

La iniciativa comunitaria europea “Urban” y sus efectos en España.

José Manuel Rodríguez Álvarez (UAM/ MAP).

Resumen.

Esta ponencia presenta la iniciativa Comunitaria URBAN y sus efectos en España, el país que ha presentado más proyectos en el marco de la misma. La ponencia destaca la importancia de los proyectos URBAN para impulsar políticas locales activas integradas y participativas, que han coadyuvado a la modernización de la Administración local española.

Nota biográfica.

José Manuel Rodríguez Álvarez es Profesor Asociado de Ciencia Política y de la Administración en la UAM y Subdirector General de Relaciones Institucionales y Cooperación Local en el MAP. Es Doctor en Ciencias Políticas y Licenciado en Derecho. Asimismo desempeña en la actualidad la Vicepresidencia del Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo de Europa, y es miembro del Buró del Grupo de Trabajo sobre Políticas Urbanas de la OCDE.

Palabras clave.

Políticas urbanas, integración de políticas sectoriales, regeneración urbana, participación, gestión local.

1. Introducción. Breve referencia al escenario urbano europeo.-

Las ciudades europeas son objeto de análisis contradictorios que enfrentan a dos grandes mitos. Por una parte, se pronostica el final de las ciudades, el triunfo de redes que disuelven el tiempo y el espacio y el advenimiento de las megápolis globales, de forma que, con excepción de algunas regiones urbanas, las ciudades europeas serían esencialmente ciudades-museo en vías de obsolescencia.

Para otros, por el contrario, se actualiza el mito de la ciudad europea histórica, de la innovación cultural y arquitectónica, de la democracia local, de un equilibrio notable entre desarrollo económico e integración. Las ciudades europeas serían en este escenario optimista uno de los focos de recomposición e las sociedades europeas, donde se inventarían las nuevas formas de su regulación.

Lo cierto es que el mapa urbano europeo está marcado por una cierta estabilidad a largo plazo, conformándose a partir de las ciudades comerciales de la Edad Media, de las ciudades administrativas y, posteriormente, por las ciudades industriales del siglo XIX (Le Galès, 2003).

Si se compara con los Estados Unidos o con el Japón, esta herencia se combina con una densidad particular de ciudades y de aglomeraciones de 200.000 a 2 millones de habitantes, y con excepción de Londres y de París, no hay más ciudades europeas entre las 50 mayores aglomeraciones mundiales. Sin embargo, las ciudades europeas no se encuentran en declive, sino al contrario: con la excepción de una parte de las ciudades industriales (y no todas ellas) una gran parte de las ciudades europeas experimenta un crecimiento sostenido desde los años ochenta, tanto en términos demográficos, como económicos.

Europa, pues, se caracteriza por un elevado grado de urbanización, con casi la mitad de la población viviendo en zonas urbanas con más de 50.000 habitantes, desempeñando as ciudades un papel de capital importancia en la vida social, económica y cultural de Europa,. Al tiempo que son el motor más importante de crecimiento de una economía globalizada, donde se concentra el bienestar, el saber y la tecnología de Europa.

Pero las ciudades europeas no son estructuras sociales y culturales inmóviles, sino que, al igual de las de otras regiones mundiales, se encuentran sometidas a las profundas reestructuraciones económicas y

espaciales del capitalismo contemporáneo. En primer lugar, se transforman mediante la diferenciación de su población. En todas ellas, con mayor o menor intensidad, se experimentan formas de inmigración cada vez más diversas y no necesariamente estables, contribuyendo a esa diversidad. La población extranjera supera el 25% de los residentes en importantes ciudades europeas, como Bruselas o Estocolmo.

El incremento de las desigualdades (e incluso su estabilización) así como la pauperización de algunos grupos se manifiestan casi siempre en su concentración territorial (guetificación). El declive de muchos barrios –centrales o periféricos- y las situaciones de pobreza se han vuelto más evidentes y visibles. La violencia, los disturbios, las tensiones sociales y raciales, las inquietudes expresadas por la temática de la inseguridad, los avances electorales significativos de la extrema derecha en algunos países, el paro, las crisis medioambientales, manifiestan tensiones y contradicciones existentes. Además, una parte de las clases sociales superiores experimenta la tentación de la estrategia del aislamiento, bien en elitistas barrios céntricos, bien en periferias ricas donde la endogamia social y el temor al exterior destruyen cualquier concepto de ciudadanía urbana.

