

LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN Y LA CONSTRUCCIÓN INCONCLUSA DE UNA POLÍTICA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA

*Aaron Gutiérrez Palomero*¹
Universitat de Lleida

RESUMEN

La Iniciativa Comunitaria URBAN ha actuado durante dos periodos de programación de los Fondos Estructurales (1994-1999 y 2000-2006). Ha sido el primer programa de la UE dedicado específicamente a la regeneración de barrios con dificultades. Más allá de su capacidad de impacto a escala local, el programa ha servido como experiencia piloto y banco de pruebas en materia de regeneración urbana. Su estrategia de actuación, centrada en la perspectiva integrada de las dinámicas urbanas y prestando una atención especial a las cuestiones socioeconómicas, lo ha convertido en un interesante modelo, tanto para las propias políticas urbanas de la UE, como para aquellos Estados Miembros disponen de menor tradición en materia de regeneración urbana. El programa ha supuesto además una experiencia interesante en el camino de la construcción de una política urbana para la UE.

Palabras clave: Regeneración urbana, políticas urbanas, Unión Europea, Iniciativa Comunitaria URBAN, barrios con dificultades, desarrollo urbano sostenible.

URBAN COMMUNITY INITIATIVE AND THE UNFINISHED CONSTRUCTION OF AN URBAN POLICY FOR THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The URBAN Community Initiative has worked for two programming periods of Structural Funds (1994-1999 and 2000-2006). It was the first EU programme specifically dedicated to the regeneration of deprived neighbourhoods. Moreover its local impact, the URBAN has served as a pilot experience for urban regeneration theory and practice. His strategy for action is focused in the integrated approach of urban dynamics. Also pay particular attention

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2010. Fecha de aceptación: 26 de mayo de 2010.

1 Universitat de Lleida. Departamento de Geografía y Sociología. Plaza Víctor Siurana, 1 (25003) Lleida.
aaron@geosoc.udl.cat

to socio-economic issues. For both question URBAN has become an interesting model for the EU and, specially, for those Member States with less experience in urban regeneration policies. The programme has also become an interesting experience from the point of view of the construction of an EU urban policy.

Key words: Urban regeneration, urban poticies, European Union, URBAN Community Initiative deprived neighbourhoods, sustainable urban development.

1. LA INICIATIVA COMUNITARIA URBAN

La IC URBAN ha actuado, durante 12 años y a través de dos ediciones, en 188 barrios y áreas urbanas de todos los Estados Miembros de la UE-15. El programa ha sido el principal instrumento operativo para la regeneración urbana en el marco de la política regional de la UE durante los periodos 1994-1999 y 2000-2006. Su creación, respondía a la voluntad por parte de la UE de articular mecanismos que le permitiesen intervenir de forma directa en las urbanas con dificultades. En la tabla 1 se muestran los principales indicadores de las dos ediciones del programa.

TABLA 1
Datos generales de la IC URBAN.

	URBAN I	URBAN II
Periodo	1994-1999	2000-2006
Inversión total (millones de euros)	1800	1580
Inversión total UE*	900	728
FEDER	747	728
FSE	153	-
Programas	118	70
Habitantes (millones)	3,2	2,2
Inversión / programa (millones de euros)	15,3	22,6
Inversión / habitante (euros)	562,5	718,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DG Política Regional.

La creación de este programa, el año 1994, ha supuesto un punto de inflexión en las políticas urbanas de la UE. En primer lugar, ha sido el primer programa destinado explícitamente a la redinamización de áreas urbanas con dificultades en el marco de la UE. En segundo lugar, ha incidido de forma activa en los cambios de la gobernanza territorial desarrollados por la UE a partir de la segunda mitad de los años noventa. Y en tercer lugar, ha permitido definir unas estrategias políticas que, asumiendo la transversalidad como un elemento definitorio, han actuado en favor de un modelo de desarrollo urbano sostenible y más sensible desde un punto de vista social. URBAN ha resultado, de esta forma, un punto de encuentro entre las políticas de cohesión social y las de reequilibrio territorial (CE, 2003; URBAN FUTURE, 2005).

