que va calando en el conjunto de la administración local.

Finalmente, a tenor de las percepciones de los técnicos entrevistados, se puede decir que existe un cierto aprendizaje derivado de la implementación de estos programas y que además puede suponerse que no permanece solamente en las unidades administrativas directamente vinculadas a la gestión de los mismos, sino que con ello se produciría un efecto de difusión de estos modelos de implementación en otras áreas de la administración, así como en otros ámbitos de política pública, produciéndose por tanto un crecimiento real en términos de capacidad institucional y no solamente una mera adaptación de las administraciones a los requerimientos establecidos por aquellos que regulan los fondos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATKINSON, R. y ROSSIGNOLO, C. (2009): "An «Explicit» EU Urban Policy After a «Learning» Phase? International Conference". *City Futures '09*, Madrid, 4-6 junio.
- BÖHME, K., ZILLMER, S., TOPTSIDOU, M. y HOLSTEIN, F. (2015): *Territorial governance and Cohesion policy*, Documento solicitado por el European Parliament's Committee on Regional Development. Directorate-General for Internal Policies.
- BUSETTI, GONZÁLEZ, HUETE y MERINERO (2018): "Repensando el diseño de las políticas públicas. Los mecanismos causales de la participación social en el programa de regeneración urbana de Alcalá de Guadaíra (España)", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 164 (Octubre-Diciembre), págs. 77-96.
- BUSETTI, S. y PACCHI, C. (2015): "Institutional Capacity for EU Cohesion Policy: Concept, Evidence and Tools that matter", en *The Planning Review*, vol. 50, núm. 4, págs. 16-28. DOI: <https://doi.org/10.1080/02513625.2014.1007657>.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010): "El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España", en *Ciudades*, núm. 13, págs. 39-59. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.13.2010.39-59>.
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2014): "La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español", en *Ciudad y Territorio*, núm. 180, págs. 253-275.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2011): "Elementos de una política urbana europea. Experiencias de gestión del desarrollo urbano en Alemania y España", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 27, págs. 45-67.

- GONZÁLEZ MEDINA, M. (2013): "La europeización urbana a través de la política de cohesión", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 104, págs. 133-154.
- GONZÁLEZ MEDINA, M. y MERINERO, R.: "¿Evaluar la gobernanza?: análisis de la planificación estratégica urbana como instrumento de gobernanza territorial en Italia y España". Ponencia presentada en el *XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Sevilla, 18-20 de septiembre.
- HEALEY, P. (1998): "Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning", en *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 30, núm. 9, págs.1531-1546. DOI: <https://doi.org/10.1068/a301531>.
- HILDERBRAND, M. E., GRINDLE, M. S. (1997): "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?". *Getting Good Government*. ed. Harvard University Press. Boston, MA.
- HUBER, G. P. (1991): "Organizational Learning: the contributing processes and the literatures". *Organization Science*, vol. 2, núm. 1, 88-115. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.88>.
- HUETE GARCÍA, M. A.; MERINERO RODRÍGUEZ, R. y MUÑOZ, R. (2016): "Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities". *Local Government Studies*, núm. 42, vol. 2, págs. 267-286. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1110520>.
- PARÉS, M., MARTÍ, M., BLANCO, I. (2014): "Geographies of governance: how place matters in urban regeneration policies". *Urban Studies*, vol. 51, núm. 15, 2014, págs. 3.250-3.267. <https://doi.org/10.1177/0042098013513647>.
- PINSON, G. (2011): "Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas: gobernar la ciudad por proyecto". *Desarrollo Territorial*, 10, Universidad de Valencia.
- RADAELLI, C. (2003): "The Europeanization of Public Policy", in Featherstone e Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press: 27-56.
- REAL DATO, J. (2007): "Mecanismos de cambio en las políticas públicas: propuesta de un marco teórico-conceptual sintético", *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio*, (grupo de trabajo 17) (Análisis y Evaluación de Políticas Públicas).
- REPETTO, F. (2003): "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá: 28-31.
- ROSAS HUERTA, A. (2008): "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional". *Política y Cultura*, 30, págs. 119-134.
- SAVITCH, H. V. (1998): "Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century". *Administration & Society*, vol. 30 (3). <https://doi.org/10.1177/0095399798303002>.
- SIKKINK, K. (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista". *Desarrollo Económico*, Buenos Aires (128).

DOCUMENTOS

- COM (2015). Hoja informativa: *Mejorar la forma en que los Estados miembros y las regiones de la UE invierten y gestionan los fondos de la política de cohesión de la UE*.
- COM (2011): *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Bruselas.
- COM (2006: 385 final). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo: *Política de Cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*.
- EUROPEAN UNION, ESF (2011): "Institutional capacity: Public administration and services in European Social Fund 2007-2013", Bruxelles, EU: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/87bae5ca-9ef0-480f-96fc-657e87cbd80d/language-en>.
- EUROPEAN UNION (2014): "Draft Thematic Guidance Fiche for Desk Officers. Institutional Capacity-building" (THEMATIC OBJECTIVE 11) VERSION 2 - 22-01-2014 RELEVANT PROVISIONS IN THE LEGISLATION, disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fiche_thematic_objective_11_en.pdf.
- REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS RESPONSABLES DE DESARROLLO URBANO (2007); "Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles", disponible en: https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/91B5958A-585C-4E92-8B1F-C06F5CBC4C4B/111500/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf.

Recibido: 04-12-2017
Aceptado: 09-04-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10481
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS



Planeamiento estratégico local y evaluación del desarrollo urbano sostenible integrado en ciudades medias

Local strategic planning and integrated sustainable urban development assessment in medium-sized cities

Blanca del Espino Hidalgo
Universidad de Sevilla
blancadel86@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Departamento de Historia, Teoría y Composición Arquitectónicas. Acreditada Profesor Ayudante Doctor. Doctora en Arquitectura, Máster en Ciudad y Arquitectura Sostenibles, Máster en Arquitectura y Patrimonio Histórico y Arquitecta por la Universidad de Sevilla. Actualmente, disfruta un Contrato Postdoctoral de Perfeccionamiento en el Extranjero de Plan Propio de Investigación de la Universidad de Sevilla en Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano (Italia). Es miembro del grupo PAIDI Patrimonio y Desarrollo Urbano Patrimonial en Andalucía (HUM 700). Sus investigaciones abordan, desde una perspectiva interdisciplinar, la sostenibilidad del patrimonio urbano, incluyendo el desarrollo de indicadores, cartografía, paisaje, turismo y participación ciudadana.

Daniel Navas Carrillo
Universidad de Sevilla
dnavas@us.es

NOTA BIOGRÁFICA

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Contratado Predoctoral, Arquitecto por la Universidad de Málaga, Máster en Innovación en Arquitectura y Máster en Arquitectura y Patrimonio Histórico por la Universidad de Sevilla. Miembro del grupo PAIDI Patrimonio y Desarrollo Urbano Patrimonial en Andalucía (HUM 700) y del Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencias de la Construcción. Su línea principal de investigación se centra en el reconocimiento, protección y conservación de barriadas residenciales construidas en la segunda mitad del siglo xx en ciudades de escala intermedia.

RESUMEN

Las políticas de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado actuales exigen una monitorización continuada y reiterativa de las iniciativas previstas o puestas en práctica. A este respecto, un consorcio de organismos europeos ha desarrollado y puesto a disposición de los planificadores una herramienta diseñada de manera específica para evaluar la visión integrada de planes, proyectos y acciones ideadas y/o desarrolladas en pequeñas, medianas o grandes ciudades de toda Europa: el Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC). Este trabajo presenta los resultados del análisis comparado de dos planes estratégicos diseñados para Lucena, una ciudad media en el sur de Córdoba, España, desde la evaluación de su visión integrada. Las ciudades medias han sido consideradas desde las directrices europeas como la categoría urbana con mejores cualidades para la sostenibilidad urbano-territorial.

PALABRAS CLAVE

Planeamiento estratégico; RFSC; visión integrada; DUSI; ciudades medias; sostenibilidad urbana; indicadores.

ABSTRACT

Current Integrated Sustainable Urban Development politics require a continuous and reiterative monitorization of the in-progress actions or proposed initiatives. Thus, a European countries-based consortium created and made available to the planners a tool specifically designed to evaluate the integrated vision of plans, projects and interventions devised and/or developed within small, medium or big cities all over Europe: The Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC). This work aims to present the outcomes of the compared analysis between two strategic plans developed in Lucena, a medium-sized city in the South of Cordoba (Spain), focusing on their integrated vision. Medium-cities have been considered by the European guidelines as the urban category with the best qualities for urban-territorial sustainability.

KEYWORDS

Strategic planning; RFSC; integrated vision; ISUD; medium-sized cities; urban sustainability; indicators.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. DEFINICIÓN DE CIUDAD MEDIA Y DEBATE SOBRE SU SOSTENIBILIDAD. 1.2. EVOLUCIÓN EN LOS MODELOS DE PLANIFICACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA. 1.3. LUCENA Y SU PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO CASO DE ESTUDIO. 2. METODOLOGÍA. 2.1. LA HERRAMIENTA RFSC PARA LA EVALUACIÓN DEL MODELO DUSI: ORIGEN, DESARROLLO Y ACTUALIDAD. 2.2. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA AL CASO DE ESTUDIO ESCOGIDO (LUCENA, CÓRDOBA). 3. RESULTADOS. 3.1. APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA RFSC AL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA. 3.2. APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA RFSC AL SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA. 4. DISCUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de Desarrollo Sostenible, acuñado en el informe *Our common future* (Brundtland et al., 1987) y desarrollado en la Declaración de Río de 1992, ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas tanto en su definición como en los ámbitos a los que se aplica, las dimensiones o áreas que contempla y la manera en la que debe ser aplicado a la práctica urbana. En 2013, treinta años después de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas que daría pie a la redacción de dicho informe, el Consejo de la Unión Europea aprobó su política de cohesión para el período 2014-2020, en la que se acuñaba el modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado «con el fin de reforzar la resiliencia de las ciudades y garantizar las sinergias entre las inversiones financiadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos» (Consejo de la Unión Europea, 2014: 2).

Así pues, se trata de una serie de directrices para formular políticas urbanas, estrechamente ligadas a la financiación de actuaciones y a la articulación de estas. En este sentido, la aplicación de estrategias integradas dentro de este marco oficial exige, de manera inapelable, una monitorización continuada y reiterativa de las iniciativas previstas o puestas en práctica. En muchos casos, el diseño, la visualización y ponderación de los resultados e impactos de las mismas supone una de las principales dificultades habida cuenta de la complejidad de cuantificar aspectos que son, por definición propia, cualitativos (Galindo, 2010).

En este sentido, han sido numerosos y continuados los esfuerzos que tanto desde la academia como desde los organismos oficiales se han realizado en aras de conseguir evaluar tanto la sostenibilidad de las acciones encaminadas a mejorar el estado y mantenimiento de las ciudades como, posteriormente, a monitorizar el éxito de la aplicación de las políticas públicas y a testar su progreso y adecuada implementación (Subirats, 1994: 149).

Este trabajo tiene como objetivo fundamental la puesta en carga de una de las últimas herramientas que instituciones europeas han previsto para la evaluación de la integración y sostenible de proyectos urbanos y territoriales de distinta índole: el Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles. Para llevarlo a cabo,

se realizará la evaluación, como caso de estudio, de dos instrumentos de planificación urbana local para la misma ciudad: Lucena, una ciudad media en el sur de Córdoba, que ha realizado dos Planes Estratégicos que contaban con la sostenibilidad y el diseño integrado entre sus principios.

De este modo se pondrá en cuestión, por una parte, la evolución en los modos de planificación a lo largo de las últimas décadas y, por otra, la eficacia de la aplicación de la mencionada herramienta.

1.1. Definición de ciudad media y debate sobre su sostenibilidad

Las ciudades medias han sido consideradas desde las directrices europeas como la categoría urbana con mejores cualidades para la sostenibilidad urbano-territorial (Unión Europea, 2011: VII), lo que ha fomentado el incremento de su protagonismo de las estrategias de ordenación y desarrollo territorial, así como en las políticas marco.

En la segunda mitad del siglo xx muchos países de la Unión Europea enfocaron parte de sus políticas de desarrollo en la dinamización de las ciudades medias, como medida para frenar los procesos de despoblamiento del ámbito rural causantes de los graves problemas de hacinamiento de las grandes ciudades (Navas Carrillo, 2016: 14). Estos primeros intentos derivan de la teoría de los lugares centrales de Walter Christaller (1933), ampliada por Auguste Lösch (1940) en su obra *La Organización Espacial de la Economía* y del contradictorio concepto de polo de desarrollo en el ámbito regional utilizado por Perroux (1955). Sería Hirschman (1958) el encargado de formular un cuerpo teórico suficiente para su utilización en la planificación territorial, ya en los años 60, como una de las medidas para la promoción de las posteriormente denominadas ciudades intermedias.

Es evidente que el interés actual difiere del comentado, situando en el marco de la sostenibilidad –en todas sus dimensiones– la defensa de un modelo territorial policéntrico, en el que cada uno de sus centros son «susceptibles de generar crecimiento y desarrollo en su entorno próximo y de equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas» (Vilagrasa, 2000). En este sentido, en los últimos años, esta categoría urbana está suscitando especial interés por la calidad de vida que presenta al carecer de muchos de los problemas medioambientales de las grandes ciudades, así como por la propia escala de la ciudad que la hace más humana y accesible. Por otra parte, las ciudades medias propician un uso más racional de los recursos, garantizando el acceso a bienes y servicios especializados en condiciones similares a las que se realizan en las grandes áreas urbanas (Llop Torné y Hoeflich de Duque, 2007: 10).

En cuanto a su definición, lo primero que cabe clarificar es que esta no debe realizarse exclusivamente en términos demográficos, sino que deben entenderse por su posición estratégica dentro de la organización funcional de una comarca o ámbito regional próximo, y alejadas de las sinergias de los principales centros regionales, tal como se recoge en el Informe de la Unesco sobre ciudades intermedias de 1999 (Bellet Sanfeliu y Llop Torné).

Este informe señala como principal problema de definición la cuestión demográfica. Si en el ámbito europeo la población media de una ciudad intermedia se sitúa entre 20.000-500.000 habitantes, en América se consideran poblaciones entre los 200.000 y 500.000, llegando en el caso de Argentina a ampliarse el rango entre los 50.000 y el millón de habitantes. Discrepancias evidentes si se tiene en cuenta que según Plotnicov (1994: 285) el tamaño de estas ciudades no debe medirse en términos absolutos, sino que debería utilizarse la expresión rango-tamaño. Con ella se hace referencia a los rangos poblacionales que caracterizan a la ocupación territorial del conjunto de ciudades y que permitirán definir –en términos demográficos– lo que se entiende por ciudad media en cada territorio.

Esto no quiere decir que en cualquier contexto pueda identificarse una red de ciudades medias, como por ejemplo ocurre en Gran Bretaña, Canadá o Australia. Tampoco quiere decir que siempre se mantenga una distribución armónica entre las distintas escalas urbanas, como puede ser el caso de México, en el que las ciudades principales doblan en número a las intermedias, más próximas a las de ámbito rural. Entonces, ¿cómo puede reconocerse el papel que juegan las ciudades medias en su territorio?

Según este informe, el concepto de ciudad media debe ir más allá de la simple posición intermedia entre el extremo superior, las grandes áreas metropolitanas, y el inferior, el ámbito rural. Se requiere contextualizar en base a las condiciones socioeconómicas y culturales particulares de cada territorio, y que determinarán el papel de cada municipio, con independencia del número de habitantes que tenga. Para Bellet Sanfeliu y Beltrão Sposito, (2009: 43), «las ciudades medias articulan el territorio y funcionan como centros de referencia para un territorio más o menos inmediato. Y es precisamente ese papel y esa relación, que los centros mantienen con su territorio, lo que ayuda a definir con más claridad el mismo concepto».

De acuerdo con estos autores, las principales características que las definen serían: ser centro servidor de bienes y servicios para el propio municipio y los más cercanos; ser centro de interacción social, económica y funcional; tener una estrecha relación con redes de infraestructuras locales, regionales, nacionales o internacionales; o contar con la localización de organismos de administración regional con servicio a otros municipios cercanos.

Con el objeto de descender al caso de estudio concreto sobre el que se efectúa este trabajo, se comprueba que este reconocimiento subyace en la redacción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre), el cual propone una estructura territorial de tipo jerárquico que denomina Sistema de Ciudades distinguiendo tres categorías de ciudades: Centros Regionales, Ciudades Medias y Áreas Rurales. Para el sistema de ciudades medias, identifica a su vez dos escalas o niveles internos, quedando aproximadamente el 60% del territorio autonómico bajo la influencia de una ciudad media (Del Espino Hidalgo, 2015: 103), representando en términos poblacionales cerca de un 15% de los habitantes que residen en toda la comunidad (Navas-Carrillo et al., 2016: 8).