La paradoja de las ciudades europeas, pues, –y en esto no se diferencian de las demás del mundo desarrollado- es que por un lado constituyen los motores del crecimiento de una economía cada vez más globalizada, a la vez que concentran el bienestar material, el conocimiento y los recursos técnicos, siendo los polos de servicios públicos en materia de educación, atención médica y transporte, pero por otro lado también albergan algunos de los problemas más graves con los que se encuentra la sociedad actual: la pobreza, la exclusión económica y social, la degradación del medio ambiente y del entorno urbano, zonas congestionadas, criminalidad, intolerancia y racismo, así como la pérdida del sentimiento de pertenencia a una colectividad.

Y sin embargo el escenario en Europa no es la escena negra de la dislocación, del triunfo del miedo y de los aparatos represivos y de la generalización de un modelo de sociedades urbanas más desiguales, no se corresponde en general con las ciudades europeas. Y ello porque éstas gozan de recursos que les han permitido evitar hasta ahora al menos ese escenario.

En primer lugar, debe destacarse que las ciudades europeas (de la Unión Europea –UE-) se integran en Estados cuyas políticas públicas juegan siempre un papel crucial. Por lo tanto, estas ciudades se ven estructuradas por inversiones públicas, por empleos públicos y por redistribuciones financieras masivas que pasan por el Estado.

Además, en el seno de los partidos, de los grupos de presión, de los sindicatos, de las ONG, y entre los electos locales (y especialmente de los Alcaldes) y de los gobiernos locales son muchos los que defienden la originalidad europea, se movilizan por el desarrollo de su ciudad y desarrollan proyectos y estrategias, incluso de ámbito urbano global mediante fórmulas de planificación estratégica que movilizan a los grandes actores urbanos, públicos y privados, normalmente bajo el liderazgo del gobierno de la ciudad. De esta forma, en la mayor parte de las ciudades capitales regionales europeas se crean nuevos transportes colectivos (metros, tranvías), se rehabilitan los centros urbanos, se establecen museos, universidades, hospitales, se desarrollan proyectos urbanos innovadores, ensayos de vinculación crecientes entre las empresas y la investigación, etc. Y estas iniciativas favorecen a su vez a las inversiones privadas, sobre todo las referentes al consumo, al ocio, al turismo y a los servicios.

Esta dinámica social, cultural y política de las ciudades europeas es una de las señales más evidentes de su renovación. La idea de ciudad, de unidad, aunque parcial considerando la creciente dimensión de las aglomeraciones, es estructurante.

Pero el fenómeno urbano deviene cada vez más europeo desde los años ochenta en el contexto de la Unión Europea, especialmente mediante el desarrollo de una política urbana europea, aún parcial, que se manifiesta a través de programas y de financiaciones específicas –la política regional y los fondos estructurales, y en su contexto especialmente la iniciativa comunitaria URBAN-, pero también en la creación creciente de redes de gobiernos locales, cercanas a las mil, de las que la más conocida y relevante es la red de grandes ciudades EUROCITIES.

También se han creado procesos de consulta sobre las cuestiones urbanas, a través del Parlamento y del Comité de las Regiones –órgano consultivo que representa a los gobiernos locales y regionales de los Estados de la Unión Europea-, y de las asociaciones de ciudades. La UE produce indicadores, elabora categorías y produce reglas y políticas públicas para las ciudades europeas. Una

uropeización que pasa tanto por las redes transversales, los hermanamientos y las cooperaciones horizontales, como “por lo alto”, es decir, por reglas y políticas públicas. Y debe recordarse que si Europa representa una apertura, unas oportunidades para las estrategias políticas, nuevas líneas de financiación y una dimensión internacional, también comporta nuevas limitaciones, reglas medioambientales más rigurosas o criterios de financiación a veces más rígidos que los preexistentes en el marco nacional.

En todo caso, la política urbana va ocupando un papel cada vez más significativo en los esfuerzos de la UE para construir una Europa fuerte, competitiva y sostenible, al mismo tiempo que vela por mantener la cohesión social.

Desde la perspectiva de la UE, las zonas urbanas representan importantes puntos estratégicos para conseguir los objetivos europeos comunes que consisten en favorecer la competitividad económica, la inserción social y la protección sostenible del medio ambiente, así como promover la cultura y la identidad locales. Los retos más importantes son tres:

- a) Fortalecer la **competitividad** de las ciudades europeas, sacando partido de los logros conseguidos y eliminando los obstáculos a la capacidad empresarial, a las nuevas tecnologías y al empleo.
- b) Luchar contra la **exclusión social**, mejorando el acceso al empleo y a la formación para todos, incluidas las poblaciones inmigrantes y a las personas pertenecientes a las minorías étnicas, a la vez que se desarrolla la capacidad de las entidades locales para actuar de forma autónoma.
- c) Fomentar la **regeneración física y medioambiental**, asegurando un desarrollo sostenible, incrementando el atractivo de las ciudades, así como explotando el patrimonio cultural y arquitectónico de las zonas urbanas.