URBAN, así como el resto de las Iniciativas Comunitarias, nació con el objetivo de desarrollar unas actuaciones que permitieran complementar las acciones llevadas a cabo por los Objetivos regionales (CE, 2004). Se implementaron unos programas de una dimensión menor, pero con un impacto más directo sobre las realidades locales. De esta manera, se asumió que los esfuerzos de la UE para reducir las disparidades territoriales tendrían mayor efecto cuando abordasen directamente los problemas urbanos y aprovecharan el papel de las ciudades como polos de innovación, nodos clave en la articulación territorial y motores del crecimiento económico. Éstos deberían abordar también cuestiones como la exclusión y la segregación social se requerían instrumentos específicos que complementasen las políticas estructurales (DREWE, 2008).

La creación de un programa específico para intervenir sobre las áreas urbanas con dificultades supuso un cambio notable en las políticas de cohesión de la Unión. La IC URBAN aportó una nueva forma de aproximación a la realidad urbana y un giro en los métodos empleados hasta el momento. La implementación de URBAN permitió el paso de unas políticas urbanas implícitas a unas políticas urbanas explícitas (PARKINSON, 2005).

Esta nueva aproximación a la realidad urbana se debe interpretar a través de un proceso más amplio que ya se ha definido anteriormente: la *territorialización* de las políticas comunitarias (GUTIÉRREZ PALOMERO, 2009b). Ello implica, en primer lugar, tener presente —y planificar en función de esto— cual es la incidencia o impacto territorial de las diferentes políticas sectoriales. Y, en segundo lugar, conlleva la creación de nuevos instrumentos de intervención que recojan el objetivo de ajustar las actuaciones a las características de cada realidad territorial (DUKES, 2008)

Uno de los rasgos característicos de la IC URBAN ha sido su capacidad de adaptación a diferentes realidades urbanas. La Iniciativa ha definido unos objetivos genéricos y unas líneas generales de actuación suficientemente flexibles para permitir que los diferentes programas locales de actuación tuvieran un marco común de referencia, pero que, a su vez, dispusieran de capacidad para definirse y articularse a partir de los retos del área urbana que se pretendía dinamizar. Así, se ha promovido la contextualización de las actuaciones en el entorno en que se desarrollarían (GUTIÉRREZ PALOMERO, 2006).

URBAN ha actuado sobre realidades urbanas diferentes: polígonos de viviendas periféricas, barrios residenciales con problemas de degradación física marginalidad social, barrios centrales con un declive físico derivado del abandono de determinadas funciones económicas, ciudades pequeñas enteras, etc. Existe un abanico amplio de diferencias en las dimensiones del área de actuación, su situación dentro del conjunto urbano, el volumen

demográfico beneficiario, el volumen demográfico del entorno urbano y/o metropolitano, las funciones principales que acoge el área, la tipología de las viviendas, la proximidad a espacios de elevada centralidad, etc. Aunque en todos los casos, con mayor o menor intensidad predominan ciertos denominadores comunes, tales como: la degradación y el inadecuado condicionamiento del espacio público, el déficit de servicios y equipamientos públicos, la falta de zonas verdes habilitadas, la concentración de población en riesgo de exclusión social, la conflictividad social, la estigmatización de su población, etc.

TABLA 2
Tipología de barrios beneficiarios.

	URBAN I *	URBAN II
Centros históricos	23	-
Barríos centrales	38	31**
Barríos periféricos	45	27
Otros barrios	14	4
Ciudades enteras	-	8

* URBAN I suma 120 en lugar de 118, debido a que los programas de Bruselas y Dublín incluyeron dos barrios cada uno.

** Se incluyen los centros históricos y programas que incorporaron parte de centros históricos y otros barrios centrales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DG Política Regional.

La fórmula empleada por la Comisión para garantizar la contextualización de las actuaciones de URBAN ha sido la aplicación del principio de subsidiariedad. Es decir, cada uno de los entes locales beneficiarios de la Iniciativa ha sido responsable de definir su propia estrategia de desarrollo local. En este sentido, la metodología de trabajo de la Iniciativa ha representado unos de sus puntos fuertes y valor añadido. URBAN planteó su implementación a través de una metodología de trabajo específica. Caracterizada por asumir la multidimensionalidad de las dinámicas urbanas, y por tanto, la necesidad de integrar las acciones urbanísticas, sociales, económicas y medioambientales, pero también por el fomento de las prácticas innovadoras, la cooperación y corresponsabilización de todos los niveles de la administración implicados, la participación de la comunidad, agentes locales y la creación de redes de intercambio de conocimientos (GUTIÉRREZ PALOMERO, 2009a).

