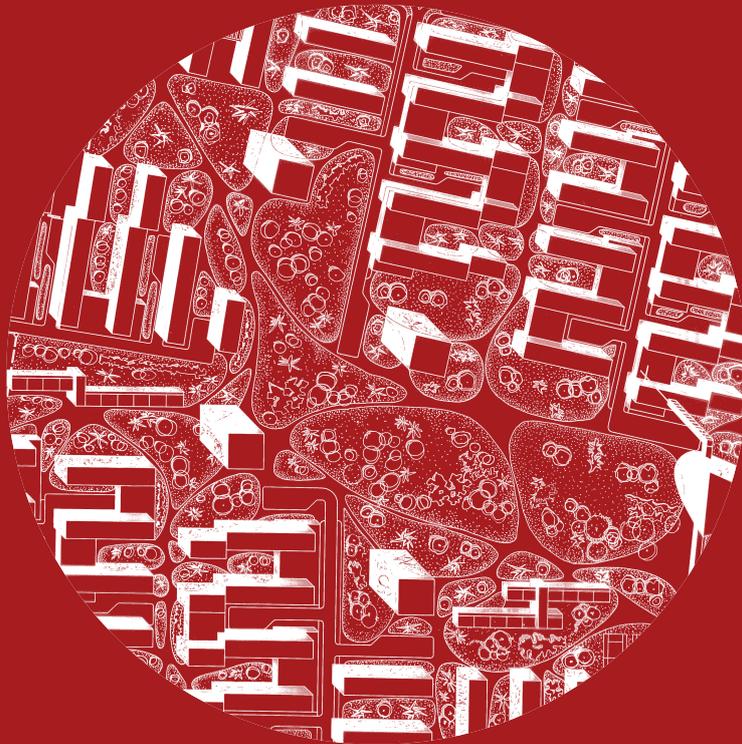


Modelos de Gestión de la Regeneración urbana

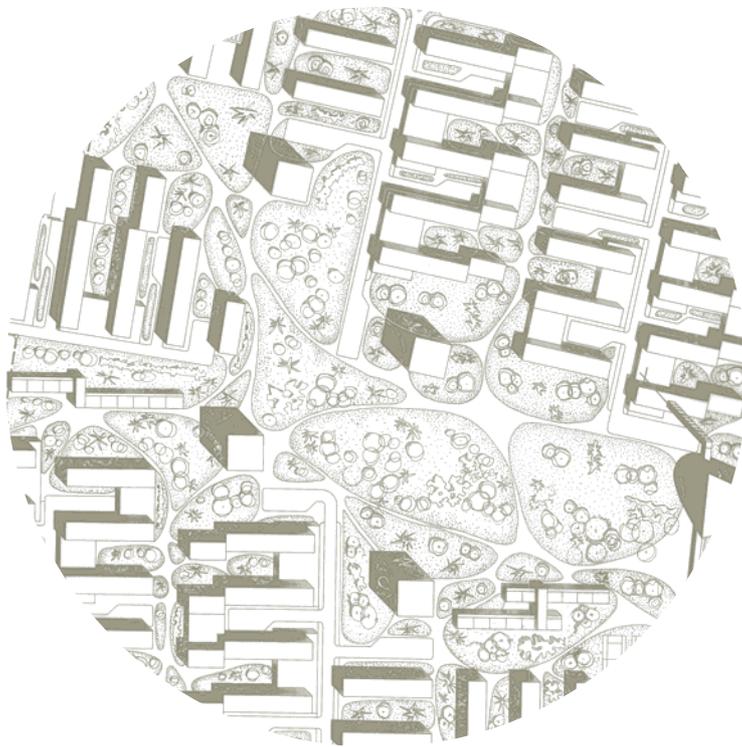
Ángel Aparicio Mourelo
Roberta di Nanni





Modelos de gestión de la regeneración urbana

Ángel Aparicio Mourelo
Roberta di Nanni



Edita

SEPES Entidad Estatal de Suelo
Paseo de la Castellana 91
Madrid 28046

Equipo redactor

Ángel Aparicio Mourelo
Roberta di Nanni

Fotografía

Thinstock.es

Diseño gráfico y maquetación

Paco Sánchez Diseño Gráfico

Depósito Legal

M-23187-2011

SEPES no se responsabiliza de la opinión de los autores

Este libro ha sido impreso en papel certificado como FSC procedente de bosques gestionados de manera sostenible

Agradecimientos

Esta publicación ha sido posible gracias a la generosidad con la que distintos profesionales han compartido su experiencia con nosotros.

El equipo de SEPES, y en particular Félix Arias, Javier Ruiz, Rafael Zorrilla, María Álvarez y Pedro Marcos García, con sus indicaciones, nos ha ayudado a identificar en las experiencias de otros países las cuestiones que podían resultar de mayor interés para la intervención en las ciudades españolas.

Kenneth J. Knuckles, presidente de Upper Manhattan Empowerment Zone (UMEZ), y su equipo compartieron con nosotros su experiencia de trabajo en uno de los proyectos de regeneración urbana más ambiciosos y complejos de Estados Unidos.

Nelson R. Bregón, General Deputy Assistant Secretary, Office of Community Planning and Development, Department of Housing and Urban Development, nos aportó información detallada sobre los programas federales de regeneración urbana en los Estados Unidos y, en particular, sobre los incentivos fiscales.

Eduardo de Santiago, consejero técnico en la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, nos facilitó documentación sobre las perspectivas más recientes de las políticas de regeneración urbana en Francia y Reino Unido, y sobre las iniciativas en marcha dentro de la Unión Europea.

La identificación de las políticas sociales con incidencia en áreas urbanas fue posible gracias a la información proporcionada por Pilar de Vicente y Francisca Ramos, del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Margarita García Galán realizó la traducción al español de diferentes textos elaborados en italiano por Roberta di Nanni para el capítulo 3.

La Presidencia Española de la UE que tuvo lugar durante el primer semestre de 2010 se cerró con, entre otros actos, un encuentro en Toledo en el mes de junio de los responsables ministeriales de la Unión en materia de Desarrollo Urbano. Este encuentro se ha producido en un contexto de crisis global, crisis en la que las ciudades europeas juegan un papel básico, tanto para abordar sus modelos de desarrollo en el nuevo marco económico, como para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y colaborar en el cumplimiento de los compromisos medioambientales contraídos.

El encuentro dio lugar a la llamada Declaración de Toledo, que apuesta por “la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo” y, en particular, por “la importancia de aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global y exhaustiva de la ciudad, convenientemente enmarcadas dentro de una perspectiva territorial, que promuevan armoniosamente todas las dimensiones de la sostenibilidad de un modo integrado, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente”.

Es precisamente la ciudad existente, y en particular los barrios desfavorecidos, la que la Carta de Leipzig sitúa como foco de atención básico de las políticas de desarrollo urbano. La que ha sido más desatendida en nuestro país durante las últimas décadas, en las que se ha planificado y urbanizado, esto es, construido nueva ciudad, en una superficie casi equivalente a la que se había desarrollado durante toda la historia de nuestro país. Este modelo de crecimiento desproporcionado está claramente agotado, y es la ciudad existente la que debe asumir el protagonismo del modelo de desarrollo promovido desde el Gobierno de España, desde el convencimiento de que la nueva economía sostenible no puede estar basada en la dispersión de la urbanización, por lo que supone de consumo extensivo de suelo, bien no renovable, y la especulación sobre el mismo.

Desde el Ministerio de Fomento queremos apostar por la regeneración urbana integrada como instrumento básico: regeneración de la ciudad existente, incluyendo rehabilitación de edificios y espacios públicos, pero desde una perspectiva integrada, lo que supone una atención específica a la población, la mejora de sus condiciones de vida y el mantenimiento y creación de empleo. Este enfoque, recomendado por la Carta de Leipzig y recogido en la Declaración de Toledo, implica la visión de la ciudad y los ciudadanos como un todo inseparable, visión que conlleva unos mecanismos de decisión complejos, nuevas herramientas y nuevos modelos de gobernanza. Los nuevos retos sociales, económicos y medioambientales tienen en las ciudades el espacio de responsabilidad, pero seguro, también, el espacio de la solución.



En 2009 Sepes, Entidad Estatal de Suelo, cumplió 50 años de existencia, desde la ya lejana creación en 1959 de la Gerencia de Urbanización, de la que la Entidad es sucesora.

Durante este medio siglo Sepes ha sido el instrumento básico de la práctica urbanística llevada a cabo por el Gobierno de España. Ello significa no solamente haber realizado la más importante actividad urbanizadora y de intervención en la ciudad llevada a cabo por cualquier agente, sino que esta actividad se ha enmarcado dentro de las políticas territoriales del Gobierno en cada circunstancia, sirviendo como instrumento clave de políticas económicas y sociales, en lo que éstas tienen de inseparables de las políticas espaciales, de conformación de un modelo territorial.

Si bien durante estos 50 años la mayor parte de la actividad de Sepes ha sido como urbanizador, algunos de los hitos singulares de su actividad han sido operaciones de regeneración y reconfiguración de ciudad existente, entre las que pueden citarse la participación en operaciones tan significativas como el Anillo Verde de Oviedo o Bilbao Ría 2000, la remodelación del barrio de Meseta de Orcasitas en Madrid o, más recientemente, Vasco-Mayacina en Mieres. Se trata de operaciones mucho más complejas que las simples operaciones de extensión de ciudad, por lo que supone trabajar sobre la ciudad existente, pero que han proporcionado a Sepes un bagaje de saber hacer, de saber actuar, en casi cualquier condición y dando respuesta a casi cualquier problema urbano.

Durante la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, el primer semestre de 2010, Sepes ha colaborado con el Ministerio en la indagación sobre los nuevos modelos de desarrollo urbano, con el objetivo de continuar en la línea de respuesta de vanguardia que ha caracterizado a la Entidad en toda su historia. Esta línea ha arrojado resultados tales como la celebración, el pasado mes de abril, de una Conferencia de Alto Nivel Sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integral en Europa, con la participación de expertos nacionales e internacionales para presentar resultados o debatir dichos modelos.

En esta línea también se integran el conjunto de tres estudios o investigaciones concretos sobre ejemplos nacionales e internacionales, análisis de modelos de gestión y problemática específica de las áreas industriales, por ser y haber sido éstas el principal objeto de atención por parte de Sepes. Hay que tener en cuenta que la mayor parte de la ciudad existente es muy reciente, mucha de ella producida en la segunda mitad del siglo xx, y que en muchas ocasiones esta ciudad arroja índices de vulnerabilidad social, ineficiencia económica y desfavorable comportamiento medioambiental muy elevados.

Es la ciudad existente la que va a ser objeto de la mayor parte de la acción urbanística futura, su regeneración desde una perspectiva integrada, lo que implica tener en cuenta simultáneamente aspectos sociales, económicos y de sostenibilidad. El objetivo debe ser convertir lo que no han sido sino polígonos en verdadera ciudad. Es, sin duda, el gran reto de Sepes para el próximo medio siglo de su historia.





Los nuevos retos a los que se enfrenta el urbanismo no pueden afrontarse a ciegas. La identificación de los elementos implicados en un proceso tan complejo como el de la regeneración urbana integral, la definición del ciclo de la gestión de ese proyecto y las fórmulas para un seguimiento posterior que evalúe objetivamente el éxito o fracaso de toda la operación son fundamentales. Hasta la fecha no existía una herramienta que se pudiera aplicar en la práctica a la regeneración urbana.

Y esa es precisamente la gran aportación del trabajo que presentamos con el título “Análisis de Modelos de Gestión sobre Regeneración Urbana”: la definición de una herramienta metodológica absolutamente inédita con la que poder definir, realizar y evaluar los proyectos desde que se detecta la necesidad o la oportunidad de realizarlos hasta que se hacen realidad y los ciudadanos, las ciudades, los hacen suyos.

Quiero agradecer la enorme aportación que, en este sentido, ha realizado el equipo investigador dirigido por Ángel Aparicio y que desde Sepes ofrecemos a cuantos profesionales tienen algo que decir y que hacer, en la regeneración de nuestros espacios urbanos. Creemos que aunar la experiencia de Sepes como Entidad Estatal de Suelo y los planteamientos absolutamente novedosos que supone este trabajo será muy provechoso. El modelo propuesto, lejos de ser algo cerrado y rígido, es una plataforma desde la que apoyarse para trabajar, un punto de partida que la experiencia y el análisis podrán completar después de someterlo a la práctica urbanística.

Su utilidad se verá no sólo en lo que supone como conocimiento puesto a disposición de la sociedad, sino en ésta misma, cuando lo utilice para transformar las ciudades en entornos más amables, cohesionados y sostenibles.

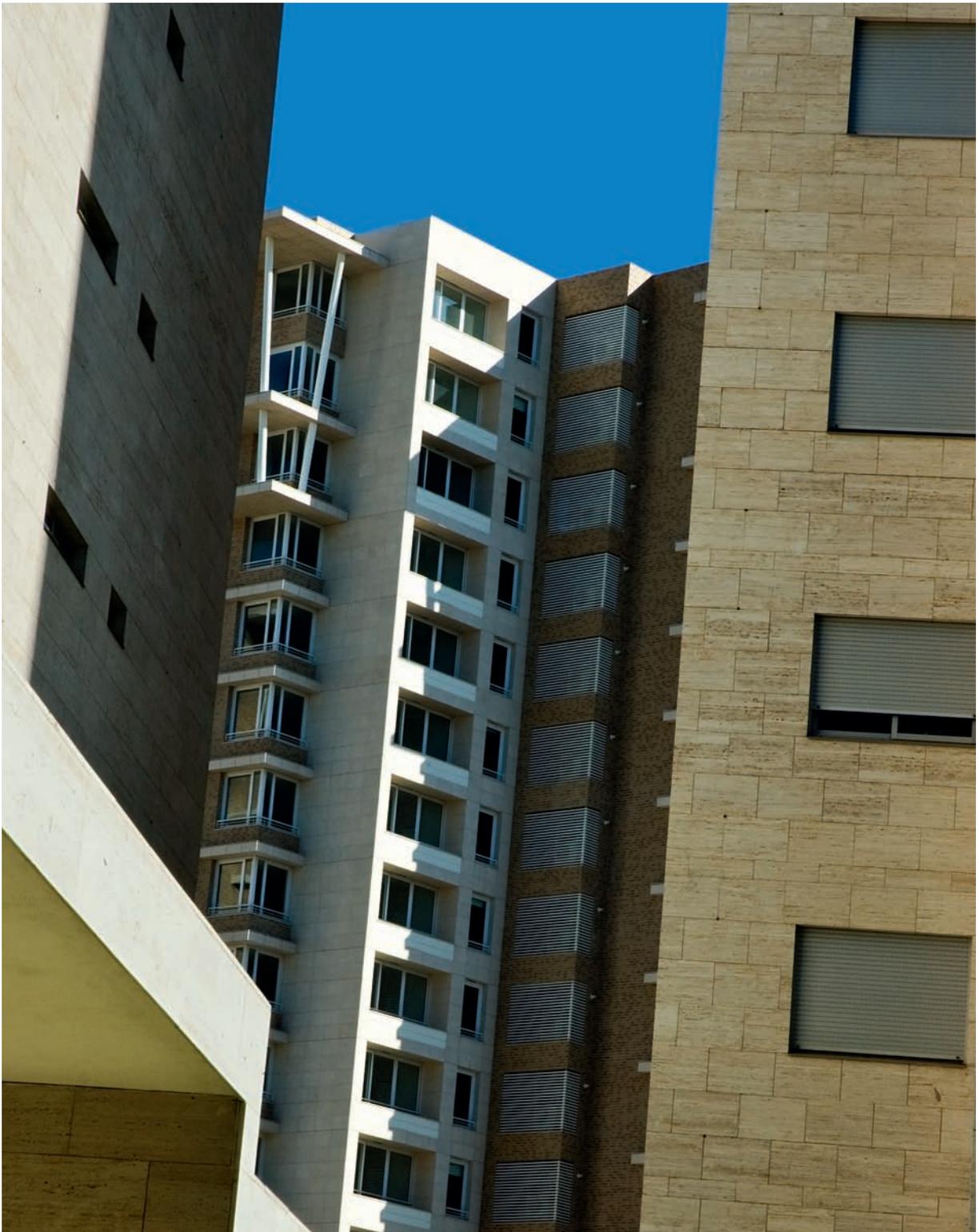
Sumario

1. Objetivos y metodología.....	15	3.1.3 Requisitos para la selección de las zonas de intervención.....	50
2. El marco para el análisis.....	21	3.1.4 Recursos financieros.....	51
2.1 La regeneración urbana: un proceso heterogéneo.....	23	3.1.5 Responsables del programa.....	53
2.2 La perspectiva de los agentes.....	25	3.1.6 Beneficiarios del programa.....	53
2.2.1 Participación y cohesión social.....	25	3.1.7 Ciclo del programa.....	54
2.2.2 La cooperación público-privada.....	27	3.1.8 El Plan Estratégico.....	55
2.2.3 La cooperación entre las administraciones local y nacional.....	30	3.1.9 Proceso de planificación.....	55
2.2.4 La red de agentes de la regeneración y las relaciones entre ellos.....	32	3.1.10 Instrumentos e indicadores para la evaluación.....	58
2.3 La perspectiva de las actuaciones.....	35	3.1.11 Datos de impacto.....	62
2.3.1 La integración de actuaciones en un lugar y la delimitación de este.....	35	3.1.12 Factores que inciden en el programa.....	62
2.3.2 El ciclo de proyecto.....	37	3.2 La regeneración urbana integrada en Reino Unido: la agencia nacional “Homes and Communities”.....	63
2.3.3 La ejecución del programa y el ente gestor.....	39	3.2.1 Reino Unido: la Política Nacional de Regeneración Urbana.....	63
2.4 Estructura para la descripción y análisis de los casos de estudio.....	40	3.2.2 Las zonas prioritarias de intervención.....	65
2.4.1 Planteamiento.....	40	3.2.3 El proceso de planificación: de la estrategia nacional a las estrategias locales.....	66
2.4.2 Consideraciones preliminares para la definición de un programa de regeneración urbana en España.....	43	3.2.4 Las tipologías de intervención.....	72
3. Descripción y análisis de los casos de estudio.....	47	3.2.5 Los agentes de las políticas de regeneración urbana.....	74
3.1 El programa Empowerment Zones en Estados Unidos.....	49	3.2.6 Recursos financieros.....	78
3.1.1 Introducción.....	49	3.2.7 Supervisión y evaluación.....	82
3.1.2 Sistema de selección y adjudicación de los fondos del programa.....	49	3.3 La regeneración urbana en Francia: el Programa Nacional de regeneración urbana y la ANRU.....	83
		3.3.1 Introducción.....	83
		3.3.2 La concertación en la regeneración urbana: el precedente de los contratos de ciudad (contrats de ville).....	85
		3.3.3 Las zonas de intervención: ZUS, ZRU Y ZFU.....	87
		3.3.4 El Programa Nacional de Renovación Urbana (PNRU).....	90

3.3.5 Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS)	96		
3.3.6 Plan Espoir Banlieues.....	102		
3.3.7 Instrumentos para la evaluación	103		
4. Conclusiones de los programas analizados.....	109		
4.1 Marco para la valoración	111		
4.2 Valoración de los programas de regeneración urbana analizados.....	111		
4.2.1 Estados Unidos: un marco de gestión flexible y un interés creciente por los incentivos fiscales	111		
4.2.2 La <i>politique de la ville</i> francesa	116		
4.2.3 La regeneración integrada en Reino Unido	119		
4.3 Conclusiones del análisis de programas nacionales.....	125		
5. La regeneración urbana en España: descripción y diagnóstico.....	127		
5.1 Marco de análisis	129		
5.2 La política de inclusión social: el PNAIN	129		
5.3 Las políticas del Fondo Social Europeo	130		
5.4 El FEDER: del programa URBAN a la iniciativa URBANA.....	131		
5.5 El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.....	135		
5.6 Consideraciones finales.....	138		
		6. Propuestas para la gestión de la RUI en España.....	141
		6.1 Sobre los objetivos de la RUI desde la perspectiva de la AGE.....	143
		6.2 Conclusiones para un programa en España: el ciclo del programa de RUI	143
		6.3 La estructura del Plan Estratégico	148
		6.3.1 Acciones que pueden incluirse en el plan estratégico	148
		6.4 Características del futuro programa de apoyo a la regeneración urbana integrada	151
		6.5 Cuestiones que pueden precisar de la elaboración de un marco legislativo específico.....	152
		7. Referencias.....	155
		7.1 General.....	157
		7.2 Programa EZ/EC	159
		7.3 Regeneración urbana en Francia.....	159
		7.4 Regeneración urbana en Reino Unido	159



Objetivos y metodología



El objetivo del estudio es establecer las líneas maestras para la puesta en marcha desde el Ministerio de Fomento de un programa de regeneración urbana de ámbito estatal. Para ello, se pretende previamente identificar cuáles son los elementos clave para la gestión de los programas de regeneración urbana, a partir del análisis de al menos 3 programas de ámbito nacional activos en los últimos años en Estados Unidos, Reino Unido y Francia, y analizar la experiencia reciente de la regeneración urbana en España, tanto en cuanto a los sistemas de gestión empleados como a los resultados alcanzados.

El trabajo se desarrolla mediante la identificación de cuáles pueden ser los elementos clave en un programa de regeneración urbana, la validación de este modelo a partir del análisis de los programas de ámbito nacional en marcha en Estados Unidos, Francia y Reino Unido, y la propuesta de un modelo de gestión para nuestro país.

El trabajo no contempla el análisis de proyectos concretos de regeneración urbana, sino que se centra en los elementos de gestión, seguimiento y evaluación de esos proyectos dentro de programas de ámbito nacional.

El trabajo se estructura en cuatro tareas:



Tarea 1: Plantilla de caracterización de los programas de regeneración urbana

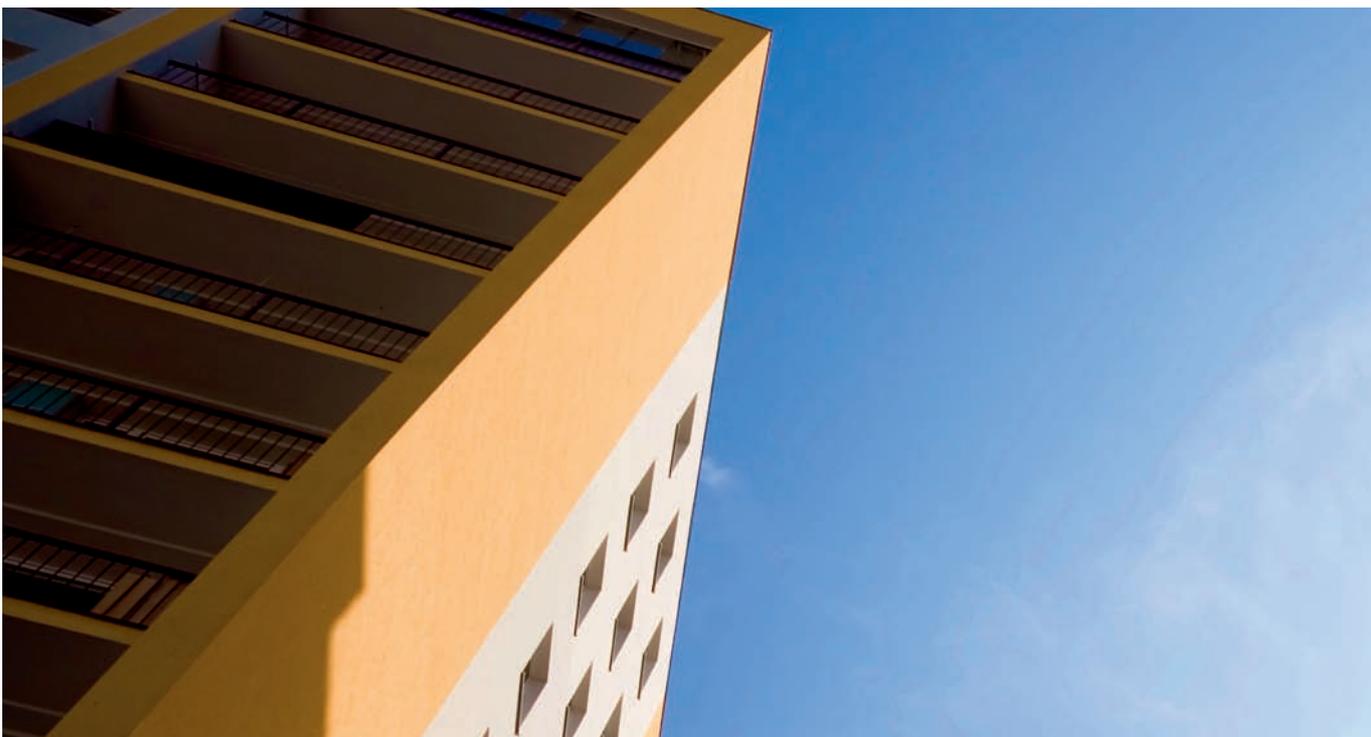
Los programas de regeneración urbana se caracterizan por su complejidad en prácticamente todos los aspectos: financiación; selección de proyectos; tipos de proyectos que se incluyen; identificación de zonas de actuación; tomas de decisión; participación pública; seguimiento y evaluación. Con el fin de facilitar después la caracterización y comparación de los programas a analizar (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) se elaborará una plantilla de análisis basada en:

- Identificación de los agentes públicos y privados fundamentales en el proceso.
- Descripción del “ciclo de vida” del proyecto, desde su concepción hasta su conclusión.
- Identificación de los posibles roles de los agentes en cada fase del ciclo de vida del proyecto.
- Relaciones que pueden crearse entre dichos agentes.

Tarea 2: Caracterización de los programas de regeneración urbana en marcha en Estados Unidos, Francia y Reino Unido

Los tres casos de estudio seleccionados se caracterizan por contar con una amplia experiencia en el ámbito de la regeneración urbana, desde perspectivas institucionales diversas y también respondiendo a situaciones diferentes.

- En el caso de Estados Unidos, la investigación se centrará en los programas federales gestionados desde mediados de los 90 por el Department of Housing and Urban Development, y más concretamente en el programa “Empowerment Zones/Renewal Communities” (centrado en beneficios fiscales para la regeneración del tejido económico de los barrios). La configuración actual de estos programas recoge en buena medida las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de “renovación urbana” desde mediados de los años 60.
- En el caso del Reino Unido, se ha realizado entre 2008 y 2009 una revisión de la política nacional de regeneración urbana, reflexionando sobre el papel que deben desempeñar el Gobierno Central (a través de la HCA-Homes and Communities Agency) y las regiones (a través de las RDA-Regional Development Agencies). La nueva distribución de tareas y el nuevo énfasis que se pone en el seguimiento y evaluación de los proyectos justifica el realizar un estudio detallado de estos programas.



- En el caso de Francia, la regeneración urbana se ha desarrollado tradicionalmente con un fuerte protagonismo del gobierno central. En 2003 se crea por Ley (artículo 13 de la *Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, llamada Ley Borloo) la *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* (ANRU), para la ejecución y financiación de un Programa Nacional de Renovación Urbana (con horizonte 2013). A esto se añadieron, desde 2007, los Contratos Urbanos de Cohesión Social, (que reemplazan los “*Contrats de Ville*” que habían funcionado desde 1989).

El análisis de estos 3 programas se resume en el capítulo 3 y abarca los aspectos siguientes:

- Objetivos del programa.
- Áreas de intervención.
- Selección y aprobación de proyectos.
- Financiación de los proyectos
- Líneas de actuación principales y complementarias a incluir en los proyectos.
- Gobernanza y gestión del proyecto.
- Sistema de seguimiento y evaluación.

Tarea 3: Valoración del impacto de la regeneración urbana en estos países

Esta valoración se realiza a partir de documentos publicados por los responsables de los programas señalados anteriormente y ofrece un panorama de su incidencia en el territorio, los recursos movilizados y la población beneficiada.

El propósito de esta tarea es el ofrecer una valoración general; por consiguiente, no se persigue el realizar una valoración proyecto a proyecto. No obstante, sí se recogen –en caso de existir información en la documentación consultada– los proyectos que han conseguido unos resultados más destacables en alguno de los campos siguientes:

- La dinamización económica de la zona.
- Variación en los indicadores de exclusión social (desempleo, renta, educación...).
- Calidad del espacio público y privado.



Tarea 4: Elementos de un modelo de gestión de la regeneración urbana en España

Siguiendo la plantilla elaborada en la tarea 1, se realiza una caracterización motivada del modelo de gestión que podría ponerse en marcha en España, justificada a partir de:

- Los resultados de las experiencias internacionales analizadas.
- El marco institucional español.

Como paso previo, se han identificado en el capítulo 5 los principales programas de la Administración General del Estado con incidencia en la regeneración urbana. En el capítulo 6 se establecen algunas recomendaciones sobre las características a incorporar en un eventual programa integrado de regeneración urbana impulsado desde el gobierno de España

El trabajo ha sido realizado por Angel Aparicio Mourelo, profesor titular de la Universidad Politécnica de Madrid. En la caracterización de los programas de regeneración urbana en marcha en otros países ha intervenido Roberta di Nanni, arquitecta y doctora en urbanismo.