Esta clasificación en dos niveles ha sido realizada en base al tamaño demográfico, diversidad y dinámica de su base económica y peso funcional, sin haberse identificado una clara definición para cada uno de los niveles de ciudad media en todo el plan. Se ha comprobado que –salvo ciertas excepciones– en términos demográficos, las ciudades medias de primer nivel se corresponden con poblaciones entre 100.000 y 30.000 habitantes, mientras que las de segundo nivel con poblaciones menores entre 30.000 y 15.000 habitantes, coincidiendo con la hipótesis de Merinero Rodríguez y Lara de Vicente (2010: 2). Sin embargo, tal como señalan autores como Cano García (2008: 17) esta distinción responde más a una posición de centralidad dentro de sus unidades territoriales que realmente a una cuestión de tamaño o especialización funcional, a pesar de que en la mayoría de casos ambas circunstancias sean coincidentes.

El plan andaluz va incluso más allá, y defiende que las dimensiones y características de las ciudades medias posibilitan un modelo urbano compacto, en el que el crecimiento sea controlado con el fin de limitar el consumo excesivo de suelo, y en el que se garantice la conservación de los valores y características propias de estas ciudades, al tiempo de que se busque aumentar la calidad de vida de sus habitantes completando lo ya existente con infraestructuras y dotaciones que favorezcan el desarrollo económico de la comarca (Navas Carrillo, 2016: 8-9).

Por tanto, las ciudades medias se presentan como piezas clave en la consecución de un modelo territorial más sostenible, al contribuir funcionalmente a la vertebración y cohesión del territorio de cualquier región y, concretamente, la Comunidad Autónoma andaluza. Es por ello por lo que las políticas de planificación desarrolladas en esta escala urbana se vislumbran como potenciales elementos para ser evaluadas a partir de los criterios del Desarrollo Urbano Sostenible Integrado a través de la aplicación de la herramienta RFSC.

1.2. Evolución en los modelos de planificación y regeneración urbana

La planificación estratégica local se identifica como una herramienta fundamental para alcanzar objetivos de sostenibilidad a escala urbana, reconocida a nivel internacional como una renovación con respecto al planeamiento tradicional, inicialmente asociada al fomento del desarrollo socioeconómico a escala local (Martín y Merinero, 2010: 15). La principal innovación introducida con respecto a los modelos anteriores es la inclusión de la gobernanza para el diseño, la elaboración y la implementación de las políticas públicas.

En este sentido, en la planificación estratégica urbana aparecen cuestiones como la participación ciudadana, la colaboración público-privada o la cooperación territorial (Barton, 2006: 27-45), lo que introduce, además, las dimensiones económica y social dentro de los pilares clásicos de la sostenibilidad (Elkington, 1994: 90-100). En cualquier caso, la introducción de estas cuestiones supone dos cambios sustantivos: por una parte, la incorporación de diferentes áreas técnicas, profesionales y de conocimiento –incluyendo la sociología, la politología, la economía o la ecología, entre otras– en los procesos de planificación; por otra parte, la superación de la cualidad espacial o incluso geométrica como la principal cuestión a tener en cuenta en el diseño de la ciudad, lo que supone una revitalización del concepto de territorio, de ciudad y de las variables que los dinamizan.

Este hecho ha provocado, en gran medida, un nuevo énfasis en las políticas de regeneración y rehabilitación urbana, así como la búsqueda de fuentes específicas para su financiación, una buena parte de las cuales proceden de políticas de intervención en la ciudad que tienen su origen en las directrices europeas (Huete García, et. al., 2014: 51), generalmente sensibilizadas con estas cuestiones. Cobran especial importancia en este contexto los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), que a lo largo de dos

décadas han proporcionado recursos económicos a regiones europeas especialmente débiles entre las que ha destacado Andalucía –por constituir una región con gran presencia del sector primario en su estructura productiva– y, más concretamente, los centros históricos de sus ciudades –por considerarse fragmentos urbanos con un especial porcentaje de habitantes en riesgo de exclusión social– y, posteriormente, las barriadas periféricas –por similares razones–.

Mediante las iniciativas URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006) y URBANA (2007-2013) se acometieron proyectos de mejora de áreas urbanas y barrios en situación de crisis, de cara a su desarrollo sostenible (ver Huete, García, et. al. 2014), logrando la actuación en 118 zonas urbanas en su primera fase, 70 en la segunda (Comisión Europea, 2000) y 46 en la tercera (RIU, 2013).

En la actualidad, los fondos europeos han sido reemplazados por una convocatoria de Fondos Estructurales vinculadas a acciones DUSI (de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado), cuya primera convocatoria para España tuvo lugar a finales del año 2015 y que, en el momento de redacción de este artículo, aún no ha sido resuelta. Esta iniciativa tiene una perspectiva de acción para el período 2014-2020, y presenta, como novedad, la obligatoriedad de que las ciudades que concurren a la convocatoria tengan definida una estrategia urbana sostenible integrada, dentro de la cual se incluyan las acciones para las cuáles se solicita ayuda económica (Orden HAP, 2015).

Es por esto que, en la actualidad, la planificación integrada de ciudades se entiende no limitada a zonas específicas, sino que dicha intervención ha de hacerse extensiva a la ciudad en su conjunto y a retos no necesariamente vinculados a actuaciones materiales de construcción o urbanización (RIU, 2015: 6-7).

Por tanto, se considera el Desarrollo Urbano Sostenible Integrado como el paradigma de la sostenibilidad urbana a ser considerado de cara a este estudio, y la planificación estratégica como la estrategia de intervención que mejor se adapta al mismo, y que será objeto de evaluación más adelante en este trabajo.

1.3. Lucena y su planificación estratégica como caso de estudio

Tal como se ha mencionado, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía distingue dos niveles de ciudades medias en su establecimiento del sistema urbano regional. Las ciudades que pertenecen al nivel 1 son especialmente relevantes tanto en su demografía como en su dinamismo territorial y urbano, y entre este grupo se encuentra, en el centro de Andalucía, la ciudad de Lucena, segunda en población de la provincia de Córdoba tras la capital.

Lucena es, por tanto, una de las tres principales ciudades medias del interior andaluz –junto a Écija y Antequera– y, según el padrón publicado en 2016, la más poblada de las tres con 42,615 habitantes¹. Considerada como una de las grandes agrocidades durante décadas (López Ontiveros, 1994: 66) y con un pasado estrechamente vinculado a la agricultura, experimentó un fuerte cambio a finales del siglo xx con la incorporación de un sistema productivo local basado en la industria de la madera y, más adelante, del frío industrial (Caravaca et al., 2002: 164), que provocó un alto crecimiento en el empleo y, por tanto, en el número de habitantes. Esto ha sido acompañado por la creación de nuevas barriadas periféricas con diferentes criterios en cuanto a su diseño y articulación fruto, entre otras cuestiones, de instrumentos de planificación insuficientes y de llegada tardía (Campos y Abarca, 2013: 301).

Además del sector industrial, Lucena destaca en la actualidad por ser un importante centro comarcal a nivel servicios, lo que refuerza su posición como centro secundario (Feria Toribio, 1984: 134) en el sur de la provincia y, en general, en el interior de Andalucía. Este hecho está favorecido, en parte, por su posición central en la región y por estar enclavada cerca de rutas principales de comunicación mediante carretera: la A-45 que une Córdoba con Málaga y la futura A-318, conocida como Autovía del Aceite, cuya construcción se encuentra en marcha –actualmente uno de sus tramos funciona como desvío del centro urbano de Lucena– y que unirá, en un futuro, la A-92 a la altura de Estepa con A-316 en Jaén, convirtiéndose en un eje longitudinal andaluz de primer orden (Del Espino Hidalgo, 2017: 186).

El dinamismo social y económico han condicionado, por otra parte, su sostenibilidad a nivel urbano, lo que la convierte en uno de los casos de estudio más peculiares de entre las ciudades medias andaluzas (Del Espino Hidalgo, 2017: 184). A pesar de que este hecho no ha tenido grandes implicaciones sobre su planificación urbanística, sí que ha propiciado, como se comenta previamente, la aparición de dos instrumentos de

¹ Fuente: Sistema Multiterritorial de Información de Andalucía (www.sima.es). Al cierre de redacción de este artículo, los datos definitivos del Censo 2017 no han sido aún publicados.

planificación estratégica que recogen la necesidad de innovación en las maneras de gestionar una ciudad cuya expansión y centralismo territorial han generado en sí mismos nuevos retos a tener en cuenta.

Así pues, la ciudad redacta su primer Plan Estratégico en el año 2002 (Ayuntamiento de Lucena, 2002) y obtiene, en dos convocatorias consecutivas, Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) que contribuyen a un alto grado de ejecución del mismo y que se tradujeron, por lo general, en una renovación de su centro histórico a nivel tanto de espacio público como de espacios edificados de especial interés patrimonial que se han convertido, en su mayoría, en dependencias municipales relacionadas con usos culturales.

Posteriormente, en el año 2015, se lanza el Segundo Plan Estratégico de Lucena (Ayuntamiento de Lucena, 2015) que supera la noción de sostenibilidad para incorporar el concepto de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado entre sus principios. Este plan ha sido una baza fundamental para obtener, en la segunda convocatoria de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) de Fondos Comunitarios del presupuesto de la UE, gestionados y adjudicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (Ministerio de Hacienda, 2016), la financiación necesaria para el desarrollo de una parte de su estrategia urbana.

Por tanto, la experiencia de Lucena en el manejo de cuestiones relativas a sostenibilidad e integración urbana dentro de proyectos de planificación, unida a su posición estratégica tanto a nivel territorial como funcional, la convierten en un buen ejemplo de ciudad media europea sobre la que aplicar la herramienta internacional de medición de la sostenibilidad urbana que se describe a continuación.

2. METODOLOGÍA

2.1. La herramienta RFSC para la evaluación del modelo DUSI: origen, desarrollo y actualidad

Como decíamos, la evolución de las políticas de intervención en la ciudad introducidas en las agendas de desarrollo a distintas escalas –desde la urbana a la internacional– pone de manifiesto la necesidad de un cambio de paradigma en el que entra en juego, como factor clave, la integralidad (De Gregorio Hurtado, 2010: 45-46). En este sentido, las dimensiones económica, cultural, social, medioambiental o territorial se enfocan de manera conjunta para establecer diagnósticos, mientras que las soluciones adoptadas deben responder a una perspectiva integral (Huete García et. al., 2017: 322). Este proceso da como consecuencia, de manera más reciente, la introducción del concepto de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado como paradigma para el entendimiento actual de la sostenibilidad en ciudades.

Por tanto, a la hora de seleccionar una herramienta para la evaluación de la planificación estratégica desde una perspectiva integrada basada en el modelo DUSI, será necesario que ésta cuente con la posibilidad de establecer un análisis de marcado carácter interdimensional y que, en la medida de lo posible, permita medir el equilibrio entre las dimensiones aceptadas por los principales instrumentos y directrices en materia de sostenibilidad.

En la ya mencionada Conferencia de Río de 1992 se sientan las bases del desarrollo sostenible, que se articulan posteriormente mediante la redacción de la Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad *Carta de Aalborg* (Conferencia Europea, 1994). En este documento se explicita cuáles son las claves para el desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos y se pone de manifiesto la importancia de las políticas de gestión, así como su articulación con la implicación de la propia ciudadanía, para el crecimiento integrado de las urbes (Del Espino, 2016: 223).

Los primeros intentos al respecto vinieron derivados de los dos eventos previamente mencionados: la declaración de 1992 establece la voluntad de crear una Agenda 21 Global para el trabajo conjunto en aras del desarrollo sostenible y, con la llegada de la Carta de Aalborg, la responsabilidad se traslada de manera fáctica a los municipios, creándose el concepto de Agenda 21 Local de Desarrollo Local Sostenible, conocida como Agenda 21 Local (Conferencia Europea, 1994: Art.28). La propia Agenda 21 Global, en su Capítulo 40, mencionaba ya la necesidad de crear indicadores para la toma de decisiones que afectasen desarrollo sostenible en las ciudades:

«Es necesario desarrollar indicadores de desarrollo sostenible para proveer de bases sólidas a la toma de decisiones a todos los niveles y para contribuir a una sostenibilidad autorregulada de sistemas ambientales y de desarrollo integrados.» (Conferencia de las Naciones Unidas, 1992: Cap. 40).

La puesta en marcha de los principios de la Agenda 21 Local en los municipios españoles tuvo desigual éxito dependiendo, en gran medida, de la presión ejercida por las diputaciones provinciales que se responsabilizaban de su correcta ejecución. Por otra parte, la ausencia de un sistema único para el diseño y la aplicación de indicadores de sostenibilidad para los municipios, unida a la disparidad de condiciones y escalas

entre los mismos, propició la aparición de multitud de sistemas de evaluación y referencias, la mayoría de ellos diseñados para grandes ciudades (Del Espino Hidalgo, 2015: 489-505).

En 2008, un consorcio de organismos europeos liderados por el *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) y tres entidades francesas –*Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement* (CEREMA), *Ministère du Logement et de l'Habitat Durable* y *Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme* (FNAU)– comienza a desarrollar y poner a prueba una herramienta diseñada de manera específica para evaluar la visión integrada de planes, iniciativas y acciones ideadas y/o desarrolladas en pequeñas, medianas o grandes ciudades de toda Europa: el Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles o, según su denominación en lengua inglesa, *Reference Framework for Sustainable Cities* (en adelante, RFSC).

La propuesta se llevó a cabo a raíz de la publicación de la Carta de Leipzig (Encuentro de Ministros, 2007), y pretendía aportar un carácter operativo a los acuerdos y principios alcanzados en aquella reunión y fijados en dicho documento. Su redacción respondía, además, a dos objetivos fundamentales: por una parte, unificar los criterios y el lenguaje utilizados en todos los municipios europeos al hablar de sostenibilidad urbana y, por otra parte, sintetizar los diferentes sistemas de indicadores existentes en cada uno de los países, regiones y ciudades².

La herramienta tuvo una primera fase de aplicación y testeado hasta el final del año 2014, durante la cual se lanzó una versión *beta* junto con la que se elaboraron seminarios para su aprendizaje en todas las ciudades europeas que estuviesen interesadas en su aplicación. Estos encuentros, además, servían como fuentes para la recopilación de sugerencias, problemas, dificultades y propuestas de mejora de cara al lanzamiento de una segunda versión, revisada y mejorada, en el *Congreso CEMR Congress* celebrado en Nicosia, Chipre, en abril de 2016 (RFSC, 2016).

La herramienta, en su versión actual, puede utilizarse mediante un registro previo tanto para evaluación de proyectos urbanos reales –previa autorización de un responsable– como para testear la propia herramienta mediante un modelo o proyecto ficticio. La configuración disponible para la evaluación del RFSC permite:

- Establecer una red de contactos que permitan intercambiar experiencias entre diferentes ciudades y trabajar en equipo, así como conocer buenas prácticas de otros municipios.
- Aplicar prioridades de cualquier instrumento de planificación urbana, sea cual sea su escala y estado de diseño/aplicación, sobre un listado de cuestiones que permiten, además, evaluar el impacto de las diferentes acciones.
- Utilizar indicadores de evaluación provistos por la propia herramienta y seleccionados desde un amplio catálogo en el que se distingue entre indicadores recomendados y secundarios.
- Visualizar los resultados obtenidos tanto en el establecimiento de prioridades como en la evaluación de impacto, según diferentes marcos conceptuales y normativos.

Con respecto a este último punto, merece ser destacado el hecho de que la herramienta integre, además de la evaluación en base a las cinco dimensiones que en ella se distinguen –espacial, social, económica, medioambiental y de gobernanza–, la visualización de resultados en función de parámetros establecidos por otros documentos marco y por metodologías contrastadas de carácter internacional para la medición de la sostenibilidad:

- La Carta de Aalborg (Conferencia Europea, 1994).
- Los cuatro pilares clásicos de la sostenibilidad.
- La Norma ISO 37101 para la gestión sostenible de las comunidades (AENOR, 2016).
- Los principios de los *ÉcoQuartiers* (EcoBarrios) franceses (Ministère du Logement, 2017).
- Los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2015).