2. IMPACTO A DOS NIVELES: EUROPEO Y LOCAL

El impacto generado por la Iniciativa se puede interpretar a partir de las oportunidades que ha estado capaz de generar en las diferentes áreas urbanas en las cuales ha actuado;

también por su capacidad para generar nuevas dinámicas positivas y perspectivas renovadas para estos barrios y sus habitantes. Pero al mismo tiempo, el programa participa de unos objetivos generales, vinculados al conjunto del territorio europeo: la cohesión social, territorial y el refuerzo de la competitividad de las áreas urbanas.

La aplicación del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel, reforzadas a través de programas como URBAN, ha permitido la incorporación de forma pragmática de la dinámica local-global como estrategia de desarrollo territorial. Se define un marco donde la acción local es clave para lograr sus objetivos estratégicos globales (TOFARIDES, 2006). En el actual sistema de relaciones globalizadas, donde las ciudades compiten a escala internacional, la realidad local se posiciona como su principal condicionante y, a la vez, potencial de desarrollo; de forma que consigue una pieza clave en el refuerzo de la competitividad del conjunto del territorio europeo (SASSEN, 2000). Por este motivo, es necesario trasladar el protagonismo del diseño y implementación de las políticas públicas a las comunidades locales, reforzando las iniciativas *bottom-up* (DAVOUDI, et al. 2008).

La intervención de la UE en las áreas urbanas no se ha de interpretar de forma aislada, o sólo teniendo en cuenta los resultados a corto y medio término en un espacio determinado, sino como una herramienta esencial dentro de un proceso más general de construcción de una estrategia territorial europea (FALUDI, 2006 y 2007). Es decir, la materialización de los objetivos estratégicos globales se obtiene a través de la suma de prácticas locales, ajustadas a funcionamientos y realidades locales, pero que al mismo tiempo se convierte en el motor de una transformación global.

Este modelo de políticas públicas recibió un impulso clave a partir de la programación de 1989-93 y la aplicación de los Objetivos regionales de los Fondos Estructurales, que permiten diseñar diferentes programas de desarrollo local en el marco de la política regional de la UE (VAN DEN BERG, et al. 2007). En los siguientes períodos de programación se ha reforzado esta práctica, trasladando la corresponsabilidad de la ejecución a los gobiernos locales. La creación de las Iniciativas Comunitarias y el modelo de gestión que implican es uno de los máximos exponentes —siendo URBAN un ejemplo muy válido— (TOFARIDES; 2006). La Iniciativa, además, se ha convertido en una plataforma a través de la cual la UE, los Estados Miembros y los entes locales han podido trabajar de forma conjunta en cuestiones como la mejora de la gobernanza urbana, la necesidad de establecer unos modelos de cooperación y concertación de las políticas urbanas, la creación de liderajes plurales con responsabilidades compartidas y profundizar el proceso de *uropeización* de las ciudades, así como la creación de un canal a través del cual algunas áreas urbanas de la UE han podido establecer redes de cooperación interestatales. Por lo que URBAN se ha convertido, especialmente a través del programa URBACT², en una plataforma de difusión de prácticas de regeneración urbana.

2 Programa articulado a través de diferentes redes de cooperación e intercambio de prácticas, experiencias e información. Creado inicialmente en el marco de la IC URBAN, se ha ampliado notablemente el número de ciudades implicadas y ha tenido continuidad más allá de la conclusión de URBAN. <http://urbact.eu>

3. LA DISOLUCIÓN DE LA IC URBAN Y EL FUTURO DE LA AGENDA URBANA EUROPEA

La no continuidad de URBAN en el periodo 2007-2013 no supone, en términos cuantitativos, un cambio substancial respecto periodos anteriores. La mayor parte de las acciones urbanas financiadas a través de FEDER ya se desarrollaban dentro de los Objetivos 1 y 2 —suponiendo un 14% del presupuesto total de estos, por un 0,3% de URBAN—. En este sentido, la inclusión de las acciones urbanas dentro de los Objetivos de Convergencia y Competitividad no supone una novedad importante respecto el periodo anterior. Lo que resultará clave es la dotación presupuestaria que finalmente se asignará a estas cuestiones dentro de cada uno de los planes regionales de aplicación de los Objetivos. La relevancia que la UE ha atorgado a las cuestiones urbanas en este periodo (CE, 2006 y 2007) ha implicado, en primer lugar, que los programas regionales sean más sensibles respecto a los efectos urbanos de sus políticas y asuman una perspectiva más activa hacia las acciones urbanas. Y en segundo lugar, es probable que la dotación presupuestaria destinada a programas de redinamización urbana pueda superar, al concluir el periodo, el 14% asignado durante el anterior.