El marco para el análisis



2.1 La regeneración urbana: un proceso heterogéneo

El análisis de las experiencias existentes sobre regeneración urbana muestra una considerable diversidad en cuanto a la concepción de los programas y su gestión. Estas diferencias responden a múltiples causas, como por ejemplo:

- Las peculiaridades en cada territorio del problema en sus componentes, social, económica y urbana.
- El marco institucional, que establece las competencias sectoriales de las diversas administraciones.
- Las características del sector privado y del sector de economía social, que siempre va a desempeñar un papel relevante en el proceso.
- La perspectiva ideológica, que incide tanto en la priorización de las diversas cuestiones que se amalgaman dentro de los procesos de exclusión en el territorio urbano como en el tipo de respuestas que se plantean y del papel que se asigna a los diversos agentes.

Además, la experiencia muestra cómo las condiciones de exclusión urbana evolucionan en el tiempo, no sólo por causa de las medidas que se ponen en marcha para combatirla, sino también por su exposición a la evolución general de la economía, la demografía, el desarrollo urbano del conjunto de la ciudad, etc. Esto explica que, al aproximarse a las experiencias de cualquier país, se encuentre una situación relativamente fluida, en la que cambian cada cierto tiempo algunos de los elementos clave de intervención: las agencias públicas que actúan, los incentivos, los sistemas de planificación, los centros de decisión... El corolario es que nos encontramos ante una política que debe estar próxima al terreno, ser capaz de detectar nuevas oportunidades para actuar con eficiencia y mostrar capacidad y flexibilidad para evolucionar.

La eficiencia de la regeneración urbana es lógicamente el objetivo de cualquier sistema de gestión de estas políticas públicas. Lamentablemente, no es posible encontrar una definición comúnmente aceptada de lo que significa esa eficiencia. De hecho, los objetivos enunciados o implícitos de distintos programas muestran que son posibles –e incluso deseables– perspectivas diversas sobre el problema a tratar y sobre la “visión” de futuro a alcanzar: desde una perspectiva centrada el mercado, que considera el deterioro del barrio como el síntoma que refleja un fallo en los mercados (inmobiliario, de trabajo, de oferta de servicios...)

hasta una perspectiva más abstracta de “reconciliar” y devolver el barrio al resto de la ciudad, con la que se reconoce de alguna manera explícitamente un respeto a “ser diferente”, a lo heterogéneo, y se intenta establecer una línea delimitadora entre heterogeneidad y exclusión, o entre integración y homogeneidad.

A los efectos de este estudio, se ha realizado una revisión bibliográfica sobre los principales temas de debate teórico dentro de la regeneración urbana. Esta revisión sugiere que, por encima de las diferencias de planteamiento, objetivos y desarrollo de las políticas entre diferentes países –e incluso dentro de un mismo país a lo largo del tiempo– la mayor preocupación de los investigadores reside en lo que podríamos denominar las “condiciones de contorno adecuadas para la puesta en marcha de procesos de regeneración eficientes”. Esas condiciones de contorno parecen hacer referencia a dos ámbitos complementarios, e inciden en ambos casos sobre la creación de sinergias significativas al intervenir en los barrios desfavorecidos:

- Establecer una red de operadores que permitan incorporar al proceso a todos los agentes relevantes, y que además establezca una cooperación eficiente entre ellos.
- Establecer un marco de identificación, ejecución y evaluación de las diferentes medidas o iniciativas en el barrio que permita que se produzcan en la práctica los beneficios que en teoría se intuyen de la intervención combinada desde las distintas políticas sectoriales.

Las dos cuestiones inciden, por consiguiente, en el concepto de integración, de agentes y de actuaciones. Una gestión exitosa de la regeneración urbana consiste en conseguir hacer realidad en la práctica su pretendido carácter *integrado*: conseguir crear una red de cooperación óptima entre agentes, así como unas condiciones de ejecución de las actuaciones que permitan efectivamente que se produzcan sinergias entre ellas.

Las dos cuestiones (agentes y actuaciones) incluyen, a su vez, múltiples aspectos. Para la revisión bibliográfica se han seleccionada aquellas cuestiones que se plantean con mayor énfasis, y también con mayor frecuencia, en el análisis y el debate. En el caso de los agentes, cuatro cuestiones parecen resultar de particular relevancia:

- La participación y cohesión social. Se ha ido consolidando un consenso sobre la necesidad de establecer sistemas de regeneración urbana en las que los residentes



desempeñen un papel activo. A este consenso se llega desde consideraciones y sensibilidades muy diversas: por razones pragmáticas, de disminuir la oposición a las actuaciones; por razones de eficiencia, para ajustar mejor los programas a sus teóricos beneficiarios; desde consideraciones sobre los derechos a participar en la planificación urbana y en las políticas que afectan más directamente a las personas...

- La cooperación público-privada. La regeneración urbana cuenta con buenas y malas experiencias con diferentes repartos de responsabilidades entre el sector público y privado. Lo que parece generar consenso en este punto es la necesidad de delimitar con claridad los papeles respectivos, y de definir cauces de cooperación que permitan a todos la consecución de sus objetivos respectivos.
- La cooperación inter-institucional (local/global). El liderazgo de las operaciones de regeneración urbana

puede encontrarse tanto en instituciones de ámbito local como estatal. A favor de lo primero militan consideraciones de proximidad al territorio y de facilidad para crear partenariados sólidos y duraderos; a favor de lo segundo, la escasa prioridad que los barrios desfavorecidos tienen para muchas autoridades locales, o las mayores dificultades para introducir planteamientos integrados y para experimentar procesos alternativos.

- Las relaciones entre los agentes. La intervención en la ciudad configura una red flexible de relaciones entre agentes públicos, privados y residentes que en última instancia va a determinar, junto con las condiciones objetivas de contorno, la marcha del proceso de regeneración. Existe por ello un esfuerzo importante por intentar identificar qué tipo de redes resultan más eficaces y cómo se pueden reforzar estas estructuras, sumamente frágiles.

Desde la perspectiva de las actuaciones, tres elementos resultan de particular importancia para posibilitar el mutuo reforzamiento entre las intervenciones de diferentes ámbitos sectoriales:

- Los criterios para la delimitación del barrio o zona de intervención. Se trata, en definitiva, de los criterios para el diagnóstico, que después van a condicionar el tipo de actuaciones: un diagnóstico correcto de las causas de la exclusión y de los itinerarios de salida es imprescindible para poder identificar a continuación las medidas a adoptar y las interacciones de refuerzo entre ellas.
- El ciclo del conjunto del proyecto: desde la existencia de una planificación sólida a largo plazo (10-15 años) hasta los sistemas de seguimiento y evaluación, pasando por la gestión sobre el terreno.
- El agente impulsor y animador del proceso de regeneración urbana, responsable de la coordinación y seguimiento de la ejecución de actuaciones. La integración de actuaciones sobre el terreno requiere, durante toda la vida del proyecto de regeneración, de una gestión de conjunto y próxima al terreno, que mantenga la perspectiva de la planificación estratégica mientras realiza, por sí misma o a través de terceros, las diversas actuaciones sectoriales.

A continuación se describen en mayor detalle los principales elementos de reflexión sobre estos siete aspectos de la práctica de la regeneración urbana.

2.2 La perspectiva de los agentes

2.2.1 Participación y cohesión social

Hay cierta paradoja en la insistencia en la participación en la regeneración urbana. Algunos autores ven una cierta contradicción, si no ironía, en la atención e insistencia sobre esta cuestión, que sin embargo no suele aparecer en la reflexión sobre otro tipo de políticas públicas. El discurso ligado a la participación ciudadana puede parecer incluso irónico. ¿Por qué incorporar la participación precisamente en zonas sumidas en una situación difícil? (Sintomer 2007:505). La preocupación añadida de promover la participación de los residentes puede verse como un obstáculo adicional, y hasta cierto punto artificioso: las propias condiciones de exclusión en que vive buena parte de los residentes no hace sino más difícil el poder involucrarlos.

La atención a las cuestiones de participación, desde el punto de vista académico y de los profesionales implicados en la regeneración, surge como rechazo a los programas de actuación en barrios desfavorecidos en el pasado. Este es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, donde la llamada –entre los años 50 y 80– renovación urbana (*urban renewal*) trajo consigo la expulsión de residentes y actividades de sus barrios tradicionales, y la pérdida de las débiles redes sociales y de relación en las que se desenvolvían. Este es también el marco en el que surge la preocupación en el Reino Unido, como rechazo a las fórmulas de regeneración de los años 80 focalizadas en torno al mercado inmobiliario y al supuesto “espíritu empresarial individual”. En términos más formales, puede decirse que el paradigma de la participación surge como rechazo y alternativa a políticas “de arriba hacia abajo”, y como un reconocimiento del “derecho a quedarse”, dando primacía a los objetivos sociales sobre los económicos y físicos/urbanos; se articula en el denominado “institucionalismo” (Healey) frente al mercado como explicación de los fenómenos urbanos.

En EE.UU., el refuerzo de la participación surge desde varias perspectivas: en primer lugar, para recuperar la legitimidad de la regeneración urbana después de las experiencias de desplazamiento de la población de los 50-70. Es una manera de evitar la oposición frontal de los residentes y de una parte de los medios profesionales y académicos críticos con el *urban renewal*. De hecho, en EE.UU. resulta en un fortalecimiento de las ONGs notable, sobre todo a partir de la dedicación de recursos federales cuan-

tiosos para atender políticas sociales en los barrios desfavorecidos (el *Community Development Block Grant*, CDBG), a finales de los 60. En Europa, este planteamiento “institucionalista” cobra fuerza a partir de mediados de los 90: este es el caso de la “*politique de la ville*” francesa (Sintomer, 2007:508), hasta su revisión hacia fórmulas más convencionales a partir de 2003, o de la regeneración urbana planteada por el *New Labour* (1999-2000) a su llegada al poder: presenta la participación como una tercera vía entre la vieja tradición de intervención pública (Estado) y el planteamiento conservador de regeneración basado en el mercado (Taylor, 2007).

Es posible identificar al menos tres perspectivas desde las que justificar la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas en general y en las políticas de regeneración urbana en particular. La primera desarrolla la teoría de “democracia deliberativa” de Habermas, y se focaliza sobre la **legitimidad** de las políticas públicas: el acceso a la información y al intercambio de argumentos (deliberación) que conduce a la toma de decisiones debe estar abierto a todos los ciudadanos, y en particular a aquellos que van a resultar afectados en mayor medida por dichas políticas. La segunda desarrolla los principios de “planificación urbana deliberativa” (*deliberative planning*), y defiende el derecho a la participación como una reacción frente a la tiranía de la lógica del mercado en los procesos de producción del espacio urbano; es el “derecho al lugar” defendido en particular por Healey, no solo desde una perspectiva de justicia, o de derecho a la participación, sino también de





búsqueda de soluciones más eficientes: la participación de los residentes en el debate sobre el futuro de un espacio urbano incorpora elementos de información y, sobre todo, capacidades de actuación por parte de esos residentes que conducen a soluciones de mayor eficiencia. A partir de estas reflexiones, autores como Innes (2004) han desarrollado un concepto de la planificación urbana (y, en concreto, de la actuación en barrios) en el que la planificación es a la vez un proceso de constitución y fortalecimiento de una red de agentes lo más amplia posible, desde una perspectiva fuertemente pragmática, que considera que las políticas basadas en la creación de consenso (*communicative theory and consensus building*) son más eficientes. Aunque las tres perspectivas no son incompatibles, y de hecho derivan cada una de la anterior, hay una cierta distancia entre la preocupación por la legitimidad de Habermas y la de Innes por el consenso como instrumento eficiente de planificación.

De alguna manera Sintomer (2007:508) es tributario de todas estas sensibilidades cuando propone tres gran-

des objetivos para la participación en la regeneración urbana: el funcional (mayor eficiencia de las acciones), el social (reforzar la legitimidad y posición de las ONG y, con ello, contar con mecanismos más fuertes de cohesión social; esto está relacionado con la preocupación de crear una “infraestructura social” y no sólo urbana o económica en el barrio para, a su vez, facilitar el proceso de participación) y el político (la legitimación de las decisiones, donde hay todavía una fuerte división de roles, en el que las instituciones dirigen las políticas y diferentes agentes –y en particular ONGs de carácter local– ejecutan actuaciones, sin que aparezcan con claridad ámbitos de decisión abiertos sobre cuestiones estratégicas y de dirección abiertos a estos agentes). Las experiencias en la participación son muy diversas según los países: por ejemplo, en el caso de Francia, Sintomer considera que los avances en la participación, sobre todo política, han sido muy limitados; en cambio, la intervención en el Reino Unido desde hace dos décadas ha intentado fortalecer la par-

ticipación, sobre todo desde la perspectiva del objetivo “social” que señala Sintomer.

En la línea pragmática de Innes se sitúan otros autores (Doak, 2007:221): el interés de la participación reside en que con ello resulta más difícil que se dismantelen las redes sociales y económicas existentes en los barrios, con el alto coste en términos sociales e incluso económicos que esto tiene, como mostró la experiencia del “*urban renewal*” de EEUU. Doak, como Healey, ve incompatibles y en conflicto dos visiones de la regeneración: la que actúa desde un objetivo de “poner en el mercado” (planteamiento clásico desde el análisis del mercado inmobiliario urbano) y la que actúa desde lo “local y socio-cultural” (planteamiento del institucionalismo de Healey). Lógicamente, el sentido de la participación consiste precisamente en buscar esa actuación alternativa a la de “mercado”. Si aceptamos esta distinción, Francia estaría (según Dormois: 2005: 251) en un planteamiento de “mercado”, pues en sus proyectos de regeneración urbana predominan las cuestiones técnicas y financieras, y no se están movilizando suficientemente a los agentes sociales y económicos. En el Reino Unido conviviría un planteamiento más próximo al institucionalismo, con un gran énfasis en los componentes sociales y en la búsqueda de fórmulas de mayor participación ciudadana, con el mantenimiento de la perspectiva de mercado desde una concepción amplia, referida no solo al mercado inmobiliario sino al del empleo y al conjunto de la actividad económica en la ciudad.

Ese actuar desde lo “local y sociocultural”, paradójicamente, parece resultar más fácil cuando hay una intervención fuerte del gobierno nacional, es decir, un proceso de “recentralización” en las políticas respecto del poder local. Taylor (2007:309) señala, por ejemplo, cómo esa recentralización (entendida como una definición de objetivos, metas y criterios por parte del gobierno central en EE.UU, dejando la ejecución a los gobiernos locales) ha tenido allí el efecto de reforzar a las comunidades locales, de fortalecerlas (como se ha visto en el caso concreto de las *Community Development Corporations*). En el caso del Reino Unido, se ha producido un traslado progresivo del liderazgo desde el gobierno central y sus agencias hacia los ayuntamientos, pero estableciendo previamente un proceso de fortalecimiento de prácticas de regeneración urbana cada vez más integradas y participativas en los últimos veinte años. En definitiva, la administración central puede desempeñar un papel de estímulo de innovación en las políticas de regene-

ración urbana, y en particular para promover sistemas más abiertos y participativos a los que las administraciones locales pueden ser un tanto renuentes, pero para que esta estrategia sea sostenible en el tiempo es preciso prever fórmulas que permitan el traslado de los programas a los propios ayuntamientos, manteniendo esa ambición de innovación y participación.

2.2.2 La cooperación público-privada

Para analizar la relación entre el sector público y el privado en la regeneración urbana, puede ser útil diferenciar entre diferentes tipos de agentes del sector privado:

- Agentes del sector inmobiliario, con capacidad para invertir en algunos de los proyectos que pueden formar parte del proyecto de regeneración (viviendas, espacio comercial, espacio industrial, etc).
- Inversores con capacidad para implantar centros de trabajo en la zona, y por tanto crear nuevos puestos de trabajo. Generalmente, se trata –como en el caso anterior– de agentes externos, que no tienen una vinculación previa con la zona en la que se va a actuar.
- El tercer sector, que cuenta con experiencia de participación en operaciones de regeneración urbana.
- Asociaciones privadas de prestación de servicios sociales de diferente tipo.
- Agentes de la zona, tanto en su calidad de residentes como de actividades económicas de todo tipo ubicadas allí.

El primero de estos grupos ha recibido tradicionalmente una atención particular, por el peso en términos financieros que tienen las actuaciones de carácter físico dentro de muchas operaciones de regeneración urbana. El modelo de relación habitual ha sido el de un reparto de papeles relativamente rígido entre el sector público y privado: el primero realiza toda la planificación de la operación y, sólo una vez que se han creado las condiciones que permiten que los riesgos de la intervención sean asumibles para el sector privado, se abre la operación a su participación. Este es todavía el modelo dominante por ejemplo en Francia, y en muchas operaciones en múltiples países.

La implicación del sector privado en iniciativas inmobiliarias dentro de operaciones de regeneración urbana no es, desde luego, sencilla. La regeneración urbana tiene “mala imagen” en el sector inmobiliario, como operaciones de alto riesgo, gestión complicada y resultados inciertos. Esta

percepción puede y debe cambiarse, y de hecho se ha cambiado en algunas situaciones y contextos: por ejemplo, la oposición en un número creciente de países a la urbanización de nuevas zonas (*greenfields*) obliga al sector inmobiliario a actuar en la renovación de la ciudad existente (*brownfields*), lo que les permite adquirir un mayor conocimiento de las condiciones de intervención dentro de la ciudad construida, y por tanto, poder identificar con mejor criterio los riesgos y oportunidades asociados a las operaciones de regeneración urbana (Dormois, 2005: 243).

Diversos factores animan al sector público a intentar involucrar a los promotores inmobiliarios más estrechamente en los proyectos de regeneración urbana, incluyendo las fases de planificación de la operación. Por ejemplo, en el caso del Reino Unido, a finales de los 70, está presente un fuerte componente ideológico, que considera que los controles que establece el sistema de planeamiento urbano constituyen una barrera decisiva para acelerar los procesos de regeneración: se crean entonces las *Urban Development Corporations*, agencias público-privadas a las que se dota de competencias urbanísticas, en detrimento de las autoridades locales. En el caso de las ciudades de Estados Unidos, las agencias de regeneración urbana existentes (las *Redevelopment Agencies* creadas en la posguerra), si bien continúan siendo públicas, emprenderán durante los años 80 una estrategia de fuerte colaboración con los grandes promotores privados, intentando acelerar los proyectos de regeneración física mediante una negociación caso a caso, en la que elementos hasta entonces considerados básicos en la planificación pueden modificarse para conseguir cerrar el acuerdo con los inversores. En el caso de EE.UU. (Frieden, 1989) la realidad es que la ciudad necesita de los fondos privados para llevar a cabo sus estrategias de regeneración: no hay ninguna alternativa para unas ciudades con recursos muy reducidos y que perciben estar en un grave riesgo de que la situación de deterioro –sobre todo en barrios centrales– acabe arrastrando al conjunto de la ciudad.

Más novedosa es la estrategia de atraer también inversores privados para crear actividades económicas en las zonas de regeneración. Esto supone el abandono de la mentalidad de “*redevelopment*”, en que residentes y actividades preexistentes eran expulsados de la zona de actuación. En la nueva estrategia, se trata de crear condiciones atractivas para estos inversores, sean de la zona, o bien del ex-

terior. La estrategia consiste en ofrecer un conjunto de beneficios de tipo administrativo (simplificación en las condiciones de autorización de diversos permisos), fiscal (reducción o exención de impuestos locales y nacionales) y económico (créditos o incluso subvenciones a fondo perdido por cada nuevo puesto de trabajo creado) para compensar el riesgo percibido por los inversores para implantarse en esos barrios (falta de “prestigio” de la zona, inseguridad, accesibilidad, etc). El esquema de intervención se inspira en las zonas económicas especiales de extremo oriente: son las Enterprise Zones en Reino Unido y Estados Unidos. A finales de los 70 y durante los 80 se emprende esta estrategia con un optimismo y expectativas desmesurados desde los gobiernos conservadores, suponiendo que este apoyo público va a poder liberar el espíritu emprendedor existente en algunos de los residentes. La experiencia muestra, sin embargo, que la mayor parte de las inversiones vienen del exterior, y que se trata de relocalizaciones, más que de nuevas actividades; las iniciativas de regeneración económica mostrarán, junto con sus efectos positivos, las limitaciones que tienen si no van acompañadas de programas de regeneración física y social (Hall, 1991).

El peso del sector de la economía social (tercer sector) y de ONGs en la regeneración urbana ha llegado a ser considerable en algunos países. Inicialmente, estos grupos se utilizan para la puesta en marcha de algunas de las actuaciones de regeneración, en particular para la prestación de diversos servicios sociales. Su proximidad al terreno y capacidad de adaptación las han convertido en un intermediario imprescindible entre la administración (sobre todo allí donde la acción de la administración local es insuficiente y la administración nacional es más activa) y los destinatarios del programa de regeneración. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Estados Unidos y en el Reino Unido: en el primer caso, la puesta en marcha de la financiación federal de intervenciones de tipo social en los barrios a finales de los 60, con el *Community Development Block Grant* (CDBG), posibilita la consolidación de fundaciones privadas, las *Community Development Corporations*, centradas en la provisión de vivienda social de alquiler e involucradas progresivamente en la gestión de otros programas sociales, así como la emergencia de todo tipo de pequeñas asociaciones especializadas en “nichos” de prestaciones sociales de todo tipo; en el Reino Unido, la actividad del

tercer sector se beneficia de los incentivos económicos y sociales desde principios de los años 80 y, desde finales de los 90, del interés en el fortalecimiento del “tejido social” en el barrio.

El protagonismo de estos agentes en la regeneración urbana no está exento de tensiones: por ejemplo, en la relación con la administración local: en algunos momentos, el apoyo desde la administración nacional a la acción de estos agentes puede colisionar con el papel de liderazgo que pretende asumir la administración local, o con sus criterios de intervención. También se produce un reparto de papeles desequilibrado: las administraciones (y singularmente la nacional), establecen estrategias y objetivos, desde una perspectiva sumamente teórica, y la ejecución, con todas las dificultades que supone la materialización de actuaciones, recae sobre los agentes del tercer sector y del voluntariado; esto supone tensiones, y una reivindicación por parte de estos agentes para ser tenidos en cuenta en las fases de planificación de la actuación, y para establecer marcos más flexibles que permitan revisar los programas previstos y adaptarlos con mayor facilidad a la situación real.

Este esquema de “gestión indirecta” de los programas de regeneración que, especialmente en sus actuaciones de índole social y de revitalización económica, se ejecutan a través de una multiplicidad de asociaciones del sector voluntario y de economía social, plantea diversos desafíos de la gestión para mantener la coherencia del programa, asegurar la articulación y coordinación entre actuaciones que son ejecutadas por agentes diversos y para asegurar la correcta realización (y aplicación de recursos) de las actuaciones previstas. Las respuestas, como se verá, son diversas: en EE.UU. (vid 2.3.3), se ha resuelto mediante el fortalecimiento de las CDC, que actúan como auténticos líderes del proyecto de regeneración y articulan la participación de las distintas asociaciones y agentes en el proceso; en el caso del Reino Unido, hay un progresivo fortalecimiento del liderazgo de la administración local en el proyecto de regeneración, combinado con el apoyo al fortalecimiento de la relación entre la administración local y los agentes del tercer sector.

Puede concluirse que la cooperación del sector público con los diferentes agentes privados ha contribuido a incorporar un abanico más amplio de actuaciones dentro de los procesos de regeneración urbana, a acelerar algunas actuaciones de tipo urbanístico y a desarrollar sistemas de



actuación más flexibles. Esto ha generado un entorno de planificación y de gestión menos estable, más dinámico, que requiere capacidades de negociación muy fuertes por parte de los responsables del proyecto. A cambio, se facilita la incorporación de muchos agentes adicionales, no solo en la regeneración física, sino en los aspectos económicos y sociales, y la aportación de recursos financieros y de conocimiento adicionales a los del sector público. La colaboración público-privada moviliza nuevas capacidades y recursos y facilita la ejecución del conjunto del proyecto, pero no de manera automática, sino a condición de que el sector público sea capaz de llevar a cabo un sistema de gestión del proyecto mucho más descentralizado y por tanto con mayores exigencias de planificación previa y de seguimiento.

2.2.3 La cooperación entre las administraciones local y nacional

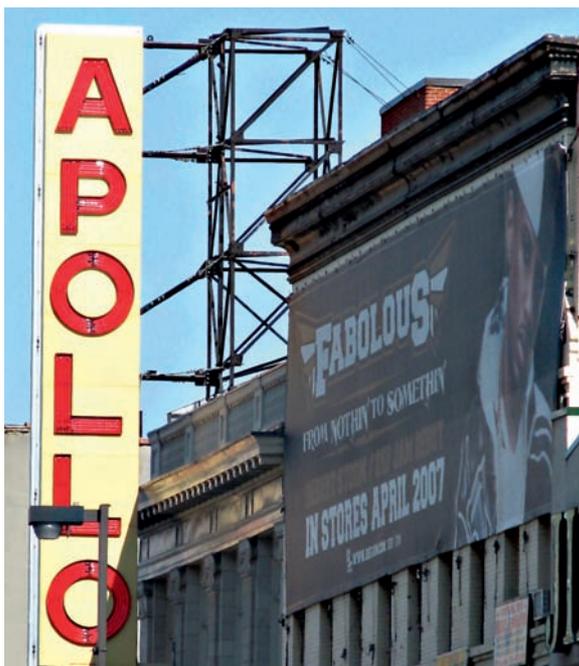
El gobierno nacional siempre tiene un importante papel en la regeneración urbana. Esto puede parecer sorprendente, puesto que se trata de actuaciones de competencia típicamente municipal. Hay varias razones que explican esta situación:

- Una razón histórica. Los gobiernos nacionales desarrollan en los años 50 y 60 programas de gran entidad en Europa para la reconstrucción después de la guerra. Se cuenta así con agencias de intervención en el medio urbano, que después se orientan hacia la regeneración. Además, una parte considerable de los “barrios en crisis” sobre los que actúa la regeneración son precisamente barrios de la etapa de reconstrucción, en los que el gobierno nacional o sus agencias mantienen la capacidad de intervención por diversas razones (gestión del barrio, titularidad de edificios y terrenos, etc).
- La debilidad de las administraciones locales. Los problemas de deterioro urbano precisan de recursos de los que no disponen las administraciones locales. El “problema urbano” se considera así como un problema “de Estado” y se movilizan recursos adicionales, que sólo pueden provenir del gobierno nacional.

- La naturaleza de los mecanismos de intervención, cada vez más complejos. Al avanzar el paradigma de “integración” se incorporan a los proyectos de regeneración incentivos fiscales, programas sociales, modificaciones en la legislación urbanística... que son competencia de la administración general, y no de las administraciones locales.
- La presión del sector profesional y académico relacionado con la regeneración urbana. Desde estos sectores se reclaman políticas innovadoras, reformas, etc. que se asocian a la intervención de una administración general. La administración local se percibe como “parte del problema”, debido a su presunta pasividad en algunos casos para evitar o corregir la degradación de esos barrios, y la administración general como una administración con capacidad para desencadenar procesos innovadores.

Los mecanismos de intervención de la administración general en la regeneración urbana son variados. Aunque la distribución competencial de cada país es un factor relevante, parece que otras consideraciones, como la disponibilidad de recursos de distinto tipo, el interés en fomentar determinadas soluciones de gestión, o la definición que en cada momento se hace del “problema urbano” y de su solución, resultan más influyentes en la formulación de los programas de intervención que el reparto de competencias. Se pueden considerar diferentes situaciones:

- Intervención directa de la administración general a través de agencias públicas especializadas. Es el caso de Francia (*Agence Nationale de Renouvellement Urbain, ANRU*), o del Reino Unido (*Homes and Communities*).
- Intervención concertada, caso a caso, a través de convenios. De hecho, la intervención de las agencias anteriormente mencionadas se realiza a través de convenios en los que intervienen las administraciones locales. Sin embargo, en el caso de la intervención concertada, la administración general carece de una agencia específica para la intervención, y se moviliza en una dinámica “caso a caso” bien por resultar un agente relevante en el ámbito de actuación concreto (por ejemplo, por la titularidad de suelo e infraestructuras), bien por incluir el programa de actuación medidas sobre las que es directamente competente (por ejemplo, en materia fiscal).





- Financiación finalista a las administraciones locales desde la administración general para intervenciones de regeneración urbana. Es el caso de la financiación que se realiza desde finales de los años 60 en Estados Unidos (*Community Development Block Grants, CDBG*) o más recientemente en Países Bajos. Como su nombre indica (*block grants*), la cantidad asignada a cada ciudad se establece de manera automática mediante una serie de parámetros (población, renta, desempleo, educación...); dentro de las finalidades del fondo, cada ciudad tiene amplia libertad para distribuir esos fondos entre los distintos tipos de intervención (Verhage, 2005). Una situación mixta se produce en el Reino Unido con el “*Single Regeneration Budget*” (en él existe amplia libertad en cuanto a las actuaciones que pueden financiarse, pero el acceso al SRB es competitivo). El sistema relativamente estable de asignación a las ciudades y la libertad en la selección de las actuaciones han llevado a ciertas críticas en cuanto que estos fondos, de hecho, se acaban convirtiendo en un elemento más de la financiación a las administraciones locales, con una vinculación cada vez más escasa a los programas a realizar y a su impacto real sobre la exclusión urbana. Quizá por esto, se establecen también programas de financiación con una mayor exi-

gencia en términos de definición de las actuaciones a realizar y de consecución posterior de resultados: es el caso del programa URBAN en la Unión Europea, o del programa *Empowerment Zones* en EE.UU.