Más recientemente, se ha puesto a disposición del usuario una nueva herramienta de evaluación que, de manera directa, evalúa los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible en base a una serie formada por setenta indicadores específicos que se distribuyen entre los distintos objetivos, lo que incide en la idea de alinear los criterios de evaluación con las directrices provistas por los estamentos de carácter internacional acerca de la futura sostenibilidad del planeta y, más concretamente en este caso, de las ciudades.

² Puede ampliarse esta información en la página web del Ministerio de Fomento de España, https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/SOTENIBILIDAD/RFSC/ (Última consulta el 10/07/2017).

Es debido a todo lo anterior que, de cara a la metodología de evaluación aplicada a este trabajo, se selecciona la herramienta RFSC como la idónea por los siguientes motivos:

- Parte de un enfoque multidimensional e integrado como base para su definición.
- Permite establecer comparaciones y obtener conclusiones sobre el equilibrio entre las distintas dimensiones abordadas, lo que potencia la visión integrada.
- Permite evaluar los resultados obtenidos en base a multitud de criterios y directrices, desde la propia carta de Aalborg –que dio partida a la formulación del concepto de sostenibilidad urbana– hasta los recientes diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.
- Ha sido elaborada por organismos que han tenido y/o tienen un papel relevante en el establecimiento de políticas urbanas sostenibles que se han extendido como directrices a nivel europeo.

2.2. Criterios para la aplicación de la herramienta al caso de estudio escogido (Lucena, Córdoba)

A continuación, se exponen los criterios tenidos en cuenta para la elección del caso de Lucena para la aplicación de la herramienta RFSC:

- Es una ciudad media que cumple con las definiciones tanto funcionales como numéricas enunciadas para el establecimiento de esta categoría urbana a nivel nacional y europeo.
- Pertenece a un conjunto territorial de ciudades medias con las que establece sinergias de cooperación destinadas, entre otros asuntos, a la mejora de su enfoque sostenible integrado.
- Es una de las escasas ciudades medias españolas que ha elaborado un segundo plan estratégico tras el éxito de la puesta en marcha y evaluación del primero, lo que permite la evaluación del cambio efectuado en las políticas de planificación urbana durante las últimas décadas, coincidiendo con las horquillas temporales que los propios principios de sostenibilidad e instrumentos para su evaluación han manejado.
- Mantiene un papel activo en la puesta en cuestión de la sostenibilidad y la estrategia integrada de su planificación. Prueba de ello es que sea actualmente la única ciudad media española –no capital de provincia– que participa anualmente en Ebrópolis, el Encuentro de Planes Estratégicos Urbanos y Territoriales que organiza la ciudad de Zaragoza y que en el año 2017 ha tenido su XIX edición, lo que muestra su interés por la actualización de sus políticas urbanas.
- La propia ciudad ha mostrado su interés por el Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, así como por el Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles mediante la organización de eventos de carácter internacional: una sesión RFSC Training Workshop con la participación de ICLEI y la propia oficina de Secretariado de RFSC en 2015, así como unas Jornadas sobre Políticas de Regeneración Urbana en 2015.

Dados los hechos expuestos, se decide aplicar la herramienta RFSC a los dos Planes Estratégicos de Lucena, con el objeto de comprobar su utilidad y, además, de observar la evolución en la perspectiva de desarrollo sostenible integrado entre ambos documentos de planificación.

A efectos del presente estudio, la herramienta ha sido aplicada sobre ambos planes en su apartado de evaluación, y más concretamente en la medición de la prioridad que, para cada plan estratégico, se ha otorgado a cada uno de los treinta objetivos que el Marco de Referencia para Ciudades Sostenibles establece dentro de las cinco dimensiones fundamentales.

La evaluación de RFSC define, para cada objetivo, unas condiciones de cumplimiento y relevancia del mismo, así como la posibilidad de asignar un nivel de prioridad del proyecto asociado al mismo entre cuatro: insignificante, baja, media y alta. La traslación del contenido de los planes a una evaluación ha exigido una labor de cuantificación de dicha prioridad, que finalmente se ha acordado definir mediante el número de proyectos (en el primer plan, de un total de cincuenta y cinco) o actuaciones (en el segundo plan, de un total también de cincuenta y cinco) que se alinean con el objetivo en cuestión.

De este modo, se ha establecido el siguiente rango: nivel 1 (insignificante), ningún proyecto; nivel 2 (baja), un proyecto; nivel 3 (media), dos proyectos; nivel 4 (alta), tres o más proyectos (o acciones en el caso del segundo plan) cuyo objetivo se relaciona con el indicado en el RFSC.

A continuación, se aplica la metodología mencionada sobre el Primer y Segundo Plan Estratégico de Lucena, para la obtención de los correspondientes resultados y conclusiones.

3. RESULTADOS

3.1. Aplicación de la herramienta RFSC al primer Plan Estratégico de Lucena

El primer Plan Estratégico de Lucena se elabora en el año 2002, respondiendo a la necesidad de establecer una hoja de ruta para el crecimiento de la ciudad que, en ese momento, presentaba altos niveles de pujanza económica y demográfica en ese momento (Ayuntamiento de Lucena, 2002: IV.10) debidos, en gran parte, a la buena situación de un sistema productivo local basado en la industria y, más concretamente, en la producción del mueble de madera y del frío industrial (Caravaca et al., 2002: 180). El instrumento estuvo vigente hasta la elaboración, en 2015, del Segundo Plan Estratégico de Lucena, etapa durante la cual más de un 90% de sus proyectos³ se cumplimentaron satisfactoriamente (J. A. F., 2014).

Según el capítulo III del documento del Plan (Ayuntamiento de Lucena, 2002: III), la metodología incluyó, entre las fases de diagnóstico, de propuestas y de impulso, los informes de expertos, análisis de datos estadísticos, encuestas ciudadanas, entrevistas DELPHI y la elaboración de una matriz de actores. En todos los casos, resulta fundamental el criterio interno del Ayuntamiento de cara a posicionar y encauzar las vías de comunicación con los ciudadanos interesados en la participación. Finalmente, se celebró una conferencia estratégica. No obstante, el documento del plan no cuantifica numéricamente ni caracteriza de manera temática los participantes en el mismo, lo que impide determinar con certeza cuáles son los agentes configuradores del mismo.

El elenco de acciones a desarrollar (denominadas proyectos) se agrupaba en dieciocho programas de actuación y éstos, a su vez, en cinco líneas estratégicas (Ayuntamiento de Lucena, 2002: Cap. VI.1). De cara a la aplicación de la herramienta RFSC en este trabajo, la unidad escogida para el cómputo de acciones y el establecimiento del grado de prioridad asociado a cada uno de los objetivos de la herramienta será el de proyecto, con un total de cincuenta y cinco. Tan sólo tres objetivos tuvieron la máxima prioridad, mostrada por la aplicación de tres o más proyectos, mientras que otros ocho mostraron una prioridad nula al no asociarles ninguno de los proyectos del Plan (Tabla 1).

TABLA 1. ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES DE LOS OBJETIVOS DE LA HERRAMIENTA RFSC, CON VALORES DE 1 (IRRELEVANTE) A 4 (ALTA), EN EL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA

Dimensión espacial				
1	Desarrollar una planificación urbana y de uso del suelo sostenibles	■		
2	Asegurar la equidad espacial	■	■	■
3	Fomentar la resiliencia territorial	■	■	
4	Preservar y promover el patrimonio arquitectónico, cultural y urbano	■	■	■
5	Promover la calidad y funcionalidad de los espacios públicos y ambientes	■	■	
6	Desarrollar la movilidad alternativa y sostenible	■	■	
Gobernanza				
7	Asegurar una estrategia territorial integrada	■	■	
8	Fomentar la administración y gestión financiera sostenibles	■	■	
9	Implementar un proceso de evaluación y mejora continua	■		
10	Incrementar la participación ciudadana	■		
11	Fortalecer la gobernanza colaborativa	■		
12	Facilitar el desarrollo de capacidades y creación de redes	■	■	

³ Según declaraciones del alcalde de la ciudad en un periódico provincial publicadas por J. A. F., 2014.

Dimensión social y cultural				
13	Asegurar la inclusión social			
14	Asegurar la equidad social e intergeneracional			
15	Reforzar la disponibilidad de viviendas para todos			
16	Proteger y promover la salud y el bienestar			
17	Mejorar la formación y educación inclusivas			
18	Promover oportunidades de ocio y cultura			
Dimensión económica				
19	Estimular el crecimiento verde y la economía circular			
20	Promover la innovación y las ciudades inteligentes			
21	Asegurar la conectividad			
22	Desarrollar el empleo y la economía local resiliente			
23	Fomentar la producción y el consume sostenibles			
24	Fomentar la cooperación y el asociacionismo sostenible			
Dimensión medioambiental				
25	Mitigar el cambio climático			
26	Proteger, restaurar y mejorar la biodiversidad y los ecosistemas			
27	Reducir la polución			
28	Adaptarse al cambio climático			
29	Gestionar materiales naturales y recursos de forma sostenible evitando residuos			
30	Proteger, preservar y gestionar los recursos hídricos			

El equilibrio y carácter integrado del Plan puede observarse, en primera instancia, mediante la obtención de una gráfica radial que integra los resultados obtenidos en función de las cinco dimensiones que el propio RFSC (Figura 1). Se detecta una clara inclinación hacia las dimensiones económica, espacial y social, mientras que la medioambiental y la de gobernanza quedan relegadas a un segundo plano, especialmente esta última, que cuenta con pocos proyectos dedicados a mejorar los procesos de toma de decisiones en la ciudad por parte de la ciudadanía.

Resultados similares se extraen de la obtención de resultados organizados en función a los cuatro pilares clásicos de la sostenibilidad (Figura 2). Al no considerarse la dimensión espacial que estaba presente en los objetivos RFSC, se identifica una clara inclinación del Plan hacia el ámbito económico y, en un segundo plano, hacia el social, mediante que el ambiental y de gobernanza siguen ocupando, respectivamente, el tercer y cuarto puestos.

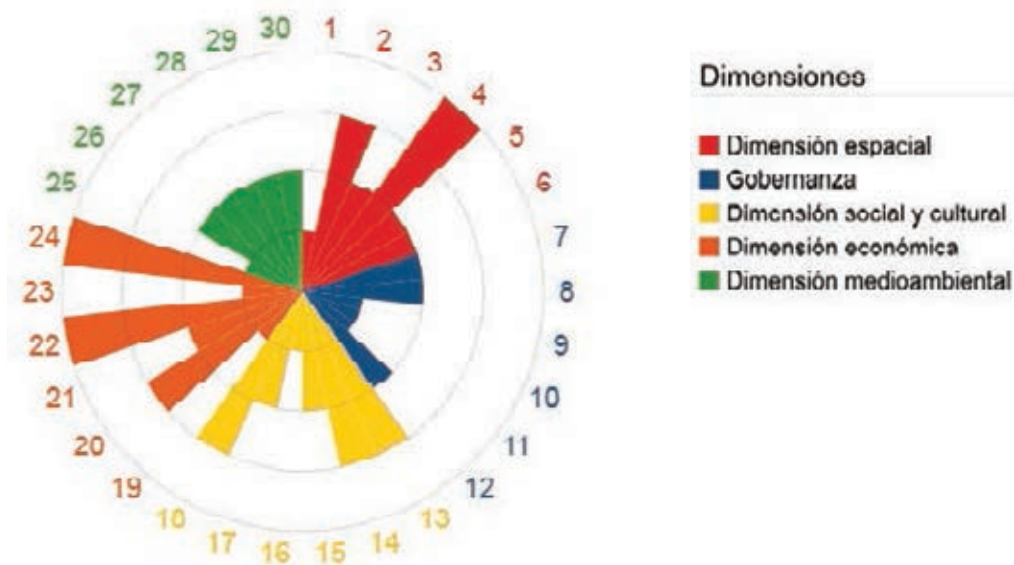
El sistema de evaluación difiere sustancialmente de los anteriores al centrarnos en los principios de la Carta de Aalborg (Figura 3), en los que desaparecen los grandes ámbitos temáticos y se establece una escalera de color que alude a diez diferentes aspectos de la sostenibilidad. El resultado de este análisis, si bien es más complejo en su aprehensión mediante un golpe de vista, permite obtener conclusiones pormenorizadas como, por ejemplo, la importancia otorgada a la calidad de vida de los habitantes o al buen tono de la economía local.

La norma ISO 37101 añade una visión distinta de la evaluación que se centra principalmente en el resultado de las acciones sobre las comunidades ciudadanas. Así, su análisis basado en seis temáticas principa-

les muestra fundamentalmente una inclinación del Plan hacia el atractivo de la ciudad y, en segundo lugar, hacia el bienestar. En un siguiente estrato quedaría la cohesión social y, en último lugar, los ámbitos destinados a la preservación y mejora del medio ambiente, la resiliencia o el uso responsable de los recursos.

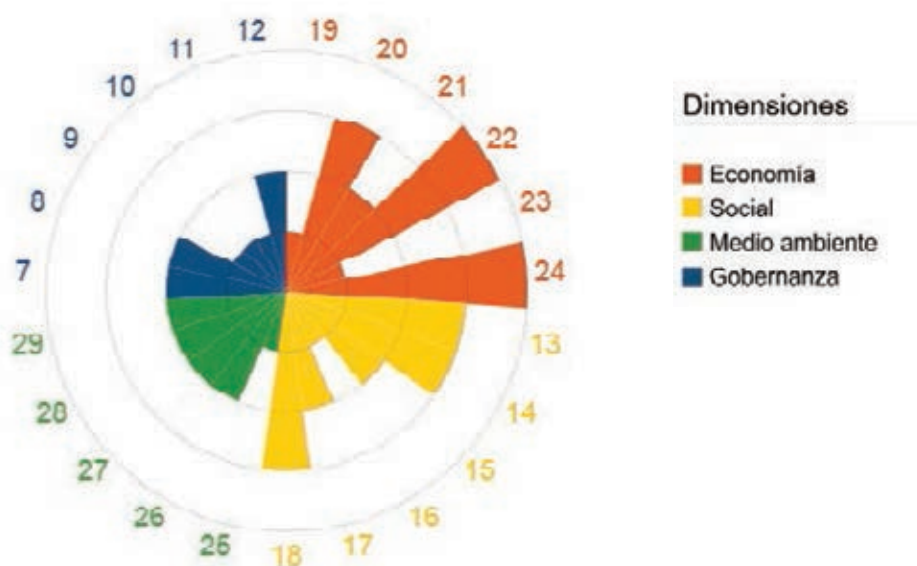
Llama la atención, en este caso, la desaparición del concepto de gobernanza entre las cuestiones a analizar y, por el contrario, el aumento de aspectos relacionados con el medio, por lo que los resultados aparecen mucho más claramente polarizados entre dos ámbitos a los que se otorgan pesos visiblemente diferentes.