II.. El marco de la política de cohesión: los fondos estructurales.-

¿Cómo beneficia la política de cohesión a las ciudades de Europa? De diversas maneras, en el contexto de la política comunitaria de fondos estructurales (Cuadro nº I) y de cohesión o política regional, la política más importante en términos presupuestarios después de la agrícola (Comisión Europea, 2000):

- En las regiones denominadas de **Objetivo nº 1** (regiones menos desarrolladas de la UE, con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria) se trata de recuperar las regiones retrasadas en su desarrollo. El presupuesto de este Objetivo representa dos tercios de los Fondos Estructurales, es decir, unos 135,9 mil millones de euros. Se trata esencialmente de dotar a las regiones del Objetivo nº 1 de las infraestructuras básicas que les hacen falta en los ámbitos del transporte, las telecomunicaciones, la formación y la educación, la salud, el suministro de agua, la energía y el tratamiento de residuos y fomentar las inversiones en empresas y actividades económicas. Los Fondos Estructurales tienen como finalidad aprovechar el papel motor que desempeñan las ciudades en el crecimiento de estas regiones.

CUADRO I. LOS FONDOS ESTRUCTURALES 2000-2006

	Objetivo nº 1	Objetivo nº 2	Objetivo nº 3
	Regiones menos desarrolladas (-75% PIB per capita de la UE)	Regiones en crisis estructural	Regiones que necesitan ayuda para educación, formación y empleo (todas las regiones menos las de Objetivo nº 1)
Fondos UE disponibles 2000-2006 (miles de millones de euros)	135,9	22,50	24,05
% del presupuesto de los Fondos Estructurales	69,7%	11,5%	12,3%
Fondo	FEDER, FSE, FEOGA, IFOP	FEDER, FSE	FSE
% de la población que abarca	22,2%	18''	(irrelevante)

Fuente: UE. La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

IFOP: Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca

• El **Objetivo nº 2**, cuya financiación asciende a más de 22 mil millones de euros, apoya la reconversión económica y social de zonas que experimenten dificultades de orden estructural, incluida una reestructuración industrial, y de zonas urbanas en dificultad. El problema principal que caracteriza a estas zonas no es tanto una carencia de infraestructuras sino el declive de las actividades económicas tradicionales. Esta evolución exige el planteamiento de soluciones alternativas. Entre las medidas clave se cuenta la promoción de la capacidad empresarial y de la reconversión profesional.

• El **Objetivo nº 3** (24 mil millones de euros) se centra en la modernización de los sistemas de formación y promoción del empleo. Además, la iniciativa comunitaria EQUAL se dedica a luchar contra la exclusión social, que aqueja a las zonas urbanas desfavorecidas.

III. La iniciativa comunitaria URBAN en el contexto de los fondos estructurales.-

En el contexto de los fondos estructurales, existen las denominadas “iniciativas comunitarias”, que son programas destinados a complementar las intervenciones de esos fondos en determinados ámbitos que experimentan problemas específicos. Anteriormente había trece iniciativas comunitarias, pero la Agenda 2000 las ha reducido a cuatro:

• **URBAN II**, heredera de la anterior iniciativa URBAN I, que dedica su ayuda a las estrategias innovadoras a favor de la rehabilitación social y económica de las ciudades y de las zonas urbanas en declive (iniciativa financiada por el FEDER).

• **INTERREG III**, heredera de los programas INTERREG I y INTERREG II, que se ocupa de promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, es decir, la creación de uno y otro lado de las fronteras de partenariados destinados a promover el desarrollo equilibrado de territorios multirregionales (iniciativa financiada por el FEDER).

• **LEADER+**, heredera de la iniciativa LEADER, que promueve estrategias piloto que favorecen el desarrollo sostenible en las zonas rurales, estrategias elaboradas y aplicadas por las asociaciones locales, (iniciativa financiada por la Sección “Orientación” del FEOGA).

- **EQUAL**, que tiene por objetivo erradicar los factores responsables de las desigualdades y las desigualdades en el mercado de trabajo (iniciativa financiada por el FSE).

Estas cuatro iniciativas reciben el 5,35% de los fondos estructurales durante el periodo 2000-2006.

La iniciativa comunitaria URBAN aporta una contribución específica a ese marco de cohesión, y en la fase actual (2000-2006) abarca una población de aproximadamente 2,2 millones de personas que viven en 70 áreas urbanas en crisis repartidas en el territorio europeo. Se dedican aproximadamente 730 millones de euros a abordar los principales problemas que afectan a estas zonas. La iniciativa URBAN se caracteriza esencialmente por los siguientes aspectos:

- La adopción de un enfoque integrado de aspectos que con frecuencia se abordan aisladamente, tales como el fortalecimiento de la competitividad, la lucha contra la exclusión social y la regeneración física y medioambiental.