Se puede constatar una cierta evolución en el tiempo, de manera que parece imponerse este último modelo, es decir, fondos finalistas adjudicados de manera competitiva por la administración general. Este modelo se defiende con múltiples argumentos:

- Fomentar un planteamiento innovador en las actuaciones y que integre las diferentes políticas sectoriales; para ello es preciso un compromiso de las autoridades locales (y eventualmente de otras administraciones) que se considera que puede facilitarse con la promesa de recursos adicionales.
- Establecer una serie de modelos de referencia, que puedan después utilizarse en otros casos.
- Las fuertes rigideces y falta de capacidades técnicas suficientes en muchas administraciones locales, que impiden la introducción de formas novedosas de intervención: es preciso un cierto control o evaluación del programa desde otra instancia (la administración general) como estímulo para superar estas inercias y limitaciones.



- El reforzamiento de la capacidad de cooperación con el sector privado (tanto inversores como el tercer sector). Se argumenta que, puesto que esta cooperación no alcanza unos niveles significativos en muchas ciudades, es preciso de alguna manera forzarlo mediante incentivos, como este tipo de programas competitivos.

Lógicamente, también hay críticas a este tipo de programas competitivos (Carpenter, 2006):

- El control (en el sentido de aprobación inicial de objetivos, autorización de modificaciones al programa y evaluación de resultados) corresponde a la administración general, mientras que la gestión (y todos los riesgos que conlleva) recaen sobre la administración local; en este sentido se señala que la distribución de papeles resulta poco equilibrada y carga la responsabilidad del fracaso sobre la administración local.

- Los programas favorecen planteamientos innovadores, lo que puede asociarse con propuestas excesivamente teóricas, con poco contraste con la realidad, y en particular, con las condiciones locales.
- Los mecanismos de seguimiento y control de la gestión impuestos por la administración general pueden resultar excesivamente complejos para la administración local y, más aún, para las asociaciones locales que participen en el programa (este ha sido, por ejemplo, una crítica recurrente al Programa URBAN).
- La tensión entre las dos administraciones, así como entre la administración local y los ejecutores del programa. Si bien la administración local participa en el programa, esta puede sentirse puenteadada en el momento inicial entre una administración general deseosa de fomentar programas ambiciosos e innovadores y unos beneficiarios finales deseosos de desembarazarse de los “viejos métodos” de los servicios municipales. En revancha, una vez que el programa queda aprobado, se producen nuevas tensiones entre la administración local y los beneficiarios finales, en un intento de aquella por reabsorber el proyecto dentro de su propia agenda o prioridades.

2.2.4 La red de agentes de la regeneración y las relaciones entre ellos

En la regeneración urbana integrada, se cuenta con múltiples agentes, con unas relaciones dinámicas entre ellos, relaciones que van evolucionando en el tiempo para adaptarse a los cambios en el entorno: cambios en las normas, en los valores culturales (incluidos los estilos de vida y los entornos urbanos preferidos en cada momento), la emergencia o desaparición de otros agentes... El resultado es la formación de unas redes de agentes que compiten y colaboran entre ellas; por ejemplo, el proceso de materialización de la regeneración urbana puede entenderse como un desplazamiento de unas redes por otras, visualizado en la adaptación y reforma del espacio físico y socio-económico del área de intervención para poder atender las necesidades de las nuevas redes que se apropian del territorio (Doak 2007: 215 y 222).

Este funcionamiento en red, típico del paradigma de cooperación o *partenariado* entre agentes, refleja un reparto de poder e influencia en el proceso de regeneración basado en las ideas, en el diálogo, y ha sustituido a los mo-

delos más tradicionales de intervención, basados bien en la jerarquía (es decir, un reparto de poder basado en normas y reglas en las que cada agente tiene un papel rígidamente asignado, y donde el sector público tiene un papel claramente dominante), bien en el mercado (donde el reparto de poder está fundamentado en el control de los recursos principales de la regeneración: el suelo y la capacidad financiera para actuar). (Verhage, 2005: 219-220).

Desde una perspectiva de red, cada agente puede actuar en el proceso de regeneración, y de hecho lo hará, intentando arrastrar la acción del resto de agentes. Desde esta perspectiva, la actuación de tipo físico es la más contundente para intentar imponer una determinada visión del proyecto y forzar la intervención de los demás en el sentido deseado. (Verhage, 2005: 225). Esta es ciertamente, una situación de ventaja (si bien con fuertes riesgos, si los otros agentes no aceptan esta imposición de hechos consumados) para los agentes con mayor capacidad de intervención, generalmente los agentes públicos con titularidad de suelo o competencias urbanísticas.

Un primer paso para la caracterización de esas redes es la identificación de los principales agentes que intervienen en la regeneración urbana (Verhage, 2005: 225). Podemos caracterizarlos de acuerdo con dos dimensiones: su carácter público o privado, y su ámbito de actuación, local o global (entendido “global” simplemente como un un ámbito más amplio que el local). (Ver tabla 1).

Sin embargo, esta diferenciación no es nítida. Por ejemplo, hay un interés en articular la cooperación público-privada a través de organizaciones o agentes específicos: por eso las agencias locales de regeneración (como las URC británicas o las *Sociétés d'Économie Mixte* francesas) se

abren también al sector privado, o las CDC americanas. Aunque son entidades privadas, incorporan en su consejo de administración personas vinculadas a las instituciones públicas locales.

Esa tendencia hacia la dilución de la frontera entre agentes públicos y privados no es, sin embargo, universal. En Francia (Dormois, 2005) se constata la preferencia, sobre todo por parte del sector privado, por mantener el reparto tradicional de roles: liderazgo y definición del proyecto por parte de los agentes públicos y ejecución de los proyectos, una vez que se han establecido las condiciones que permiten “ponerlos en el mercado”, o sea, hacerlos atractivos para los inversores, por parte del sector privado. De hecho, puede pensarse que la cooperación público-privada, existente en el Reino Unido o en Estados Unidos, es el resultado de una voluntad del sector público de no asumir tantos riesgos –y en consecuencia de aportar tantos recursos– sobre todo en la regeneración física y de buscar una mayor asunción de riesgos (con una perspectiva, claro está, de mayores beneficios) por parte del sector privado. Una evolución que puede deberse tanto a cuestiones ideológicas (la situación británica a principios de los 80) como financieras (la falta de recursos de las administraciones locales en Estados Unidos en los 80 y 90).

Puede objetarse que un reparto estricto de papeles, como ocurre en Francia, dificulta el progreso en la dimensión de desarrollo económico (fortalecimiento del tejido productivo local) y en el carácter innovador de las actuaciones. De hecho, la evolución en los modelos de regeneración británico y norteamericano se produce a partir de una atención –inicialmente casi exclusiva, en los 80– a la dimensión económica de la regeneración urbana para atraer inversiones

TABLA 1. LOS AGENTES DE REGENERACIÓN URBANA

	Público	Privado
Global	Estado Agentes financieros	Promotores Tercer sector/ONGs Agentes financieros
Local	Ayuntamiento Agencias locales de regeneración	Residentes Empresarios locales Tercer sector/ONGs



productivas y “liberar” el espíritu emprendedor en la zona de actuación. La falta de recursos públicos para la regeneración física también habría supuesto la búsqueda de nuevas soluciones, desde un sector privado aparentemente más próximo a las necesidades y preferencias del sector inmobiliario; pero, por otro lado, también puede argumentarse que la incorporación del sector privado en la definición inicial del proyecto puede aumentar el conservadurismo en las opciones de diseño, y reducir la capacidad de innovación. Ese concepto de cooperación (*partnership*) es central en la política de regeneración urbana británica (Booth, 2005: 258-9), pero no hay que olvidar que se trata de una cooperación con características variables en el tiempo, de un concepto “fluido” en el que las relaciones y los propios agentes son muy variables según los casos.

La cooperación público-privada puede acentuar la diferencia entre dos tipos de zonas de actuación (Bonneville 2005): los barrios “sensibles” y los barrios “oportunidad”. Los primeros no interesan más que a los poderes públicos, y sus perspectivas de “integración en el mercado” son mínimas; incluso puede darse la paradoja de que la recurrente intervención y asignación de recursos públicos a estos barrios “en crisis” durante décadas les haya supuesto una estigmatización permanente por parte de los agentes privados. En cambio, los barrios “oportunidad” sí pueden interesar a esos agentes. La actuación en estos últimos puede no precisar de la implicación de la administración general; en los primeros, en cambio, los recursos y competencias de la administración local resultan insuficientes para intervenir.

La incorporación de la dimensión económica en la actuación (incentivos fiscales a la inversión productiva como las *Empowerment Zones*, las *Enterprise Zones* o las *Zones Franches Urbaines*) hace inevitable la cooperación entre la administración general y sus organismos por un lado (competentes en la concesión de esos incentivos), y la administración local y los suyos, por otro (concededores de los canales para llegar a la mayor parte de los beneficiarios potenciales) (Bonneville, 2005: 237).

De esta manera, la regeneración urbana integrada resulta un concepto variable de unos espacios a otros y de un momento temporal a otro. Para caracterizarla, hay que recurrir a un conjunto de categorías duales, y ver en cada una de ellas dónde se sitúa cada proyecto concreto. O, en el caso de estar diseñando una nueva actuación, reflexionar sobre dónde puede ser óptimo situarse en los ámbitos siguientes (Verhage, 2005b):

- Actuaciones de tipo físico frente a las tipo social y económico.
- La intervención centrada en una zona delimitada frente a intervenciones de carácter global.
- El papel en la intervención de los sectores público y privado. ¿Cuál es el grado adecuado de intervención pública? Probablemente depende de en qué y con quién se va a trabajar, es decir, del espacio de intervención y de la red. Y supondrá un cierto reparto de riesgos y beneficios entre los agentes, intentando aumentar el atractivo para participar en el proyecto.
- El liderazgo del proyecto por parte de la administración local o por parte de una agencia especializada en la regeneración. Progresivamente, el liderazgo se asocia en nuestras sociedades a la legitimidad de la intervención pública, y esto a su vez con la participación. A su vez, las capacidades de gestión y actuación de los gobiernos locales, condicionarán fuertemente el marco de actuación de la regeneración.

En cualquier caso, no parece que haya discusión en cuanto al liderazgo público en la regeneración urbana. Los intentos más decididos por impulsar un liderazgo privado se produjeron en la década de los 80 en el Reino Unido, pero los proyectos de regeneración urbana precisaron, en todos los casos, una fuerte implicación pública, y en definitiva, el liderazgo del sector público para poder llegar a buen puerto (Jones, 2006).

2.3 La perspectiva de las actuaciones

2.3.1 La integración de actuaciones en un lugar y la delimitación de este

La integración de actuaciones de contenido físico, social y económico se ha convertido en el paradigma de la intervención de la regeneración urbana integrada. Este paradigma es resultado de una evolución histórica. Las primeras intervenciones de entidad sobre barrios en declive se centran en actuaciones físicas sobre el propio barrio. Los efectos negativos de este tipo de intervenciones (como el desplazamiento de residentes, las dificultades para “poner en mercado” la zona de intervención, la consolidación de *ghettos* dentro de la ciudad a pesar de las inversiones realizadas...) llevan a una atención creciente por lo económico por un lado (asociada en EEUU y Reino Unido a la “revolución conservadora” (Jones, 2006)) y por la dimensión social de la regeneración (por ejemplo en el “institucionalismo” de Healey).

La atención prioritaria a la componente económica iniciada durante los años 80 en el Reino Unido produjo resultados inicialmente poco prometedores y críticas (en particular por parte de uno de sus promotores iniciales, vid. Hall, 1991) que llevaron a una revisión del concepto, con una mayor atención a la inversión desde el exterior y a la vinculación en mayor grado de los incentivos a la creación de empleo local, que se va consolidando (Jones 2006:121) al recuperar justamente las dimensiones física (y en particular el valor del planeamiento urbanístico) y social. Hoy, las estrategias de desarrollo económico local forman parte de cualquier política integrada, como muestran las *Zones Franches Urbaines* (ZFU) en Francia o las *Enterprise Zones* (con diversas denominaciones) en el Reino Unido o Estados Unidos (Doak, 2007). Por su parte, las políticas sociales empiezan a diferenciarse de acuerdo con las peculiaridades de cada territorio, se vuelven más flexibles y con ello pueden incorporarse en las estrategias de regeneración, lo que a su vez facilita la asignación de mayores recursos a las actuaciones de tipo



social, al considerarse como esenciales para el éxito del conjunto del programa de regeneración y, por tanto, al buen destino de los cuantiosos recursos dedicados a las actuaciones físicas y económicas.

La integración de los diferentes componentes en un proyecto coherente no resulta sencilla. Las actuaciones de carácter físico, social y económico tienen lógicas, plazos, agentes y racionalidades diferentes. De ahí que haya surgido con fuerza la necesidad de establecer algún tipo de planificación estratégica que facilite la coordinación entre ellas y dote a la gestión del conjunto del proyecto de los instrumentos adecuados de seguimiento y gestión para reforzar las sinergias que, en teoría, deben producirse entre políticas sectoriales.

Dos son los componentes fundamentales desde los que se realiza la integración de las actuaciones en un proyecto de regeneración. En primer lugar, el “lugar” o espacio donde se produce la intervención, que es el elemento crucial: se integran políticas porque inciden en un mismo territorio; en segundo lugar, el carácter de “exclusión” con respecto al conjunto de la ciudad: se actúa sobre una zona de intervención que está prácticamente siempre “fuera del mercado”, en sentido inmobiliario, económico, educativo o de servicios (transporte, notablemente), o que al menos, presenta una potencialidad u oportunidad como pieza del conjunto de la ciudad mucho mayor de la que el mercado le reconoce en ese momento.

La integración de actuaciones obliga, a su vez, a la revisión de los procedimientos de gobernanza, es decir, de toma de decisiones y de gestión de las actuaciones. Los procesos de cooperación entre las distintas políticas públicas sectoriales avanzan con dificultad: primero en el ámbito de la planificación estratégica como una mera agregación de intervenciones. Progresivamente se produce una mejor comprensión mutua y espacios de diálogo técnico que permiten una verdadera planificación integrada, de manera que la integración acaba siendo reclamada desde cada uno de los sectores responsables de las políticas institucionales, con la expectativa de que los demás ayuden a una mejor concepción de la política propia (Pennan, 2005:306).

Los relativos fracasos de algunos programas se han interpretado frecuentemente desde esta misma perspectiva, identificando la falta de un grado adecuado de integración como una de las principales debilidades. Esta

fue por ejemplo la evolución en muchos países durante los años 90: por ejemplo, en Francia, se concluyó que la intervención en “*quartiers sensibles*” había tenido una perspectiva excesivamente física y se intentó establecer programas sociales más potentes y vincularlos más estrechamente con el resto de políticas urbanas y económicas (Bonnevillle, 2005: 237 citando a Douzelot, 2003). No obstante, también se ha producido la evolución opuesta: la dificultad de ejecución de políticas fuertemente integradas ha llevado de nuevo a sistemas de ejecución sectoriales, como ocurre en Francia a partir de la Ley Borloo de 2003.

La regeneración urbana integrada hay que situarla en el marco más amplio de una política integrada de ciudades que se está consolidando en Europa en los últimos años. En la llamada Carta de Leipzig (Unión Europea, 2007), los ministros de los estados miembros de la Unión Europea competentes en desarrollo urbano se comprometen a “*hacer uso de la herramienta de desarrollo urbano integrado y la gobernanza asociada para su puesta en marcha*” con el objetivo de favorecer el desarrollo sostenible del conjunto de la ciudad, y no sólo los barrios desfavorecidos. Una política integrada de desarrollo urbano se define en la Carta de Leipzig como “*un proceso en el que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana*”, y que debería:

- analizar los puntos fuertes y débiles de barrios y ciudades;
- definir para el área urbana unos objetivos sólidos de desarrollo e idear una estrategia de futuro para la ciudad;
- coordinar las diferentes políticas y planes vecinales, sectoriales y técnicos;
- coordinar y focalizar espacialmente el uso de fondos que hagan los agentes de los sectores público y privado, y
- estar coordinados a un nivel local y urbano-regional e involucrar a los ciudadanos y otros agentes.

Desde esta perspectiva, la regeneración urbana integrada se insertaría dentro de una estrategia más amplia de actuación sobre el conjunto de la ciudad para favorecer su sostenibilidad. En esa política o estrategia integrada de desarrollo urbano sostenible de la ciudad, la intervención en los barrios desfavorecidos sería particularmente importante, pues el desempleo y la exclusión social tienden a incrementarse y son un grave riesgo de desequilibrio de las ciudades.



2.3.2 El ciclo de proyecto

Un proyecto de regeneración urbana supone, en cualquier caso, una intervención a largo plazo, con actuaciones ejecutadas por agentes diversos, y con fuertes incertidumbres en cuanto a las condiciones de puesta en marcha y de desarrollo. La gestión de un proyecto de este tipo varía, lógicamente, tanto de unos países a otros como a lo largo del tiempo, en función de las condiciones en las que se desarrolla. Con todo, la ya amplia experiencia existente permite identificar en la bibliografía consultada una serie de elementos comunes o consolidados, que se pueden considerar como imprescindibles en la gestión de cualquier proyecto de este tipo:

- La existencia de algún tipo de planificación estratégica, de largo plazo, en la que se integran las dimensiones físicas, económicas y sociales. La planificación estratégica se ve como la oportunidad de debatir entre sectores generalmente con poca relación; también como el momento de fortalecer las relaciones de cooperación entre agentes, y de facilitar la creación de un consenso que facilite, después, la ejecución del proyecto (Innes, 2004).
- La perspectiva de largo plazo, unida a la elaboración de una programación anual, si bien con mecanismos que den suficiente flexibilidad en cuanto a los plazos y a la programación. Esta es una de las principales limitaciones encontradas por ejemplo en URBAN. Es también una razón para justificar mecanismos de flexibilidad en la financiación (transferencia entre actuaciones en función de la evolución real del proyecto).
- La evaluación: desde la administración general y desde el mundo profesional y académico se intenta evaluar los proyectos en términos de resultados (*outcome*) y no de mera ejecución (*output*). Sin embargo, esto es por una parte complicado de realizar (es preciso identificar los indicadores adecuados) y por otra carga excesivamente sobre los agentes ejecutores la responsabilidad del éxito del proyecto, más allá de su capacidad real de influir en unos “resultados” que suelen depender de numerosos elementos exógenos; además, plantea la incómoda cuestión de qué hacer si se han ejecutado las medidas previstas pero no se han obtenido los resultados anticipados, pues no parecería razonable exigir en



esa situación la devolución de los recursos. La opción más habitual es fuertemente pragmática: se plantea la evaluación de resultados como una cuestión necesaria, pero adicional, externa al control del propio proyecto, y se realiza el seguimiento administrativo a partir de la efectiva ejecución de las acciones programadas.

- El plan estratégico se estructura en multitud de actuaciones, cuya ejecución se confía en buena medida al sector voluntario, tercer sector o se realiza por parte de los agentes públicos y privados correspondientes. El plan estratégico debe identificar las relaciones y sinergias potenciales entre actuaciones, para maximizar el impacto.

- Se define un agente gestor del conjunto del programa. Si bien puede tratarse de un servicio técnico dentro de la administración municipal, puede tratarse también de un ente de naturaleza mixta, público-privado, que integre a las principales instituciones y agentes involucrados en el conjunto del proyecto. Hay una cierta tendencia a promover, como se verá en el apartado 2.3.3, la creación de algún tipo de organismo independiente de gestión con fuerte capacidad de interacción con el entorno local y con las administraciones implicadas.
- El mecanismo de aprobación y lanzamiento de cada una de las actuaciones incluidas en el proyecto puede resultar complejo, según sea el marco legal que establece el programa y el sistema de autorización y de justificación de los recursos públicos asignados. La competencia de aprobación puede residir en el gestor del proyecto, o bien en alguna de las administraciones (local, regional o nacional), que realiza la aprobación a petición del gestor. Esto a su vez puede generar una relación diferente entre los agentes, y en concreto entre las administraciones responsables de las autorizaciones y el agente gestor.
- El seguimiento periódico (generalmente anual) del proyecto se realiza mediante informes por parte del gestor, presentados a las administraciones que proveen la financiación del proyecto. Este informe incluye las eventuales solicitudes de modificación con respecto a la programación inicial, así como una batería de indicadores de seguimiento en cuanto a la consecución de los objetivos del plan estratégico.

Carpenter (2006:2145 y 2160) advierte de la necesidad de contextualizar los proyectos de regeneración urbana con macropolíticas estructurales, que pueden tener una gran influencia en los resultados de la regeneración: es importante, en definitiva, que existan políticas sectoriales eficientes de carácter macro (empleo, políticas sociales, educación...) de lucha contra la exclusión y de apoyo al desarrollo local.

Los proyectos se ejecutan en un contexto de cierta inestabilidad y fuertemente evolutivo. Pennen (2005) señala que en la regeneración urbana confluyen tres grandes incertidumbres: sobre cuál es el problema a tratar (conceptual); sobre quiénes deben intervenir (institucional) y sobre cuál es el objetivo hacia el que se quiere ir (estratégico). Este contexto explica la necesidad de contar con una gran

flexibilidad en la gestión del proyecto, pero a la vez refuerza la idea de que debe contarse con una hoja de ruta bien definida, que no pueda ser cuestionada y modificada continuamente, sino que tenga unos claros mecanismos de revisión.

De hecho, es evidente que no es fácil articular un consenso sobre el objetivo de la intervención. Históricamente, la regeneración urbana ha buscado primordialmente el “reintegrar en el mercado” zonas de la ciudad que han entrado en un proceso de deterioro. Ese objetivo implica probablemente (Bonnevillie, 2005:241; Carpenter, 2006:2158) la expulsión/desplazamiento de residentes y actividades “no solventes” para el mercado. Frente a este planteamiento, en cierta medida excluyente, se ha afirmado un discurso centrado en el principio de “reintegración del barrio en la ciudad”, que incide en el fortalecimiento de las actividades económicas, para hacerlas solventes, la puesta en marcha de procesos de inclusión social y la mejora del sistema de equipamientos y servicios. Algunos expertos señalan que, paradójicamente, este planteamiento integrado supone, a su vez, la negación de lo diferente, de la existencia de espacios singulares o incluso marginales, que siempre han existido en la ciudad. Ante estas contradicciones, está emergiendo una concepción de la regeneración urbana integrada como un proceso de acompañamiento y de fortalecimiento de la “comunidad”, más que de “puesta en valor”, orientado a la calidad de vida, y que reivindica la necesidad de procedimientos de gestión del proyecto cercanos al territorio, abiertos a la participación y –sin perder la transparencia en la gestión de recursos en buena parte públicos– la flexibilidad en su ejecución.

2.3.3 La ejecución del programa y el ente gestor

Los programas de regeneración urbana presentan generalmente la puesta en marcha en paralelo de algún tipo de organismo específico, tanto desde el punto de vista de gestión del conjunto del programa, es decir, del seguimiento de los proyectos en marcha en distintas ciudades, como de la gestión y animación de cada uno de los proyectos en el ámbito local. Aún más, las frecuentes revisiones y los ajustes en esta política suelen ir ligados a modificaciones en este marco institucional, con la puesta en marcha de nuevos organismos o la revisión de las estructuras existentes. En definitiva, cabría decir que el sistema de gobernanza o marco institucional es un componente fundamental de la política

de regeneración urbana integrada, lo que no hace sino corroborar los principios señalados en la Carta de Leipzig.

Así, en Francia se cuenta con la ANRU como agencia estatal y con las *Sociétés d'Économie Mixte d'Aménagement* para la intervención local. La ANRU recoge la tradición de intervención directa de la administración general en las ciudades y, en concreto, en los barrios en crisis. Las segundas intentan facilitar la incorporación del sector privado en los órganos de decisión tradicionalmente dominados por el sector público, si bien en la práctica no han conseguido todavía involucrar en las fases de planificación a un sector privado que parece sentirse cómodo con la distribución tradicional de papeles.

En el Reino Unido, el gobierno conservador creó a principios de los 80 las *Urban Development Corporations* (UDC) como entidades para la actuación local, dependientes de la administración general y con competencias de actuación claramente en disputa con los gobiernos locales. Las UDC establecidas durante el gobierno conservador terminaron sus operaciones a mediados de los 90. Esas primeras UDC evolucionaron progresivamente hacia un entorno de cooperación y se han abierto progresivamente a los gobiernos locales y a otros agentes. El gobierno laborista crea en su lugar, a partir de 1999, las “Urban Regeneration Companies” (URC), entidades de derecho privado que agrupan al sector público, el sector privado y el “tercer sector”. En 1999 se crean tres URC piloto y en 2003 se establece un total de 21. La acción de ámbito nacional se realiza actualmente a través de la agencia *Homes and Communities*, resultado de fusionar la agencia nacional de vivienda con “*English Partnerships*”, el organismo nacional responsable de los programas de contenido principalmente social. Este organismo coordina la puesta en marcha y realiza el seguimiento de las URC. Se cuenta también con las Agencias Regionales de Desarrollo (*Regional Development Agencies*, RDA), creadas por ley en 1998, dependientes de la administración general y centradas en las actuaciones de tipo económico (Booth, 2005). En 2003, y en el marco del “*Sustainable Communities Plan*” se considera la creación de nuevas UDCs para hacer frente a los problemas de regeneración en algunas áreas singulares, si bien sin contar, como sus antecesoras, con competencias para aprobar los instrumentos de planeamiento urbanístico: en los años siguientes se crean tres, que están todavía activas (*Thurrock Thames Gateway UDC*, *London Thames Gateway UDC* y *West Northamptonshire UDC*).

En el caso de EE.UU, la regeneración urbana está fuertemente marcada por la consolidación, desde finales de los sesenta, de las *Community Development Corporations*, CDC. Las CDC son entidades privadas, especializadas inicialmente en la producción de vivienda social con cargo a los fondos federales CDBG (y a otras fuentes de financiación), y que progresivamente se han consolidado como intermediarios entre los proveedores de recursos por un lado (las administraciones públicas y fundaciones privadas) y los agentes que actúan sobre el terreno (tercer sector, promotores inmobiliarios, pequeñas empresas de la zona...). La legitimidad y fuerza de cada CDC reside en su capacidad de integrar en el consejo de administración a los agentes clave, públicos y privados, para poder contar con apoyos políticos y económicos suficientes, y con respaldo social para poder intervenir en la zona. Las CDC continúan en general realizando directamente su vocación inicial de proveedores de vivienda social.

Galster (2005:4) resume la fuerza y el éxito de las CDC en su atención a tres líneas de trabajo: involucrar a los residentes, realizar una planificación estratégica a largo plazo, y atender de manera particular iniciativas para fortalecer el tejido comercial (y en definitiva económico, ligado a pequeños empresarios) de la zona. Las CDC se convierten así en el agente clave del programa federal EZ/EC desde su origen en 1993.

Por encima de las diferencias entre estas experiencias, parece imprescindible el contar con una *institucionalización* clara y sólida para el proceso de regeneración, tanto desde el ámbito nacional de seguimiento de la política general de regeneración, como en el ámbito local de impulso de cada proyecto: las SEMA en Francia, las URCs en Reino Unido, y los CDCs en Estados Unidos muestran diferentes planteamientos posibles. De hecho, no es ocioso señalar ya en este momento que la falta de una tradición consolidada de organismos gestores en el ámbito de la regeneración es probablemente una de las grandes debilidades para impulsar esta política en España. A su vez, la puesta en marcha y fortalecimiento de estos agentes clave no es sencilla, y requiere de tiempo y de capacidad de acompañamiento. Aquí estaría más que justificada la acción de la administración general para estimular la creación y consolidación de este tipo de agentes de la regeneración urbana integrada, que puedan progresivamente consolidar una práctica de gestión integrada, con todas las implicaciones que esto tiene desde el punto de vista de la búsqueda de consensos y de participación amplia.

2.4 Estructura para la descripción y análisis de los casos de estudio

2.4.1 Planteamiento

La revisión de la experiencia y de los programas en marcha en Estados Unidos, Reino Unido y Francia que se realiza en el capítulo 3 tiene por objeto ilustrar cómo se han abordado en la práctica las cuestiones expuestas en los apartados anteriores. Más que de una descripción exhaustiva, se trata de identificar en cada caso el sistema de gestión de la regeneración urbana puesto en marcha, y las razones que han llevado en cada país a la adopción de un determinado tipo de instrumentos.

El análisis se focaliza en los sistemas de gestión actualmente vigentes, si bien es inevitable el hacer referencia en cada caso a sus antecedentes y a los cambios producidos en el marco general dentro del que se desenvuelven las políticas públicas de regeneración urbana y que explican determinados cambios y reformas en dichos sistemas: la orientación ideológica del gobierno, la concentración o descentralización en la distribución de competencias entre administraciones o los recursos financieros disponibles condicionan, lógicamente, el contenido de los programas y el sistema para su gestión. A partir de esos condicionantes, se estructura una cierta manera de entender el proceso de regeneración urbana integrada, basada en la cooperación entre ciertos agentes, a los que se les asigna unos papeles determinados, en la priorización de determinado tipo de actuaciones y en la dedicación de ciertos recursos.