FIGURA 1. EVALUACIÓN DEL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LAS CINCO DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS INTEGRADO DEL MARCO DE REFERENCIA PARA CIUDADES SOSTENIBLES



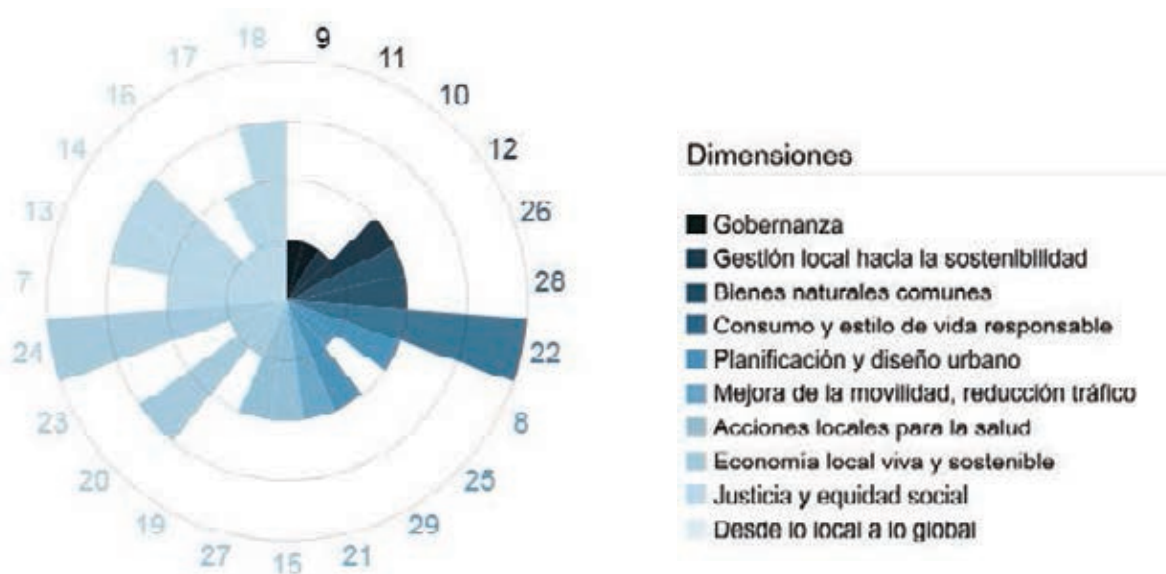
Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

FIGURA 2. EVALUACIÓN DEL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS CUATRO PILARES CLÁSICOS DE LA SOSTENIBILIDAD



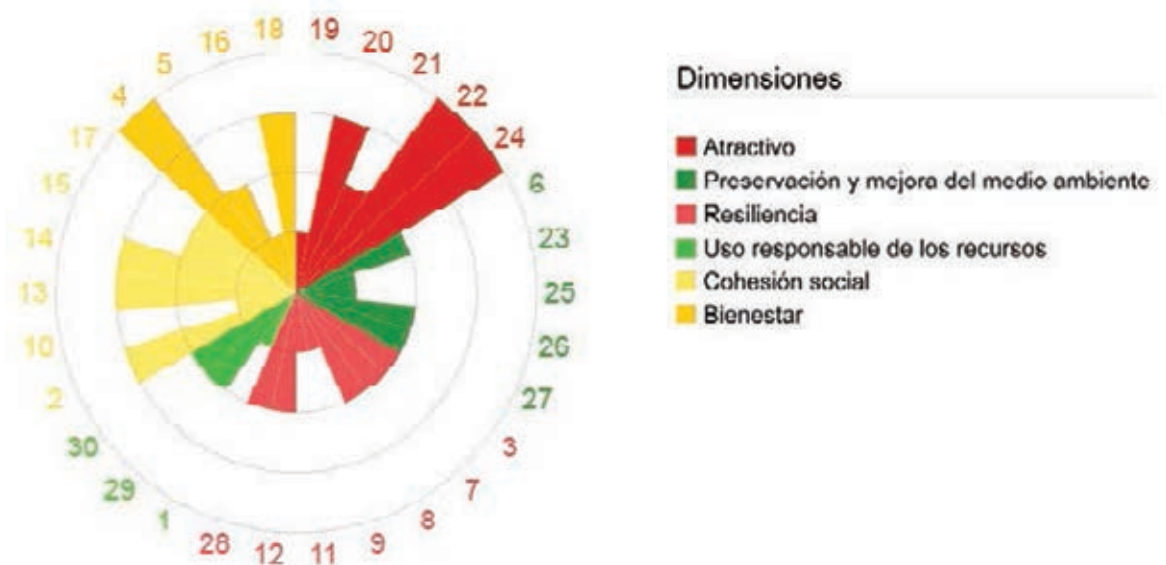
Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

FIGURA 3. EVALUACIÓN DEL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE LA CARTA DE AALBORG DE LAS CIUDADES EUROPEAS HACIA LA SOSTENIBILIDAD



Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

FIGURA 4. EVALUACIÓN DEL PRIMER PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS PROPÓSITOS DE LA NORMA ISO 37101 SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS COMUNIDADES



Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

3.2. Aplicación de la herramienta RFSC al segundo Plan Estratégico de Lucena

TABLA 2. ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES DE LOS OBJETIVOS DE LA HERRAMIENTA RFSC, CON VALORES DE 1 (IRRELEVANTE) A 4 (ALTA), EN EL SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA

Dimensión espacial					
1	Desarrollar una planificación urbana y de uso del suelo sostenibles				
2	Asegurar la equidad espacial				
3	Fomentar la resiliencia territorial				
4	Preservar y promover el patrimonio arquitectónico, cultural y urbano				
5	Promover la calidad y funcionalidad de los espacios públicos y ambientes				
6	Desarrollar la movilidad alternativa y sostenible				
Gobernanza					
7	Asegurar una estrategia territorial integrada				
8	Fomentar la administración y gestión financiera sostenibles				
9	Implementar un proceso de evaluación y mejora continua				
10	Incrementar la participación ciudadana				
11	Fortalecer la gobernanza colaborativa				
12	Facilitar el desarrollo de capacidades y creación de redes				
Dimensión social y cultural					
13	Asegurar la inclusión social				
14	Asegurar la equidad social e intergeneracional				
15	Reforzar la disponibilidad de viviendas para todos				
16	Proteger y promover la salud y el bienestar				
17	Mejorar la formación y educación inclusivas				
18	Promover oportunidades de ocio y cultura				
Dimensión económica					
19	Estimular el crecimiento verde y la economía circular				
20	Promover la innovación y las ciudades inteligentes				
21	Asegurar la conectividad				
22	Desarrollar el empleo y la economía local resiliente				
23	Fomentar la producción y el consume sostenibles				
24	Fomentar la cooperación y el asociacionismo sostenible				
Dimensión medioambiental					
25	Mitigar el cambio climático				
26	Proteger, restaurar y mejorar la biodiversidad y los ecosistemas				
27	Reducir la polución				
28	Adaptarse al cambio climático				
29	Gestionar materiales naturales y recursos de forma sostenible evitando residuos				
30	Proteger, preservar y gestionar los recursos hídricos				

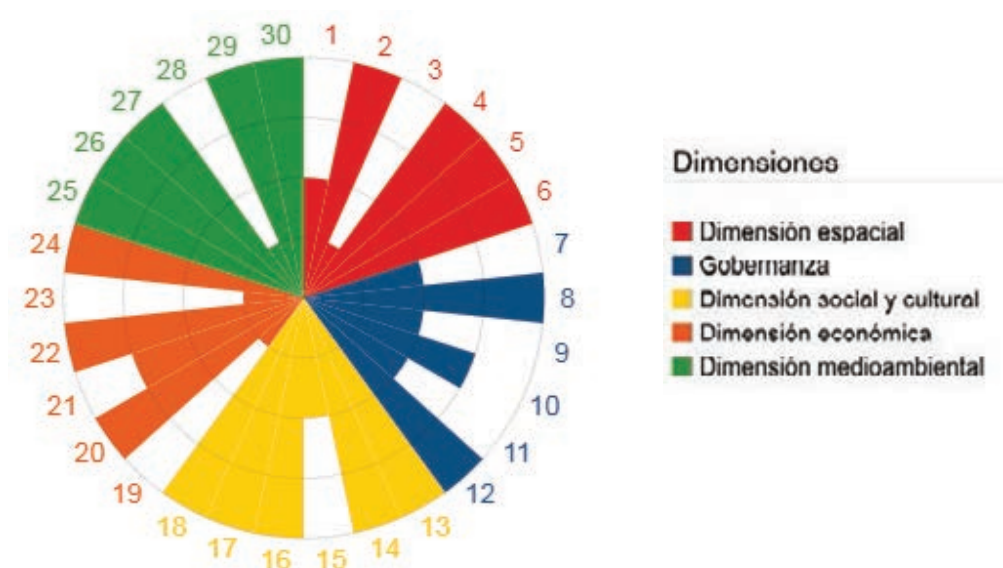
El segundo Plan Estratégico de Lucena se elabora en el año 2015 en base a la experiencia previa devenida del desarrollo del primer plan y asumiendo las innovaciones implementadas en los planes estratégicos urbanos de los últimos años como consecuencia de los cambios producidos en los modelos de gestión de las ciudades, especialmente en lo referente a la gobernanza. Con estas premisas, el Segundo Plan Estratégico busca dar respuesta a «tres grandes elementos que están condicionando el éxito en los procesos de transformación urbana en el Siglo XXI: la capacidad de articular redes de actores urbanos, el proyecto como instrumento de transformación y el carácter innovador de las propuestas de intervención» (Ayuntamiento de Lucena, 2015: 8).

Según el documento de elaboración del propio Plan (Ayuntamiento de Lucena, 2015: 85), el proceso de elaboración de diagnóstico partía de datos secundarios cuantitativos que fueron cualificados mediante la elaboración de encuestas a la ciudadanía y de entrevistas de profundidad a expertos de diferentes ámbitos de la ciudad, lo que dio lugar a un diagnóstico basado en 17 hechos agrupados en 5 grandes retos (movilidad, barrios, educación, economía y cultura-creatividad). Posteriormente, se celebraron 10 grupos de trabajo temáticos con 15 participantes cada uno y encabezados por 10 líderes ciudadanos, en los que se hicieron propuestas para dar respuesta a estos retos, recogándose un total de 170 propuestas que fueron priorizadas en un foro ciudadano con la participación de 200 personas. Finalmente, el Plan fue ratificado en Pleno municipal con la unanimidad de los cinco partidos políticos que lo componían. La cantidad y diversidad de actores implicados en la elaboración del Segundo Plan Estratégico de Lucena pone de manifiesto un cambio de paradigma en los procesos de planificación local que veníamos adelantando en el cuerpo teórico y que, por otra parte, ha sido auspiciado por las directrices nacionales e internacionales.

Como ocurría en el primer caso, los objetivos del Plan se corresponden en último nivel con cincuenta y cinco acciones, las cuales servirán de base para aplicar la herramienta RFSC al conjunto de este plan. Aunque no tiene influencia sobre el proceso de evaluación, cabe mencionar que su estructura difiere sustancialmente de la del anterior, al quedar las acciones agrupadas en veinticinco líneas de actuación y estas, a su vez, en siete proyectos estratégicos.

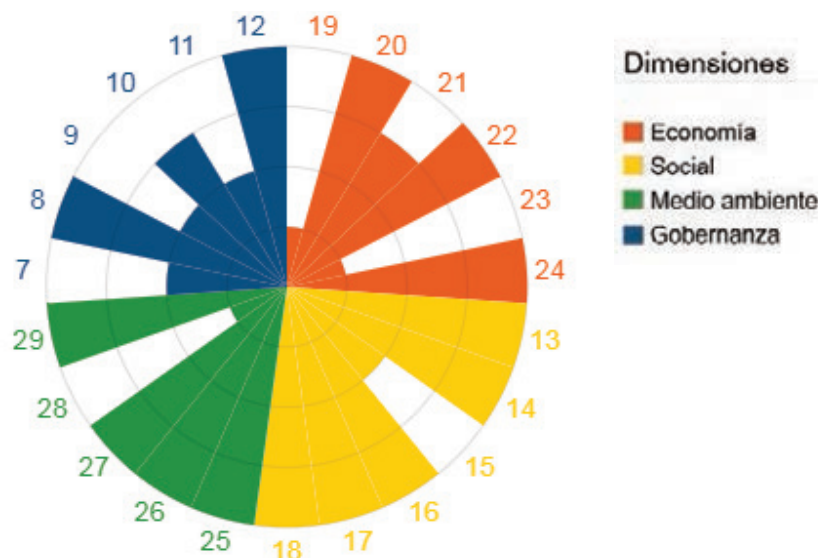
En la tabla 2 se observa que, del total de treinta objetivos, diecinueve obtuvieron la máxima prioridad –se recuerda que este nivel se corresponde con objetivos contemplados en tres o más acciones del plan–. Por el contrario, solo cuatro de los objetivos no se han podido vincular con alguna de las cincuenta y cinco acciones del Plan, correspondiendo a una prioridad nula.

FIGURA 5. EVALUACIÓN DEL SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LAS CINCO DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS INTEGRADO DEL MARCO DE REFERENCIA PARA CIUDADES SOSTENIBLES



Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

FIGURA 6. EVALUACIÓN DEL SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS CUATRO PILARES CLÁSICOS DE LA SOSTENIBILIDAD

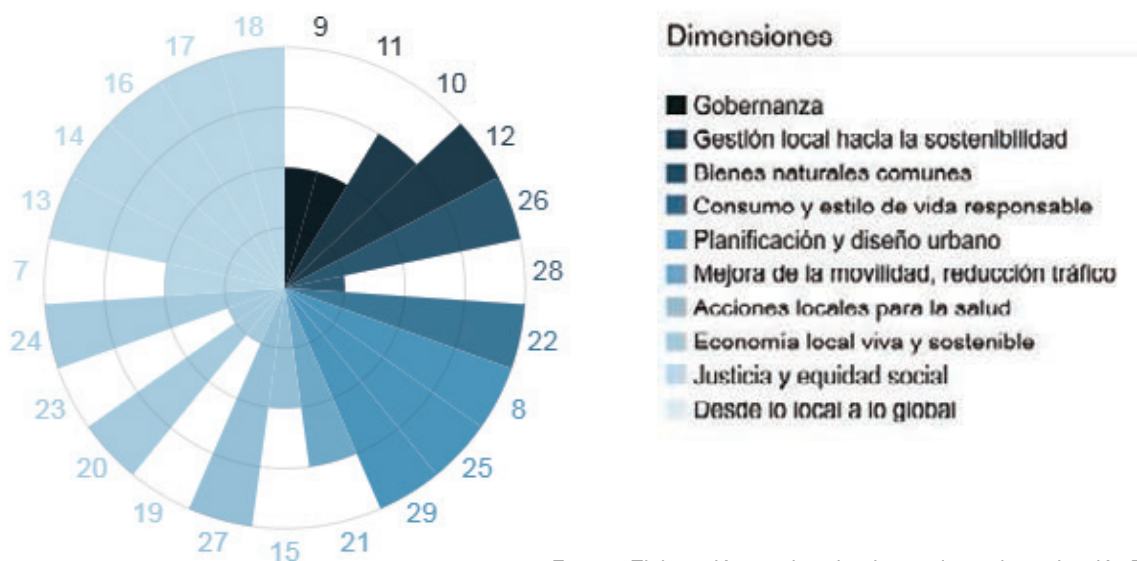


Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

De las cinco dimensiones analizadas, los resultados representados en la figura 5 muestran que las acciones del segundo plan se alinean principalmente con las dimensiones socio cultural y medioambiental. En un segundo nivel de prioridad se sitúan las dimensiones económica y espacial en proporciones similares. Se advierte un relativo déficit de proyectos relacionados con los objetivos en materia de gobernanza, si bien se superan los datos del primero de los planes.

Si el análisis se basa en los cuatro pilares clásicos de la sostenibilidad (Figura 6), destacan nuevamente las dimensiones social y medioambiental, con unos niveles de prioridad –salvo en uno de los indicadores en cada caso– máximos. Seguidamente, la dimensión económica se sitúa como el tercero de los bloques en número de acciones del Plan que contribuyen a sus objetivos. Las consideraciones para los aspectos relativos a la gobernanza se mantienen, si bien el peso de este último es algo menor al haberse reducido de cinco a cuatro las temáticas analizadas.

FIGURA 7. EVALUACIÓN DEL SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE LA CARTA DE AALBORG DE LAS CIUDADES EUROPEAS HACIA LA SOSTENIBILIDAD

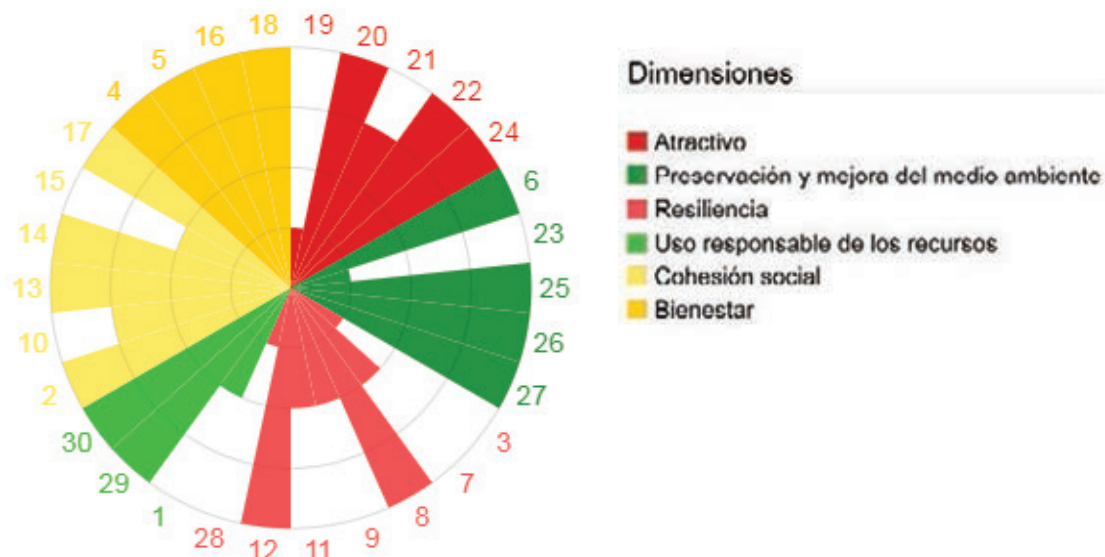


Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

En cuanto al análisis en base a los principios de la sostenibilidad recogidos en la Carta de Aalborg (Figura 7), se observa el peso que adquieren en el Plan las medidas que buscan justicia y equidad social, aunque hay que tener en cuenta que es el ámbito que está representado con mayor número de objetivos. Máxima prioridad se les otorga a las acciones relativas al planeamiento y el diseño urbano, o a las que tienen que ver con la calidad de vida de los habitantes, analizadas con tres y un indicador respectivamente. También se advierte el reducido número de acciones dirigidas a mejorar los mecanismos de toma de decisiones y el modelo de gestión de la ciudad.