La ventaja de un enfoque integrado es que supera la dificultad de poder examinar en general y por separado estas tres prioridades en las zonas urbanas en crisis: la iniciativa URBAN se dirige a sacar partido de los vínculos manifiestos y naturales que existen entre estas prioridades. En efecto, la reinserción en el mercado laboral de las personas socialmente excluidas estimula, por ejemplo, los resultados económicos. Por otra parte, resulta delicado promover un territorio sin tener en cuenta los problemas sociales y medioambientales que atraviesa, o sin luchar contra la criminalidad y rehabilitar los sitios abandonados. Por último, la creación de empleo y un mayor crecimiento económico generalmente contribuyen a promover la inserción social, así como la regeneración del medio ambiente natural y físico.

La articulación e integración de las políticas sectoriales en general, y en especial de las que afectan a las zonas urbanas desfavorecidas constituye un reto que ha venido siendo destacado por importantes organizaciones internacionales, como la OCDE y el Consejo de Europa (Consejo de Europa, 2001). Nos encontramos ante uno de los grandes retos del gobierno local del presente y del futuro, y la iniciativa URBAN pretende, entre otros objetivos, convertirse en un campo de experimentación y de generación de buenas prácticas para la articulación. No cabe duda que el welfare urbano pasa en buena medida por esa articulación, y los pequeños territorios a nivel de barrio o de distrito urbano constituyen los espacios ideales para testar ese tipo de integraciones, siempre complejas pero necesarias para el éxito de las políticas de regeneración urbana, especialmente complicadas por su carácter quirúrgico.

Las tres prioridades citadas pueden detallarse mínimamente a fin de destacar los objetivos que comprende cada una de ellas:

- a) Reforzar la competitividad.- Con el fin de promover el desarrollo territorial equilibrado en el seno de la UE, las ciudades europeas, cualquiera que sea su tamaño, deben resultar o seguir siendo atractivas tanto para los residentes como para las empresas. Este principio es particularmente importante para las ciudades pequeñas y medianas, situadas en zonas aisladas o ultraperiféricas, habida cuenta que el bienestar de estas ciudades constituye a menudo un factor de crucial importancia para la prosperidad de su región. Sólo su capacidad para innovar y crear nuevas oportunidades permite a estas regiones medirse en pie de igualdad en el ámbito de la competitividad mundial. Por otra parte, las economías regionales sólidas, sostenidas por ciudades competitivas, tienen más posibilidades de promover la inserción social y preservar el medio ambiente físico y natural.

Las acciones previstas para reforzar la competitividad en diversos proyectos URBAN consisten en fomentar las pequeñas y medianas empresas y las sociedades de interés colectivo, la capacidad empresarial. La creación de empleos, la innovación, las tecnologías de la información y la nueva economía. Un sector particularmente interesante para la creación de empleo es la economía social, un sector capaz de desarrollar diversas actividades medioambientales y culturales, o también servicios destinados a la colectividad local. También ocupa un papel decisivo la prevención de la criminalidad, al ser un factor importante para mejorar el atractivo de las zonas en crisis en lo que respecta a las inversiones.

- b) La lucha contra la exclusión social.- Los fondos estructurales de la UE tiene específicamente como objetivo favorecer la inserción en el mercado laboral y facilitar el acceso a los servicios básicos de los habitantes de las zonas elegidas. Una de las soluciones para lograrlo consiste en establecer programas de formación, especialmente los destinados a los grupos desfavorecidos y marginales. Estos programas incluyen en ocasiones actividades de asesoramiento personalizado y formaciones lingüísticas que respondan específicamente a las necesidades de las minorías, o también cursos prácticos de iniciación a las tecnologías de la información o de iniciación a la vida profesional en el marco de proyectos de rehabilitación locales.

En lo referente a la mejora del acceso a la cultura, en diversos proyectos se prevé el establecimiento de medidas culturales, deportivas o de tiempo libre, especialmente cuando éstas contribuyen a crear otros empleos estables y a promover la cohesión social. Otras medidas previstas en algunos proyectos están destinadas a desarrollar las posibilidades en materia de guarderías y escuelas de párvulos, así como en lo relativo a estructuras de atención médica alternativa y otros servicios destinados a la infancia y a personas mayores.

Por último, también aparecen en ocasiones algunas medidas destinadas a mejorar servicios sanitarios, incluidos los centros de desintoxicación para drogodependientes, apoyar las cooperativas y las mutualidades, así como proporcionar asesoramiento en materia de seguridad y de prevención contra la criminalidad.