No obstante, la pérdida del único instrumento de la UE destinado explícitamente a la redinamización de las áreas urbanas tiene un valor significativo. Más allá de las capacidades presupuestarias del programa, la existencia de un instrumento específico, que complementaba las políticas sectoriales y los programas regionales con una perspectiva más genérica, dando una atención especial a las áreas urbanas con dificultad, resultaba un valor añadido a tener en cuenta. De este modo, su supresión se tiene que interpretar como un paso hacia atrás dentro de las políticas territoriales y de cohesión de la UE. Problemáticas como la pobreza urbana, la segregación y la exclusión social requieren respuestas decididas por parte de los agentes públicos. En los contextos urbanos, con mayores dificultades, los programas de intervención integral, tipos *area-based*, suponen un complemento estratégico a las políticas estructurales y a los programas de desarrollo regional.

«Los problemas de una área urbana no pueden ser resueltos solamente con macropolíticas, necesitan ser abordados también por programas que se enfrenten a las múltiples necesidades de estos barrios» (LUPTON, 2003, p. 9, traducción propia).

4. CONCLUSIONES

En el periodo 2007-2013 las acciones urbanas han estado incluidas como una línea más dentro de los programas regionales de aplicación de los Objetivos de la UE —cuestión que ya sucedía anteriormente con el Objetivo 2—. Perdiendo así cierto carácter específico. De hecho, en 1999 la ETE ya propuso un modelo de políticas territoriales integradas, sin incurrir en una compartimentación entre áreas urbanas y rurales: *«Actualmente, numerosos problemas locales no pueden solucionarse sin un enfoque integrado de la ciudad y el campo, puesto que son también problemas de carácter regional»* (ESDP-CE, 1999, p. 27).

Pese a ello, la dimensión urbana de la política de cohesión territorial de la UE está garantizada. De hecho, esta cuestión ha sido bastante recurrente en los diferentes documentos, directrices y reglamento vinculados con la programación 2007-2013 (CE, 2006 y 2007; Presidencia Alemana de la UE, 2007, Presidencia Francesa de la UE, 2008), cuestión que, en sí misma, ya implica un adelanto respecto periodos previos. Más allá de la dimensión presupuestaria que finalmente alcancen los Fondos durante este periodo, la incorporación de prácticas y modelos derivados del aprendizaje logrado a través de la implementación de la IC URBAN durante los dos periodos de programación anteriores puede significar un importante valor añadido. La propia CE ha reconocido la importancia de la Iniciativa en la consolidación de cuestiones como la transversalidad de las actuaciones o la aplicación del principio de subsidiariedad (Presidencia Francesa de la UE, 2008).

Como consecuencia del contexto expuesto en esta comunicación, los avances logrados por la agenda urbana europea han sido modestos y desiguales; especialmente si se hace referencia a su capacidad impacto material. Esta situación ha afectado sobretodo a los programas destinados específicamente a la regeneración urbana —los PPU, la IC URBAN y algunos programas operativos del Objetivo 2—. Las acciones con mayor incidencia sobre las áreas urbanas se han desarrollado a través de otros instrumentos no diseñados de forma expresa para dicho cometido —políticas sectoriales en materia de infraestructuras y transporte, principalmente, pero también las políticas sociales y medioambientales—.

Pese a ello, la participación de múltiples agentes, ciudades y Estados en proyectos europeos destinados a las áreas urbanas ha supuesto un valor añadido muy significativo, especialmente en la producción y valorización de conocimiento. Además, y pese a que las políticas urbanas no hayan logrado aún una línea política de acción específica, ni una partida presupuestaria representativa, el debate surgido en esta cuestión ha estado recogido, cada vez con mayor profundidad, en las diferentes programaciones de los fondos estructurales, para hacerlos más sensibles con las cuestiones urbanas. En este sentido, el avance logrado en el periodo 2007-2013, con la publicación de «*The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*» («La dimensión urbana de las políticas comunitarias para el periodo 2007-2013») (CE, 2007), es el mejor y más reciente referente.

Finalmente, la situación es tan abierta y poco definida que permite múltiples lecturas. Se puede afirmar que la UE dispone de una política urbana, ya que efectivamente actúa tanto de forma directa como indirecta sobre las ciudades y, además, ha publicado de numerosos documentos que han ido regulando los principios y modelos de actuación priorizados en cada momento. Por el contrario, también se puede considerar que no existe una política urbana europea, ya que la Unión no dispone de un mandato específico para desarrollarla. Por ello sus acciones, se enmarcan siempre en la voluntariedad política y estratégica de cada momento. De ello se deriva en que, finalmente, las dimensiones presupuestarias resulten insignificantes en frente los retos que se deberían de asumir.

5. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (2003): *Cooperación con las ciudades. La iniciativa comunitaria URBAN*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Política de cohesión i ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones*. Comunicación de la Comisión COM (2006) 385 final, 13.07.2006. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- EUROPEAN SPATIAL DEVELOPMENT PERSPECTIVE – COMISIÓN EUROPEA (1999): *ESDP – European Spatial Development perspective: Towards a balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. (Documento traducido como: Estrategia Territorial Europea).
- DAVOUDI, S.; EVANS, N.; GOVERNA, F.; SANTANGELO, M. (2008): «Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 46, pp. 33-52.
- DREWE, P. (2008): «The URBAN Initiative or the EU as social innovator?». En DREWE, P.; KLEIN, J.L.; HULSBERGEN, E. (eds.): *The challenge of social innovation in urban revitalization*. Techne Press, Ámsterdam.
- DUKES, T. (2008): *Negotiating Constructions of Place and Scale in European Urban Policy Discourse: The Case of the Netherlands*. Tesis doctoral, University of Amsterdam.
- FALUDI, A. (2006): «From European Spatial Development to Territorial cohesion Policy». *Regional Studies*, Vol. 40, n° 6, pp. 667-678.
- FALUDI, A. (2007): «Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society». *European Planning Studies*, Vol. 15, n° 4, pp. 567-583.
- FRANK, S. (2006): «The European Union and the European cities: Three phases of the European Union Policy». En ALTROCK, U.; GÜNTER, S.; HUNING, S.; PETERS, D. (eds.): *Spatial planning and urban development in the new EU Member States. From adjustment to reinvention*. Ashgate, Aldershot.
- GUTIÉRREZ PALOMERO, A. (2006): «La UE y la intervención integral en barrios en crisis: el caso de Urban II La Mina». En AAVV: *Los procesos urbanos postfordistas. Actas del VIII Coloquio de Geografía Urbana*. Asociación de Geógrafos Españoles, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca.
- GUTIÉRREZ PALOMERO, A. (2009a): «El mètode Urban i la seva difusió com a valor afegit principal de la iniciativa comunitària». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n° 53, pp. 47-67.
- GUTIÉRREZ PALOMERO, A. (2009b): *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats. L'acció de la Iniciativa Comunitària URBAN i la construcció d'una política urbana comunitària*. Tesis doctoral. Universitat de Lleida. http://www.thesisenxarxa.net/TDX-0208110-180516/index_cs.html
- LUPTON, R. (2003): *Poverty street*. Policy Press, Bristol.
- PARKINSON, M. (2005): «Urban policy in Europe: Where have we been and where are we going?». En ANTALOVSKY, E.; DANGSCHAT, J.S.; PARKINSON, M. (eds.):

- European metropolitan governance. Cities in europe: Europe in cities.* Europaforum Wien, Viena.
- PRESIDENCIA ALEMANA DE LA UE (2007): *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*. Documento aprobado en el Consejo Informal de Ministros europeos de políticas urbanas y territoriales. Leipzig, 24 y 25 de mayo de 2007.
- PRESIDENCIA FRANCESA DE LA UE (2008): *European survey. Levels of public action for the development of sustainable cities*. Documento aprobado el 6 de noviembre de 2008.
- SASSEN, S. (2000): «Cities in the global economy». En BROWNING, G.; HALCLI, A.; WEBSTER, F. (eds.): *Understanding contemporary society. Theories of the present*. SAGE, Londres.
- TOFARIDES, M. (2006): «Government and governance in the European Union: Local experiences of european urban policy». En DORIA, L.; FEDELI, V.; TEDESCO, C. (eds.): *Rethinking european spatial policy as a hologram. Actions, institutions, discourses*. Ashgate, Aldershot.
- URBAN FUTURE (2005): «The Acquis Urban. Using citie's best practices for european cohesión policy». Declaración de las ciudades y los actores de Urban en la conferencia *Urban Future*. Saarbrücken, 8 y 9 de junio de 2005.
- VAN DER BERG, L.; BRAUN, E.; VAN DER MEER, J. (eds.) (2007): *Nacional policy responses to urban challenges in Europe*. Euricur, Ashgate, Aldershot.