Tal como se ha señalado, en la norma ISO 37101 las consecuencias directas sobre el ciudadano se sitúan en el centro del análisis. De los seis aspectos analizados, los resultados muestran que el Segundo Plan Estratégico de Lucena se caracterizaría por buscar, en primer lugar, el bienestar ciudadano. En niveles elevados –cuasi máximos–, este plan tendría como objetivo el atractivo de la ciudad, la cohesión social, la preservación y mejora del medio ambiente o el uso responsable de los recursos. En el lado contrario se situaría la resiliencia, que en gran medida está relacionada con la gobernanza, temática que desaparece de los bloques analizados en base a esta norma.

FIGURA 8. EVALUACIÓN DEL SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS PROPÓSITOS DE LA NORMA ISO 37101 SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS COMUNIDADES



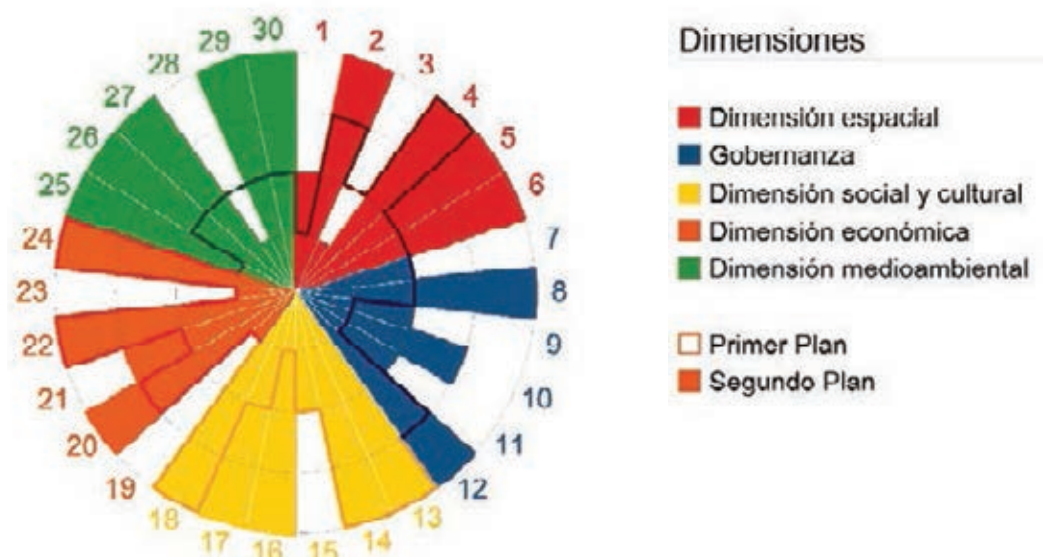
Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

4. DISCUSIÓN

Los resultados de la aplicación de la herramienta RSFC a los dos planes estratégicos hasta el momento aprobados para la ciudad de Lucena han mostrado el carácter integrado de ambos, si bien para el segundo de ellos los resultados son notablemente mejores. En términos generales, la evaluación efectuada nos muestra que de un plan a otro se ha producido un avance significativo en los niveles de prioridad otorgados a los distintos objetivos analizados.

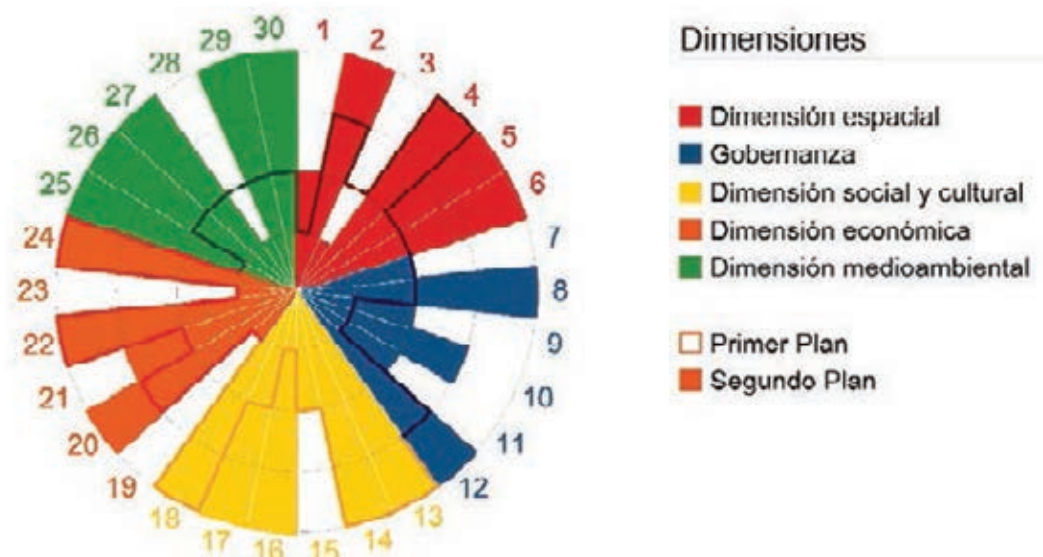
Tal como se ha comentado, en el primer plan son solo tres los objetivos con máxima prioridad, los cuales se mantienen en el segundo de los planes (4-Preservar y promover el patrimonio arquitectónico, cultural y urbano, 22-Crear empleo y una economía local resiliente y 24-Fomentar la cooperación y el asociacionismo innovador). Merece ser destacado que, en el segundo, este número aumenta considerablemente hasta un total de diecinueve indicadores. En términos porcentuales, estos datos representan el 10% y el 63% respectivamente.

FIGURA 9. COMPARACIÓN DE LA EVALUACIÓN OBTENIDA EN EL PRIMER Y SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LAS CINCO DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS INTEGRADO DEL MARCO DE REFERENCIA PARA CIUDADES SOSTENIBLES



Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

FIGURA 10. COMPARACIÓN DE LA EVALUACIÓN OBTENIDA EN EL PRIMER Y SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS CUATRO PILARES CLÁSICOS DE LA SOSTENIBILIDAD

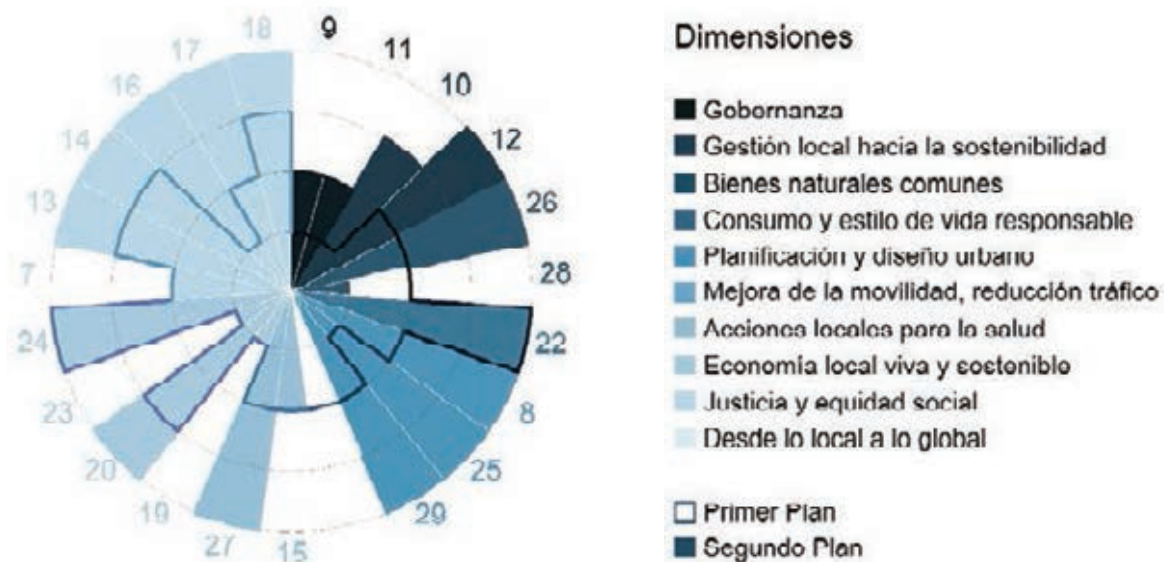


Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

Por el contrario, de los ocho objetivos que fueron caracterizados con prioridad nula en el primer plan, solo dos indicadores siguen sin poder ser asociados a ninguno de los proyectos del Plan (19-Estimular el crecimiento verde y la economía circular y 23-Fomentar la producción y el consumo sostenibles). No son los únicos objetivos de nula prioridad, puesto que otros, inicialmente calificados con nivel 2, pasan al nivel inferior (3-Fomentar la resiliencia territorial, 28-Adaptarse al cambio climático). En este sentido, se consigue reducir del 27% al 13% el número de objetivos no considerados en el diseño de los planes.

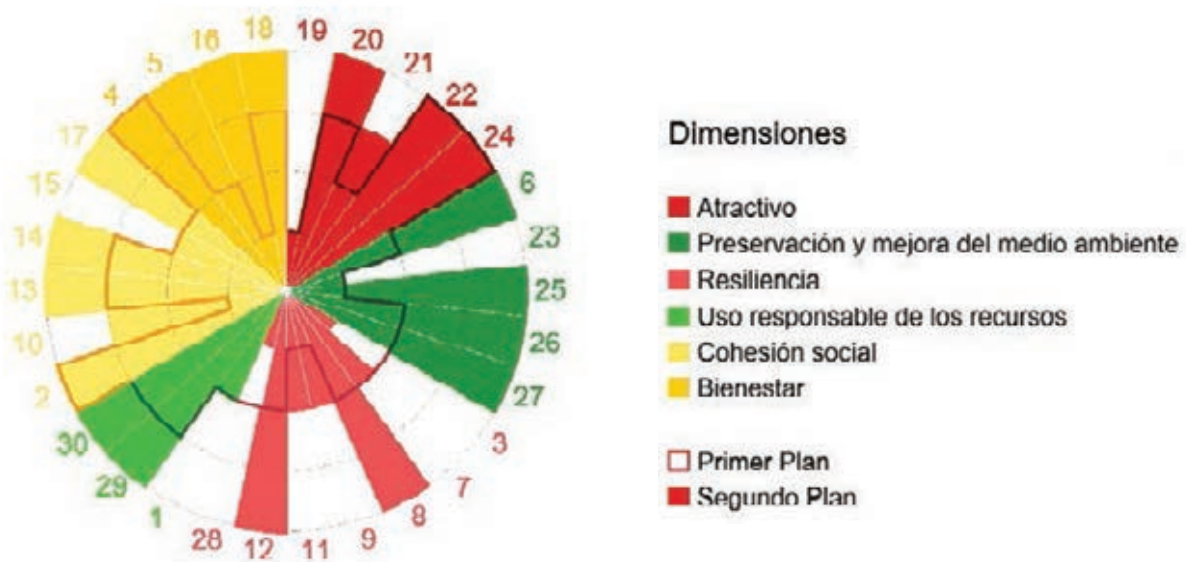
En el resto de niveles (2 y 3), el número de indicadores son respectivamente catorce (47%) y cinco (17%) en el primer plan, y cinco (17%) y dos (1%) en el segundo. Se observa cómo en ambos casos los datos son menores en el segundo de los planes, lo que atestigua que sus acciones responden a una distribución más integrada que en el primero. De todos ellos, únicamente un indicador (15-Reforzar la disponibilidad de viviendas para todos) tiene igual prioridad en ambos planes.

FIGURA 11. COMPARACIÓN DE LA EVALUACIÓN OBTENIDA EN EL PRIMER Y SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE LA CARTA DE AALBORG DE LAS CIUDADES EUROPEAS HACIA LA SOSTENIBILIDAD



Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

FIGURA 12. COMPARACIÓN DE LA EVALUACIÓN OBTENIDA EN EL PRIMER Y SEGUNDO PLAN ESTRATÉGICO DE LUCENA SEGÚN LOS PROPÓSITOS DE LA NORMA ISO 37101 SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS COMUNIDADES



Fuente: Elaboración propia sobre herramienta de evaluación RFSC.

Son igualmente destacables las conclusiones que pueden extraerse de la caracterización de la variación experimentada. Como se ha indicado, dos indicadores (7%) han visto reducida su prioridad, y siete (23%)

se han mantenido constantes, dos en nivel 1, otro en nivel 2, y el resto en el máximo nivel. En este sentido, solo hay tres objetivos (30%) a los que se les podía haber dado mayor prioridad en el segundo plan, y no se ha hecho. En unas proporciones similares, se detectan nueve objetivos (30%) que han visto aumentado su prioridad en un nivel y diez (33%) que incrementan en dos grados. Solo dos de los indicadores (7%) pasan de mínima o máxima prioridad.

Consecuentemente, la valoración en cuanto a la distribución por bloques en los distintos modelos analizados también mejora considerablemente. Ahora bien, cabe realizar algunas matizaciones con objeto a implementar medidas complementarias al segundo plan. En el primer plan se detectaba una clara inclinación hacia las dimensiones económica, espacial y social, frente a la medioambiental y la de gobernanza. En el segundo, los aspectos relativos a la economía, aunque mejoran en términos cuantitativos, pierden peso a favor del resto de dimensiones, especialmente en lo relativo a lo medioambiental. Es precisamente este el bloque temático que mayor mejora presenta, con indicadores que no superaban el nivel 2 en el primero de los planes que pasan a adquirir, salvo en un caso, máxima prioridad.

Mención aparte merece el análisis de la gobernanza. Se trata del bloque temático que presenta peores resultados en ambos planes, si bien cabe destacar que se consigue mejorar sustancialmente con respecto al primer plan. Probablemente, el propio contraste entre las dos metodologías adoptadas (entre las cuales se identifica una mejora sustancial en cuanto a la identificación y cuantificación de actores y los procesos de participación ciudadana) sea relevante en cuanto al resultado final en términos de gobernanza y, a su vez, un reflejo de la evolución que han tenido las herramientas de planificación urbana en términos participativos en la última década.

De forma general, la investigación ha detectado un especial déficit en dos tipos de acciones. En primer lugar, las que se refieren a acciones que superan los límites urbanos de la ciudad en las que se observa que, si bien hay un intento de coordinación con las administraciones de rango superior, ambos planes vienen a responder a las competencias propias de la municipalidad. En este sentido, las posibilidades de mejora son limitadas. Por otro lado, las relacionadas con el concepto de resiliencia que se recoge como uno de los bloques del modelo de análisis en base la norma ISO 37101. A este respecto, cuestiones como el crecimiento verde, la economía circular, la capacidad de adaptación al cambio climático y, especialmente, los indicadores que tienen que ver con la gobernanza deberán ser objetivos a tener en cuenta en futuras revisiones del plan vigente o dado el caso, en la redacción de uno nuevo.

En cuanto a la utilidad de la propia herramienta y la fiabilidad de los resultados obtenidos para la evaluación de otros proyectos y planes que tengan el desarrollo urbano sostenible integrado entre sus principios, habría que comenzar haciendo alusión al criterio utilizado para discernir si cada uno de los proyectos analizados contribuye a la consecución de un objetivo de los indicados por la herramienta. En este sentido, debe aclararse en primer lugar que, a falta de datos objetivos o indicadores que expresamente arrojen resultados sobre el mismo, la decisión depende exclusivamente de los técnicos que apliquen la herramienta (en este caso, los autores del artículo) quienes, en base al conocimiento de los contenidos del plan y de la descripción de cada una de las propuestas y acciones incluidas en el mismo, tratarán de discernir la persecución o no de cada uno de los objetivos RFSC con el mayor grado de objetividad posible, sin que ello sea garante de la ausencia de cierto sesgo en la aplicación. En casos extremos, la utilización de la herramienta RFSC como demostración del carácter integrado para potenciales promotores de proyectos y planes, podría conllevar la aplicación de un grado de subjetividad consciente a favor de ciertos resultados, lo que limita la aplicación del sistema con garantías.