- c) Regeneración física y medioambiental.- El interés especial que se concede a la regeneración física del centro de las ciudades y sus espacios públicos es de esencial importancia. De forma paralela al acondicionamiento de los espacios verdes, normalmente deficitarias en las áreas hacia las que se dirige esta iniciativa, hay que renovar los edificios y terrenos abandonados.

Asimismo, una parte considerable de los gastos se dedica en muchos proyectos URBAN al desarrollo del transporte en común que respete el medio ambiente. Ello supone no solamente la adopción de medidas que pueden mejorar la eficacia del transporte público, sino también promover pistas para bicicletas y otras formas de transporte urbano que respeten el medio ambiente. También se han asignado recursos para la financiación de sistemas efectivos de en materia de energía y gestión de residuos, a la reducción de las molestias sonoras, así como al apoyo de una mayor utilización de las energías renovables.

- Una gestión de los programas a escala local, próxima a los ciudadanos y a sus problemas. Las autoridades locales participan en la gestión de dos tercios de los programas, de forma que las zonas urbanas adquieren la capacidad de actuar de forma autónoma en este tipo de actuaciones. Uno de los principales objetivos de URBAN II es velar por que la colectividad local participe plenamente en el esfuerzo de regeneración urbana. En más del 80% de los casos, los socios locales tales como los grupos de interés colectivo, las organizaciones de voluntarios y las asociaciones de vecinos han participado en una importante concertación en el curso de la elaboración de los programas. Estos mismos grupos también están bien representados en el seno de los comités de seguimiento, que son responsables de la gestión estratégica de los problemas.

El establecimiento de una sólida cooperación con las comunidades locales constituye una de las mejoras formas de valor añadido. Esta cooperación permite no solamente incrementar la eficacia de los programas, habida cuenta que se adaptan mejor a las necesidades locales, sino también contribuir al desarrollo a largo plazo de las zonas a las que se dirige. Una vez creada, una asociación local también tiene la posibilidad de desempeñar otras funciones a favor de la promoción del desarrollo local, por ejemplo, mejorando la planificación estratégica local, orientando de manera diferente las financiaciones locales o favoreciendo las inversiones privadas. Por último, la participación de la sociedad civil pretende contribuir a promover el modelo europeo de gobernanza, así como a aproximar Europa a sus ciudadanos de manera concreta e inteligible

- Una estrecha participación de los gobiernos locales, que participan en la elaboración de más del 80% de los programas. Asimismo, las entidades locales están bien representadas en los comités de seguimiento. La participación de la entidad local constituye una condición indispensable para garantizar la eficacia del programa, sobre todo cuando aborda problemas relativos a la exclusión social o al medio ambiente local.

Uno de los rasgos distintivos de URBAN II es precisamente el grado de descentralización con que se confía la gestión a las autoridades locales. Entre los 70 programas seleccionados, una tercera parte confía a la autoridad de gestión al consejo municipal. Entre éstos se incluyen los programas italianos, holandeses, austriacos, finlandeses e irlandeses, así como la mayoría de los programas franceses. Esta perspectiva señala una importante evolución en relación con URBAN I, donde los responsables de los programas eran siempre, por ejemplo, en Francia y en Italia, las administraciones nacionales (o sus representantes locales).

En la otra tercera parte de los programas, la autoridad local desempeña un papel clave en cooperación con el gobierno central. Por ejemplo, en las regiones inglesas, aún cuando la autoridad de gestión sea uno de los ministerios del gobierno central, la responsabilidad diaria es competencia de sus servicios regionales. Además, los consejos locales, que han aceptado el papel de “organismo responsable”, se encargan de la gestión financiera y de la evaluación de los proyectos en el marco de los criterios fijados por el gobierno central. En España y Grecia existen relaciones semejantes entre el Ministerio de Hacienda y los municipios.

Por último, en la mayor parte de los demás programas el consejo municipal forma parte del comité de seguimiento. Así ocurre en Alemania, donde las autoridades de gestión son los Länder, y en Portugal, donde las administraciones nacionales ejercen un papel preponderante. En numerosos casos, tanto la autoridad local competente como la asociación nacional de autoridades locales están representadas en los programas. Este fuerte grado de cooperación con los cargos electos permite no solamente estimular la democracia local, sino también promover la eficacia y la visibilidad de las acciones comunitarias a escala local.