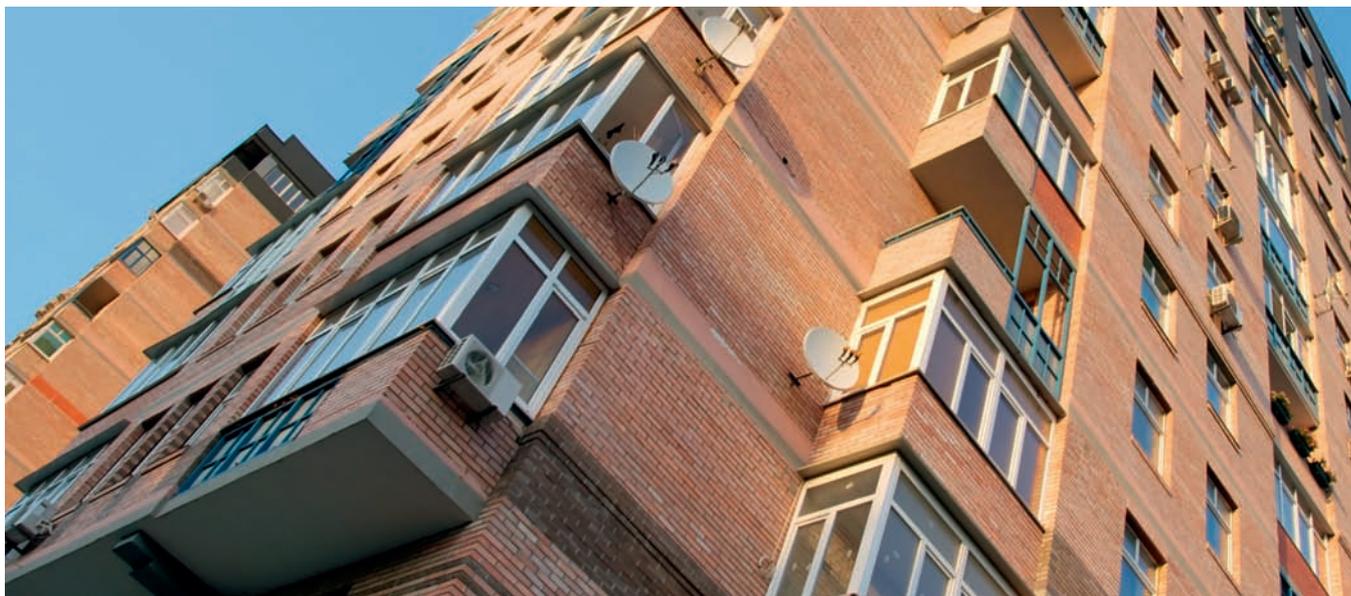
Para facilitar la descripción, análisis y comparación de los tres casos de estudio se ha realizado previamente una identificación de las cuestiones clave; estas cuestiones responden, por una parte, al resultado de la revisión bibliográfica realizada en los apartados anteriores; por otra, al propósito de facilitar su comparación con la situación de estas políticas en España. Ocho cuestiones constituyen la plantilla que se ha utilizado para el análisis:

1. La identificación y caracterización de los agentes que participan en la red de cooperación que posibilita la puesta en marcha de la regeneración urbana integrada. Estos agentes pueden ser de carácter público (diversos servicios técnicos de cada una de las administraciones públicas, así como agencias especializadas) o privado (empresas con actividad en cualquiera de los campos

en los que se interviene desde la regeneración urbana integrada, incluido el sector de la economía social). A ellos cabe unir las diversas asociaciones que realizan una actividad en principio sin contenido económico, pero que facilita la consolidación del tejido social y empresarial local (asociaciones de ciudadanos, colectivos y empresas residentes y con intereses en la zona).

2. Cada uno de los agentes desempeña un papel específico durante la gestión del proceso de regeneración urbana integrada y en la toma de decisiones asociada: en la planificación, lanzamiento y definición del proyecto global; en la financiación, mediante la aportación de recursos financieros y de otro tipo, en la ejecución cotidiana de algunas de las actuaciones y en el seguimiento y evaluación del proyecto.
3. Los recursos movilizados de todo tipo (financieros, de suelo, de recursos humanos y experiencia profesional...), su origen (público o privado, y de qué agentes) y los mecanismos para su movilización y puesta a disposición del proyecto. En particular, se trata de identificar cómo los recursos de carácter público y origen presupuestario, ligados a los programas nacionales que se analizan y en general de cuantía limitada, sirven para movilizar recursos de mayor entidad, ligados bien a programas públicos sectoriales de todo tipo con incidencia sobre la zona de intervención, bien de carácter privado.

4. Los instrumentos de seguimiento y evaluación, y el marco temporal del proceso de seguimiento. El seguimiento puede ir ligado a la ejecución efectiva de las actuaciones propuestas y el consumo de los recursos asignados o referirse también –como veremos es frecuente el caso–, a los resultados del proyecto con respecto de los objetivos inicialmente propuestos. En este caso, es habitual seleccionar un conjunto de indicadores que se revisan periódicamente, y vincular los objetivos con determinados valores de referencia de esos indicadores. Las características del sistema de seguimiento, su gestión y verificación y el papel de los diversos agentes en el proceso de seguimiento son en ese caso elementos fundamentales de la gestión de la regeneración urbana integrada.
5. El entorno político, institucional, normativo y económico en el que se desarrolla el proyecto de regeneración urbana integrada: los paradigmas dominantes, que condicionan objetivos y estrategias de intervención; los métodos de trabajo, que intentan crear confianza y facilitar la cooperación entre la administración nacional responsable del programa y los agentes que se consideran más relevantes para el éxito de cada proyecto; los recursos movilizados desde la administración nacional (subvenciones, incentivos fiscales, suelo...); la legislación que da cobertura a cada programa y a la acción de los agentes públicos y, en especial, de la administración central.





6. Cómo se caracteriza y concibe el “problema a resolver“, principalmente en términos de cómo se identifican las zonas urbanas sobre las que el programa de regeneración puede actuar: generalmente, una serie de indicadores sociales y económicos y unos valores umbral sirven para delimitar qué zonas pueden optar a los beneficios de un programa de regeneración urbana; junto a ello, el tamaño máximo y mínimo de la zona de actuación, y la existencia de ciertos factores de “riesgo” o de “oportunidad” reflejan cuál es el paradigma de intervención en cada momento dominante. El sistema de adjudicación de los beneficios del programa, que puede ser de carácter prácticamente automático en función de los criterios de elegibilidad, o bien competitivo con diferentes criterios de valoración tanto de la situación de partida como de la viabilidad e interés de la estrategia de intervención planteada, suele estar estrechamente vinculado a ese diagnóstico inicial de la administración central cuando diseña el programa.

7. La participación de los afectados (principalmente residentes, asociaciones y empresas del barrio) en la planificación, toma de decisiones, ejecución, seguimiento y evaluación. Aunque formalmente pueden considerarse como un agente más del proceso, el colectivo de los afectados directamente por la intervención de regeneración urbana merece una atención particular, justificada como se ha visto históricamente por el creciente interés en la legitimación de la intervención, en el fortalecimiento del tejido social y económico en la zona de intervención y en la viabilidad y eficiencia del proyecto.

8. Los elementos anteriores contribuyen a determinar lo que podría denominarse el “ciclo de vida del proyecto”: en definitiva, el proceso administrativo que arroja la elaboración, presentación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y eventual revisión y cierre del proyecto. El interés de esta cuestión reside en identificar los vínculos entre cada uno de los factores señalados anteriormente y la formalización administrativa del programa de

regeneración urbana. Lógicamente, no puede pretenderse que unos mecanismos administrativos puedan por sí solos generar unos determinados procesos de participación y cooperación entre agentes, o de fortalecimiento de un tejido económico o social. Sin embargo, sí es posible al menos evitar que el sistema administrativo introduzca barreras o dificultades adicionales, e incluso incentivar nuevas actitudes y métodos de trabajo.

2.4.2 Consideraciones preliminares para la definición de un programa de regeneración urbana en España

Antes de pasar al análisis detallado de algunas experiencias internacionales, es posible ya anticipar algunas cuestiones clave para la definición del programa de regeneración urbana a plantear en España. En particular:

1. La ausencia en estos momentos de agentes locales con competencias y capacidades para ejecutar los programas de regeneración urbana en nuestro país. No existe un equivalente privado (como los CDC americanos), ni público (como los URC británicos). En las experiencias pasadas de regeneración, como los proyectos financiados por el programa URBAN, la gestión se ha realizado desde la administración local, utilizando servicios o agencias municipales ya existentes.

Con respecto a la experiencia de otros países, conviene señalar que se carece en general en España de organismos, públicos o privados, orientados a la provisión de vivienda social en régimen de alquiler, al menos de la importancia que tienen en la mayoría de países desarrollados. Estos organismos desempeñan un importante papel en los procesos de regeneración urbana, y en algunos casos (como Países Bajos o Estados Unidos) incluso se convierten en líderes del conjunto del programa de regeneración, ya que combinan varios papeles clave: proveen un servicio básico (la vivienda a población en riesgo de exclusión), cuentan con un patrimonio inmobiliario importante en los barrios en los que se va a intervenir, y cuentan con un conocimiento elevado de las condiciones sociales y económicas en estos barrios.

En ausencia en nuestro país de un modelo consolidado y de unos agentes con vocación de liderazgo, sería preciso clarificar qué tipo de gestión sería deseable intentar consolidar. ¿Una simple delegación de recursos a las autoridades municipales, dejándoles amplia libertad de acción? ¿La puesta en marcha de sociedades *ad hoc* para

cada proyecto, con participación también de la administración general en su dirección? ¿El apoyo a la consolidación de agentes privados (como los CDC norteamericanos) que basen su solvencia en una participación equilibrada en sus órganos de dirección?

Evidentemente, uno de los grandes atractivos de un eventual programa nacional de regeneración urbana integrada (RUI) sería el que podría utilizarse como vehículo para generar y consolidar este tipo de “agente local”, que articularía en el futuro los procesos de regeneración en cada barrio. Esta consolidación facilitaría, a su vez, la consolidación y permanencia de estas políticas, como ha ocurrido en otros países desarrollados, y la emergencia de un sector profesional dedicado a la prestación del apoyo técnico necesario para llevar a término los proyectos. En definitiva, la progresiva articulación de un entorno de conocimiento técnico y de experiencia de gestión que permitiera una progresiva integración de las políticas sectoriales para intervenir en barrios desfavorecidos. Conseguir esto es importante no sólo porque puede permitir una gestión más eficaz, sino porque es la única manera de reforzar y consolidar los mecanismos de cooperación y participación entre los agentes de la regeneración, obtener resultados a largo plazo y hacer evolucionar las políticas públicas sectoriales hacia la integración.



En el contexto español, probablemente el mecanismo más sencillo y eficiente para la articulación de este liderazgo local pueda ser la formación de un organismo *ad hoc* de carácter local, en el que participen las diversas administraciones implicadas, y abierto a la presencia de agentes relevantes privados, incluyendo por supuesto, representantes de los ciudadanos y de las empresas de la zona de actuación.

2. Las actuaciones a considerar dentro de un proyecto de RUI incluyen medidas de distinto tipo. Una de las cuestiones relevantes en el contexto español es la pertinencia de incluir, como se hace en muchos países, incentivos o beneficios fiscales a las empresas que se implantan en los barrios sobre los que se va actuar. Las experiencias de este tipo en España son reducidas, y no han considerado en general la localización de la empresa como un elemento relevante. Por otra parte, los posibles incentivos corresponderían seguramente a impuestos y tasas de cada una de las tres administraciones, y esto puede tener dificultades de coordinación y puede plantear la necesidad de compensar la pérdida de ingresos a la hacienda de las administraciones más débiles. Su articulación probablemente requiera de una Ley específica, al suponer la modificación de distintos impuestos (actividades, bienes inmuebles, sociedades...). También hay que considerar si estos beneficios serían automáticos, o si bien podrían modularse para adaptarse mejor a las singularidades de cada caso, estableciendo por ejemplo un techo al total de beneficios y otorgando ciertas competencias al agente local responsable de la regeneración para informar y realizar la propuesta sobre los beneficios concretos a conceder en cada caso basado en su conocimiento de la realidad local.
3. Otra cuestión a considerar, dentro de las acciones a incorporar, es la integración de las actuaciones de carácter social dentro del proyecto de regeneración urbana integrada. Estas acciones se ejecutan en la actualidad en España dentro de programas de inclusión social de gestión autonómica o local dirigidos a diversos colectivos, pero que salvo raras excepciones, no consideran el territorio como un elemento relevante. En estas circunstancias, la integración de las actuaciones de carácter social dentro de cada proyecto de regeneración urbana resulta compleja, y debe plantearse progresivamente a través de dos mecanismos complementarios: (1) identi-

ficando los programas sociales de carácter general que están incidiendo en los residentes en la zona de intervención, y reflexionando durante la elaboración del proyecto de regeneración en cómo facilitar su integración y aprovechar las posibles sinergias, y (2) reforzando estos programas sociales con recursos adicionales, desde una perspectiva centrada en el territorio, aportando recursos adicionales o al menos mecanismos de flexibilización en la gestión, dentro del nuevo programa de RUI.

4. Las actuaciones de tipo urbanístico absorberán, con toda seguridad la mayor parte de los recursos, y constituyen la justificación para la intervención del Ministerio de Vivienda. La cuestión es cómo facilitar la intervención, movilizar a otros agentes (promotores privados, empresas...) y anticipar los conflictos que, en otros países, aparecen entre la administración general (impulsando la innovación y la participación), la administración local (celosa de sus competencias y con una agenda propia previa que puede ser en cierta manera divergente respecto de la RUI), y la eventual agencia local de intervención. ¿Deberían estas agencias locales contar con competencias como agente de transformación urbanística, o incluso con la delegación de ciertas competencias de gestión urbanística, como ocurrió en su momento con las UDC británicas?
5. El mecanismo de financiación. A diferencia de los incentivos fiscales y de las subvenciones para las medidas de tipo social, las actuaciones de tipo urbanístico requieren una disponibilidad de financiación de cierta envergadura. Además, la actuación de regeneración física puede acabar generando, a largo plazo, unas plusvalías considerables. ¿Cómo articular entonces un mecanismo eficaz de financiación? La alternativa más sencilla, en estos momentos, consiste en concentrar los recursos en las tareas de consolidación de las agencias locales y de planificación estratégica de las actuaciones, y evitar comprometer recursos hasta que dichos planes estratégicos hayan definido en detalle sus propuestas urbanísticas. El Ministerio de Fomento podría intervenir en esa reflexión y eventualmente podría incorporarse a alguna operación, a través de un Organismo especializado como Sepes, pero habría que evitar que el programa generara una excesiva focalización sobre los aspectos físicos, en detrimento de los económicos y sociales. Con todo, es posible que sea necesario ofrecer una cierta subven-

ción que facilite alguna actuación física con un alto potencial de facilitar el proceso de regeneración. Una cuestión asociada sería la de disponer de un agente financiero específico (por ejemplo, el ICO desempeñando un papel similar al que realiza en Francia la *Caïsse des Dépôts et Consignations*).

6. También es relevante clarificar el modelo de participación que se quiere impulsar. La participación se justifica desde diversas consideraciones: desde el respeto a los derechos de los residentes, desde una apuesta por una *democracia deliberativa* o bien desde una simple consideración de eficiencia (aumentar las probabilidades de alcanzar los objetivos de la RUI). En un contexto actual de enorme desarticulación de la participación, es importante delimitar con claridad el ámbito y los cauces de la participación. La puesta en marcha de agencias locales para la regeneración ofrece una excelente plataforma para la creación del consenso, pero no suponen realmente una experiencia de planificación *deliberativa o participativa*. En definitiva, ¿habría interés en utilizar la RUI como vehículo de refuerzo de la participación ciudadana?

7. El ciclo del proceso de regeneración. La escasez de tradición en nuestro país quizá sugiere el buscar fórmulas muy flexibles de gestión, al estilo del programa EZ norteamericano. En efecto, no se cuenta con los recursos (y seguramente se plantearían problemas de competencias) para poner en marcha un plan nacional con fuerte implicación de los organismos de la administración general. La estrategia consistiría en iniciar un número de experiencias piloto, seleccionadas de manera competitiva a partir de la planificación estratégica (y de la fiabilidad y solidez que ofrezca la composición de las agencias locales de regeneración) realizada desde cada municipio. La planificación estratégica, además, permitiría aglutinar los programas de tipo físico, social y económico que puedan estar planteando en la zona otras administraciones. A partir de esa planificación estratégica, bastaría con la presencia de la administración general en cada agencia local y con la presentación de informes anuales para realizar un seguimiento centrado en objetivos. La puesta en marcha de las inversiones de mayor entidad se irían concretando a lo largo de la vida del programa, con períodos de actuación de 10-15 años.





Descripción
y análisis de los
casos de estudio



3.1 El programa *Empowerment Zones* en Estados Unidos

3.1.1 Introducción

El programa *Empowerment Zone/Entreprise Community* (EZ/EC) es un programa de regeneración de las áreas urbanas y rurales estadounidenses en dificultades, que proporciona a los ámbitos locales que cumplen determinados criterios geográficos y determinadas condiciones de pobreza, unas subvenciones federales para servicios sociales y para la regeneración de la comunidad, así como ciertos incentivos y desgravaciones fiscales para las empresas locales.

El programa nace en 1993, y representa la voluntad de la administración Clinton de combinar objetivos económicos y políticos para afrontar los problemas de los barrios degradados.

El programa se basa en cuatro principios clave:

- Construir una visión estratégica y consensuada sobre el futuro de la comunidad.
- Impulsar una amplia participación de las comunidades locales.
- Promover oportunidades económicas.
- Favorecer el desarrollo local sostenible.

Por visión estratégica se entiende aquello que la comunidad llegará a ser en un futuro. La misma se define mediante un Plan Estratégico que comprende los objetivos que se intentan obtener, y las acciones que se van a llevar a cabo para alcanzar tales objetivos.

La participación se concibe en el doble sentido de interacción entre las instituciones y de implicación de los residentes. De hecho, el programa favorece la interacción entre el gobierno federal y el local, y anima a los gobiernos locales, a las organizaciones sin ánimo de lucro y a los agentes privados a la constitución de partenariados para la elaboración y puesta en marcha de proyectos de regeneración. El paradigma que se adopta es el del *community building*, basado en la importancia que se concede a los valores de las comunidades locales, en términos de bagaje de conocimientos y de red. Se intenta implicar a los habitantes en la identificación de la visión estratégica y en los objetivos que se quiere conseguir, y en la búsqueda de soluciones, y tienen un papel activo en el diseño y el desarrollo del programa. Y por su parte, la normativa que defi-

ne las *Empowerment Zones* hace referencia explícita a la importancia de las organizaciones de la comunidad (*Community Organizations*). La idea es que las *Community Organizations*, gracias a su arraigo en el territorio, pueden ser de gran ayuda para reforzar la sociedad civil y aumentar el capital social, y que, una vez dotadas de acceso a los recursos y al proceso de toma de decisiones, pueden transformarse en eficaces socios en las fases de planificación y desarrollo del proceso.

Las oportunidades económicas tienen que ver, principalmente, con la creación de nuevos puestos de trabajo para los residentes (en particular para las personas de renta baja, para las familias que reciben ayudas públicas y para los parados de larga duración), ya sea a través de la formación para el empleo, la creación de servicios de colocación o la eliminación de todas aquellas barreras que impiden el acceso al trabajo (en materia de transporte y de servicios sociales), o bien creando centros de asistencia para las PYMES, facilitando el acceso al crédito y creando proyectos de microcréditos y programas de préstamos.

Y se entiende por desarrollo sostenible, por su parte, la creación de comunidades vivibles, que se puedan construir según un enfoque que apunte al desarrollo económico, físico, ambiental y humano de la comunidad, preservando el entorno y los sitios de interés histórico; dando más relevancia a la reconversión y a la regeneración, y explorando las ventajas económicas de la eficiencia energética y del uso de los recursos renovables; y mejorando, por último, la calidad y el acceso a los servicios sociales en el campo de la sanidad, la educación, el transporte y la seguridad.

3.1.2 Sistema de selección y adjudicación de los fondos del programa

El programa tiene una duración de 10 años y consiste en un proceso competitivo en el que las ciudades o los territorios que responden a determinados criterios físicos y sufren determinados niveles de pobreza, aspiran a una selección a nivel federal, mediante la redacción de un plan estratégico.

El programa se desarrolló en tres convocatorias o ciclos entre 1993 y 2001.

El primer ciclo (Round I) fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos con el *Omnibus Budget Reconciliation Act* de 1993. Entre las 290 candidaturas presentadas, se designaron seis EZ urbanas, tres EZ rurales y dos zonas



suplementarias (Los Angeles y Cleveland). En este ciclo, el Gobierno Federal asignó 100 millones de dólares a las EZ urbanas y 40 millones a las EZ rurales, mientras que las zonas suplementarias recibieron, respectivamente, 125 millones la zona de Los Angeles y 94 millones la zona de Cleveland.

El segundo ciclo (Round II) fue incluido en el *Taxpayer Relief Act* de 1997. En este caso se designaron 20 nuevas EZ, 15 urbanas y 5 rurales. El tercer ciclo (Round III) se aprueba con la *Community Renewal Tax Relief Act* de 2000. En este caso se designan 9 nuevas EZ, siete rurales y dos urbanas; se decidió también prorrogar los programas del Round I y del Round II hasta el 2009, y se asignaron fondos nuevos adicionales para las EZ urbanas del Round II.

3.1.3 Requisitos para la selección de las zonas de intervención

Una zona puede ser designada como *Empowerment Zone* si:

- Tiene una población comprendida entre 50.000 y 200.000 habitantes, o si el 10% de la población se encuentra en el interior de la ciudad principal.
- No supera los 52 kilómetros cuadrados de superficie total.
- Se caracteriza por la existencia de pobreza, desempleo y por una condición de malestar general, con un índice de pobreza no inferior al 20% o al 25% para las áreas urbanas.
- Tiene un límite continuo o un máximo de seis parcelas no contiguas, cuya superficie total no debe superar las 800 ha.
- Está sujeta a una misma jurisdicción y está situada en no más de dos estados contiguos.

TABLA 2. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LOS ROUND I, II, III

	Urban EZ/EC		Rural EZ/EC		
	Round I	Round II/Round III	Round I	Round III	RC
Nivel mínimo de pobreza por sección de censo	<ul style="list-style-type: none"> • 35% en la mitad de las secciones; • 25% en el 90% de las secciones; • 20% en todas las secciones 	<ul style="list-style-type: none"> • 25% en el 90% de las secciones; • 20% en todas las secciones 	<ul style="list-style-type: none"> • 35% en la mitad de las secciones, • 25% en el 90% de las secciones; • 20% en todas las secciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • 25% en el 90% de las secciones; • 20% en todas las secciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • 20% en todas las secciones.
Tasa de desempleo mínimo (a)	6.3% (tasa nacional de 1990)	6.3% (tasa nacional de 1990)	No especificado		9.45% (1.5 veces la tasa nacional de 1990)
Población (a)	Entre 50.000 y 200.000 habitantes o cuando el 10% de la población se encuentra en el interior de la ciudad principal		Máx. 30.000 habitantes Ningún mínimo		Entre 4.000 y 200.000 habitantes
Superficie máxima	52 km ²	52 km ² y máx. 3 áreas de desarrollo (b)	2.600 km ²	2.600 km ² y máx. 3 áreas de desarrollo (b)	No especificado
Condiciones generales de malestar social	6 indicadores, entre ellos: incidencia de la delincuencia; consumo de estupefacientes; número de casas abandonadas.	17 indicadores, entre ellos: tasa de abandono escolar, número de personas que utilizan las ayudas estatales.	14 indicadores, entre ellos: tasa de abandono escolar; incidencia de la delincuencia, consumo de estupefacientes.		17 indicadores, entre ellos: tasa de abandono escolar, número de personas que utilizan las ayudas estatales.
Otros requisitos	Respetar los 3 principios clave del programa: crear oportunidades económicas; favorecer el desarrollo local sostenible; realizar una amplia participación de las comunidades locales.				

(a) Según datos del Censo de 1990.

(b) Un área de desarrollo es una porción de territorio de 800 ha (aunque no sean contiguas) utilizable para fines comerciales o industriales.

RC: *Renewal Community*. Este nombre sustituye, en el Round III al de *Enterprise Community* (EC).

3.1.4 Recursos financieros

Las subvenciones se conceden a través de los fondos *Social Service Block Grant (SSBG)*, y pueden ser utilizadas para financiar una amplia serie de actividades y de servicios para las comunidades, bien prestadas por entidades públicas o bien por entidades privadas. Los usos admisibles incluyen:

- Servicios y actividades para el desarrollo local y de la comunidad, destinados a personas desfavorecidas, que incluyen formación profesional, transportes, asesoría para el acceso a la vivienda, al empleo y la gestión financiera y de las empresas.
- Promoción de la enseñanza y de otros instrumentos que favorecen la autonomía económica de las personas.
- Orientación para el acceso a viviendas temporales.
- Orientación a las organizaciones no lucrativas a los *community colleges* (escuelas secundarias con programas de formación para adultos) que se ocupan de la formación de sujetos desfavorecidos, o a las organizaciones que proporcionan formación y ocupación en el sector de las construcciones y de la restructuración de las viviendas protegidas, de las infraestructuras públicas y de las estructuras de la comunidad.
- Servicios de mantenimiento a las familias y de prevención del abandono de menores, por ejemplo terapias anti-droga para las mujeres embarazadas o las madres, o programas de actividades extraescolares para los niños.

TABLA 3. SUBVENCIONES FEDERALES POR TIPOLOGÍA DE ÁREA

Programa	Tipología	Fondos en millones de \$	Fuente
Round I-EZs	EZs Urbanas	100	HHS
	EZs Rurales	40	HHS
	EZs Suplementarias	87/125	HUD
Round I-ECs	ECs Urbanas	2.95	HHS
	ECs Rurales	2.95	HHS
	ECs mejoradas	22	HUD
Round II -EZs	EZs Urbanas	25.6	HUD
	EZs Rurales	17.7	USDA
Round II-ECs	ECs Rurales	2.2	USDA
Round III-EZs	EZs Rurales	2.9	USDA

HHS: Department of Health and Human Services
 HUD: Department of Housing and Urban Development
 USDA: Department of Agriculture

TABLA 4. AYUDAS FISCALES POR TIPOLOGÍA DEL PROYECTO

	EZ	EC	RC
Crédito fiscal sobre los salarios			
Credito fiscal anual para las empresas	Si	Si	Si
<ul style="list-style-type: none"> • hasta 3.000 \$ por cada trabajador que reside o trabaja en una EZ; • hasta 1500 \$ por cada trabajador que reside o trabaja en una RC. 			
Crédito fiscal con carácter singular para empresas:	Si	Si	Si
<ul style="list-style-type: none"> • hasta 2.400 por cada nuevo dependiente de edad comprendida entre 18 y 24 años que reside en el área. • hasta 1.200 \$ por cada joven contratado para trabajo temporal. 			
Desgravaciones fiscales			
Detracciones fiscales para la revitalización del comercio y para los gastos de reestructuración o adquisición de edificios comerciales			Si
Desgravaciones fiscales para las empresas que se encuentran en la zona para la adquisición de inmuebles (incluidos las maquinarias y utensilios).	Si		Si
Incentivos para las inversiones			
Obligaciones con tipos de interés más bajos para financiar los costes de construcción (emitidas por los Estados o por las Administraciones locales)	Si	Si	
Obligaciones con tipo de interés cero para financiar programas escolares (emitidas por los Estados o por las entidades locales)	Si	Si	Si

Los incentivos comprenden actuaciones fiscales en los salarios de las personas dependientes que viven y trabajan en la zona, desgravaciones fiscales y obligaciones a bajo tipo de interés. Más específicamente se trata de:

- Créditos fiscales para la promoción del empleo, es decir, créditos fiscales a las empresas ligados a su masa salarial, para incentivar a las empresas que ejercen actividades comerciales o industriales en la zona a contratar a los residentes.
- Desgravaciones fiscales para la amortización de los bienes materiales de propiedad de empresas que actúan en las zonas.
- Emisión de obligaciones exentas de impuestos para animar a los inversores a introducir sus empresas en las áreas deprimidas, ofreciendo tipos de interés inferiores a los de financiación tradicional. Las empresas pueden utilizar los préstamos de tipo reducido para financiar la adquisición de bienes o de suelo, y para financiar la renovación o la ampliación de las instalaciones existentes.

3.1.5 Responsables del programa

Los responsables del programa EZ/EC/RC son el Gobierno Federal, a través de cuatro Agencias Federales, y los Estados.