En este sentido, se advierte que, de haber tratado de aplicar en un sentido similar la herramienta de evaluación del impacto que tiene cada una de las propuestas sobre el resto, también disponible en la plataforma RFSC, la discrecionalidad de la toma de decisiones habría sido similar o incluso mayor, dado que este proceso sería muy difícilmente abarcable para técnicos externos o investigadores que no hayan participado del proceso de puesta en carga del propio plan. No ocurre así, sin embargo, con la batería de indicadores que la herramienta pone a disposición del usuario, que sí cuentan con parámetros mensurables en base a datos objetivos. No obstante, esto vuelve a incidir en la mencionada dificultad de establecer indicadores cualitativos y la tendencia imperante a los indicadores cuantitativos como base de evaluación.

Por último, la disponibilidad de tiempo y espacio para la redacción de este trabajo ha limitado las posibilidades de atender a la aplicación de las distintas propuestas en cuanto a su implementación en el territorio o la distribución espacial en la ciudad, particularmente respecto a las características del tejido urbano y la población residente y usuaria de las distintas áreas. Así pues, el análisis de integralidad de las acciones previstas dentro de cada uno de los planes se ha realizado en términos absolutos, es decir, ha sido abordado

para el conjunto de la ciudad de Lucena. Este aspecto se advierte como futura línea de investigación que completaría las conclusiones hasta el momento obtenidas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AENOR (2016), *Norma ISO 37101 para la gestión sostenible de las comunidades*. En línea: <https://www.iso.org/standard/61885.html> (consulta: 10 de julio de 2017).
- AYUNTAMIENTO DE LUCENA (2002), *Plan Estratégico de Lucena*. En línea: <http://s409804199.mialojamiento.es/1er-plan-estrategico> (consulta: 10 de julio de 2017).
- AYUNTAMIENTO DE LUCENA (2015), *Segundo Plan Estratégico de Lucena. Agenda Estratégica Integrada de Desarrollo Urbano Sostenible (2015-2025)*. En línea: https://www.aytolucena.es/sites/default/files/segundo_plan_estrategico_de_lucena.pdf (consulta: 11 de julio de 2017).
- BARTON, J. R. (2006), "Sustentabilidad urbana como planificación estratégica". *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 32, núm. 96, págs. 27-46. DOI: <https://doi.org/10.4067/s0250-71612006000200003>.
- BELLET SANFELIU, C. y BELTRÃO SPOSITO, M. E. (2009), *Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*. Lleida: Universitat de Lleida.
- BELLET SANFELIU, C. y LLOP TORNÉ, J. M. (1999), *Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial*. Lleida: UNESCO, Ayuntamiento de Lleida, UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- BRUNDTLAND, G. H. et al. (1987), *Informe Brundtland. Our common future*. Oxford: Oxford University Press.
- CAMPOS SÁNCHEZ, F. S. y ABARCA ÁLVAREZ, F. J. (2013), "Emplazamiento y localización en el origen y desarrollo de la forma urbana de las Ciudades Medias andaluzas de interior", *Cuadernos Geográficos*, núm. 52, págs. 288-317.
- CANO GARCÍA, G. (2008), "Clasificaciones urbanas en Andalucía: Las ciudades medias", *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 27, págs. 183-238.
- CARAVACA, I., GONZÁLEZ, G., MÉNDEZ, R. y SILVA, R. (2002), *Innovación Y Territorio, Análisis Comparado De Sistemas Productivos Locales En Andalucía*. Sevilla: Consejería de Economía y Hacienda.
- CHRISTALLER, W. (1993), *Die zentralen Orte in Süddeutschland* (Central Places in Southern Germany). Traducido por J. FISCHER. New Jersey: Prentice-Hall.
- COMISIÓN EUROPEA (2000), Urban II. En línea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ag24209> (consulta: 27 de marzo de 2018).
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS (1992), *Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Agenda 21*. En línea: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21> (consulta: 10 de julio de 2017).
- CONFERENCIA EUROPEA SOBRE CIUDADES SOSTENIBLES (1994), *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad «Carta de Aalborg»*.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2014), *Desarrollo Urbano Sostenible Integrado*. En línea: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf (consulta: 27 de noviembre de 2017).
- DE GREGORIO HURTADO, S. (2010), "El desarrollo de las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España", *Ciudades*, núm. 13, págs. 39-59. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.13.2010.39-59>.
- DEL ESPINO HIDALGO, B. (2015), *Sostenibilidad en centros históricos andaluces. Las ciudades medias del centro de Andalucía*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla. En línea: <http://hdl.handle.net/11441/31236> (consulta: 11 de julio de 2017).
- DEL ESPINO HIDALGO, B. (2016), "Patrimonio, planeamiento y participación: el papel de la ciudadanía en la protección patrimonial local", *Revista PH*, núm. 90, págs. 222-224.
- DEL ESPINO HIDALGO, B. (2017), "Las ciudades medias del centro de Andalucía. Aproximación a un fenómeno territorial y urbano", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 108, págs. 165-191.
- ELKINGTON, J. (1994), "Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development". *California management review*, vol. 36, núm. 2, págs. 90-100.
- ENCUENTRO DE MINISTROS SOBRE DESARROLLO URBANO Y COHESIÓN TERRITORIAL (2007), *Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. En línea: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0506083.pdf> (consulta: 10 de julio de 2017).
- FERIA TORIBIO, J. M. (1984), "El sistema urbano andaluz: cuestiones metodológicas y problemas de información", *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 3, págs. 125-144.
- GALINDO, J., "Indicadores urbanos (I): la dimensión cualitativa", *La Ciudad Viva*, 13 de octubre de 2010. En línea: <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=7204> (consulta: 10 de julio de 2014).
- J. A. F., "Un nuevo plan estratégico trazará las líneas del futuro económico local", *Diario Córdoba*, 19 de diciembre de 2014. En línea: http://www.diariocordoba.com/noticias/lucena/nuevo-plan-estrategico-trazara-lineas-futuro-economico-local_927852.html (consulta: 27 de noviembre de 2017).

- HIRSCHMAN, A. O. (1958), *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press. DOI: <https://doi.org/10.1177/000271625932500118>.
- HUETE GARCÍA, M. A., MERINERO RODRÍGUEZ, R., MUÑOZ MORENO, R. (2014), "Políticas de regeneración urbana en España: Propuesta de análisis para su adecuación al Modelo Europeo de Desarrollo Urbano Integral". *Metodología de encuestas*, núm. 16, págs. 45-66. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i9.10085>.
- HUETE GARCÍA, M. A., MERINERO RODRÍGUEZ, R., MUÑOZ MORENO, R. (2015), "Los sistemas locales de bienestar. Un análisis desde las políticas de regeneración urbana", *Revista de estudios políticos*, núm. 169, págs. 201-233. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.169.07>.
- HUETE GARCÍA, M. Á., MERINERO RODRÍGUEZ, R. y MUÑOZ MORENO, R. (2017), "El modelo de desarrollo sostenible integrado (DUSI). Análisis de la iniciativa urbana en España 2007-2013", en *I Jornadas de Periferias Urbanas*. Sevilla: Universidad de Sevilla. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, págs. 319-332.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006), "Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía". *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 250, de 29 de diciembre de 2006, págs. 14-15.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1994), *Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*.
- LLOP TORNÉ, J. M. y HOEFLICH DE DUQUE, S. (2010), *Ciudades intermedias*. Barcelona: Secretariado de la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1994), "La agrociedad andaluza: caracterización, estructura y problemática", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 3, págs. 59-92.
- LÖSCH, A. (1940), *The Spatial Organization of the Economy*. Londres: Encyclopædia Britannica.
- MARTÍN MESA, A. y MERINERO RODRÍGUEZ, R. (2010), *Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos*. Córdoba: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación y Justicia.
- MERINERO RODRÍGUEZ, R. y LARA DE VICENTE, F. (2010), *Las Ciudades Medias del interior de Andalucía. Caracterización y retos para el desarrollo turístico en un nuevo entorno*. Córdoba: Aecit.
- MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE (2017), *Charte ÉcoQuartier*. En línea: http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/mise_en_page-25-01-charte_eq_2017.pdf (consulta: 10 de julio de 2017).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2016), *Resolución de 29 de septiembre de 2016, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se conceden ayudas de la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el Programa Operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020, convocadas por Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre*.
- NAVAS-CARRILLO, D. (2016), *Innovación en la construcción de vivienda social en la primera periferia en las ciudades medias de Andalucía. El caso de Sanlúcar de Barrameda*. Trabajo Fin de Máster, Universidad de Sevilla. En línea: <http://hdl.handle.net/11441/53802> (consulta: 10 de julio de 2017).
- NAVAS-CARRILLO, D., ROSA-JIMÉNEZ, C. y PÉREZ CANO, M. T. (2016), "Between Historic Sites and New Tourist Destinations: The Development of the First Periphery in Medium-Sized Andalusian Coastal Cities (1950-1980)", *Athens Journal of Tourism*, vol. 3, núm. 4, págs. 287-318.
- ORDEN HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-ONU (2015), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. En línea: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consulta: 10 de julio de 2017).
- PERROUX, F. (1955), "Note sur la notion de poles croissance", *Économic Appliquée*, núm. 8, págs. 307-320.
- PLOTNICOV, L. (1994), "El atractivo de las ciudades medias", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 9, núm. 2, págs. 283-301. DOI: <https://doi.org/10.24201/edu.v9i2.908>.
- RFSC (2016), *RFSC Newsletter. First issue*. En línea: <http://us13.campaign-archive2.com/?u=ff81151cb19b1864f66ec38d2&id=94b76e0143> (consulta: 10 de julio de 2017).
- RIU (2013), *Iniciativas Urbanas*. En línea: <http://www.rediniciativasurbanas.es/que-es-la-riu/fondos-europeos-y-desarrollo-urbano/periodo-2007-2013/iniciativas-urbanas/> (consulta: 24 de julio de 2015).
- RIU (2015), *Orientaciones para la definición de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado en el periodo 2014-2020*. En línea: http://www.rediniciativasurbanas.es/RIU/LANG_CASTELLANO/grupos_trabajo/grupo_estrategias_dusi/ (consulta: 24 de julio de 2015).
- SUBIRATS, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- UNIÓN EUROPEA (2001), *Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward*. En línea: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf (consulta: 10 de julio de 2017).
- VILAGRASA, J. (2000), *Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes*. En línea: <http://www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm> (consulta: 10 de julio de 2017).

Recibido: 18-06-2018
Aceptado: 18-06-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10542
Sección: RECENSIONES



Jaime FERRI DURÁ y Manuel BARROSO SEVILLANO (coords.).
Ciudadanía y servicios públicos locales: Un estudio en las comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León. Madrid: INAP, 2017, 215 págs.

Jaime FERRI DURÁ & Manuel BARROSO SEVILLANO (Coords.).
Ciudadanía y servicios públicos locales: Un estudio en las comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León. Madrid: INAP, 2017, 215 pp.

Mirian Keidel Fernández
Universidad Complutense de Madrid
mkeidel@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Ciencias Políticas en 2017 y Máster en política Internacional: Estudios de Área y sector en 2018 por la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de Investigación se centran en los cambios en actitudes políticas de la sociedad, la organización del poder político-económico y la transformación del Estado y la construcción democrática.

RESUMEN

El presente monográfico es el resultado de la coordinación por parte de Jaime Ferri Durá y Manuel Barroso de una investigación sobre la prestación de servicios públicos locales, en la que participan Juan C. Cuevas Lanchares, Eduardo Gutiérrez Díaz, Eliseo López Sánchez, Francisco J. Loscos, Luis Pérez Rodríguez y en la que también colaboran Tomás Villasante, Manuel Tamayo y Ernesto Carrillo tras haber colaborado en un Curso de verano de la UCM impartido en San Lorenzo de El Escorial en julio de 2016.

PALABRAS CLAVE

Prestación de servicios públicos.

ABSTRACT

The present monographic is the result of the coordination of Jaime Ferri Durá and Manuel Barroso regarding the investigation concerning provisions of local public services. In addition, Juan C. Cuevas Lanchares, Eduardo Gutiérrez Díaz, Eliseo López Sánchez, Francisco J. Loscos, Luis Pérez Rodríguez as well as Tomás Villasante, Manuel Tamayo and Ernesto Carrillo after collaborating in the summer course of the UCM in San Lorenzo July 2016.

KEYWORDS

Public service delivery.

Esta investigación nace de la preocupación por la entonces recién aprobada Ley 27/2013, de 27 de diciembre 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por lo que se estudian los servicios públicos que las entidades locales de las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León prestan en sus territorios y a sus poblaciones. En particular se analizan los servicios específicos que se prestan, cómo se prestan y el coste que tienen de acuerdo con muestras representativas estructuradas por número de habitantes en ambas comunidades. Dicha investigación es de especial interés porque a través de un minucioso análisis del actual modelo territorial de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Madrid y de la mencionada Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se vienen a desmontar algunos de los argumentos que defendía dicha norma. Así, el libro constituye una fuerte crítica a la pretendida reforma territorial llevada a cabo por aquel Gobierno.

Por otra parte, la investigación pretende aportar al área de la Ciencia Política y de la Administración un mejor conocimiento empírico sobre los actuales gobiernos y administraciones locales españolas, avanzando en el conocimiento de los servicios que debería prestar cada Ayuntamiento según sus capacidades.

Desde el punto de vista metodológico, cabe destacar la enorme labor de recopilar tanto datos cuantitativos como cualitativos. Para abordar de la forma más completa la información se estableció un cuestionario con tres grandes bloques de información¹. La aplicación de este cuestionario a los sujetos de estudio se desarrolló de forma on-line, enviando el cuestionario tanto a responsables políticos (alcaldes o presidentes de diputación), como a funcionariales de todos los municipios que componen el universo, con el fin de analizar la dispersión en la distribución, así como la capacidad explicativa de las variables independientes, según el tamaño de la población y el tipo de puesto que ocupa el encuestado. Para el envío del cuestionario se realizó un muestreo de los municipios tanto de la Comunidad de Madrid como de la de Castilla y León.

Por otra parte, se organizó un grupo de discusión, con representantes de diferentes ayuntamientos de la Comunidad de Madrid para obtener de forma más cualitativa datos de interés, permitiendo completar la fuente cuantitativa. El grupo de discusión estuvo monitorizado por los profesores Jaime Ferri, y Luis Pérez.

Los datos de las fuentes cuantitativas de la encuesta fueron explotados mediante un análisis de estadística descriptiva y los datos cualitativos del grupo de discusión fueron explotando con una análisis de discurso y contenido y el contraste de las narraciones de los distintos participantes ante los temas que iban introduciendo los monitores del grupo. Por último, en la tercera parte del libro se aportaron también conocimientos obtenidos en el Curso de verano de la UCM².

Como se puede observar, los datos que se aportan en este informe son suficientemente explicativos y tiene validez para los municipios contemplados en la investigación.

En cuanto a la estructura del libro, el libro está compuesto por tres partes, en la primera parte del libro se realiza una aproximación al objeto de estudio, se plantean los objetivos las hipótesis del trabajo y la metodología que se ha seguido en la investigación.

En esta primera parte se analiza el antiguo modelo de reparto de competencias y la posterior la Ley 27/2013 desde el marco jurídico, estableciendo lo que significa dicha ley y las implicaciones que tiene su aplicación.

El argumento por el cual se aprobó la Ley 27/2013 se basa en la complejidad del antiguo modelo de administración territorial en lo que se refería a las entidades locales y que ello generaba, al menos, dos consecuencias indeseables:

Por un lado, este modelo dispersaba la responsabilidad de los gobiernos locales en el ejercicio de sus funciones y consolidaba una fusión respecto al ámbito competencial de la administración lo que tenía como consecuencia un cierto desconocimiento del ciudadano en torno a la administración responsable de cada servicio público. Por otra parte, generaba repercusiones negativas en las haciendas locales. Por lo que la citada ley tiene como objetivo asegurar que la administración local no vuelva a desempeñar funciones correspondientes a competencias que estén atribuidas por la ley y para las que no cuenten con un adecuado respaldo

¹ (a) *Qué servicios prestan las entidades locales* en el ámbito de competencias establecidas por la Ley 27/2013.

(b) Cómo se prestan, con la pretensión de identificar tanto los mecanismos de coordinación, cooperación o asociación como la forma de gestión de los servicios locales.

(c) Cuál es su coste o volumen de recursos destinados a la financiación del servicio el presupuesto correspondiente al año 2013.