- Un ciclo de aprendizaje intrínseco provisto de dispositivos de gran envergadura que permiten analizar e intercambiar experiencias. Estos dispositivos son los siguientes:

- a) La promoción, a través de una nueva fase de la denominada “Auditoría Urbana²³⁶”, un mayor conocimiento de la situación de las ciudades europeas. Esta fase persigue instaurar nuevos hábitos de utilización de los indicadores y estadísticas urbanas. La Auditoría urbana, publicada por la Comisión Europea en 2000²³⁷, midió la calidad de vida en el seno de un grupo significativo de ciudades de la UE a partir de una amplia base de datos socioeconómicos, con más de 500 variables de cinco ámbitos (aspectos socioeconómicos, medioambientales, docentes y educativos, de participación ciudadana, cultura y tiempo libre).
- b) La adopción de una lista restringida de indicadores comunes, inspirados en la Auditoría Urbana, a fin de asegurar el seguimiento y evaluación de los programas. Este importante dispositivo, cuya importancia se revela decisiva para una aplicación más efectiva, establecerá un marco comparativo de evaluación.

La red europea para el intercambio de experiencias, URBACT²³⁸, proporciona un marco estructural para la identificación de las prácticas correctas y el intercambio de experiencias entre aproximadamente 200 ciudades de la UE. El programa URBACT, administrado por las autoridades francesas en estrecha concertación con los demás Estados miembros y la Comisión, está encaminado especialmente a establecer redes de intercambio de experiencias alrededor de temas específicos. La

²³⁶ La Auditoría Urbana fue lanzada en el año 1998 por la Comisión Europea como una vasta encuesta única en su género, destinada a medir la calidad de vida en 58 ciudades europeas. Posteriormente, la red se amplió a 180 ciudades, y la Comisión Europea decidió incluir otras 100 ciudades medias de entre 50.000 y 250.000 habitantes.

²³⁷ Comisión Europea (2000): *The Urban Audit.*, 2 vol., Bruselas.

²³⁸ Sitio web: <http://www.urbact.org>

iniciativa de proponer los temas y crear las redes corresponde a las ciudades. Las demás actividades del programa se dedican a la formación, las herramientas de la información y la realización de estudios.

El programa URBACT, integrado en URBAN, ofrece un marco estructural para la identificación de las prácticas correctas entre aproximadamente 200 ciudades de la UE.

La cronología esencial de la iniciativa URBAN ha sido la siguiente:

- La primera fase de la iniciativa comunitaria URBAN (“URBAN I”) desarrollada de 1994 a 1999, permitió a 118 ciudades de la UE beneficiarse de una financiación comunitaria que ascendió a un total de más de 900 millones de euros.
- En el año 2000, con un fuerte apoyo del Parlamento Europeo, se creó y estableció una segunda fase (“URBAN II”) en la comunicación de la Comisión Europea²³⁹ 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” (ref: COM(2000) 110, de 28 de abril de 2000). Esta fase, que dura del 2000 al 2006., abarca 70 programas (2,2 millones de habitantes) con un presupuesto total de 1600 millones de euros, de los que 730 son aportados por el FEDER. Asimismo se crea en esta etapa el programa URBACT para el establecimiento de una red europea de intercambio de experiencias²⁴⁰.
- Una comunicación de la Comisión publicada el 14 de junio de 2002²⁴¹ proporcionó una primera evaluación de la programación de la segunda fase de URBAN. Esta comunicación presentó datos detallados sobre los problemas económicos, sociales y medioambientales que experimentan las zonas URBAN II, así como la selección de los sitios, la elaboración y la gestión de los programas y las subvenciones otorgadas a los diferentes tipos de proyectos.

Esa evaluación sirvió de pauta para la Conferencia “Ciudades para la cohesión”, que se celebró en Londres los días 8 y 9 de julio de 2002, en la que participaron Alcaldes y responsables municipales de 170 ciudades europeas para debatir el futuro de la dimensión urbana de la política de cohesión, al tiempo que acogían favorablemente las principales mejoras de URBAN II: una simplificación administrativa, el establecimiento de una red de intercambio de experiencias y un enfoque que subraya la cooperación local.

IV. La iniciativa URBAN en España.-

España ha sido un país particularmente afectado y beneficiado por la iniciativa comunitaria URBAN. Siendo el quinto país de la UE en población, es el que más proyectos ha podido financiar en el marco de esta iniciativa. Nade menos que 41 ciudades españolas han visto como sus proyectos prosperaban, de ellas 31 en el contexto de URBAN I, en el periodo 1994-1999 (dos de ellas situadas en las Islas Canarias realmente obtuvieron financiación por la vía del programa REGIS para las regiones ultraperiféricas de la UE), y otras 10 dentro de URBAN II, para el periodo 2000-2006 (Cuadro nº 2).

²³⁹ La Comisión Europea es la denominación del ejecutivo colegiado de la Unión Europea.