Las Agencias Federales responsables del programa son:

- El *Department of Housing and Urban Development* (HUD). El HUD se ocupa de los programas EZ/EC en las zonas urbanas y todas las RCs, y ha proporcionado los fondos para las EZs urbanas del Round II. En particular la HUD, a través de su oficina para la Planificación y el Desarrollo Local, coordina todo el proceso de planificación, desarrollo y puesta en marcha del programa; garantiza la cohesión entre los distintos sujetos implicados; facilita información a las zonas que pretenden participar en el proceso de selección, a través de talleres formativos y del propio sitio Internet interactivo; y redacta las directrices para el diseño del programa.
- El Departamento de Agricultura (USDA). El USDA se ocupa de los programas EZ/EC en las zonas rurales, y ha proporcionado los fondos para las EZ y las EC rurales del Round II y las EZ rurales del Round III.
- El *Department of Health and Human Services* (HHS). El HHS proporciona los fondos a los Estados, dando plena confianza a la legislación y a los procedimientos estatales y proporcionándoles la máxima discrecionalidad fiscal y administrativa.



- La Agencia Nacional de recaudación de impuestos (IRS). El IRS es responsable de la gestión de los beneficios fiscales previstos por el programa.

Tarea de los estados es la elección de las áreas que pueden aspirar al programa, entre aquellas que satisfacen los requisitos de admisibilidad y que no están incluidas ya en otro programa de *Empowerment Zone*; la gestión de los fondos a través de otras Agencias que gestionaban los *Social Service Block Grant* tradicionales o bien a través de otras Agencias que se ocupaban más específicamente del desarrollo económico, y la asignación anual de los fondos para las *Empowerment Zones* para toda la duración del programa.

3.1.6 Beneficiarios del programa

Las administraciones locales son responsables del desarrollo del programa, pero ya que el programa EZ/EC no define reglas precisas para el desarrollo del proceso de planificación, cada ciudad o área candidata puede crear su propia estructura de gobernanza. De hecho, las administraciones locales pueden elegir si gestionar directamente el programa dentro de la estructura municipal o confiar la gestión a sociedades sin ánimo de lucro creadas con este fin.

TABLA 5. COMPOSICIÓN DEL GOVERNANCE BOARD

Atlanta	Atlanta Empowerment Zone Corporation (AEZC): Alcalde, 6 miembros de la comunidad, 2 consejeros municipales, 2 representantes de las empresas, 1 miembro del consejo de educación, 1 miembro del grupo de elaboración del proyecto (TAP), 1 representante del Estado, 1 representante del condado.
Baltimore	Empowerment Baltimore Management Corporation (EBMC); 6 Village Center, 3 fundaciones, 1 Consejero municipal, 5 representantes de las empresas, 2 representantes del mundo religioso, 1 representante del sindicato, 2 representantes del Estado, 2 miembros de la comunidad, 1 representante de la Baltimore Development Corporation, 1 representante del comité ejecutivo del EBMC; 1 representante de las bancas, 2 miembros del Consejo de Administración.
Chicago	15 representantes de la comunidad, 15 miembros del gobierno de la ciudad, 9 de las empresas (Consejo Asesor, pues la gestión la realiza directamente el Ayuntamiento a través de uno de sus servicios).
Detroit	Empowerment Zone Development Corporation (EZC): 2 representantes del alcalde, 2 consejeros municipales, 13 representantes de la comunidad, 10 de las empresas, 3 CDC, 5 no lucrativas, 1 representante del sindicato, 4 representantes del mundo religioso, 1 fundación, 1 representante del Estado, 1 representante del Condado.
Nueva York	Nueva York Empowerment Zone Corporation (NYEZC): 2 miembros del Congreso, 1 representante del HUD, el Gobernador, el alcalde, 1 representante del comité ejecutivo del UMEZDC, el presidente del Bronx Borough.
Filadelfia	American Street Community Street Board (CTB): 24 miembros: 3 representantes de las empresas, 9 de la comunidad, 4 del gobierno de la ciudad, 5 CDCs, 1 Community Based Organisation (CBO), 1 universidad, 1 hospital. North Central CTB: 21 miembros: 2 representantes del mundo religioso, 9 de la comunidad, 2 CBO, 2 de las empresas, 1 hospital, 3 de gobierno de la ciudad, 2 CDCs. Oeste CTB: 22 miembros: 5 CBO, 11 representantes de la comunidad, 4 del gobierno de la ciudad, 1 del mundo religioso, 1 de las empresas.



3.1.7 Ciclo del programa

Una vez publicado el procedimiento de asignación de los fondos, las entidades locales y los Estados eligen las áreas que pueden optar al programa, entre aquellas que reúnen los requisitos de admisibilidad y que no han sido ya incluidas en otro programa de *Empowerment Zone*.

Las áreas candidatas participan en un proceso de planificación estratégica que dura de 4 a 6 meses a partir de la publicación de las Líneas Maestras. Durante el proceso de planificación se trazan los límites de la *Empowerment Zone*, se redacta el plan estratégico que determina las necesidades de la comunidad y los proyectos que responden a tales necesidades, y se define la estructura de gobernanza que deberá desarrollar el plan.

La candidatura la presenta formalmente el ente que va a gestionar el programa, que en la mayoría de los casos es una *Empowerment Zone Development Corporation*, o la ciudad.

Al final de esta fase, el Department of Housing and Urban Development (HUD) elige las zonas a las que asignará los fondos, ya sea en base a la calidad de los planes estratégicos o bien en base a sus características geográficas.

Cada área, una vez seleccionada como Empowerment Zone, firma un acuerdo con la HUD y con los respectivos Estados para recibir los fondos destinados al desarrollo del programa.

Durante el programa, las *Empowerment Zones* presentan informes anuales a la HUD, en los cuales describen las acciones realizadas de conformidad con el plan estratégico y el plan de utilización de los fondos.

3.1.8 El Plan Estratégico

El Plan Estratégico debe contener:

- El análisis del estado de hecho y de las tendencias dentro de la comunidad, que comprende la evaluación de los problemas y de las oportunidades, y un análisis de los recursos disponibles.
- Una visión estratégica de aquello que la comunidad será en el futuro, según un planteamiento sostenible que incluya el desarrollo económico, físico, ambiental y humano de la comunidad.
- La definición de los objetivos que se intenta conseguir a través del plan estratégico durante su período de actuación.
- La definición de las estrategias que se pretende utilizar para alcanzar los objetivos del plan estratégico.
- El listado de los recursos públicos y privados, tanto dentro como fuera del área, disponibles para la puesta en marcha del plan estratégico.
- La relación de los partenariados que se pretende establecer, con especial atención a incluir la participación de todos los segmentos de la comunidad.
- La descripción de las oportunidades económicas que se quiere crear, con especial atención a la creación de puestos de trabajo que se ofrecerá a los residentes.
- El plan de actuación referido a los dos primeros años incluyendo: cada uno de los proyectos y programas; un plan de utilización de los incentivos fiscales; un plan de gestión; la evaluación de sus efectos sobre la comunidad.
- Una descripción de cómo se ha desarrollado el proceso de planificación estratégica.

3.1.9 Proceso de planificación

Durante la construcción del plan estratégico, el grado de participación de la comunidad se considera un importante criterio para la selección de las zonas, por lo cual en muchos casos las *Community Organizations* han desempeñado

un importante papel, empleando sus propios recursos financieros y de personal para sostener la fase de elaboración del proyecto, participando activamente en los encuentros y utilizando el propio capital organizativo para informar a la población e implicarla en el proceso.

En cambio, en la fase de desarrollo, el gobierno federal no introdujo mecanismos de control para comprobar el grado de participación de la comunidad, por lo cual muchos alcaldes, una vez obtenida la designación de EZ y los fondos, quisieron gestionar el proceso en primera persona, por ejemplo a través del control de la composición de los consejos de gobernanza, y de hecho, la participación de la comunidad disminuyó.

En el Round I, el proceso de planificación duró seis meses: en junio de 1994 se presentaron los planes estratégicos y las solicitudes de financiación, en diciembre de 1994 se designaron las EZs y en 1995 se formaron los consejos directivos.

En el caso de Atlanta, el plan estratégico ha tenido dos fases. En la primera fase, la EZ fue gestionada por la *Empowerment Atlanta Zone Corporation (AECZ)*, una sociedad sin ánimo de lucro autónoma, cuyo alcalde, además de ser presidente del consejo de administración, nombra a la mayoría de los miembros (11 de 17). En la segunda fase, a causa de las protestas de las *Community Organizations* y de los activistas que se veían excluidos del proceso –el alcalde, Bill Campbell, abrió el proceso a las comunidades a través de las *Neighborhood Planning Units (NPU)*s, las unidades de base para la participación de los ciudadanos, y el *Community Empowerment Advisory Board (CEAB)*, un consejo autónomo compuesto por 36 miembros, de los cuales 5 son nombrados anualmente por las respectivas NPUs. El CEAB actúa de lazo de unión entre la AECZ y los barrios de la EZ, elige 6 de los propios socios para formar parte del consejo de 17 miembros de la AECZ y tiene un presupuesto propio para el personal y para la propia oficina dentro de la comunidad.

En cuanto a Baltimore, el alcalde Schmoke confió la dirección de la planificación ejecutiva del EZ a la *Baltimore Development Corporation*, una agencia semi-gubernamental de desarrollo económico, que ha formado el grupo de planificación de la EZ con el personal de distintas agencias ciudadanas. El grupo de planificación estableció los límites de la EZ, desarrolló las ideas base del programa estratégico e implicó a las *Community Organizations* para que participaran en el desarrollo del plan estratégico. El resultado

ha sido un plan estratégico dotado de una estructura con tres niveles de gobierno. El primer nivel está constituido por el Consejo Directivo central de la EZ, que decide la política de la EZ y cuyo gabinete, el *Empowerment Baltimore Management Corporation* (EBMC), se ocupa de la ejecución de las políticas, y es responsable de la redacción de todos los contratos de proyectos de la EZ. El segundo nivel, que actúa conjuntamente con el EBMC, está constituido por un comité Consultivo compuesto por 50 miembros, 25 representantes de los *Village Center* y 25 entre instituciones locales, empresas y representantes del gobierno de la ciudad. El Consejo proporciona asesoramiento al EBMC central y al Consejo de administración, y controla la ejecución del plan estratégico. El tercer nivel está constituido por los llamados *Village Centers*, que hacen de lazo de unión entre las comunidades y el Consejo Directivo Central. De hecho, los *Village Centers* están dotados de un consejo de administración en el que participan los representantes de las *Community Organizations*, empresas locales, instituciones religiosas, grupos de propietarios de casas e inquilinos, e instituciones locales, tales como hospitales y universidades.

En Chicago, las *Community Organizations* desempeñaron un importante papel en el desarrollo del plan estratégico, pero no han tenido ningún papel formal en la estructura de gobernanza para la ejecución del plan. De hecho, por lo que se refiere a la primera fase, el alcalde delegó el proceso de planificación en las organizaciones de la comunidad. Gracias a ello, las CDCs se reunieron en un *Community Workshop* para el desarrollo económico (CWED) y se crearon tres grupos locales, uno por cada área del EZ, para favorecer el intercambio de información entre la estructura de planificación del EZ y la comunidad. Las *Community Organizations* en esta fase poseen 2/3 de los puestos del Consejo de Administración del EZ. En la segunda fase, como consecuencia de la presión de diferentes asesores del EZ—que veían el programa EZ como una oportunidad de financiación para sus departamentos y que interpretaban el papel de las organizaciones de comunidad como un peligro para su poder y legitimidad— el alcalde decidió reducir al 38% su representación en el Consejo de Administración y someter las decisiones relacionadas con los fondos a la aprobación del consejo municipal.

El plan de Detroit ha sido uno de los planes estratégicos más completos del Round I. Ha incluido no sólo objetivos generales, sino también proyectos específicos con la in-

dicación de las organizaciones que los debían poner en práctica, y ha elaborado un complejo sistema de *benchmarking* (evaluación comparativa) denominado GMBAS, compuesto por una serie de objetivos, medidas, parámetros de referencia, acciones y fases, para superar el problema de que muchos de aquellos que habían elaborado el plan no tomaban parte en la ejecución del plan estratégico, y para garantizar que su ejecución se llevase a cabo según lo previsto por la fase de planificación. La estructura de gobernanza ideada por el plan estratégico consiste en una organización no lucrativa, el *Empowerment Zone Development Corporation* (EZDC), con un comité directivo compuesto por 50 miembros, y que comprende también representantes de muchos sectores excluidos de la fase de planificación, y algunos representantes sindicales y religiosos. El plan prevé también una estructura para la evaluación de la ejecución de los distintos proyectos en las comunidades, llamada *Neighborhood Review Panel* (NRP).

En New York, las áreas candidatas a la selección del Round I eran dos, la Upper Manhattan y el Bronx. Mientras que en el Bronx, la participación de la comunidad fue relevante en la definición de las prioridades, en la redacción del plan estratégico, en la valoración de las propuestas y en la formulación de las recomendaciones, en el Upper Manhattan las prioridades de financiación y las decisiones fueron seleccionadas por el personal del Consejo de Administración.

En Filadelfia, el proceso para la creación de la EZ tuvo un carácter abierto. El alcalde Rendell animó y apoyó por medio de fondos municipales la participación de la comunidad, contribuyendo a facilitar el proceso de planificación. Antes de seleccionar los límites del EZ, el ayuntamiento organizó cinco asambleas de barrio para informar a las comunidades y a los grupos de barrio. Después de determinar los límites del EZ, las organizaciones se concentraron en la búsqueda de las necesidades de la comunidad y en la definición de los programas de desarrollo y de visiones estratégicas. Para la gestión de la EZ de Filadelfia, se ha creado una estructura descentralizada constituida por tres entidades locales llamadas *Community Trust Boards* (CTBs), en base al principio de que cada zona geográfica tiene necesidades diferentes y requiere de su propia estructura de gobernanza. En cada CTB, al menos un tercio de los miembros es elegido directamente por los habitantes, otro tercio es elegido por los comités, y el resto son representantes del sector público y privado, incluidas las universidades y las empresas.

TABLA 6. ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN EN LAS EZ DEL ROUND I

	Agencia responsable de la gestión	Responsables de la financiación	Niveles de gobernanza	Consejos de gobernanza	Participación de la comunidad
Atlanta	Atlanta Empowerment Zone Corporation (AEZC)	Department of Housing and Community Development	2 niveles	Consejo de administración de la AEZC y Consejo consultivo de la EZ	El Consejo Consultivo está formado por representantes de la comunidad
Baltimore	Empowerment Baltimore Management Corporation (EBMC)	EBMC	3 niveles	Consejo de Administración del EBMC; Village Centers, Consejo Consultivo	Village Centers
Chicago	Oficina para la EZ del ayuntamiento de Chicago-Departamento para la Planificación y el Desarrollo	Ciudad de Chicago	1 nivel	Consejo de coordinación del EZ/EC	3 grupos sólo durante la fase de planificación estratégica
Detroit	Empowerment Zone Development Corporation (EZDC)	Departamento de Planificación de la ciudad de Detroit	2 niveles	Consejo de Administración de la EZDC, Neighborhood Review Panel	Neighborhood Review Panel
Nueva York	New York Empowerment Zone Corporation (NYEZO), Upper Manhattan Zone Development Corporation (UMZDC), Bronx Overall Economic Development Corporation (BOEDC)	Empire State Development Corporation	2 niveles	NYEZO, UMEZ, BOEDC	Ninguna
Filadelfia	Oficina para la EZ/Oficina del alcalde para los servicios a la comunidad (MOCS)	MOCS	1 nivel	3 Consejos de comunidad (CTBs)	Community Trust Boards





3.1.10 Instrumentos e indicadores para la evaluación

HUD realiza comprobaciones periódicas para examinar el avance de la ejecución del plan estratégico y de la utilización de la financiación a través de dos mecanismos cruzados. Por una parte, las *Empowerment Zones* presentan relaciones periódicas a la HUD, en las cuales describen las acciones realizadas de conformidad con el plan utilizando un sistema de control y evaluación informático llamado PERM. Por otro, la HUD encarga una evaluación a largo plazo a una tercera parte externa al proceso. En función de los progresos realizados en cada EZ, la HUD decide si confirmar o no la designación de Empowerment Zone para cada zona.

A través del sistema informatizado Performance Measurement System (PERM), las EZs/ECs presentan un plan de desarrollo (IP) por cada actividad o proyecto abordado, y una relación anual (AR). El PERM permite además modificar los datos y las relaciones anuales y compartir las informaciones con otros usuarios.

Con el fin de evaluar, el PERM proporciona una relación de indicadores cuantitativos de output .

En la guía redactada por la HUD para ayudar a los usuarios a la utilización del PERM, encontramos una sección dedicada a la descripción detallada de los indicadores. Éstos tienen que ver con la gobernanza y las actividades de *capacity-building*; el aumento del empleo, la ayuda a las empresas y a las actividades para favorecer el acceso al crédito y a los capitales; los programas de mejora de la calidad urbana, así como aquellos para el acceso a la casa, para los servicios sociales y el apoyo a las familias, los programas para el medio ambiente, la salud, la enseñanza, la seguridad pública y la prevención de la delincuencia.

En la tabla 7 se facilita la lista detallada de los indicadores subdivididos en tres secciones: participación de las comunidades locales en las estructuras de gobernanza, oportunidades económicas y desarrollo local sostenible.

En cuanto a las evaluaciones a largo plazo, el *Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program* del 2001 –una evaluación intermedia realizada por la HUD con el fin de medir los resultados de los cinco primeros años de funcionamiento del programa *Empowerment Zone*– subdivide los resultados en dos



categorías, según la coincidencia de los mismos con las expectativas del programa.

Tales resultados se pueden resumir de la siguiente manera:

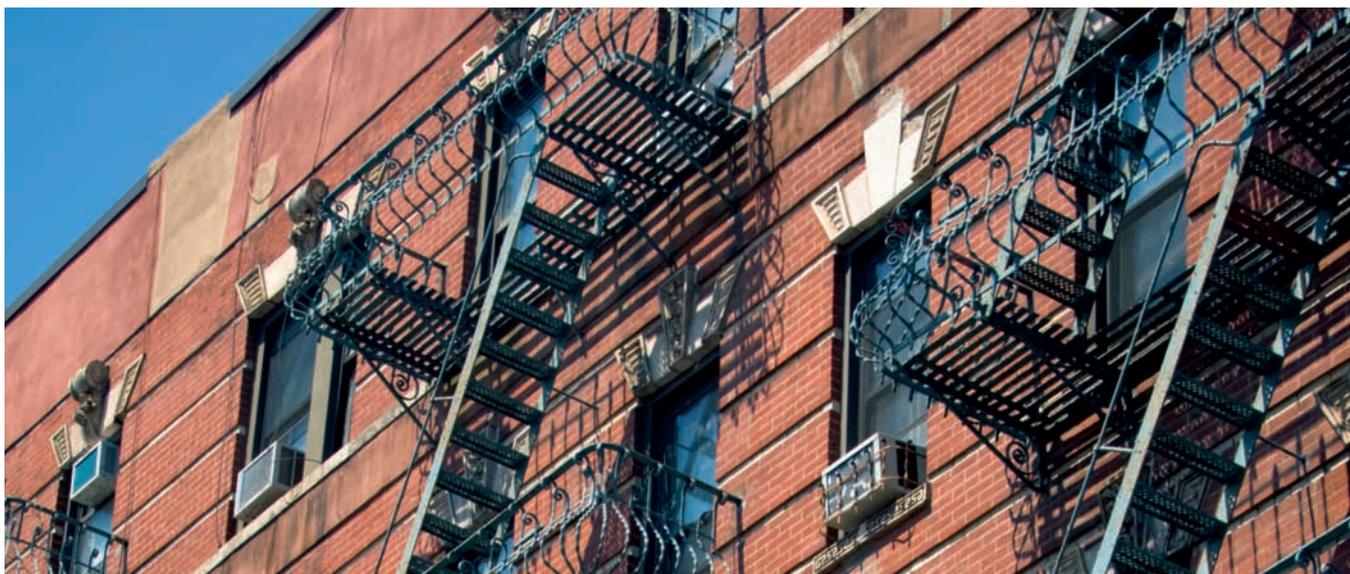
- El crecimiento del empleo ha aumentado en cinco de las seis EZs comenzadas entonces (el empleo ha aumentado en Nueva York, Filadelfia, Baltimore, Atlanta y Detroit, y ha disminuido en Chicago).
- En cuatro de las seis EZs el empleo ha crecido más deprisa respecto a las zonas contiguas (excepto en las EZs de Chicago y Filadelfia).
- El número de residentes empleado en las empresas ha aumentado notablemente.
- El número de residentes propietarios de pequeñas empresas ha aumentado notablemente.
- Los propietarios de las empresas han referido que el clima para hacer negocios en sus zonas ha mejorado ostensiblemente.
- Las actividades de apoyo del empleo han producido 16.000 puestos de trabajo para los residentes, tanto dentro como en fuera de las EZs/ECs.
- Se han realizado proyectos de mejora física en las zonas así como una vasta gama de actividades para el desarrollo sostenible de la comunidad en el campo de la enseñanza, la salud, la seguridad pública y la vivienda.
- Mayores oportunidades para los residentes y para las *Community Organizations* de estar implicadas en el proceso de decisiones.
- Se han comprometido amplios recursos públicos y privados en las iniciativas del programa EZ/EC.
- Sólo en tres de las seis EZ se han registrado aumentos del empleo relacionados con actividades específicas del programa.
- Las empresas han hecho un uso limitado de los incentivos fiscales del programa federal.
- Las grandes empresas, sobre todo aquellas con más de 250 trabajadores, utilizaron los incentivos fiscales más frecuentemente.
- La participación de los ciudadanos ha disminuido generalmente en la fase de desarrollo de los programas.

TABLA 7. LISTADO DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS

Participación de las comunidades locales	
Consejo de Gobernanza	
Número de encuentros públicos	
Formación	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de miembros del consejo de la EZ/EC formados • Número de agencias de desarrollo de proyectos formadas • Número de residentes formados • Número de personal contratado • Número de organizaciones asistidas 	
Oportunidades económicas	
Desarrollo del empleo	
<i>Formación para el empleo</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas de formación para el empleo • Número de residentes formados • Número de residentes contratados después de la formación 	
<i>Orientación para el empleo</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas de orientación para el empleo • Número de participantes (residentes) • Número de residentes contratados 	
<i>Ferías de empleo</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de ferías de empleo • Número de residentes participantes • Número de residentes admitidos 	
<i>Otros programas de desarrollo del empleo</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes admitidos 	
Ayudas a la empresa	
<ul style="list-style-type: none"> • Programas de ayuda a las empresas • Número de empresas que han recibido asistencia financiera • Número de empresas que han recibido asistencia técnica • Número de empresas que no han recibido asistencia técnica • Número de puestos de trabajo creados o mantenidos 	
<i>Otros programas de ayuda a las empresas</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de empresas que han recibido ayuda • Número de puestos de trabajo creados o mantenidos 	
Acceso a la financiación	
<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos • Cuantía de los préstamos 	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de los préstamos concedidos • Trabajo derivado de los préstamos 	
Otros programas de acceso al crédito	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de empresas servidas • Número de residentes admitidos 	
Desarrollo local sostenible	
Acceso a la vivienda	
<i>Proyectos para la construcción de viviendas sociales</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de unidades construidas 	
<i>Proyectos para la reestructuración de viviendas sociales</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de unidades reestructuradas 	
<i>Programas para la vivienda en propiedad</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos 	
<i>Programas para el alojamiento de los sin-techo</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de los sin-techo atendidos 	
<i>Otros programas para el acceso a la vivienda</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes admitidos 	
Seguridad pública	
<i>Programas para la seguridad pública</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos 	
<i>Programas de prevención de delitos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos 	
<i>Otros programas de seguridad y prevención de delitos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos 	
Infraestructuras	
<i>Transporte</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos 	
<i>Parques/Parques para el juego</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de parques construidos/rehabilitados • Número de residentes servidos 	

TABLA 7. LISTADO DE LOS INDICADORES DE RESULTADO (Continuación)

Equipamientos	Programa de asistencia post-secundaria
<ul style="list-style-type: none"> • Número de nuevos equipamientos • Número de equipamientos rehabilitados 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos
Otros	Otros programas de educación
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas o actividades • Número de residentes atendidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos
Medio ambiente	Servicios a la persona
Proyectos para las áreas industriales degradadas	Programas de asistencia pediátrica
<ul style="list-style-type: none"> • Número de sitios propuestos • Número de intervenciones de mejora 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de familias atendidas
Embellecimiento de los barrios/programas anti-graffitti	Programas para ancianos
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de intervenciones de mejora en parcelas vacías 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos
Otros programas para el medio ambiente	Programas para jóvenes
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos
Salud	Programas para las familias
Programas para la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de familias atendidas
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos 	Programas para los sin-techo
Equipamientos de asistencia sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de los sin-techo atendidos
<ul style="list-style-type: none"> • Número de estructuras abiertas • Número de estructuras reestructuradas • Número de estructuras ampliadas 	Programas para el abuso de sustancias estupefacientes
Otros programas para la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos
Educación	Programas recreativos artísticos
Programas para los niños en edad preescolar	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de niños atendidos 	Otros programas
Programas de enseñanza primaria y secundaria	<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de niños atendidos 	
Programas de formación profesional	
<ul style="list-style-type: none"> • Número de programas • Número de residentes atendidos 	



3.1.11 Datos de impacto

Según los datos recabados del Informe de Síntesis del 2005 elaborado por la HUD, con fecha de enero de 2004:

- Se han gastado 1.300 millones de dólares en subvenciones federales e incentivos fiscales.
- Se han destinado 16.800 millones de dólares a otras inversiones del sector público y privado.
- Más de 53.000 residentes han encontrado un empleo gracias a los programas de formación para el trabajo.
- Se ha implicado a empresas renombradas como General Motors, Kimberly Clark, Ford, Chrysler, Home Depot, The Walt Disney Company, GAP, Ameritech, Rite Aid, Microcredit, Starbucks, MCI/Worldcom IBM, Amazon.com, y otras muchas.
- 69.558 empresas han recibido apoyo financiero y casi 18.569 han recibido apoyo técnico para mejorar sus operaciones.
- Se han realizado o están aún en curso de realización más de 3.487 proyectos y programas a escala de barrio:
 - Se han construido alrededor de 8.917 nuevas unidades de viviendas y rehabilitado 24.426.
 - Casi 50.000 personas sin residencia fija han sido asistidas a través de programas sociales y de alojamiento.
 - 406 programas para la adquisición de la casa para alrededor de 37.000 residentes.
 - 445 programas de seguridad pública para 750.000 personas.

- Se han realizado más de 540 programas de prevención de la delincuencia que han servido a cerca de 800.000 residentes.
- Más de 1.853 programas de salud para unos 600.000 habitantes. 40 nuevas estructuras sanitarias, 12 reestructuradas y ampliadas para asistir a un mayor número de familias.
- Se han creado programas de asistencia a los ancianos para más de 51.791 residentes; programas para la juventud que atienden casi a 293.253 jóvenes y programas recreativos artísticos para 277.272 habitantes de la zona.
- Casi 200 programas de asistencia para los niños en edad preescolar que han atendido a unos 250.000 niños; programas de enseñanza primaria y secundaria para a 176.000 jóvenes; programas de asistencia post-secundaria para 7.203 jóvenes y programas de formación profesional para unos 5.042 residentes.

3.1.12 Factores que inciden en el programa

- Nivel de representación de la comunidad en la estructura de gobernanza.
- Grado de comunicación entre los distintos agentes y existencia de relaciones anteriores.
- Orientación por parte de la HUD.
- Apoyo por parte del alcalde y de las otras administraciones implicadas.

3.2 La regeneración urbana integrada en Reino Unido: la agencia nacional “Homes and Communities”

3.2.1 Reino Unido: la Política Nacional de Regeneración Urbana

Cuando, en 1997, se instaura el Gobierno laborista guiado por Tony Blair, uno de los intereses prioritarios del gobierno es dar un nuevo curso a las políticas de regeneración urbana. Si en los veinte años anteriores el Gobierno conservador (1979-1997) había dado un gran impulso a la inversión privada en las áreas más deprimidas, poniendo en marcha un proceso de desregulación inspirado en el estímulo de la competitividad¹, entre los programas del nuevo Gobierno se da una reorganización de la “maquinaria pública”, con la intención de recuperar una visión de conjunto para la programación de las intervenciones en las áreas urbanas².

El gobierno central tiene competencias para aplicar esta nueva política en Inglaterra, mientras que en Gales, Escocia e Irlanda del Norte estas directrices sirven como referencia a los respectivos gobiernos regionales, que tienen las competencias sobre desarrollo regional y regeneración urbana.

Esta política nace con el mandato de definir una Estrategia Nacional para la Regeneración Urbana en las áreas

1.

El Gobierno de Margaret Thatcher había puesto en marcha un proceso de privatización de los servicios públicos locales (entre los cuales se encontraban los transportes locales y la venta del parque de viviendas sociales de las entidades locales), dándose a la vez un proceso de centralización de la maquinaria gubernamental y la pérdida de poder de las autoridades locales.

2.