² *Ciudadanía y servicios públicos en los nuevos ayuntamientos*, curso de verano de la Universidad Complutense que se desarrolló del 11 al 15 de julio de 2016 en San Lorenzo de El Escorial. Esta iniciativa dio lugar a la continuidad de la temática de la investigación ya realizada, quiso acercar las diferentes visiones de académicos/as, representantes políticos, técnicos de la administración de la ciudadanía en general.

presupuestario. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, como indican los autores Juan C. Cuevas *et. al.* (2017) uno de los objetivos clave que persigue la reforma de la administración local consiste en el fomento de la iniciativa económica privada.

Por otra parte, no parece que la deuda pública local tenga suficiente peso para justificar la reforma de este nivel territorial de Administración, sino que este indicador apuntaría hacia la revisión de la organización institucional y del marco competencial de las Comunidades Autónomas y fundamentalmente, de la Administración General del Estado.

Una vez analizadas las implicaciones que tiene la nueva Ley 27/2013 en la segunda parte del libro, se estudian los ingresos de las Administraciones Locales y sus necesidades de gasto en contexto con la crisis económico financiera en España. En lo referente a las modalidades de gestión de los servicios públicos prestados en las entidades locales de ambas comunidades autónomas se concluye que existen pocas diferencias entre los ayuntamientos de Castilla y León y de la Comunidad de Madrid. Las diferencias de ciertos servicios, como agua y transporte urbano se deben a características sociodemográficas, pero son puntuales y poco significativas.

Otra diferencia destacable en la investigación, es que en la comunidad de Madrid los ayuntamientos suelen asumir más prestaciones de servicios, en comparación con los ayuntamientos de Castilla y León, donde los niveles de no prestación de ciertos servicios es elevada. Según los investigadores esto se debe al tamaño del municipio.

Siendo ésta la principal consecuencia de esta variable independiente y el principal hallazgo de la investigación: «el tamaño condiciona que se asuma un servicio o no, pero no condiciona que se gestione de una forma u otra.»

Por otro lado, en lo referente a la reforma del sistema financiero municipal, los autores destacan que la evolución del gasto público municipal en el periodo 2005-2013 muestra un comportamiento cíclico caracterizado por una elevada elasticidad, que se manifiesta especialmente en los gastos de personal y en los de inversión municipal. Desde el punto de vista de la clasificación funcional, las políticas de gasto con mayor elasticidad son las de vivienda y urbanismo, educación, servicios sociales y sanidad que confirman su naturaleza de «bienes superiores».

En lo referido al sistema de financiación de los municipios españoles los investigadores afirman que este descansa fundamentalmente sobre la recaudación de sus tributos propios y las transferencias recibidas del Estado, de manera incondicionada, en concepto de participación en los ingresos tributarios del Estado y, para los municipios de mayor tamaño, la cesión de un porcentaje de la recaudación de los principales tributos. La evolución del sistema de financiación municipal durante el periodo de análisis ha puesto de manifiesto una gran heterogeneidad en su grado de respuesta a la crisis económica, por lo que los investigadores apunta a una necesaria revisión para mejorar su eficiencia en el cumplimiento de los principios constitucionales de suficiencia y autonomía, y para desarrollar mecanismos efectivos de nivelación que articulen su contribución al logro de los objetivos de equidad y solidaridad.

Desde un punto de vista fundamentalmente normativo, tomando como pretexto el control del gasto público local con el fin de atenuar una vinculación entre ambos niveles de Administración se considera que se produce una reordenación territorial del poder, que se desarrolla una reafirmación del poder del Estado frente a las comunidades autónomas.

Por último en esta segunda parte del libro, en cuanto a las relaciones intergubernamentales, en la Comunidad de Madrid se pueden observar conflictos de competencia, pues en el caso de que las entidades no ejerzan las competencias o no presten los servicios a los que por ley estén obligadas, cuando su financiación esté legalmente garantizada y dicho incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid, esta podrá subrogarse en su ejecución. En el caso de las entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, se puede comprobar que, en la medida que aumenta el nivel de población, para la prestación de servicios públicos municipales, la relación entre tamaño poblacional y prestación de servicios se pierde, y los servicios los prestan los ayuntamientos aunque no se corresponda su población con la estipulada, para prestarlos, con fijada ley.

En lo que respecta a los servicios públicos prestados en los municipios en función de la delegación de la ejecución de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no existe una sistemática en la delegación de la ejecución de esas competencias o no existe esa delegación y se prestan esos servicios en función de lo que las juntas de gobierno Municipal de cada municipio hayan ido desarrollando a lo largo del tiempo y por tanto, no teniendo nada que ver con las poblaciones comprendidas entre 5.000 y 20.000 habitantes.

Por último me gustaría destacar la importancia de la tercera parte del libro, en la cual se plantea formulas alternativas de planificación del territorio y los servicios públicos de forma más integral y participativa, analizando las diferentes experiencias de otros países. Desde distintos enfoques se contribuye a un debate sobre una gestión integral de los servicios públicos, con democracias de iniciativas, que incluyen los presupuestos participativos, pero que van más allá con otras formas que les dan un mayor alcance. Se presentan algunas escaleras y esquemas de varios circuitos para la toma de decisiones, planificación y seguimiento de los procesos, lo que permite presentar un sistema integral para la gestión de los municipios del cambio.

En este último apartado también se apunta a que tanto los cambios señalados, como sus impactos y los instrumentos político-institucionales abordados son de carácter estratégico, afectan al menos a los Gobiernos de las ciudades de los sistemas democráticos y forman parte de tendencias de larga duración.

Ante estas conclusiones los autores terminan destacando la importancia de una propuesta de gestión pública que tome como punto de partida los valores públicos, siendo el ideal del interés público su objetivo final. En últimas instancias buscan una gobernanza urbana éxitos en la promoción de los valores públicos y en el interés de la ciudad o, al menos, en la que el mercado y el Estado cometan menos fallos posibles.

A pesar de la dificultad de la investigación, dada la peculiaridad de las dos Comunidades autónomas analizadas y la complejidad de la planificación territorial administrativa, el análisis y las posteriores conclusiones se presentan de forma muy clara, facilitando la comprensión al lector.

Recibido: 14-09-2018
Aceptado: 14-09-2018
DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10571
Sección: RECENSIONES



Luis MORENO y Raúl JIMÉNEZ, *Democracias Robotizadas. Escenarios Futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Madrid, Catarata, 2018. 158 páginas

Luis MORENO & Raúl JIMÉNEZ, *Democracias Robotizadas. Escenarios Futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, Madrid, Catarata, 2018. 158 pp.

Carles Ramió Matas
Universitat Pompeu Fabra
carles.ramio@upf.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.

RESUMEN

Recensión del libro *Luis Moreno y Raúl Jiménez, Democracias Robotizadas. Escenarios Futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, por Carles Ramió.

ABSTRACT

Review of the book *Luis Moreno y Raúl Jiménez, Democracias Robotizadas. Escenarios Futuros en Estados Unidos y la Unión Europea*, by Carles Ramió.

Lo mejor de este libro de Luis Moreno y Raúl Jiménez es que da que pensar. En mi caso me ha dado que pensar tanto que me he preguntado al final se su lectura ¿puede la inteligencia artificial secuestrar a la democracia? Estas reflexiones no son del libro, pero las ha incentivado este libro. En este sentido hago una recensión muy personal ya que sinceramente nunca he sabido hacer recensiones. Lo que hay que hacer es leerse el libro y lo que le corresponde al comentador es intentar incentivar la lectura del mismo. En eso estamos.

La aplicación de la inteligencia artificial va a transformar la gestión pública pero también afectará a la política y puede alterar las ideas que ahora asociamos a la democracia. Analicemos, por ejemplo, la noticia que apareció en los medios en 2017 sobre la implantación en Dubái de la inteligencia artificial: El verdadero gobernador de Dubái es un programa. Dubái ha creado recientemente una plataforma que combina *big data* con inteligencia artificial, para poner ese programa informático al servicio tanto de los gobernantes como de los ciudadanos. Se trata del verdadero gobernador de su ciudad. Además, la plataforma que aúna toda esa información (en forma de *open data*, o sea, disponible para todos los actores implicados en la vida de la ciudad), llamada *Smart Decision Making Platform*, ha sido también puesta al servicio de los ciudadanos: Un empresario que se plantea abrir un nuevo local en la ciudad y no sabe dónde. Una familia a la que se le ha quedado pequeña la casa y busca un nuevo lugar para sus planes vitales. Cualquiera puede acudir

a esta plataforma inteligente, plantearle sus preferencias, y obtendrá una respuesta. Dubái tiene como guía la felicidad de los ciudadanos, y para ello ha adoptado varias tecnologías. Entre ellas, ha engarzado la tecnología móvil en la misma gestión pública. Es lo que llaman *m-Government*. Tiene una aplicación llamada Smart Majlis. Majlis es el nombre de las asambleas en las que la comunidad decide qué hacer. Con la aplicación cualquier ciudadano puede sacar una foto de algún servicio que le gusta, enviársela al gobierno de la ciudad, y explicar las razones por las que cree que debería adoptarse. Los funcionarios tienen que responder en dos semanas. Si tras estudiarse se adopta el servicio, el ciudadano recibe una compensación. Desde que se gestiona la digitalización de la ciudad desde un punto de vista «holístico», este sistema ha permitido ahorrar cuatro dihrams (la moneda local) por cada dihram invertido en el desarrollo de este sistema. En total, en diez años Dubái (que tiene 17.000 empleados públicos), ha ahorrado el equivalente a casi 1.500 millones de euros.

Los elementos conceptuales e instrumentales a destacar de esta noticia tienen dos niveles, uno de gestión y otro político. Las ventajas técnicas sobre la dimensión de gestión se utilizan como una coartada para justificar sutil y subliminalmente lo que puede ser una perversidad política:

En la dimensión de gestión todo son ganancias tanto a nivel conceptual como a nivel instrumental: un sistema holístico, transparente, con rendición de cuentas, participativo y colaborativo, que aporta una gran eficacia en la gestión junto con una gran eficiencia mediante un espectacular ahorro para las arcas públicas. Todo absolutamente impecable. Es un buen ejemplo de como la inteligencia artificial puede contribuir a la mejora de la calidad institucional y a la mejora de la gestión de las administraciones públicas.

En la dimensión de la política implica la robotización de la misma: con la introducción de la inteligencia artificial se accede al argumento de una dimensión política tecnocrática, donde no gobiernan políticos sino la tecnología: El gobernador de Dubái es un programa. Además, se le imprime una lógica comunitaria, al ser un programa abierto (*open data*) y que, al facilitar y reclamar la colaboración ciudadana, está abierto a la inteligencia colectiva y le asignan el elemento simbólico tradicional de ser como una asamblea comunitaria. Desde un punto político este discurso tiene su enjundia ya que, en este caso, la inteligencia artificial es utilizada como un mecanismo para justificar, modernizar y blanquear un sistema político autocrático. Dubái, que realmente es una dictadura medieval, aparentemente se transforma en un sistema político tecnocrático y comunitario. Eso sí, inquietantemente parecido a *Un Mundo Feliz* de Huxley (1932). En este sentido, no sería nada extraño que las actuales dictaduras (por ejemplo, China) intentaran legitimarse mediante la inteligencia artificial como mecanismo para modernizar y consolidar sus modelos autocráticos. Por otro lado, algunas democracias débiles (por ejemplo, Rusia) podrían utilizar la inteligencia artificial como una excusa para imprimir una deriva más autoritaria.

Por tanto, hay que estar alerta en cómo se puede instrumentalizar de manera política la revolución de la inteligencia artificial. Esta posibilidad es alarmante si se tienen en cuenta tres elementos adicionales que actualmente ponen en riesgo a las democracias liberales de cara al futuro:

Por una parte, la constatación de una tecnificación de la política. Mair (2015) sostiene que la política ha perdido el control económico, que el sistema de partidos está en crisis ya que no puede ofrecer alternativas distintas a los ciudadanos. «Dicho brevemente, el mundo ya lo gobiernan los grandes monopolios (u oligopolios) tecnológicos, financieros o de distribución junto a la red de organismos y lobbies internacionales (BM, FMI, OCDE, etc.). Las ideas directrices de cómo gestionar la economía y los asuntos sociales son aplicados sin rechistar por los bancos centrales y los gobiernos» (Moreno y Jiménez, 2018: 148). Además, se han arrebatado competencias clave a la política y a los partidos al crearse agencias reguladoras independientes de carácter tecnocrático que son las que tienen más capacidad de incidencia sobre los ciudadanos (política monetaria, energética, financiera, etc.). Mair (2015) llega a argumentar que ya no existe en Europa una democracia popular y de masas, sino que existe una democracia formal, administrativa, inercial y constitucional (Ramió, 2017: 105). La revolución de la inteligencia artificial podría ser el argumento final para tecnificar de manera casi definitiva la política y la democracia.

Los países democráticos están experimentando una evidente deriva política de carácter populista. Timbro, un *think tank* sueco, ha diseñado un índice de populismo autoritario sumando los apoyos electorales de extrema derecha y de extrema izquierda en los países democráticos (Timbro, 2016): Hungría está a la cabeza con el 66 por ciento, pero le siguen Grecia con el 57, Polonia con el 46, Italia con el 34. El panorama es inquietante. No es descabellado pensar que las opciones populistas en el gobierno (Hungría es el ejemplo actual más inquietante) utilizaran la inteligencia artificial como mecanismo para blanquear y modernizar las derivas autoritarias de sus sistemas institucionales.

Los países con democracias débiles están en una situación de desconcierto ya que, por una parte, perciben como las democracias consolidadas (Europa y EE.UU) están en crisis y sus sistemas de gobierno son cada vez más caóticos, contradictorios, lentos e ineficientes en un mundo cada vez más rápido y competitivo. Por otra parte, perciben cómo hay sistemas autocráticos que están demostrando una enorme capacidad de adaptación a los retos tecnológicos y económicos (por ejemplo, China y los Emiratos Árabes) y sus gobiernos responden con eficacia y rapidez a las diversas encrucijadas. Con la excusa del discurso tecnológico estas democracias débiles podrían optar por seguir, por ejemplo, el modelo de Dubái.

En definitiva, hay que estar alerta a estos elementos o relatos que pueden intentar propiciar el uso la inteligencia artificial para poner en jaque a los actuales sistemas democráticos. Casi todos los autores consideran que estamos ante una revolución tecnológica que transformará de manera radical la economía, las relaciones laborales, las relaciones sociales, etc. Es obvio que también podrá transformar de una manera radical a la política. Este impacto sobre la política puede ser una democracia más profunda, más colaborativa y deliberativa que aproveche la tecnología mediante sistemas de participación directa que puedan capturar la inteligencia colectiva. Con un poder político mucho más transparente, con mayor rendición de cuentas y más sujeto al escrutinio experto de la ciudadanía, etc. Pero, cuidado, porque también podría tener una deriva totalmente contraria y poner en duda los valores y la esencia del sistema democrático.

Existe una relación causal evidente entre revolución tecnológica y cambio de paradigma político, una evidencia empírica si se analiza el impacto de la sociedad de la información durante los últimos diez años. En primer lugar, esta revolución tecnológica ha cambiado el modelo económico capitalista tradicional. La economía está dominada por la infoeconomía (economía de la sociedad de la información). Los motores de la economía, las empresas con más capital e influencia pertenecen a la infoeconomía. Son empresas que operan con lógicas de cuasimonopolios (Mason, 2016) y que con el argumento disruptivo no respetan las convenciones económicas y legales: operan sin competencia real, apenas tributan fiscalmente, no respetan las reglas laborales más esenciales y quebrantan el principio de privacidad y confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos (Keen, 2016). Es el regreso vanguardista del capitalismo salvaje. Moreno y Jiménez (2018: 151) hacen referencia a un modelo neofeudal en el que los nuevos señores feudales son los plutócratas (empresas y personas que acumulan la mayor parte del capital). Este cambio tecnológico y económico junto con el impacto de la globalización está manifestando un impacto brutal en las sociedades de los países más avanzados. El resultado es una mayor desigualdad social por la pérdida de empleos derivada de la implantación tecnológica, pero en especial, por una nueva organización laboral con una corona enorme de empleados inestables y con muy bajos salarios y un diminuto núcleo con empleados estables y bien retribuidos (Moreno y Jiménez, 2018; Mason, 2016). Y este núcleo se nutre en buena parte, hasta ahora, de los empleados públicos. Pero en el futuro esto ya no será así. Las sociedades occidentales están atemorizadas y crispadas y exigen respuestas al poder político (al sistema de partidos y a la democracia popular). Pero como argumenta Mair (2015) la política es impotente, no tiene capacidad de incidencia en la economía, no posee respuestas satisfactorias a los ciudadanos. Y los ciudadanos crispados optan por opciones políticas populistas y demagógicas que coquetean con una visión política de carácter autocrático. Este proceso es el resultado del impacto de la revolución tecnológica de la sociedad de la información. Y ahora se acerca una revolución tecnológica todavía más radical de la mano de la robótica y de la inteligencia artificial y que puede reproducir con total exactitud, pero de una manera mucho más radical, esta concatenación de impactos entre la tecnología, la economía, la sociedad, la política y el modelo político. Las empresas tecnológicas van a acumular todavía más poder, se van a perder muchos más puestos de trabajo que hasta ahora, los desequilibrios salariales pueden ser mucho más agudos. La sociedad va a estar todavía más temerosa, crispada e incluso histérica. La política convencional va a continuar sin tener ninguna respuesta. Y, finalmente, las opciones políticas demagógicas podrían utilizar como excusa y argumento la promoción de un gobierno tecnocrático y autocrático de la mano de la inteligencia artificial. Es alarmante constatar cómo se está produciendo una brecha generacional en la percepción de la democracia. Las personas mayores apoyan mayoritariamente al sistema democrático pero los jóvenes son mucho más receptivos a alternativas de corte autoritario (en EE.UU y en el Reino Unido) (Moreno y Jiménez, 2018; Castells, 2017). Por tanto, el binomio o alianza entre inteligencia artificial y sistema político autocrático no es en absoluto absurdo. La literatura en ciencia ficción desde Julio Verne ha adivinado algunas innovaciones tecnológicas y otras no. Pero hay una inquietante casi unanimidad en esta literatura: muestran un sistema político tecnocrático, eficiente, neutral, paternalista, etc. pero autocrático.