²⁴⁰ Para más información puede consultarse el sitio Web Info regio en la siguiente dirección: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_es.htm

²⁴¹ El texto completo de esta comunicación (COM (2000) 308 de 14 de junio de 2002), así como los documentos y los discursos relativos a la conferencia de Londres están disponible sen el sitio Web de Info regio: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_es.htm

CUADRO Nº 2. LA DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS URBAN POR ESTADOS DE LA UE

ESTADOS	Nº DE CIUDADES EN URBAN I (1994-1999)	Nº DE CIUDADES EN URBAN II (2000-2006)	TOTAL
Bélgica	4	3	7
Dinamarca	1	1	2
Alemania	12	12	24
Grecia	6	3	9
España	31	10	41(1)
Francia	13	9	22
Irlanda	2	1	3
Italia	16	10	26
Luxemburgo	1	-	1
Países Bajos	4	3	7
Austria	2	2	4
Portugal	3	6	9
Finlandia	2	1	3
Suecia	1	1	2
Reino Unido	15	11	26
TOTAL	116	70	186

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea

(1) Dos de ellas dentro de la iniciativa REGIS para las regiones ultraperiféricas.

Nota: hay 19 ciudades que están presentes en los dos URBAN (ninguna de ellas española)

Dentro de URBAN I, dirigida a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con del fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible, las autoridades españolas elaboraron dos programas operativos. El primer programa, con una duración de cinco años (1994-1999), afectó a 17 ciudades. El segundo (1997-1999) benefició a otros 12 municipios durante tres años, las que hay que sumar las dos ciudades canarias dentro de la iniciativa REGIS.

La inversión total en España durante las dos convocatorias de URBAN I fue de 383 millones de euros, de los que 247 fueron aportados por la Comisión Europea.

Las acciones desarrolladas por los municipios en el contexto de URBAN I se encuadran dentro de los siguientes grupos de medidas:

- Mejora del medio ambiente urbano.
- Desarrollo del tejido económico.
- Dotación de equipamientos sociales y económicos.
- Dotación de equipamientos de formación.
- Evaluación, gestión y seguimiento.
- Programas sociales.
- Programas de formación profesional (FSE).

Por lo que se refiere a URBAN II (2000-2006), los objetivos de la nueva iniciativa son los siguientes:

- Promover la elaboración y la puesta en marcha de estrategias innovadoras a favor de la regeneración económica y social sostenible de las poblaciones y ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las ciudades grandes.
- Mejorar e intercambiar los conocimientos y las experiencias sobre regeneración y desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea.

URBAN II comprende en España II unos 10 proyectos, con un presupuesto de 180 millones de euros, de los que 112,6 son aportados por el FEDER.

Las acciones a desarrollar por los municipios dentro de esta iniciativa se engloban dentro de los siguientes grupos de ejes:

- Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente
- Empresariado y pactos de empleo
- Integración de marginados y acceso a los servicios básicos
- Integración de transporte público y comunicaciones
- Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energías a base de hidrocarburos
- Desarrollo del potencial de las tecnologías de la información
- Evaluación, gestión y seguimiento. Mejoras en el gobierno urbano

¿Qué evaluación podemos hacer de la puesta en práctica de la iniciativa URBAN en España? Disponemos de datos que permiten una evaluación global de la iniciativa URBAN I.

• Por lo que se refiere a la eficacia de URBAN I, los factores más comúnmente reconocidos como favorecedores del éxito son los siguientes:

- La combinación de URBAN con programas preexistentes de regeneración.
- Las sinergias entre la combinación de proyectos seleccionados en el programa URBAN.
- La participación activa de la comunidad local en aspectos de la gestión y aplicación del programa.

Los factores más comúnmente reconocidos como perturbadores del éxito son:

- La falta de apoyo del sector privado.
- La falta de participación de la comunidad local en aspectos de la gestión y aplicación del programa.
- Las dificultades en la comprensión de documentos y procedimientos de la Comunidad Europea que tuvieron los implicados en el programa.

• Por lo que se refiere a los impactos de URBAN, los tres impactos más comúnmente reconocidos son:

- Impactos en el medio ambiente físico
- Mejoras en las condiciones socioeconómicas
- Importantes impactos sociales

Otros impactos igualmente significativos, aunque en menor grado, fueron los siguientes:

- Cambios de estructuras institucionales y de gobierno
- Influencia en estrategias de ciudad
- Impactos en estructura y funcionalidad de la ciudad

Uno de los impactos más viables de URBAN ha sido el cambio duradero en el planteamiento de lo que es regeneración urbana. URBAN fomentó en los municipios españoles, y europeos en general, un alejamiento de la práctica consistente en intervenir solamente de manera sectorial, para ir hacia la integración de las intervenciones de los diferentes departamentos, e incluyendo también a la comunidad. El enfoque integrado en un área de intervención propuesto por URBAN ha supuesto un cambio paradigmático en muchos municipios, imitado incluso por otros muchos que no se han beneficiado de la iniciativa URBAN.