En 1999 se publica el informe *Towards an Urban Renaissance*, redactado por la Urban Task Force, guiada por el arquitecto Richard Rogers, a quien había confiado el gobierno la tarea de “identificar las causas del declive urbano en Inglaterra y recomendar soluciones prácticas que atraigan a la gente otra vez hacia el interior de nuestras ciudades, pueblos y barrios”. El documento *Towards an Urban Renaissance* se propone definir una nueva forma de intervención pública en materia de regeneración urbana. La convicción de la *Urban Task Force* es que una elevada calidad del diseño urbano, acompañada de inversiones en el sector de la salud, la educación, los servicios sociales, la seguridad y el trabajo, puede crear una nueva trama de relaciones cívicas que a su vez permita a las instituciones actuar de manera más eficaz. En el año 2000, se redacta el libro blanco (*White*

desfavorecidas, que comienza a tomar forma real con la redacción del Plan de Acción denominado *A New Commitment to Neighbourhood Renewal*. La visión que inspira el Plan de Acción es que el lugar en el que se vive puede influir notablemente en las oportunidades vitales de los ciudadanos: para quien vive en áreas urbanas desfavorecidas, la calidad de la vida puede estar gravemente limitada por los efectos de la llamada *postcode poverty*³.

Por este motivo, el objetivo de la estrategia nacional es el de la mejora, a largo plazo (10-20 años), de la calidad de vida en las zonas más desfavorecidas (XX⁴), para equipararla a los valores medios en el conjunto del país, mediante la mejora de la calidad de los servicios públicos en los campos de trabajo, educación, salud, vivienda y seguridad.

Con este fin, el plan de acción actúa en un doble frente, el de las políticas sectoriales (*mainstream*) y el de las políticas ad hoc, con programas específicos de regeneración urbana.

Por lo que se refiere al *mainstream*, el gobierno británico decidió establecer un seguimiento por objetivos de sus políticas, estableciendo unos objetivos a tres años, claros y mensurables, para cada uno de los programas de gasto corriente de las diferentes políticas sectoriales de los ministerios, formalizado mediante los denominados *Public Service Agreements* (PSAs). Los PSA también especifican

Paper) con el título *Our towns and cities: the future*, redactado por el *Departament for Transport, Local Government and the Regions* (DLR). El libro blanco destina 106.000 millones de libras esterlinas de los recursos del presupuesto ordinario y 33.000 millones adicionales para el período 2003-2004, para actuaciones en los barrios, en los sectores de la educación, la sanidad, el transporte, la vivienda, la seguridad y el ocio, la cultura y el deporte.

3.

Dichos efectos vienen descritos así: niveles de enseñanza bajos; estilos de vida no saludables que pueden incidir en la salud, como niveles más altos de contaminación y de consumo de drogas o escasa actividad física; condiciones de vivienda desfavorecidas, oportunidades de trabajo limitadas y trabajo a menudo escasamente retribuido, falta de equipamientos adecuados, mayor delincuencia y sensación de inseguridad, degradación de los espacios públicos.

4.

El Action Plan se centra en las 88 zonas más pobres de Inglaterra (10% del total), concentradas sobre todo en la Inglaterra nordoccidental (25,7%), nordoriental (19%), en la región de Londres (18%) y en la de Yorkshire & Humber (9,4%).

cómo se van a alcanzar los objetivos y los indicadores para medir los resultados alcanzados. Se espera con ello la mejora y el fomento de la oferta de los servicios públicos en los sectores de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad, el medio ambiente y el transporte.

Por lo que se refiere a los programas nacionales de regeneración, se traza una dirección única a nivel nacional y un sistema de gestión y de desarrollo a nivel local que prevé la implicación de todos los agentes públicos y privados implicados en el desarrollo de las áreas.

A nivel nacional se crea la *National Renewal Unit*, compuesta por funcionarios públicos y técnicos externos, con la tarea de supervisar la puesta en marcha de la estrategia nacional y de elegir el destino de los recursos. La NRU trabaja a través de los Equipos para la Regeneración Urbana establecidos en cada una de las oficinas regionales del gobierno central (*Regional Government Offices*)⁵.

A nivel local se crean las *Local Strategic Partnership* (LSPs), entidades únicas no estatutarias⁶, que reúnen a nivel local a todos los agentes del sector público y privado que pueden contribuir a la ejecución de la estrategia de regeneración. Tratándose de entidades no estatutarias (es decir de un conjunto de organizaciones reunidas voluntariamente para trabajar conjuntamente), las LSP no pueden

5.

Las *Regional Government Offices* (GOs) son el principal instrumento para transferir una amplia gama de políticas y programas del gobierno nacional para las regiones de Inglaterra (Escocia, Gales e Irlanda del Norte cuentan con gobiernos propios). Las GOs actúan por cuenta del Gobierno en las regiones y en los ayuntamientos, y al contrario, por cuenta de las Regiones y de los ayuntamientos en el gobierno. En total existen 9 *Regional Government Offices* en Inglaterra reunidas en un red llamada *Government Office Network*. Los GOs están implicados, para la regeneración urbana, en las políticas de vivienda, de lucha contra la delincuencia, en la mejora de la salud pública y en el aumento de los estándares en materia de enseñanza y en las políticas para la reducción del desempleo. Su finalidad es la de favorecer un planteamiento interdepartamental en la ejecución de las políticas a nivel regional y la de sostener todos aquellos proyectos que prevean una fuerte implicación de la comunidad y de los agentes locales.

6.

Es decir, sin competencias propias definidas en un documento legislativo.

7.

El nuevo gobierno británico ha expresado su intención de reemplazar las RDA por una nueva figura, las “Enterprise Partnerships”.

decidir autónomamente, sino que deben someter sus decisiones a la autoridad local competente. Su composición y funcionamiento pueden variar dependiendo de los diferentes lugares, pero deben buscar en todo caso la mayor implicación posible de los agentes locales, de modo que se pueda garantizar la duración y la eficiencia de los cambios producidos.

Desde el punto de vista de las inversiones, esto significa para las áreas desfavorecidas la posibilidad de contar tanto con los fondos ministeriales corrientes como con un fondo extraordinario para la regeneración urbana, el *National Renewal Fund* (NRF).

Estas iniciativas se desarrollan desde la oficina del primer ministro. A partir de 2002 se crea un Ministerio propio, que absorbe también las competencias sobre administración local y regiones para Inglaterra que habían estado hasta entonces en el *Department for Transport, Local Government and the Regions*. En 2006 el Ministerio toma el nombre de *Department for Community and Local Government*. La gestión de la regeneración urbana se confía a dos tipos diferentes de Agencias Nacionales: la Agencia nacional para vivienda y regeneración urbana (HCA – *Homes and Communities*), que se ocupa de la regeneración física, de las medidas de carácter social de “desarrollo comunitario” y de la política de vivienda social, fruto a su vez de la fusión de dos agencias en 2008, la *English Partnerships* y la *Housing Corporation*, y las Agencias de Desarrollo Regional (RDA, *Regional Development Agencies*), creadas por ley en 1998, y que se ocupan de la regeneración económica en las nueve regiones de Inglaterra⁷. Éstas deben trabajar en partenariatado para garantizar la coordinación en la elección de cuáles deben ser las prioridades en la intervención y en las inversiones.

A partir de esta fecha, las prioridades de intervención e inversión son las siguientes:

- la mejora de la eficiencia económica del barrio, a través de la superación de aquellas barreras que a nivel territorial impiden su desarrollo;
- el aumento del empleo y de los índices sobre el número y actividad de las empresas;
- la creación de lugares para vivir que sean sostenibles, desde el punto de vista tanto social como físico, mediante la mejora de los espacios públicos y de los servicios públicos en los campos de la salud, el transporte, la asistencia social y la vivienda.



Como se puede apreciar, a causa de la persistente concentración del desempleo en las zonas desfavorecidas, se tiende a una mayor atención al desarrollo económico y a los asuntos referentes al empleo. Por ello se propone evaluar los efectos de las inversiones, principalmente, a través de sus resultados económicos y de la disminución del desempleo, de manera que, desde 2007, el NRF es sustituido por el *Working Neighbourhood Fund* (WNF), orientado más claramente a los asuntos referentes al empleo.

El documento marco para la política nacional de regeneración de esta nueva fase es el informe *Transforming places; changing lives; a framework for regeneration*. En éste se afirma que “la regeneración es un conjunto de actividades dirigidas a invertir el declive económico, social y físico de esas áreas en las que las fuerzas de mercado no pueden actuar sin el apoyo del sector público” y que ésta consiste en una “inversión limitada en el tiempo para llegar al objetivo de que los lugares y las economías no tengan la necesidad de subvenciones a largo plazo”.

Según ese documento, las etapas que se deberían seguir en la realización de una estrategia de regeneración urbana son:

- Seleccionar las áreas prioritarias para la regeneración.
- Desarrollar una estrategia local, estableciendo qué tipologías de intervención se llevarán a la práctica.
- Asegurar la evaluación de las intervenciones.

3.2.2 Las zonas prioritarias de intervención

La determinación de las zonas de intervención de la política de regeneración urbana integrada se realiza de manera mixta: por una parte, se utiliza un indicador (el denominado IMD) para identificar los barrios más desfavorecidos dentro de Inglaterra. Dentro de ellos, los barrios sobre los que efectivamente se va a intervenir se identifican de común acuerdo entre el gobierno local y las agencias regionales del gobierno central con ayuda de otra serie de criterios. La selección de las zonas de actuación se realiza, finalmente, de manera competitiva en la mayor parte de los programas disponibles para las acciones de regeneración urbana.

En definitiva, la identificación de las áreas prioritarias donde se debe dirigir la financiación se produce según 4 criterios:

1. Nivel de exclusión de las áreas (indicador IMD).
2. Contexto económico a escala subregional.
3. Características económicas y sociales de las áreas.
4. Dinámica socio-económica de las áreas.

El nivel de exclusión se determina a través del índice de exclusión múltiple (*Index of Multiple Deprivation*, IMD) que estudia las áreas mediante la combinación de una serie de indicadores económicos, sociales y físicos, agrupados en una única variable. De este modo, cada área puede ser clasificada respecto a las otras según la puntuación que se le haya asignado. EL IMD reúne 37 indicadores diferentes que se refieren a aspectos específicos o dimensiones de la pobreza: renta, empleo, salud y discapacidad, enseñanza, competencias y formación, vivienda y servicios públicos, medio ambiente y delincuencia. Éste se basa en la definición geográfica de pequeñas áreas llamadas *Lower Super Output Area* (LSOA). Las LSOA tienen entre 1.000 y 3.000 habitantes, con una población media de 1.500 habitantes, de modo que es posible identificar también las bolsas de pobreza más pequeñas. En Inglaterra existen 32.482 LSOA, de modo

que el LSOA clasificado como 1 indica el área más desfavorecida y el clasificado como 32.482 es la menos desfavorecida. Los datos para la elaboración del IMD provienen de las encuestas del censo y el índice se actualiza periódicamente. Cada nuevo IMD debe contener también una síntesis a nivel de distrito. El último IMD (IMD, 2007) introduce dos nuevos índices para medir el porcentaje de niños y ancianos que viven en familias con índices de pobreza altos. En el contexto del IMD, la escala de intervención prioritaria es el barrio o el conjunto de barrios contiguos.

El contexto económico a escala subregional se analiza desde dos perspectivas complementarias: la de los principales indicadores económicos (como productividad de las empresas, empleo, presencia de inversiones privadas, características de las infraestructuras, grado de innovación); y la de sus repercusiones en los habitantes en términos de niveles de formación y calidad de los servicios públicos (es decir, transporte, sanidad, educación y servicios de asistencia social). Dicho criterio se considera fundamental para centrar las intervenciones de regeneración y para definir las prioridades. Por ejemplo, en las subregiones con una economía sólida, podría existir tanto una fuerte demanda de mano de obra como de empleo, y el desafío para las operaciones de regeneración podría ser el de la mejora del transporte o de la formación de los habitantes para poder acceder con mayor facilidad a esos empleos; en cambio, donde la base económica es débil, la prioridad inmediata podría ser la de reforzar la economía regional para generar nuevos puestos de trabajo.

Por lo que se refiere al tercer criterio, se propone analizar el grado de aislamiento físico y social de los barrios. Para ello se propone una subdivisión de las áreas en 3 tipologías: áreas con alto nivel de movilidad de la población (*population churn*), en las cuales la población se traslada con frecuencia a otras viviendas con condiciones mejores, tanto dentro del barrio como hacia otros barrios; áreas con bajo nivel de movilidad, donde la mayoría de los habitantes mantiene su lugar de residencia, permaneciendo en condiciones de pobreza, y áreas donde existen unas condiciones de aislamiento económico y donde la movilidad de los residentes se produce únicamente hacia otros barrios con el mismo nivel de pobreza.

Por último el análisis de las dinámicas socioeconómicas de las áreas debe realizarse mediante una serie de indicadores, entre ellos los siguientes: la evolución demográfi-

ca; los niveles de empleo; los niveles de escolarización y de prestaciones sanitarias; los niveles de delincuencia; los precios de las viviendas; la creación de nuevas empresas (incluidas las empresas sociales) y la presencia de áreas deterioradas o abandonadas.

Para el uso combinado de los cuatro criterios, el informe *Transforming places; changing lives; a framework for regeneration* de 2008, sugiere el planteamiento esquematizado en la tabla 8.

3.2.3 El proceso de planificación: de la estrategia nacional a las estrategias locales

En la actualidad, el gobierno central gestiona la política de vivienda, de planificación territorial, de regeneración urbana y de relación con las autoridades locales (exclusivamente para Inglaterra) a través del *Department for Communities and Local Government* (CLG), del que depende la *Home and Communities Agency*, (HCA). La actuación del gobierno en el ámbito regional dentro de Inglaterra se realiza a través de las *Regional Government Offices* (GOs). Las nueve regiones inglesas no cuentan con personalidad jurídica, y son meramente ámbitos territoriales en los que actúan dos tipos de organismos, definidos en la ley de 1998 (*Regional Development Agencies Act*):

- Las Asambleas Regionales (*Regional Assemblies, RA*). Estas asambleas no se eligen por sufragio directo, sino que están formadas por representantes de las administraciones locales (municipios y condados, en un 70%) y de las asociaciones económicas y sociales de la zona. Tienen la función de supervisar la actuación de las RDA y desde 2004 han asumido la competencia de la planificación regional del territorio y el transporte, a través de la elaboración de las estrategias territoriales regionales (*Regional Spatial Strategies*).
- Las RDA. Creadas inicialmente por el gobierno central para la gestión de los fondos de desarrollo regional de la Unión Europea y que, desde 2004 asumen la planificación del desarrollo económico regional mediante la elaboración de las estrategias económicas regionales (*Regional Economic Strategies*).

La función de las Estrategias Territoriales Regionales es:

- Crear un proyecto territorial y una estrategia específica para la región, con un horizonte de 20 años.
- Contribuir a la consecución de un desarrollo sostenible.

TABLA 8. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS ZONAS DE INTERVENCIÓN PRIORITARIA

Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Tipología intervención ⁸	Necesidad de intervención
Área al límite de la exclusión	Economía subregional fuerte	Alta movilidad	mejorando empeorando	A A	Baja Baja
		Baja movilidad	mejorando empeorando	B AB	Baja Media
		Aislamiento económico y social	mejorando empeorando	B AB	Baja Media
	Economía subregional débil	Alta movilidad	mejorando empeorando	C C	Baja Baja
		Baja movilidad	mejorando empeorando	BC ABC	Baja Media
		Aislamiento económico y social	mejorando empeorando	BC ABC	Baja Media
Área con alto nivel de exclusión	Economía subregional fuerte	Alta movilidad	mejorando empeorando	B B	Baja Media
		Baja movilidad	mejorando empeorando	B AB	Baja Media
		Aislamiento económico y social	mejorando empeorando	AB AB	Media Alta
	Economía subregional débil	Alta movilidad	mejorando empeorando	C BC	Baja Alta
		Baja movilidad	mejorando empeorando	BC ABC	Media Alta
		Aislamiento económico y social	mejorando empeorando	ABC ABC	Media Alta

- Definir las políticas específicamente regionales de actuación, que deben ser complementarias y no entrar en conflicto con las nacionales.
- Establecer el número de viviendas sociales que las autoridades locales deben incluir en sus planes de desarrollo local.
- Identificar las prioridades para la protección y la puesta en valor del medio ambiente.
- Elaborar una estrategia regional de movilidad.
- Definir las prioridades clave para las inversiones, principalmente en infraestructuras, e identificar los mecanismos de actuación para apoyar el desarrollo.
- Establecer la política de gestión de residuos.

Las RDA, por su parte, están dirigidas por un presidente, procedente generalmente del mundo empresarial, y de un consejo de administración formado por 15 miembros, desig-

nados por el gobierno central, en representación de las empresas, administraciones locales, sindicatos y tercer sector. La gestión de la RDA es competencia de un director ejecutivo, nombrado por el consejo de administración previa aprobación del gobierno central a través del *Department for Business, Innovation and Skills*.

Los objetivos de las estrategias económicas regionales (RES), son:

- Promover la eficiencia y competitividad de las empresas.
- Promover el empleo.
- Incrementar la formación laboral precisa para el empleo.
- Contribuir al desarrollo sostenible.

8.

Tipología A: regeneración física; Tipología B: regeneración social; Tipología C: regeneración económica. Véase apartado sobre tipologías de intervención.



El reparto de competencias entre las RA y las RDA no siempre es claro, y de hecho se han producido con frecuencia rivalidades entre ambos organismos. Las RDA están más próximas al gobierno central y al mundo económico, con una sensibilidad que prioriza el desarrollo económico y la competitividad nacional e internacional de cada región. Las RA, dominadas por los representantes de la administración local, tienen una mayor preocupación sobre la reducción de las áreas de pobreza y la mejora de la calidad de vida⁹.

9.

Ver, por ejemplo *“Manchester, de la métropole industrielle à la métropole durable”*.

10.

Este nombre se adopta a partir de 2007, con el libro blanco sobre la administración local *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper* (CLG, 2007). Anteriormente se le denominaba *Local Neighbourhood Renewal Strategy*.

El 31 de marzo de 2010 se disolvieron las Asambleas Regionales, y las competencias en materia de planificación territorial pasaron a las RDA. Con ello, se pretendía facilitar la puesta en marcha de una estrategia territorial integrada. Sin embargo, con el posterior cambio de gobierno, se decidió la supresión de las RDA, prevista para marzo de 2012, dentro de los planes de reducción del gasto público. El gobierno británico ha puesto en marcha los denominados *“Local Enterprise Partnerships”* (LEP), desde una perspectiva puramente local. Los primeros 24 LEP han sido lanzados en octubre de 2010.

Una de las funciones principales de estas entidades regionales ha sido el hacer de puente entre la política nacional de desarrollo sostenible y las autoridades locales, mediante el control de la compatibilidad entre los documentos de planificación local (*Local Development Plans*) y las estrategias regionales.

Las autoridades locales tienen la responsabilidad de elaborar la denominada *Sustainable Community Strategy*, una visión estratégica para su municipio¹⁰. Con la colaboración

de los agentes locales, estas autoridades elaboran además un plan para la puesta en marcha de dicha estrategia, denominado *Local Area Agreement* (LAA), en el que se definen las actuaciones prioritarias junto con la financiación que se tiene previsto recibir del gobierno central.

La *Sustainable Community Strategy* constituye una visión estratégica para el futuro del conjunto de la ciudad o incluso de un ámbito mayor (como el condado). No hay una estructura predefinida para la estrategia, pues su contenido puede variar de acuerdo con las circunstancias y exigencias locales, pero en cualquier caso dicha estrategia debe:

- Definir una visión compartida para el futuro de la zona.
- Definir el marco estratégico local para la ejecución de los diferentes programas o actuaciones.
- Prever cuál puede ser el impacto esperado de las actuaciones sobre la vida de los residentes.
- Definir cómo van a distribuirse los recursos disponibles en los barrios.
- Involucrar activamente a las instituciones y agentes locales.
- Poner en marcha sistemas de seguimiento, para valorar cómo se están alcanzando los objetivos establecidos a nivel local.
- Incorporar acciones para dotar a todos los agentes involucrados en las actuaciones de regeneración de las capacidades y recursos necesarios para poder hacer avanzar la estrategia local.

Por su parte, el LAA constituye el instrumento fundamental para la consecución de los objetivos planteados por las estrategias nacionales, regionales y locales en el ámbito local. Cada LAA es un acuerdo, por un período de 3 años, entre el gobierno central, la administración local y los diversos agentes, que fijan las prioridades para la intervención en un ámbito territorial, las actuaciones a realizar y su sistema de financiación; los LAA actualmente en vigor se han establecido para el período 2008-2011. Para la elaboración de cada LAA, el libro blanco (CLG, 2007) fija un marco de referencia con 200 indicadores posibles, entre los cuales se seleccionan en cada caso 35, para los que se asignan objetivos. Esto da una gran flexibilidad a cada autoridad local para seleccionar sus prioridades. El trabajo de concertación se facilita gracias a los *Local Strategic Partnership* (LSP) y, allí donde existen, a las *Urban Regeneration Companies* (URC) (vid. apartado 3.2.5 sobre los agentes de la regeneración urbana en Inglaterra).

La elaboración y firma de los primeros LAA a partir de 2008 ha resultado muy importante. Hasta ese momento, las políticas urbanas habían tenido un carácter fuertemente centralizado: el gobierno preparaba los programas de apoyo a la regeneración, identificaba las zonas en las que se iba a intervenir y aportaba los recursos financieros; por su parte, a la administración local le quedaba únicamente el papel de ejecutor de las actuaciones y programas decididos en el ámbito nacional, así como la coordinación de los diversos agentes sobre el terreno. Con las LAA, se busca en cambio dar un mayor peso a la administración local, mediante la incorporación de mecanismos de negociación entre el gobierno central y la administración local para la identificación del conjunto de prioridades de la intervención en cada zona, a las cuales se deben ajustar los programas nacionales y de regeneración urbana.

Junto a los LAA se han establecido posteriormente los *Multi-Area Agreements*, (MAA). Los MAA son contratos para ámbitos territoriales que afectan a más de una zona, en los cuales la escala del LAA resultaría menos eficaz, y que involucran también a agentes de ámbito regional y subregional. Afectan a actuaciones de vivienda, transporte e infraestructuras, desarrollo económico y formación laboral. No deben duplicar el ámbito de actuación de un LAA ni de una estrategia regional. En este proceso, es responsabilidad de los organismos regionales el identificar e informar al gobierno central sobre las zonas prioritarias subregionales a las que dirigir las inversiones y flujos de inversión de regeneración con el fin de que sean coherentes respecto de las estrategias regionales existentes. Para ello, cada región debe elaborar un mapa de las áreas geográficas prioritarias para las inversiones de regeneración.



FIGURA 1. DIAGRAMA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS DIVERSOS NIVELES ADMINISTRATIVOS EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE REGENERACIÓN URBANA. *NEIGHBOURHOOD RENEWAL AND SOCIAL INCLUSIÓN: A COUNCILLOR'S GUIDE*, 2005

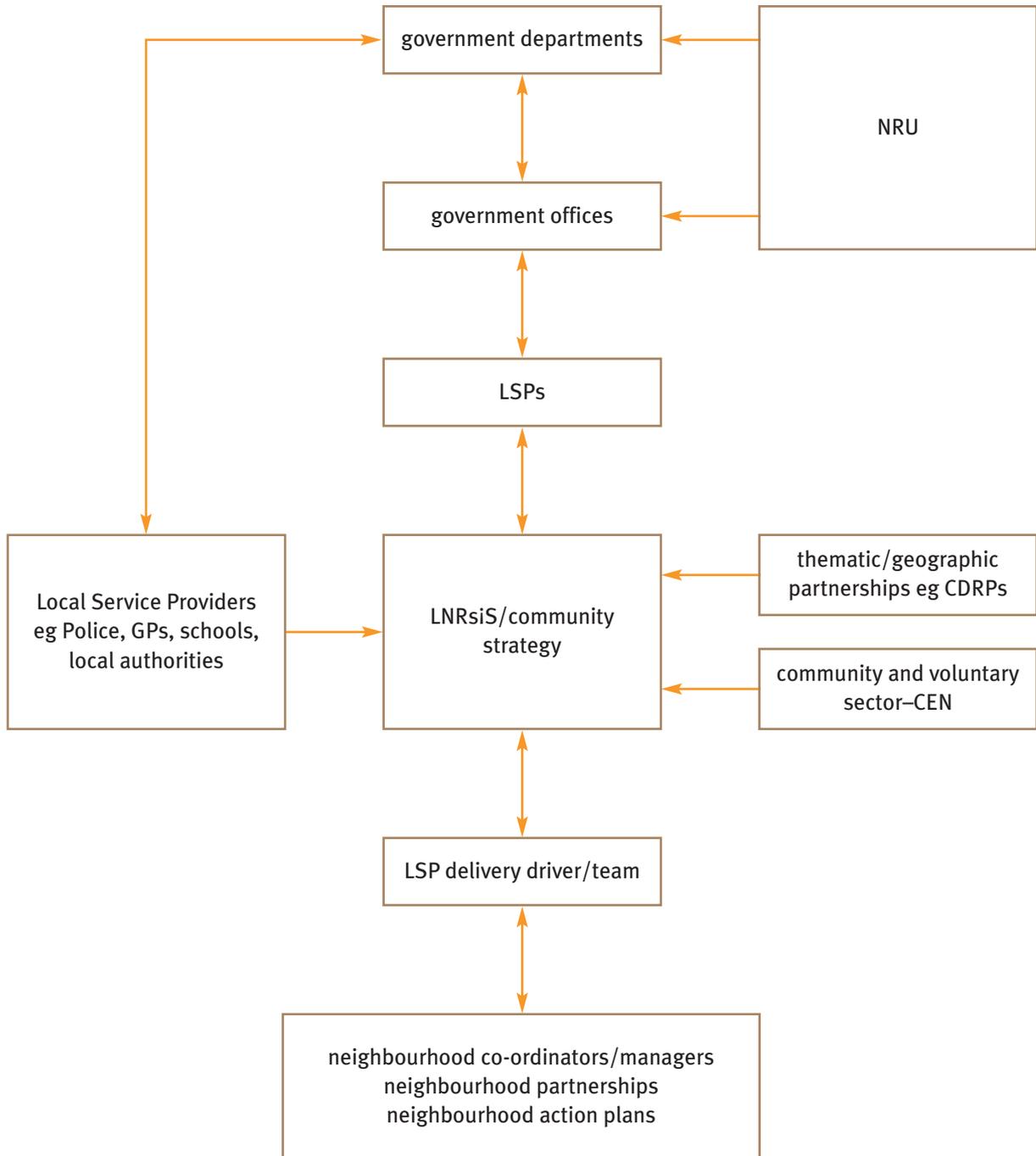


FIGURA 2. DIAGRAMA DE LAS FASES DE DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA LOCAL DE REGENERACIÓN URBANA.



3.2.4 Las tipologías de intervención

La estrategia local sirve para integrar los programas nacionales que intervienen en una misma área. Los programas nacionales sobre regeneración urbana son múltiples, y muy diferentes entre ellos, tanto en los contenidos como en cuanto a su convocatoria y gestión. Su funcionamiento se basa en la redacción de convocatorias de ámbito nacional (restringidas a Inglaterra) en las cuales las administraciones locales participan de forma competitiva. El sistema de financiación se realiza a través de contratos y acuerdos entre las autoridades locales y las estatales. Cada programa debe establecer su duración, el presupuesto general disponible y los criterios de distribución de los recursos.

El documento *Transforming places: changing lives: a framework for regeneration* de 2008 subdivide las tipologías de intervención en 3 categorías:

- Mejora del entorno, mediante la regeneración física de las áreas. Los programas destinados a la mejora del entorno físico se concentran sobre todo en la rehabilitación de las infraestructuras, de las viviendas y en la creación de espacios públicos.
- Mejora de las perspectivas de vida de los habitantes, mediante la regeneración social. Los programas destinados a la mejora de las oportunidades en los barrios deprimidos se ocupan principalmente del desarrollo de la formación y capacidades de los habitantes. Dicha tipología siempre va acompañada de los programas de regeneración física.
- Mejora de la economía, mediante la regeneración económica. Los programas destinados a la mejora de las economías locales prevén la incentivación de nuevas inversiones o el refuerzo de las empresas locales para favorecer el incremento del empleo local y las rentas de los habitantes.