Por el momento ya tenemos algunos indicios de como la inteligencia artificial nos puede conducir, si no se pone atención, a un neofeudalismo (Moreno y Jiménez, 2018: 124-125): «¿Qué papel jugarán en las democracias robotizadas los expertos en inteligencia artificial? (...) El caso de Cambridge Analytica, destapado a principios de 2018, es revelador de las malas prácticas ejercidas por expertos especializados al servicio del poder (...) Esta empresa era un auténtico arsenal de armas en una guerra cultural dentro de la sociedad norteamericana auspiciada por la ultraderecha (...) Estamos, por ende, ante la génesis de un escenario de neofeudalismo en el que unos pocos podrían controlar los recursos de los nuevos siervos».

Pero la inteligencia artificial es también una gran oportunidad para resolver los problemas globales en el mundo. Los expertos consideran (Rodríguez, 2018: 247 y 248) que puede contribuir a conseguir el hambre cero aumentando la productividad en la agricultura; eliminar la pobreza (elaborando un mapa de pobreza y estableciendo análisis de datos de valor predictivo); establecer mejoras significativas en la sanidad y el bienestar gracias al análisis de enormes cantidades de datos sobre la asistencia sanitaria; mejorar la calidad de la educación gracias a nuevos sistemas de aprendizaje personalizado; igualdad de género detectando las desigualdades e impulsando el empleo equilibrado entre ambos sexos; agua limpia y eliminación de residuos; energía limpia y accesible; ciudades y comunidades sostenibles; consumo y producción responsables; mayor control de la pesca y de la caza ilegal; mengua muy significativa de la evasión fiscal; y disminución de la corrupción institucional. En este sentido, existe casi unanimidad en la literatura especializada en que la inteligencia artificial puede generar unos enormes beneficios sociales, económicos y de sostenibilidad a corto plazo y a nivel laboral también, pero a más largo plazo (menos horas de trabajo y renta universal mínima) (Schwad, 2016, Boden, 2017; Tamames, 2018; Rodríguez, 2018). Solucionar estos grandes retos mundiales puede ser una manera muy eficaz para lograr un mayor desarrollo y legitimidad de los sistemas democráticos. Bienestar social y democracia es un binomio que suele generar una retroalimentación mutuamente beneficiosa.

Vuelvo al libro de Moreno y Jiménez que he citado profusamente hasta ahora. Se trata de un ensayo y tengo que confesar que soy un fan del género de los ensayos, un estilo que valora mucho la academia anglosajona y que lentamente se va implantando en España. Soy de los convencidos que el conocimiento científico puede avanzar más por las carreteras de los ensayos que por las autopistas de los artículos académicos indexados y ubicados en los primeros cuartiles. El ensayo representa libertad, desinhibición, creatividad y, usualmente, una vocación de frontera entre distintas especialidades científicas. Los ensayos pueden ser la punta de lanza para abrir nuevos caminos científicos y, por si fuera poco, suelen tener una vocación divulgativa que permite un acceso más democrático y multidisciplinar. Un buen ensayo siempre es una aportación de madurez académica e intelectual. El autor o autores de un ensayo suelen ser reconocidos especialistas en una materia que tienen la capacidad y la osadía de concatenarla con otros enfoques disciplinarios o por, por ejemplo, con novedades como la tecnología que puede transformar nuestras realidades. Todos estos ingredientes están presentes en este libro con el añadido que se trata de un osado y original debate entre un sociólogo/politólogo con un cosmólogo/astrofísico. Se trata de mirar a las estrellas del futuro con los pies en la sociedad y en el sistema institucional para analizar el impacto de la robótica en la política y en la sociedad del bienestar sea ésta continental (Estado del Bienestar) o americana (el supuesto mercado del bienestar). Los títulos de los apartados son muy sugerentes, a modo de ejemplo: *un mundo de algoritmos* (en los próximos años los especialistas en gestión pública vamos a tener que debatir sobre los algoritmos que van a conformar la inteligencia de las políticas y de los servicios públicos), *capitalismo de casino, consumismo conspicuo, asalariados pobres y ciudadanos precarios, señores y plebeyos de nuevo cuño, la gobernanza privada de la cosa pública* (otro gran tema de la gestión pública), *convivencia entre robots y humanos*, etc. El autor que forma parte de nuestra tribu académica es Luis Moreno, sociólogo y politólogo especializado en el Estado de Bienestar que es el académico español más citado a nivel internacional en ciencias sociales (hoy 13.200 citas en el Google Scholar). Se trata sencillamente de un lujo académico nacional que, para los que le conocemos, tiene siempre una actitud amable, cercana y modesta solo al alcance de los grandes científicos. Para finalizar me da la impresión que no sería una reseña completa si no incluyera alguna crítica. En este caso no se trata de críticas específicas a la obra que se presenta sino de debilidades vinculadas al género del ensayo. Son la cruz de este género: reiteraciones argumentales, la tendencia de arrimar el ascua a la sardina académica que cada uno cocina (Estado del Bienestar en el caso de Luis Moreno), dejar cabos sueltos con argumentos esquematizados pero pendientes de colorear, etc. Bienvenidos sean estas debilidades si introducen a los profanos en la materia y alientan a los investigadores más formales a abrir nuevos espacios de investigación. Para mí un ensayista es como Santa Teresa, funda un convento de nueva planta para que los monjes o monjas siembren nuevos huertos intelectuales.

BIBLIOGRAFÍA

- BODEN, M. (2017): *Inteligencia Artificial*. Madrid: Taurus.
- CASTELLS, M. (2017): *Ruptura: la Crisis de la Democracia Liberal*. Madrid: Alianza.
- HUXLEY, A. (1932): *Un Mundo Feliz*. Edición más actual en español, 2013 (Jesús Isaías Gómez López). Madrid: Cátedra.
- KEEN, A. (2016): *Internet no es la respuesta*. Barcelona: Catedral.
- MAIR, P. (2015): *Gobernando el Vacío. La banalización de la Democracia Actual*. Madrid: Alianza Editorial.
- MASON, P. (2016): *Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro*. Barcelona: Paidós.
- RAMIÓ, C. (2017): *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2050). Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación*. Madrid: Tecnos.
- RODRÍGUEZ, P. (2018): *Inteligencia Artificial. Cómo Cambiará el Mundo (y tu Vida)*. Barcelona: Deusto.
- SCHWAD, K. (2016): *La Cuarta Revolución Industrial*. Barcelona: Debate.
- TAMAMES, R. (2018): *¿Qué Robot se ha Llevado mi Queso?* Barcelona: Alienta Editorial.
- TIMBRO (2016): *Timbro Authoritarian Populism Index 2016*. En línea: <http://timbro.se/en/rapporter/timbro-authoritarian-populism-index-2016-0>.



Autores

Authors

MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA (COORDINADORA)

Doctora en Ciencia Política y de la Administración (Mención Europea) por la Universidad de Santiago de Compostela (2009). Es profesora e investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Su investigación se enmarca en el análisis de las políticas públicas y la modernización de las administraciones, con especial atención al ámbito urbano.

ISMAEL BLANCO

Profesor Agregado de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP-UAB). Investigador postdoctoral y profesor visitante en la De Monfort University (Leicester, Reino Unido) y en la Universidad Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, Brasil). Publicaciones más recientes: DAVIES, J. and BLANCO, I. (2017). "Austerity Urbanism: Patterns of Neoliberalisation and Resistance in Six Cities of Spain and the UK". *Environment and Planning A*, 44 (11): 2.687–2.704. CRUZ, H., MARTÍNEZ, R., BLANCO, I. (2017). "Crisis, urban segregation and social innovation in Catalonia". *Partecipazione e Conflitto*, 10 (1): 221-245. BLANCO, I. and LEÓN, M. (2016) "Social innovation, reciprocity and contentious politics: facing the socio-urban crisis in Ciutat Meridiana, Barcelona". *Urban Studies*, 54 (9): 2.172–2.188.

RICARD GOMÀ

Profesor Titular de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona. Director del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona. Máster en Políticas Públicas, University of Strathclyde (Glasgow, Reino Unido). Profesor visitante en las universidades de Warwick y Bath (Reino Unido). Publicaciones más recientes: BLANCO, I. GOMÀ, R. (2016). *El municipalisme del bé comú*. Barcelona: Icària. GOMÀ, R. ROSETTI, N. (2016). "Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 64: 53-78. GOMÀ, R. SUBIRATS, J. (2017). *Canvi d'època i polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Crític. BLANCO, I. GOMÀ, R. (2017). "Construyendo el municipalismo del bien común", en OLMEDO, P. ENDARA, G. *Alternativas urbanas y sujetos de transformación*. Quito: Fundación F.Ebert.

JOAN SUBIRATS

Catedrático de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP-UAB). Titular de la Cátedra Príncipe de Asturias en la Universidad de Georgetown (Washington, EEUU). Profesor visitante en la Universidad de Roma-La Sapienza, University of California-Berkeley, New York University, Universidad Nacional de México y Universidad de Buenos Aires. Publicaciones más recientes: RENDUELES, C. SUBIRATS, J. (2016). *Los (bienes) Comunes*. Barcelona: Icària. SUBIRATS, J. (2016). *El poder de lo próximo*. Madrid: La Catarata. PARÉS, M. OSPINA, S. SUBIRATS, J. *Social innovation and democratic leadership*. Londres: Edward Elgar.

ADELA ROMERO TARÍN

Profesora en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante. Master en Gestión Pública y Entidades Territoriales (2008), cursos de especialización en Gestión administrativa de las ciudades y cursos de especialización en políticas culturales en la UOC (2010). Ponente en congresos y seminarios nacionales e internacionales. Publicaciones en revistas, capítulos de libro y coordinación de revistas. Especialista en temas de Gobierno Local, Políticas Públicas Urbanas, Gobernanza Urbana.

PILAR LLORET GUAL

Estudiante de doctorado en desarrollo local y cooperación internacional en el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Valencia. Máster en Técnicas de Gestión del Medio ambiente y Territorio de la Universidad de Valencia. Licenciada en Ciencias Ambientales por la Universidad de Valencia. Ejerce como profesional autónoma presentando servicios de asistencia técnica de medio ambiente y procesos participativos.

JOAQUIN FARINÓS DASÍ

Doctor en Geografía por la Universitat de València-Estudi General, Catedrático de Análisis Geográfico Regional del Departamento de Geografía y miembro fundador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la citada universidad. Su labor investigadora y docente se vincula a la planificación y gobernanza territoriales y la geografía política regional. Miembro fundador de la red iberoamericana RIDOT y miembro del comité científico de REDETEG, miembro de la Junta de FUNDICOT y actual director de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana.

MARIONA TOMÀS

Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona, sus líneas de investigación son la gobernanza metropolitana y las políticas urbanas. Recibió la Medalla Académica de Oro de la Gobernadora General de Canadá y el premio del Instituto Nacional de Investigación Científica de Quebec (INRS) por su doctorado en Estudios urbanos (2007). Ha sido investigadora en el INRS y postdoctoranda en la Universidad de Montreal.

PEDRO LIMÓN LÓPEZ

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (2015), donde ha desarrollado su investigación desde 2009 vinculado especialmente al Departamento de Ciencia Política y de la Administración III (Teorías y Formas Políticas y Geografía Humana). Ha trabajado en el área de Geografía Política relacionada con procesos urbanos globales en barrios de Madrid y Barcelona.

ÁNGELA MATESANZ PARELLADA

Doctora Arquitecta por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (ETSAM) de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) en 2017, con Políticas urbanas y vulnerabilidad, y Máster en Planeamiento Urbano y Territorial (DUyOT-UPM) en 2011. Desde 2005 ha participado en múltiples investigaciones sobre Vulnerabilidad urbana y Regeneración y Rehabilitación urbanas tanto con la UPM como con otras universidades.

AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA

Doctor arquitecto, delegado del rector de la UPM en materia de «Urbanismo, Sostenibilidad y Movilidad Intercampus» y director del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad. Ha dirigido trabajos dirigidos a la detección de Barrios Vulnerables en 1991, 2001 y 2011, incluidos en el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana, así como proyectos sobre rehabilitación y regeneración urbana.

ROCÍO MUÑOZ MORENO

Doctora por la Universidad Pablo de Olavide. Profesora en el departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales e investigadora en el departamento de Sociología. Miembro del grupo de investigación SEJ-606 sobre Gobernanza Urbana y Metropolitana (GUM-Z).

M.ª ÁNGELES HUETE GARCÍA

Es profesora e investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Responsable del Grupo de Investigación en Gobernanza Urbana y Metropolitana (GUM-Z) (Sej-606). Es doctora en Sociología (Mención Europea) por la Universidad Pablo de Olavide (2008). Su investigación se centra en el análisis de políticas públicas y gobernanza, con especial atención al ámbito urbano.

VALLE CASADO MAESTRE

Es titulada en Derecho por la Universidad de Córdoba, Máster en Sociedad, Administración y Política por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Actualmente colabora con el Departamento de Sociología de esta universidad investigando sobre política urbana europea y desarrollo de la capacidad institucional.

RAFAEL MERINERO RODRÍGUEZ

Es profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla donde imparte las asignaturas de Sociología Política y Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. Es Doctor (con Mención Europea) por la Universidad de Sevilla y su línea de investigación se centra en el estudio de la gobernanza como marco fundamental para las políticas públicas.

BLANCA DEL ESPINO HIDALGO

Departamento de Historia, Teoría y Composición Arquitectónicas. Acreditada Profesor Ayudante Doctor. Doctora en Arquitectura, Máster en Ciudad y Arquitectura Sostenibles, Máster en Arquitectura y Patrimonio Histórico y Arquitecta por la Universidad de Sevilla. Actualmente, disfruta un Contrato Postdoctoral de Perfeccionamiento en el Extranjero de Plan Propio de Investigación de la Universidad de Sevilla en Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano (Italia). Es miembro del grupo PAIDI Patrimonio y Desarrollo Urbano Patrimonial en Andalucía (HUM 700). Sus investigaciones abordan, desde una perspectiva interdisciplinar, la sostenibilidad del patrimonio urbano, incluyendo el desarrollo de indicadores, cartografía, paisaje, turismo y participación ciudadana.

DANIEL NAVAS CARRILLO

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Contratado Predoctoral, Arquitecto por la Universidad de Málaga, Máster en Innovación en Arquitectura y Máster en Arquitectura y Patrimonio Histórico por la Universidad de Sevilla. Miembro del grupo PAIDI Patrimonio y Desarrollo Urbano Patrimonial en Andalucía (HUM 700) y del Instituto Universitario de Arquitectura y Ciencias de la Construcción. Su línea principal de investigación se centra en el reconocimiento, protección y conservación de barriadas residenciales construidas en la segunda mitad del siglo XX en ciudades de escala intermedia.

MIRIAN KEIDEL FERNÁNDEZ

Graduada en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense y estudiante de Máster en Política Internacional Estudios de Área y Sector.

CARLES RAMIÓ

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.