Las encuestas en la calle demostraron que los entrevistados percibieron casi siempre mejoras significativas en muchos aspectos de la calidad de vida en su barrio, particularmente en el medio construido, y más de un tercio de los entrevistados conocían el programa URBAN.

- Por lo que se refiere al valor añadido por URBAN I deben destacarse los siguientes aspectos:
 - Los beneficios fueron mayores cuando el programa se aplicó como parte de un grupo de medidas de política y de estrategias urbanas. Probablemente los planteamiento de tipo URBAN son más acertados cuando se parte de una estrategia urbana mas amplia. Los contexto de intervenciones deben tener en cuenta los niveles nacionales y urbanos.
 - En buena parte de los proyectos, URBAN hizo que se añadieran recursos complementarios a las áreas del programa, fomentando la inversión indirecta, tanto de los sectores públicos como privados.
 - La iniciativa URBAN I ayudó a aumentar la conciencia y el conocimiento de la cohesión económica y de la política de inclusión social de la UE.
 - Muchas de las decisiones claves relativas a URBAN (la preparación de la estrategia del programa y la selección de proyectos) se tomaron a nivel de municipio, y en algunos casos con la participación de la comunidad local. Esta aplicación del principio de subsidiariedad era un aspecto clave de URBAN. La aplicación del principio de asociación permitió que los participantes de las diversas esferas y niveles de gobierno se implicaran en la toma de decisiones. Este proceso mejoró la capacidad a nivel municipal de involucrar a la sociedad civil, así como de la comunidad local para participar en procesos urbanos, facilitando la capacitación a aquellos no generalmente implicados en la gestión y aplicación de programas.
 - URBAN I fue relativamente pequeño en términos financieros, comparado con la necesidad potencial. Sin embargo, la iniciativa comunitaria tuvo éxito en términos de mejoras que se han producido en el desarrollo de capacidad a nivel local, en el aprendizaje y la demostración.

- Finalmente, por lo que se refiere a los puntos fuertes y débiles de URBAN I, pueden sintetizarse así.

La iniciativa tuvo los siguientes puntos fuertes:

- Fue un concepto simple, que construyó un vínculo entre ciudades y la UE.
- Usó un planteamiento integrado de regeneración urbana, incluyendo a una variedad de participantes en la toma de decisiones.
- Contribuyó a la ampliación de la capacidad organizativa del municipio.
- Tuvo una alta visibilidad en la esfera urbana.
- Se dirigió a grupos sociales desfavorecidos.
- Aumentó el capital social a nivel local.

Urban I presentó los siguientes puntos débiles:

- Aunque la iniciativa aspiró a promover el intercambio internacional, estas aspecto fue poco desarrollado.
- Se trató de un programa administrativo complejo. Esto conllevó demoras significativas.
- Hubo falta de estructuras de supervisión y evaluación sistemática.
- Su alcance se limitó a intervenciones conformes con los reglamentos de los fondos europeos, excluyendo en general algunos elementos importantes relacionados con el deterioro de los barrios en crisis, como son los problemas de vivienda, prevención del crimen y transporte.

BIBLIOGRAFÍA

Council of Europe (2001). *Neighbourhood services in disadvantaged urban areas and in areas of low population*. Strasbourg: Council of Europe.

European Commission (2000). *La Agenda 2000. Fortalecer y ampliar la Unión Europea*. Luxembourg: Office of Official Publishing of the European Communities.

European Commission (1999). *Reforma de los Fondos Estructurales 2000-2006. Análisis comparado*. Brussels.

European Commission (2000). *Communication from the Commission to the member States. Por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible*. Brussels.

European Commission (2000). *Vademécum para los programas de iniciativa comunitaria URBAN II*. Brussels

European Commision (2002). *Le programme URBSCT 2000-2006*. Brussels.

European Commission (2002). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa Urban*. Brussels.

European Commission (2003). *Cooperación con las ciudades. La Iniciativa Comunitaria Urban*. Luxembourg: Office of Official Publishing of the European Communities.

Le Galès, Patrick (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Ministerio de Economía y Hacienda (2004). *La programación regional y sus instrumentos*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Centro de Publicaciones.

Moussis, Nicolas (2003). *Guide to European Policies*. Rixensart : European Study Service. 9th Revised edition.

Skrzypczak, Richard (1997). *Collectivités locales: l'Europe partenaire*. Paris: La documentation française.