Una estrategia local puede requerir la combinación de diferentes categorías de intervenciones. Uno de los programas clave en línea con esta óptica fue *New Deal for Communities* (NDC)¹¹, lanzado en 1998. El objeto de este programa es colmar el desfase entre las áreas pobres y el resto del país mediante 5 ejes prioritarios: trabajo; delincuencia; edu-

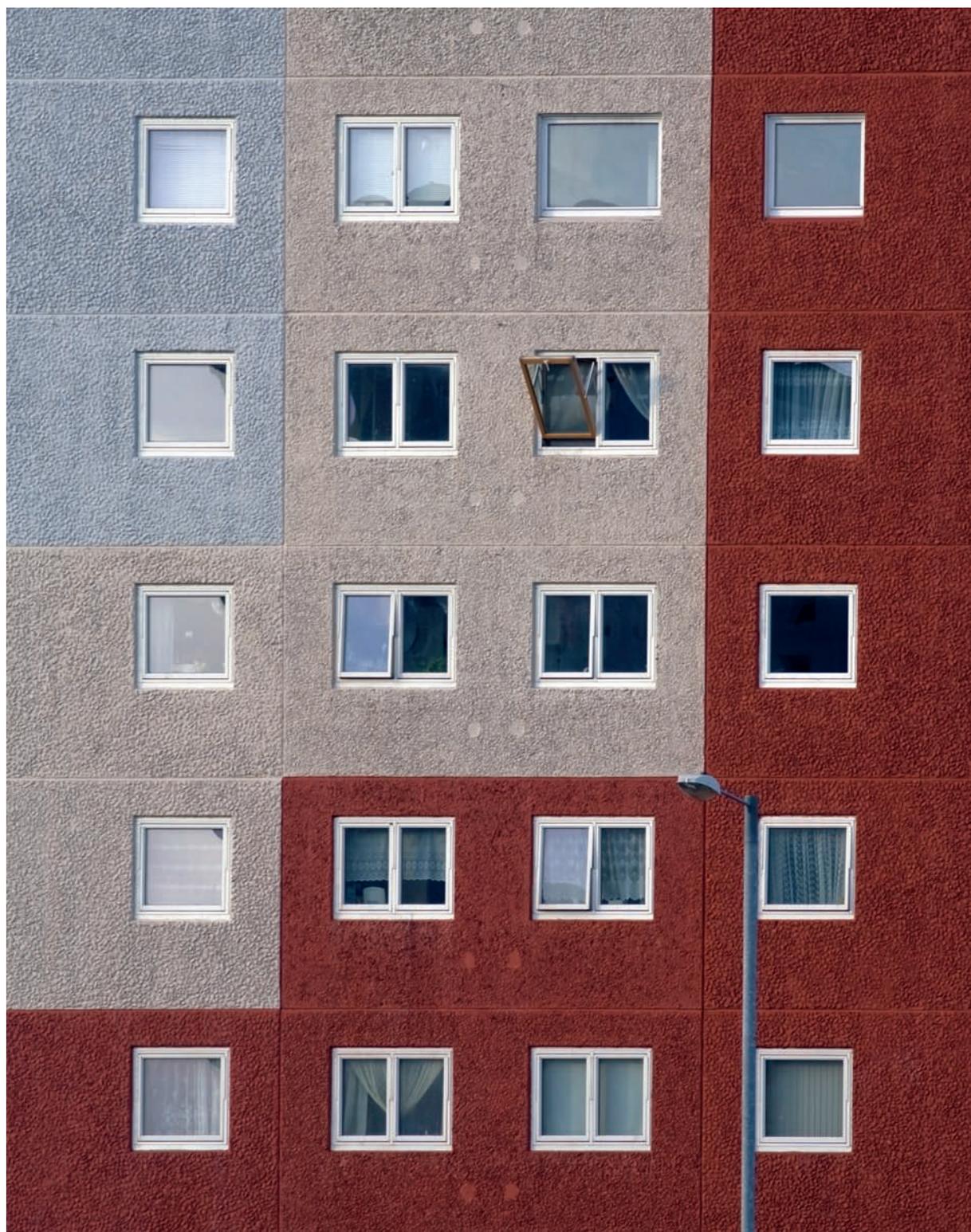
cación; salud; vivienda y espacio físico. Una característica importante del programa es la implicación de las entidades locales, de las organizaciones sin ánimo de lucro, de las empresas locales, de las organizaciones de voluntariado y de los habitantes para determinar las exigencias prioritarias del territorio y del desarrollo de las estrategias de regeneración. El programa NDC se ha puesto en marcha en 39 barrios de toda Inglaterra con una inversión de alrededor de 2.000 millones de libras esterlinas (una media de 50 millones de libras por barrio y año). Las convocatorias se realizaron en 1998 y 1999, y las actuaciones se han desarrollado durante 10 años, por lo que han finalizado recientemente.

Por lo que se refiere a la regeneración física, la mayor parte de los programas en este campo están gestionados directamente por la HCA en colaboración con las RDA y las autoridades locales. Entre éstos podemos destacar los siguientes programas:

- *Property and Regeneration Programme*. El programa se destina a la ampliación de la oferta de viviendas a precios accesibles, mediante la creación de partenariados con las entidades públicas y privadas y los organismos del sector, la recuperación de terrenos y el desarrollo de las infraestructuras.
- *Housing Market Renewal Pathfinders*. El programa nace en 2002 y se orienta a afrontar la escasa demanda de viviendas en las zonas que han sufrido fenómenos de despoblación a gran escala, mediante operaciones de reestructuración, demolición/reconstrucción y facilidades para la adquisición de la vivienda. Los objetivos son: disminuir en al menos un tercio el diferencial entre las zonas *Pathfinder* y sus respectivas regiones, tanto en lo referente al precio de las viviendas, como al índice de viviendas vacantes, con el objetivo a largo plazo de erradicar del todo el problema antes de 2020. Está gestionado por las RDA en colaboración con la HCA y se basa en la identificación de áreas en las cuales se pueden redactar planes estratégicos para afrontar los problemas de obsolescencia en el parque de viviendas o bien de acumulación de viviendas vacantes, mediante partenariados (*Pathfinders*) entre las autoridades locales y los agentes privados. En el bienio 2007-2008 se destinaron 1.200 millones de libras y hasta ahora se han instituido *Renewal Pathfinders* en el Norte de Inglaterra y en Midlands, que son las regiones más afectadas por los problemas de debilidad en el mercado de la vivienda.

11.

Community engagement: Some lessons from the New Deal for Communities Programme, CLG, 2008.





En el campo de la regeneración económica, el programa más importante es el *Local Enterprise Growth Initiative* (LEGI). El programa fue introducido por el gobierno en 2005 y se basa en un sistema competitivo en el cual los partenariados locales de las áreas candidatas para recibir fondos del NRF presentan solicitudes de financiación en competición unas con otras para desarrollar acciones con el fin de incrementar el número de las empresas en las áreas desfavorecidas. El LEGI tiene como objetivo liberar “el potencial económico y la productividad de las áreas más desfavorecidas del país mediante empresas y comunidades sostenibles”. Dicho objetivo se sustenta sobre tres estrategias: (1) aumentar la actividad empresarial entre la población; (2) contribuir al crecimiento sostenible y reducir el índice de fracaso de las empresas locales en las áreas desfavorecidas; (3) atraer inversiones adecuadas para favorecer el empleo.

El programa LEGI comporta una inversión de unos 418 millones de libras esterlinas hasta 2010/11, mediante dos convocatorias competitivas en las cuales se han seleccionado 20 zonas o barrios para la intervención.

Por último, en lo referente a la regeneración social, el programa *Safer, stronger Community Fund* (SSCF) se propone favorecer el desarrollo de comunidades locales más fuertes y más seguras, mediante cuatro líneas de trabajo:

- lucha contra la delincuencia, contra los comportamientos anti-sociales y contra la droga en los barrios deprimidos, mediante subvenciones a las autoridades locales;
- creación de comunidades sostenibles desde el punto de vista ambiental y social en las áreas desfavorecidas, mediante ayudas al tercer sector;
- aumento de los parques y de los espacios verdes en todo el país;
- desarrollo de competencias y capacidades entre los habitantes de las áreas desfavorecidas.

3.2.5 Los agentes de las políticas de regeneración urbana

Cada uno de los niveles de la administración pública tiene unas competencias precisas dentro de la regeneración urbana:

- La administración central, a través del *Department of Community and Local Government* (CLG) y de la agencia nacional *Housing and Communities Agency* (HCA) tiene el papel de definición y dirección de la estrategia nacional para la regeneración.
- La acción del gobierno en las regiones inglesas se realiza a través de las RDA, que tienen la responsabilidad de definir las estrategias regionales, tanto en su componente territorial como económico, con un doble propósito: por una parte, para que las zonas desfavorecidas puedan alcanzar los mismos niveles de calidad de vida del resto del país; por otro, para que estas zonas sean competitivas tanto en el entorno nacional como internacional.
- La administración local tiene la responsabilidad de llevar a cabo la estrategia regional en su ámbito territorial, y cuenta con una creciente flexibilidad para identificar las actuaciones prioritarias a realizar en sus zonas de actuación mediante los LAA.

Las funciones y competencias en cada uno de estos tres niveles se detallan a continuación.

La administración central:

- Determina los recursos disponibles para inversión en los programas de regeneración urbana.
- Promueve la cooperación con la administración local y con otros agentes locales y regionales a través de los instrumentos LAA y MAA.
- Evalúa el efecto de las inversiones en los procesos de regeneración, incluidos los efectos en la comunidad y los beneficios económicos derivados de tales inversiones.

El Department for Community and Local Government (CLG):

- Es responsable de las políticas urbanas y de las relaciones con las administraciones locales.
- Promueve un planteamiento interdepartamental de las políticas.
- Evalúa los resultados de las estrategias adoptadas en las áreas desfavorecidas.

La Agencia Nacional para la Vivienda y la Regeneración Urbana (HCA):

- Dirige los programas de vivienda, facilitando la mezcla funcional en las iniciativas de regeneración.

- Supervisa los programas, redactando informes anuales para valorar los resultados obtenidos.

Las Agencias de Desarrollo Regional (RDA), a partir de la identificación previa de zonas desfavorecidas realizada a través del indicador IMD:

- Identifican las zonas prioritarias, en las que efectivamente proponen actuar (de acuerdo con los criterios descritos en el apartado 3.2.2).
- Coordinan las estrategias económicas regionales (*Regional Economic Strategies* y *Regional Spatial Strategies*) y se ocupan de la regeneración física y del desarrollo económico, para conectar las áreas desfavorecidas con el resto del país.
- Están dotadas de un programa de evaluación permanente para verificar que la supervisión sea parte integrante de todos los proyectos, sea ejecutada por terceros y sea transparente (a través de la presentación de balances anuales).

Las autoridades locales:

- Desarrollan las políticas de regeneración en sus áreas, en el ámbito de las prioridades indicadas por la estrategia nacional y por las estrategias regionales, a través de la “*Sustainable Communities Strategy*” y del *Local Area Agreement* (LAA).
- Desarrollan procedimientos y procesos de implicación de las comunidades locales en la proyección y desarrollo de las acciones de regeneración urbana.
- Trabajan por la transversalidad de las políticas de vivienda y de regeneración, sobre todo mediante la implicación de los organismos que gestionan las viviendas sociales (*Social Landlords*) en las medidas de lucha contra el desempleo y por el logro del desarrollo económico.

En este marco institucional, aparecen dos elementos de interés en la experiencia inglesa, desde el punto de vista de la gestión: por una parte, el énfasis en la creación de un partenariado local en el cual se incita a las administraciones públicas a crear mecanismos estables de cooperación con los agentes del sector privado y del tercer sector que estén interesados en los procesos de regeneración urbana presentes en el territorio; por otra, la importancia que se concede a la implicación de los residentes en los procesos de transformación que afectarán a su barrio.

Sobre el primer punto, el instrumento que articula la cooperación entre agentes es principalmente el *Local Strategic Partnership* (LSP), si bien en el caso de la cooperación público privada se cuenta también con otros instrumentos: las *Urban Regeneration Companies* (URC) y las *City Development Companies* (CDC), además de los sistemas para la financiación del tercer sector.

Los LSP:

- Determinan y articulan las necesidades y las aspiraciones de las comunidades locales, mediante la definición de una Estrategia Comunitaria Sostenible (SCS) que establece una visión local común y las acciones prioritarias, basándose en datos cuantitativos y en investigaciones de campo, y componiendo los diferentes intereses que existen en el territorio.
- Definen las prioridades de financiación tanto desde el punto de vista geográfico como temático.
- Cuidan y coordinan la implicación de cada uno de los partners.
- Supervisan la asignación de los recursos.
- Controlan los progresos de los programas y de las iniciativas respecto a las prioridades y los objetivos acordados en las LAA y garantizan que las modalidades de entrega se realicen en los tiempos establecidos.

Las Urban Regeneration Companies (URC) son entidades con personalidad jurídica de derecho privado promovidas por el HCA y por las RDA y establecidas por las autoridades locales en las cuales la mayoría de los miembros

12.

East Manchester es una gran área industrial de 2.000 hectáreas del siglo XIX que unía en la época de los primeros procesos de regeneración una situación de las viviendas existentes en estado de degradación y áreas industriales decaídas. Actualmente la estrategia de regeneración comprende 17 barrios.

13.

El gobierno británico define el tercer sector como aquellas organizaciones no gubernamentales que reinvierten sus excedentes en la consecución de objetivos sociales, ambientales o culturales. Esto incluye a las organizaciones de voluntariado y beneficencia, empresas sociales y cooperativas.

14.

Los datos muestran una fuerte presencia de empresas sociales en los barrios desfavorecidos: casi el 30% de todas las empresas sociales existentes tienen presencia en un 20% de las áreas desfavorecidas.

bro del consejo y el presidente pertenecen al sector privado, mientras que los tres partners públicos tiene la misión de sostener los costes anuales de funcionamiento. El papel originario de las URC es el de tratar de conseguir que los diferentes proyectos de regeneración urbana presentes en el territorio estén coordinados entre ellos, atrayendo a las empresas y a todos los otros inversores privados locales. La primera URC se instituyó en Liverpool a comienzos de 1999; entre 1999 y el 2000 se instituyeron otras dos URC, en Manchester y Sheffield; actualmente existen 18 URC en Inglaterra, 1 en Gales y 1 en Irlanda del Norte. En el caso de Manchester, para la regeneración del área de East Manchester¹² se ha creado la sociedad *New East Manchester Limited* (NEM). Sus tres principales accionistas son el Ayuntamiento (Manchester City Council), la HCA y la RDA *North West Development Agency* (NWDA). Estas entidades no garantizan los gastos de inversión para los proyectos, ni asumen los riesgos de las operaciones, sino que tienen simplemente una misión de coordinación y de integración de las diferentes iniciativas y programas puestos en marcha para llevar a cabo la regeneración, mediante la definición de un plan estratégico de rehabilitación y de un plan anual de actuación que especifica las acciones, los objetivos y el avance de los mismos. De hecho, en el caso del área de East Manchester, la NEM ha desempeñado un papel importante en la atracción de inversiones privadas, que han superado los 2.000 millones de libras en los 10 años de vida del proyecto.

Además de las URC, desde 2007 existen también las *City Development Companies* (CDC), hoy llamadas *Economic Development Companies* (EDC), que se ocupan más en general del desarrollo económico de las áreas y no sólo del desarrollo de las estrategias de regeneración urbana.

Finalmente, el tercer sector¹³ y, en particular, las empresas sociales¹⁴ constituyen un componente estratégico fundamental en las operaciones de regeneración urbana en áreas desfavorecidas, en particular para coordinar las intervenciones de tipo económico con las de carácter social. La administración y sus agencias para la regeneración reconocen el valor de su implantación en el territorio y su bagaje de experiencia sobre todo en el campo ambiental y social, así como en el económico para apoyar programas de formación y acompañamiento al trabajo o de creación de empresas por parte de las personas que residen en barrios desfavorecidos. En el ámbito de la regeneración, el tercer

sector se financia con aportaciones de la administración central (de diferentes ministerios y agencias), así como de sus agencias regionales (RDA) y de la administración local mediante subvenciones, préstamos y mecanismos contractuales mediante los cuales las asociaciones del tercer sector reciben financiación por la prestación de servicios específicos.

La participación de los residentes se entiende, por su parte, como un instrumento para crear las condiciones locales adecuadas al desarrollo, intentando emplear las políticas urbanas como pretexto para desarrollar un tejido comunitario local, mediante la identificación de las necesidades y la creación en el propio barrio de las capacidades para atenderlas.

De hecho, en el Reino Unido la participación de los residentes es un componente fundamental no solo de los programas de regeneración urbana, sino también de las políticas sectoriales (*mainstream*). Un estudio realizado en 2007 por la asociación de autoridades locales (*Local Government Association*, LGA) en 102 municipios puso de manifiesto un alto porcentaje de utilización de mecanismos de participación de los residentes, como los foros de barrio.

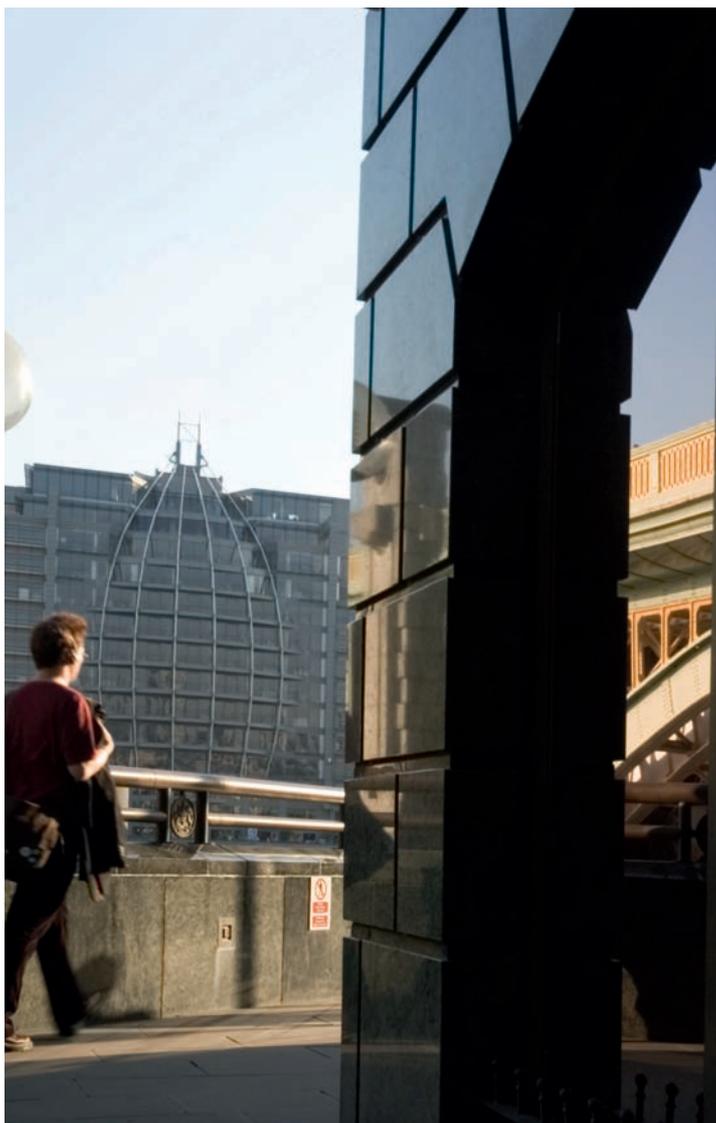
Desde esta perspectiva hay que analizar la experiencia del *Neighbourhood Management*. El *Neighbourhood Management* acompaña la acción de las LSP a escala de barrio. La idea es dotar a los barrios desprovistos de una realidad asociativa local de una figura (*Neighbourhood Manager*) que pueda contribuir a la estrategia de regeneración

urbana, con el fin de que los servicios locales se adecúen mejor a las necesidades de los residentes. Desde el gobierno central se han financiado un total de 35 experiencias de este tipo a partir de 2001 en dos convocatorias por un total de 100 millones de libras esterlinas: la primera ha implicado a 20 barrios y ha durado hasta 2008; la segunda ha implicado a otros 15 barrios, para el período 2005-2012. El modelo de gestión consiste en un equipo de profesionales liderados por un gestor de barrio (*neighbourhood manager*) y apoyado por un órgano directivo. El equipo define un plan anual en el cual se fijan los objetivos, las prioridades y la gama de actividades a emprender, entre las cuales se encuentran las actividades de *empowerment* de la comunidad. El órgano directivo está formado por residentes, representantes de las asociaciones locales y de voluntariado, empresas, autoridades locales y empleados de los servicios públicos.



TABLA 9. NEIGHBOURHOOD MANAGEMENT: COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO DIRECTIVO (MEDIA EN EL AÑO 2004)

Colectivo	% de participación en el órgano directivo	Número medio de componentes del órgano directivo
Residentes	37%	8 residentes
Asociaciones de barrio	8%	2 asociaciones
Asociaciones de voluntariado	8%	2 asociaciones
Responsables de los servicios públicos	26%	6 oficiales
Consejeros	16%	3 consejeros
Representantes de las empresas	5%	1 empresa
TOTAL	100%	22



El caso del barrio *Marsh Farm* en Luton es ilustrativo del tipo de participación puesto en marcha en la política británica de regeneración urbana. Se trata de un barrio con edificación mixta situado junto a la zona rural de Luton (una antigua zona industrial que tuvo una importancia nacional), con escasas dotaciones de servicios locales y de sistemas de conexión con el centro urbano. Un tercio de la población pertenece a alguna minoría étnica, existen problemas notables de degradación del espacio físico y social, y una pésima reputación a nivel local y nacional. Sin embargo, *Marsh Farm* cuenta con un rico capital social local:

numerosas organizaciones religiosas y étnicas; activistas locales expertos en programas de participación; gran capacidad de autogestión, reflejada por ejemplo en el hecho de que desde hace años un grupo de jóvenes locales promueve con éxito la reutilización de los edificios abandonados para iniciativas de integración e inserción ocupacional de los jóvenes. En este contexto, el municipio de Luton participa en la convocatoria del programa *New Deal for Communities* en 1999, mediante la constitución de la entidad *Marsh Farm Community Development Trust* (MFCDT), un instrumento de cooperación formado por las principales organizaciones locales, la agencia de desarrollo local e instituciones diversas (ayuntamiento, policía, universidad...). En enero de 2000 la propuesta es seleccionada por el gobierno central, que concede una financiación inicial con la que MFCDT pone en pie una estructura organizativa con capacidad para gestionar inversiones en proyectos para el barrio por valor de 44 millones de libras. La estrategia adoptada por MFCDT consta de varias líneas de actuación: organiza mesas temáticas de trabajo para que los residentes, instituciones locales y agentes públicos y privados identifiquen juntos las necesidades de la comunidad local; crea nuevas figuras para estimular la participación ciudadana, como los representantes del barrio o el consejo de administración del barrio para atender mejor las necesidades detectadas; instituye un sistema de gestión de barrio, incorporando ocho gestores de barrio para atender las ocho áreas temáticas de proyecto (empleo, educación, delincuencia, sanidad, vivienda, medio ambiente, minorías étnicas); finalmente, constituye una empresa para la promoción social, la formación de los residentes y la creación de empresas cooperativas.

3.2.6 Recursos financieros

A partir de 2001, el gobierno introdujo fondos extraordinarios para la regeneración urbana. En 2001 se introdujo el *Neighbourhood Renewal Fund*, que proporcionó 1.875 millones de libras esterlinas para el período 2001-2006 a las áreas más pobres de Inglaterra, y al que se sumaron en 2004 otros 1.500 millones para el período 2006-2008. La asignación del NRF se realiza de acuerdo con los criterios siguientes:

- Los destinatarios deben formar parte de una *Local Strategic Partnership* (LSP) o haber acordado con la LSP una estrategia local de regeneración.

- Cada año la entidad local debe realizar una declaración sobre el uso de la financiación NRF y garantizar, de acuerdo con la LSP, que los recursos NRF están contribuyendo al plan local de lucha contra la pobreza.
- Los beneficiarios del fondo deben dotarse de un plan de evaluación de las intervenciones.

En 2007, el NRF fue sustituido por el *Working Neighbouring Fund* (WNF). El objetivo del WNF es más restringido: dirigir al trabajo a las personas económicamente más inactivas, en la lógica de un *welfare-to-work* que premia la eficiencia de las iniciativas y el llamado *empowerment* de las comunidades locales. El WNF prevé un desembolso de 1.500 millones de libras esterlinas para el período 2008-2011. Los fondos se subdividen en dos grupos, 450 millones para el período 2008-2009 y más de 500 millones tanto en el período 2009-2010 como en el 2010-2011. Además, el WNF ha incorporado otro fondo: el *Deprived Areas Fund* (DAF), dotado de recursos por un total de 5.000 millones de libras. A partir del 2009-2010, el WNF se ha integrado en las *Area Based Grants*, subvenciones que son asignadas directamente a las autoridades locales en función de diferentes criterios (incluyendo obviamente los índices de exclusión), pero que no están sujetas a la presentación de

un programa de actuaciones determinadas, lo que dota a estas autoridades locales de una gran flexibilidad en las decisiones relativas al gasto.

Junto a esta tipología de financiación, existen los fondos de los que se dotan las Agencias para la regeneración: la HCA, con un fondo total de 17.300 millones de libras esterlinas para el período 2008-2011, y las RDA, con un fondo anual de 2.300 millones de libras financiado a través de las aportaciones de 6 departamentos ministeriales, de los cuales la contribución de la CLG es de algo más del 50%, unos 1.500 millones de libras.

Por último, las políticas de regeneración han conseguido dar vida a importantes inversiones del sector privado. Los datos del HCA revelan que, por ejemplo, entre 1998 y 2007, sólo el *Property and Regeneration Programme* facilitó una inversión de 36.900 millones de libras del sector privado, lo que significa que por cada libra de inversión pública se estaría generando una inversión privada que variaría entre 1,90 y 3,80 libras.

En total, entre 2007 y 2011, el Gobierno previó una inversión de más de 13 millones de libras esterlinas para la regeneración, bien a través de los fondos específicos (HCA, RDA y WNF), o bien a través de los fondos *mainstream* de provisión de servicios e infraestructuras.

TABLA 10. ESQUEMA DE LOS FONDOS ESTATALES INVERTIDOS EN LA CIUDAD DE LUTON (SOUTH EAST ENGLAND)

PROGRAMA	PERÍODO	EJES	GASTO (£)
New Deal for Community (NDC)	2001/2008	Empresa y Trabajo	2.111.994
		Formación	10.244.606
		Seguridad	2.595.998
		Educación	4.391.597
		Salud y Bienestar	1.907.778
		Vivienda	6.277.204
			32.552.059
National Affordable Housing Programme (NAHP)	2006/2010	Reestructuración y construcción de viviendas sociales y en propiedad compartida	14.508.000
			47.060.079

Debe observarse que los fondos NDC se aportan a un solo barrio de la ciudad, el Marsh Farm.

TABLA 11. PLAN DE GASTO DE LA REGENERACIÓN URBANA DEL EAST MANCHESTER (2001-2010)

PROJECTS		Years 1-5 2000/01 - 2004/05	Year 6 2005/06	Year 7 2006/07	Year 8 2007/08	Year 9 2008/09	Years 1-9 TOTAL	Total Year +	Total Investment
Economic	Public	225,350	25,006	31,172	28,792	19,285	329,605	24,487	354,092
Framework	Private	155,959	57,201	64,826	48,585	52,500	379,071	479,492	858,563
	Total	381,309	82,207	95,998	77,377	71,785	708,676	503,979	1,212,655
Education	Public	22,725	1,907	5,066	17,961	26,604	74,266	20,290	94,556
Framework	Private	1,629	100	100	100	200	2,219	1,720	3,849
	Total	24,357	2,007	5,166	18,061	26,804	76,395	22,010	98,405
Housing	Public	74,858	31,104	24,415	23,750	28,750	182,907	52,220	235,127
Framework	Private	40,369	55,650	54,000	55,000	55,000	260,019	494,927	754,946
	Total	115,227	86,754	78,415	78,750	83,780	442,929	547,147	990,073
Community	Public	36,527	9,246	13,668	9,507	4,496	73,444	8,309	81,753
Framework	Private	5,400	1,690	1,700	1,700	1,700	12,190	15,599	27,789
	Total	41,927	10,936	15,368	11,207	6,196	85,634	23,908	109,542
Transport	Public	57,761	13,661	6,800	21,800	21,800	121,822	61,055	182,877
Framework	Private	1,200	2,000	5,000	11,200	30,200	49,600	39,600	89,200
	Total	58,961	15,661	11,800	33,000	52,000	171,422	100,655	272,077
REGENERATION	Public	417,224	80,924	81,121	101,810	100,965	782,044	166,361	948,405
FRAMEWORK	Private	204,557	116,641	125,626	116,585	139,600	703,009	1,031,338	1,734,347
TOTALS	Total	621,781	197,565	206,747	218,395	240,565	1,485,053	1,197,699	2,682,752

Fuente: Implementation Plan 2006/2007

TABLA 12. INVERSIONES DE LOS PARTNER DE LA REGENERACIÓN URBANA DEL EAST MANCHESTER (2001/2010)

Development Parts	Economic	Education	Housing	Community	Transport	Total
NWDA	132,031	540	1,044	9,608		143,223
EU:ERDF	41,471		1,000	11,628	5,000	59,099
Other						0
EP	30,755		38,686	100		69,541
MCC:M'Stream	28,528	1,438	667	1,502	12,193	44,328
Other (LTP SCA)					18,284	18,284
GMPTE					147,400	147,400
HMRF			65,698			65,698
Hous. Corp			35,250			35,250
NRF				6,699		6,699
EIC		2,600				2,600
ECF	10,252					10,252
FEFC		4,000		200		4,200
SureStart		5,120		1,200		6,320
NDC/SRB	8,000	5,405	32,115	32,149		77,669
Health				9,358		9,358
EAZ		8,487				8,487
DFES		66,966				66,966
PFI Credits			60,000	8,609		68,609
Lottery: Sport	90,000			700		90,700
Lottery: Heritage	13,055					13,055
Private Sector	858,563	3,849	754,946	27,789	89,200	1,743,347
TOTAL	1,212,655	98,405	990,073	109,542	272,077	2,682,752

NEDA North West Development Agency
ERDF European Regional Development Fund
EP English Partnerships
MCC Manchester City Council
GMPTE Greater Manchester Passenger Transport Executive
HMRF Housing Market Renewal Fund
Hous. Corp The Housing Corporation
NRF Neighbourhood Renewal Fund

EIC Excellence in Cities
ECF English Cities Fund
FEFC Further Education Funding Council
NDC/SRB New Deal for Communities/Single Regeneration Budget
EAZ Education Action Zone
DFES Department for Education and Science
PFI Private Finance Initiative

Fuente: Implementation Plan 2006/2007

El sistema de financiación se canaliza a través de contratos y acuerdos entre las autoridades locales y estatales. Para definir la amortización de las financiaciones, cada programa debe establecer la duración, el presupuesto completo necesario para su desarrollo y los criterios de distribución de los recursos disponibles.

3.2.7 Supervisión y evaluación

En el Reino Unido, la práctica de la evaluación de las acciones públicas se considera un instrumento muy importante para racionalizar las decisiones y desarrollar los programas, contribuyendo a la mejora de las políticas mediante el aprendizaje.

La evaluación de las intervenciones se realiza a todos los niveles de decisión y se efectúa principalmente mediante análisis coste-beneficio de los efectos producidos por las inversiones. En la evaluación se debe tener en cuenta:

- La distribución de los efectos: los beneficios para las personas pertenecientes al quintil más bajo de renta deben ser cuatro veces superiores a aquellos de las personas que se encuentran en el quintil superior.

15.

Las *Primary Urban Areas* son áreas continuas edificadas con una población superior a 125.000 habitantes, de manera que la distancia entre edificios es inferior a 50 metros. Éstas han sido creadas por el CLG para permitir comparar las condiciones económicas y sociales de las ciudades utilizando definiciones menos arbitrarias que aquélla de los límites administrativos y al mismo tiempo evitando utilizar la definición de área urbana de la Oficina Nacional de Estadística que a menudo no permite apreciar las diferencias físicas y sociales típicas de la ciudad dispersa.

16.

El nivel 2 prevé la elaboración de conocimientos o competencias especializadas en relación a situaciones específicas, tanto laborales como profesionales.

17.

El nivel de satisfacción se mide respecto al grado de participación de las personas en las decisiones que afectan a su territorio y a su capacidad de ejercer un control sobre los servicios que condicionan la calidad de vida cotidiana. El Informe Nacional de 2007 sobre el grado de satisfacción de los habitantes respecto al gobierno local y a la provisión de servicios redactado por el CLG demuestra que dicho indicador es inferior en 10 puntos porcentuales o más respecto a la media nacional en las zonas con altos niveles de pobreza.

- La dispersión de los efectos: porcentaje de beneficios y ventaja de aquellos que se encuentran fuera de la zona a la que se ha destinado la intervención de regeneración.
- El cambio de los efectos: porcentaje de beneficios a favor de áreas exteriores al área en que se actúa.
- Los efectos de sustitución: cuando es una sola empresa la que cambia su actividad por otra similar para disfrutar de la contribución pública.
- Los efectos de multiplicación: nacimiento de nueva actividad económica en el área y consiguiente aumento de la renta a nivel local y de los servicios complementarios.

El instrumento utilizado es el *National Indicator Set* (NIS). El NIS, en vigor desde 2008, es el sistema único de indicadores conforme al cual el gobierno central gestiona la actuación de las administraciones locales en la prestación de los distintos servicios. De hecho, éste incluye los indicadores prioritarios para la regeneración, dada la posibilidad de medir los resultados de las políticas a nivel de barrio.

Se trata de indicadores contruidos no en base a los *output* (bien las actividades desempeñadas o las operaciones realizadas, como por ejemplo intervenciones de mejora realizadas, superficies construidas, etc.), sino en base a los efectos producidos en el contexto socio-económico (*outcome*). Entre aquellos que han sido previstos por el NIS, el documento de 2008 señala los siguientes indicadores:

- Variación en el porcentaje de la retribución media semanal en las *Primary Urban Areas*¹⁵.
- Índice de empleo total (en edad laboral) a escala de barrio.
- Nivel de cualificación de la población en edad laboral en las áreas desfavorecidas (al menos en el nivel 2 o superior)¹⁶.
- Número de adultos en situación de vulnerabilidad en el mundo del trabajo.
- Índice de presencia de nuevas actividades en las áreas desfavorecidas.
- Índice de delincuencia violenta.
- Índice de delincuencia por hurto o fraude.
- Percepción de comportamientos antisociales.
- Índice de mortalidad.
- Resultados obtenidos en el nivel 5 o superior de los niveles de cualificación nacional, en inglés y matemáticas.
- Percepción del nivel de satisfacción general en el territorio (en las áreas desfavorecidas)¹⁷.

3.3 La regeneración urbana en Francia: el Programa Nacional de regeneración urbana y la ANRU

3.3.1 Introducción

Desde los años 70 se empieza a plantear en Francia las condiciones de vida y relaciones sociales en los grandes barrios de vivienda social de la periferia. En 1977 se lanza el primer programa “Habitat et Vie Sociale” (HVS). En 1983 se confía desde la Presidencia de la República a los arquitectos Roland Castro y Michel Cantal-Dupart el programa “Banlieues 89”, dirigido a terminar con el aislamiento de los barrios desfavorecidos. Con este programa empieza a abrirse camino en Francia un tipo de planteamiento transversal a las políticas territoriales que se basa en la necesidad de combinar políticas sociales y urbanas para afrontar la problemática de los barrios con dificultades, sobre todo de aquellos barrios construidos entre la post-guerra y la mitad de los años Setenta (los denominados Grands Ensembles), en los cuales se concentran numerosos problemas: degradación urbana, paro, mayor concentración de población extranjera, dispersión escolar y delincuencia.

Tal planteamiento dará lugar a la creación en 1990 del primer Ministerio de la Ciudad y a la consolidación del concepto de “política de la ciudad” (*politique de la ville*), una acción combinada de políticas para la vivienda, el empleo y el desarrollo económico de los barrios, la seguridad y la prevención de la delincuencia, la educación y la “igualdad de oportunidades”, capaz de implicar a diferentes ministerios y a todos los niveles de gobierno territorial a través de un planteamiento de concertación y cooperación entre el Estado y las autoridades locales formalizado a través de un contrato.

La ley 987 del 14 de noviembre de 1996, relativa a la puesta en práctica del “pacto para dar impulso a la ciudad”, define la *politique de la ville* como “una política de desarrollo social, urbano, guiada por el Estado y por las entidades locales en el respeto a la autonomía de estas últimas, según los principios de descentralización y en el marco de su programa político, que se propone luchar contra los fenómenos de exclusión social y favorecer la inserción profesional, social y cultural de los habitantes de los barrios degradados y de las periferias modernas”.





Los ejes prioritarios de la *Politique de la ville* son:

- Mejorar las condiciones de vida de los habitantes, a través de la transformación de los barrios degradados. En especial a través de la demolición/reconstrucción de los edificios y la reestructuración de las viviendas.
- Favorecer el desarrollo económico y el acceso al trabajo, actuando al mismo tiempo sobre la demanda y sobre la oferta. De especial manera a través de incentivos para el desarrollo de nuevas actividades y garantizando un seguimiento personalizado para aquellos que buscan trabajo.
- Prevenir la delincuencia y desarrollar el sentido de ciudadanía, a través del apoyo a las fuerzas de seguridad pública, al sistema jurídico y al mundo del asociacionismo.
- Prevenir el abandono escolar y promover la igualdad de oportunidades, dando prioridad a las políticas educativas, de integración y de lucha contra la discriminación y sobre todo mejorando el acceso a la cultura, al ocio y al deporte de las personas desfavorecidas.
- Mejorar la prevención y el acceso a la salud, proporcionando para ello orientación, información y educación.

La *politique de la ville* se caracteriza por una fuerte coordinación a nivel central, obtenida a lo largo de los años a través de la creación de diversas estructuras: en 1948 el *Comité Interministériel de la Ville* (CIV); en 1988 el *Conseil National des Villes*; en 1990 la institución de un auténtico Ministerio de las ciudades; finalmente, la creación en 2003 de una Agencia Nacional para la Renovación Urbana (ANRU)

y en 2007 de una Agencia Nacional para la Cohesión Social (ACSE), que se ocupan de coordinar a nivel central las operaciones realizadas en el ámbito local, bien sea en el campo de la regeneración urbana o en el de la inclusión social.

A lo largo de los años, la *politique de la ville* ha tenido diferentes etapas: desde las políticas centradas en la escala de barrio de los años 80 y de los primeros años 90, se pasa a mediados de los años 90 a políticas que intentan afrontar el problema de los barrios degradados desde la escala de ciudad, para aumentar la eficacia de las intervenciones y armonizar todas las acciones en un determinado territorio. Uno de los primeros instrumentos utilizados por el gobierno francés en esta segunda dirección son los contratos de ciudad (*contrats de ville*), incluidos dentro del XI plan (1994-1999) con el objetivo prioritario de la “reintegración de los habitantes de los barrios marginales en la vida de la ciudad”. Con este fin el *contrat de ville* prevé la realización de programas de acción basados en un contrato entre el Estado y las Administraciones locales.

A partir de mediados de los años 90 y del 2000, el campo de acción prioritario de la *politique de la ville* pasa a ser el de las Zonas Urbanas Sensibles (ZUS), definidas en el artículo 42 de la ley 115 del 4 de febrero de 1995 (*Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire*, LOADT) como aquellas áreas urbanas caracterizadas por la presencia de los llamados *Grands Ensembles* (grandes conjuntos residenciales de vivienda social), o bien por barrios con viviendas degradadas o bien barrios con un fuerte desequilibrio entre la población y el trabajo.

Dentro de la categoría de ZUS, la misma ley 95-115 introduce también el concepto de Zonas de Re-dinamización Urbana (ZRU). Se trata de ZUS que sufren de dificultades particulares debidas a altos niveles de desempleo, elevada proporción de no graduados y baja capacidad fiscal municipal.

Estas definiciones se corrigen parcialmente en la ley 96-987 del 14 de noviembre 1996 “*Pacte de relance pour la ville*” (PRV). Se introduce con esta Ley el nuevo concepto de Zonas Francas Urbanas (ZFU), como aquellos barrios de más de 10.000 habitantes situados dentro de una ZRU y considerados como los más desfavorecidos de la geografía prioritaria de la *politique de la ville*.

Varios decretos de 26 de diciembre de 1996 fijan normativamente y cuantitativamente los barrios, así como definen un índice sintético para su selección a nivel nacional:

el Decreto 96-1157 define las ZRU, el Decreto 96-1154 las ZFU y el Decreto 96-1156 las 750 zonas consideradas como ZUS (a las que se añade una más en 2000); el Decreto 96-1159 define el índice sintético para la identificación de los barrios considerados como ZRU.

Las ZRU se benefician de determinadas medidas fiscales y de subvenciones. Estas zonas se identifican en función de un índice que tiene en cuenta el número de jóvenes con menos de 25 años, del porcentaje de jóvenes no titulados, del índice de ocupación y de la renta per capita.

Las ZFU son áreas en las cuales se prevén desgravaciones fiscales para la pequeña empresa, con el fin de facilitar el desarrollo de actividades económicas. El objetivo declarado de las ZFU es la creación de ocupación para combatir la exclusión social.

Durante el gobierno Jospin se aprueba la ley sobre la solidaridad y la regeneración urbana (*loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*), denominada generalmente ley SRU. Esta ley modifica ampliamente el derecho urbanístico y de vivienda. En el ámbito de la actuación en barrios desfavorecidos, la SRU preveía una serie de disposiciones para la dinamización económica de estos barrios. La Ley SRU no explicita una nueva estrategia de regeneración urbana, pero sí proporciona nuevas herramientas para fortalecer la acción en los barrios desfavorecidos: los mecanismos de dinamización económica ya mencionados, el impulso a la construcción de viviendas sociales, y el refuerzo de una perspectiva supramunicipal tanto en el planeamiento urbano como en las distintas políticas. Todo ello manteniendo los dispositivos ya existentes de acción sobre los barrios desfavorecidos: los Contratos de Ciudad (CdV), los Grandes Proyectos de Ciudad (GPV) y las Operaciones de Regeneración Urbana (ORU), establecidos desde 1989.

La estrategia de la *politique de la ville* se revisa posteriormente con la ley de orientación y de programación para las ciudades y la renovación urbana del 1 de agosto de 2003 (ley Borloo) que instituye el Plan Nacional de Renovación Urbana (PNRU) y posteriormente con la ley de Programación para la Cohesión Social de agosto de 2006 que instituye los Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS). Con este planteamiento, se recupera como interlocutor local al alcalde, y se flexibiliza el planteamiento integrado.

En febrero de 2008, el presidente Sarkozy anuncia el plan *Espoir Banlieues*, presentado como un nuevo “plan

Marshall” para las periferias, con el objeto de reducir las diferencias estructurales entre los barrios y reforzar la igualdad de oportunidades. El plan, dirigido a 215 barrios prioritarios, se concentra en el empleo, la enseñanza, el transporte, la seguridad y la financiación de iniciativas locales. Su puesta en marcha se confía a los programas trienales desarrollados por los distintos ministerios implicados.

En definitiva, el análisis de la política de regeneración urbana en Francia puede estructurarse en torno a cuatro elementos:

- Los Contratos de Ciudad como el mecanismo tradicional de concertación interinstitucional en la regeneración urbana, hasta la introducción del sistema actual.
- Las distintas zonificaciones existentes para la actuación de la política de ciudad: las zonas urbanas sensibles (ZUS), las zonas de renovación urbana (ZRU) y las zonas francas urbanas (ZFU).
- El sistema de actuación establecido por la Ley Borloo (y por la ley de 2006 sobre cohesión social) y actualmente en vigor: el Plan Nacional de Renovación Urbana (PNRU) y los Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS).
- Las perspectivas de fortalecimiento y revisión de la acción en los barrios desfavorecidos a partir del Plan “Espoir Banlieues” lanzado en febrero de 2008.

3.3.2 La concertación en la regeneración urbana: el precedente de los contratos de ciudad (*contrats de ville*)

Los Contratos de ciudad (*contrats de ville*) se establecen en 1989, con la ley que aprueba el X Plan Quinquenal. A partir de una circular del primer ministro Jospin, de 1998, estos contratos se convierten en los programas de acción en el ámbito municipal o de la aglomeración urbana para luchar contra los procesos de segregación urbana y social. El tiempo de vigencia de estos contratos ha sido de 7 años, en paralelo con los contratos Estado-Región.

Al mismo tiempo, la nueva orientación de los contratos de ciudad, el gobierno Jospin lanza en 1999, a través del Comité Interministerial de la Ciudad (CIV), un programa de regeneración urbana (*programme de renouvellement urbain*), con dos tipos de intervención que se consideraban, formalmente, como adendas a los contratos de ciudad: los grandes proyectos de ciudad (*grands projets de ville*, GPV) y las operaciones de regeneración urbana (*opérations de renouvellement urbain*, ORU); los pri-

meros para aquellos casos en que se requería de medios “excepcionales” del Estado para actuar, y los segundos para los casos en que simplemente se requería de un refuerzo en los medios aportados por el Estado.

La CIV lanza inicialmente un total de 50 GPV y de 40 ORU (a los que se suman 30 ORU más en 2001).

Las áreas en las que se debe intervenir son elegidas a través de la selección de espacios prioritarios, como manzanas, barrios o conjuntos de barrios.

Éstos prevén una doble escala de intervención, municipal o de aglomeración. En una escala municipal, las acciones deben aplicarse a la *mixité sociale*; al empleo y al desarrollo económico local, a la superación del aislamiento de los barrios periféricos en el marco de una política de transportes coherente; a la obtención de una igualdad de derechos de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos (educación, salud, cultura, justicia); a la prevención de la delincuencia, y a la integración de los inmigrantes y sus familias.

En una escala de aglomeración urbana, en cambio, las acciones consisten en operaciones de renovación urbana y de rehabilitación de los edificios; en la creación y en la gestión de los servicios de barrio, y en intervenciones de “gestión urbana de proximidad” .

Su desarrollo se produce en cinco fases:

- Institución de un comité de dirección político (compuesto por funcionarios designados) y de un comité de dirección técnica (compuesto por los representantes de las administraciones implicadas). Los dos comités elaboran una declaración de intenciones en la cual se establecen los objetivos que se desea alcanzar, se identifican los espacios de intervención prioritarios y se organiza el trabajo.
- Elaboración de un diagnóstico del estado de la cuestión.
- Redacción de una “declaración de intenciones” en la cual se especifican los objetivos que se intenta perseguir y se seleccionan los barrios objeto de la intervención.



- Preparación de un “proyecto de desarrollo social y urbano”, en el cual se define la estrategia de intervención, un programa de acciones (detallando las acciones que se van a realizar prioritariamente), un calendario de actuación y las financiaciones necesarias.
- Firma del contrato para el desarrollo del proyecto, en el cual se formalizan los papeles y los compromisos de cada contratante, en especial del Estado y de las entidades locales implicadas.

Con la aprobación de la Ley Borloo en 2003, los GPV y ORU se transforman en Operaciones de Renovación Urbana (*Opérations de Rénovation Urbaine*), siempre que su ámbito de intervención coincidiera con una zona clasificada como ZUS o fuera declarada como zona susceptible de actuación siguiendo el procedimiento del artículo 6 de dicha Ley. El componente de cohesión social de estas actuaciones, por su parte, se mantendrá hasta la entrada en vigor de la Ley de Cohesión Social de 2006, para integrarse en los nuevos CUCS a partir de ese momento.

3.3.3 Las zonas de intervención: ZUS, ZRU Y ZFU

La intervención en barrios sensibles se formaliza en Francia rápidamente a través de la designación de las zonas susceptibles de identificación en la normativa correspondiente.

Las Zonas Urbanas Sensibles (*Zones Urbaines Sensibles*, ZUS) se definen en el artículo 2 de la ley nº 96-987 de 14 noviembre 1996 “relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville” con una definición a la vez física y social: se caracterizan por “la presencia de *grands ensembles* o de zonas de vivienda degradada y por un fuerte desequilibrio de población y empleo. El decreto nº96-1156 establece la primera lista de ZUS, que posteriormente se ha ido modificando: la última vez, en 2009, hasta llegar a un total de 751 barrios.

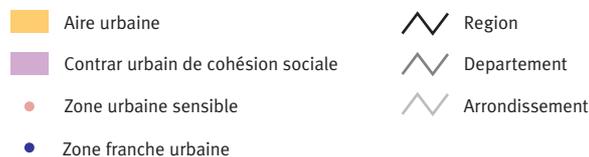
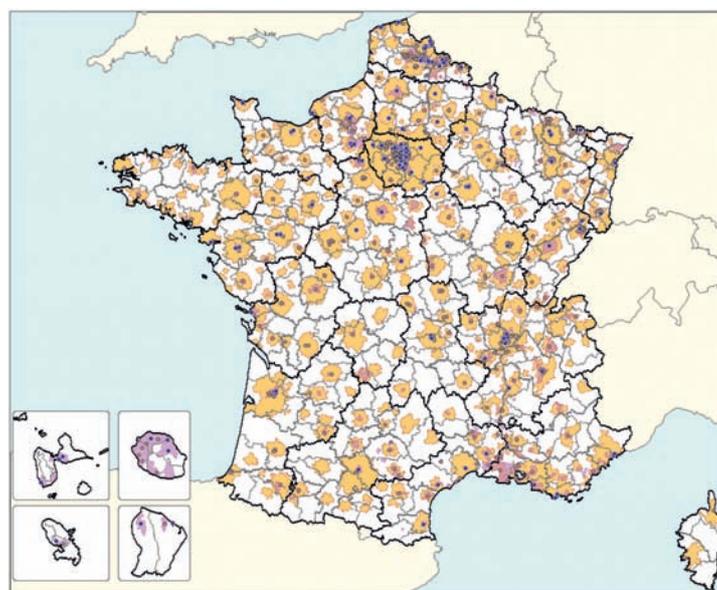
Tanto las Zonas de Redinamización Urbana (Zonas de Rédynamisation Urbaine, ZRU, 416 en toda Francia) como las Zonas Francas Urbanas (*Zones Franches Urbaines*, ZFU, 100 en toda Francia) son ZUS con problemas especialmente agudos de desempleo, falta de formación y pobreza. Las ZFU son las zonas que requieren una intervención más importante.

Las Zonas Francas Urbanas (ZFU) son perímetros geográficos en los cuales las empresas reciben beneficios fiscales. Ésas fueron creadas con la ley 96-987 de noviem-

bre de 1996. La primera generación se remonta a 1997 y se refiere a 44 zonas sensibles; en 2003, con la ley Borloo, se introdujeron otras 41 ZFU, llamadas de segunda generación; por último en 2006 llega la tercera generación de ZFU, 15 áreas creadas con la ley de igualdad de oportunidades.

El límite de una ZFU puede pertenecer a uno o más ayuntamientos limítrofes y es establecido por decreto después de un acuerdo entre el gobierno y las entidades locales afectadas. La delimitación de la ZFU es minuciosa, tanto en plano (1:25.000) como con un listado de las calles y números afectados. Son áreas con más de 8.500 habitantes (10.000 hasta 2006) y que no deben superar los 30.000, y que presentan condiciones especialmente desfavorecidas: un porcentaje de al menos el 36% de población joven por debajo de 25 años; un índice de desempleo de al menos el 25% superior a la media nacional; un porcentaje de al menos el 29% de jóvenes no titulados, y una baja contribución fiscal per capita (fijada en 1997 en 3.800 francos).

FIGURA 3. UBICACIÓN DE LAS ZUS Y ZFU EN FRANCIA



Fuente: CETE de Lyon



La responsabilidad institucional de una ZFU es, a nivel central, de la *Délégation Interministérielle à la Ville* (DIV), del Ministerio de Trabajo y de la Cohesión Social, y de la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC). Colaboran también la *Agence Nationale de Rénovation Urbaine* (ANRU) y la *Agence Nationale pour l'Emploi* (ANPE). A nivel local, la gestión directa de las ZFU les queda confiada a los ayuntamientos, bien por separado o bien asociados, a las Cámaras de Comercio e Industria (*Chambres de Commerce et Industrie* y *Chambres des Métiers et de l'Artisanat*).

Los beneficios fiscales para las empresas consisten en cinco años de exención total de contribuciones sociales, y en los impuestos a la actividad de la empresa (IRES e IRAP, tasa profesional e ICI). Desde el quinto año, el beneficio desciende, pero no desaparece hasta varios años después (tiempo variable según el impuesto objeto de desgravación).

Los requisitos para las empresas beneficiarias son:

- Implantarse o trasladarse a una de las 100 ZFU antes del 31 de diciembre del 2011.
- Responder a la definición de pequeña empresa según la UE: máx. 50 empleados, 7 millones de euros de facturación al año y 10 de presupuesto anual.
- Si es una sociedad anónima, estar formada a su vez por PyMES.

- Quedan excluidos los siguientes sectores de actividad: construcción, automóvil, navales, fabricación de materias textiles, siderurgia, transporte de mercancías por carretera.
- Al menos un tercio de los empleados en cada empresa beneficiaria deben ser residentes en la ZFU.

Desde 2006, el gobierno francés además decidió instituir un programa de apoyo técnico para acompañar el proceso de desarrollo económico en las ZFU por un valor de 40 millones de euros para los años 2006-2008. El programa estaba guiado por la *Délégation Interministérielle à la Ville* (DIV) y por la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC).

El impacto y los resultados de la ZFU se miden generalmente en términos de incremento del empleo y de las empresas en la zona. El Gobierno ha encargado numerosos informes de evaluación, además de asegurar la supervisión continua del instrumento. Dichas evaluaciones son bastante discordantes a lo largo de los años y revelan, sobre todo, la falta desde el punto de vista del procedimiento de unos instrumentos que permitan controlar el acceso al trabajo de la población local y la continuidad de la actividad de las nuevas empresas al terminar los incentivos.

En la primera evaluación de las ZFU, realizada por la *Inspection Générale des Affaires Sociales* (IGAS) en 1998, se advierte que el impacto de las ZFU en el paro no ha sido sustancial. Las ZFU registran en muchos casos un único empleado y las empresas se valen de mano de obra y de experiencia exterior a la realidad local.

Posteriormente, en el Informe al Parlamento del Balance sobre las ZFU del Ministerio para la Ciudad y la Regeneración Urbana de 2003, la situación parece más satisfactoria: el número de unidades de empresas entre 1997 y 2000 ha aumentado significativamente; el número de empleados casi se ha triplicado, con un saldo que se encuentra más o menos en unos 45.000 nuevos puestos de trabajo (frente a unas previsiones de 100.000), y el tamaño de las empresas ha aumentado ligeramente en los cinco años examinados.

Dicha situación siguió mejorando en 2005, aunque las investigaciones del Instituto Nacional de Estadística (INSEE) demuestran que el impacto de las ZFU sobre las dinámicas locales de empresa y empleo es inferior respecto a las previsiones iniciales, sobre todo en cuanto se refiere al empleo. Las tasas de desempleo de las zonas beneficiarias siguen siendo, en realidad, más del doble de la media nacional.

TABLA 13. TABLA RESUMEN SOBRE LAS ZFU

ZFU

Las zonas francas urbanas (ZFU) son perímetros geográficos en los cuales la micro y pequeña empresa reciben beneficios fiscales con el fin de facilitar el desarrollo de actividades económicas.

1. Cuadro legislativo

- la ley 96-987 de noviembre de 1996, que establece 44 ZFU, en sus respectivas zonas sensibles (I generación).
- la ley Borloo de 2003, que introduce otras 41 ZFU (llamadas de II generación).
- la ley de igualdad de oportunidades de 2006, que crea otras 15 ZFU (III generación).

2. Identificación del problema

Crisis socio-económica de los barrios degradados y de las áreas urbanas con dificultades y escasa difusión de las actividades económicas en las ZUS.

3. Objetivos

El objetivo declarado de las ZFU es la creación de ocupación para combatir la exclusión social.

4. Ejes de intervención

Beneficios fiscales para las empresas, que consisten en cinco años de exención total de las siguientes responsabilidades fiscales:

- contribuciones sociales a cargo del empleador.
- contribuciones sociales personales por enfermedad y maternidad.
- impuesto profesional.
- impuesto sobre los inmuebles
- impuesto sobre los bienes.

A partir del quinto año, el beneficio disminuye pero no desaparece hasta varios años después (tiempo variable según el impuesto objeto de exención).



5. Agentes y su función

La responsabilidad institucional de las ZFU es, a nivel central, de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), del Ministerio de Trabajo y de la Cohesión Social, y de la *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC). Colaboran también la ANRU y la *Agence Nationale pour l'Emploi* (ANPE). A nivel local la gestión directa de las ZFU es confiada a los ayuntamientos separados o asociados, a las Cámaras de Comercio e Industria y a las Cámaras del artesanado.

En lo referente a las empresas, los requisitos de admisibilidad para las empresas beneficiarias son:

- estar creadas o transferidas dentro de las 100 ZFU antes del 31 de diciembre de 2011.
- responder a la definición de pequeña empresa según la ley de la UE (máx. 50 empleados, 7 millones de euros de facturación al año).
- si son sociedades anónimas, estar formadas a su vez por PMI.
- quedan excluidos los siguientes sectores de actividades: fabricación de automóviles, navales, fabricación de materias textiles, siderurgia y transporte de mercancías por carretera.
- al menos 1/3 de los empleados en cada empresa beneficiaria deben ser residentes en las zonas urbanas sensibles (ZUS).

6. Zonas en las cuales actuar

El límite de una ZFU puede pertenecer a uno o más ayuntamientos limítrofes y es establecido por decreto después de una negociación entre el gobierno y las entidades locales. Éstas son instituidas a través de un acuerdo de programa que define con alto nivel de detalle las parcelas urbanas, las calles y a veces incluso los equipamientos.

Los criterios para que un área pueda formar parte de una ZFU son los siguientes:

- más de 8.500 habitantes (10.000 hasta el año 2006) y menos de 30.000.
- áreas en condiciones especialmente desfavorecidas.
 - un porcentaje de al menos 36% de población joven por debajo de los 25 años.
 - un índice de desempleo de al menos un 25% de jóvenes no titulados.
 - una baja contribución fiscal *per capita* (fijada en 1997 en 3.800 francos).

3.3.4 El Programa Nacional de Renovación Urbana (PNRU)

El Programa Nacional de Renovación Urbana (*Programme National de Rénovation Urbaine*, PNRU), instituido con la ley Borloo de 2003, es un programa nacional de cinco años. Su acción sobre el territorio se estructura a través de proyectos de acción que se elaboran a nivel local, denominados Proyectos de Rénovation Urbaine (PRU). El objeto del PNRU es la transformación de los barrios clasificados como ZUS o, de modo excepcional, las áreas no clasificadas como ZUS, pero que presentan las mismas dificultades socio-económicas.

El programa se refiere concretamente a la reinserción de los barrios en la ciudad y a la reducción de las desigualdades sociales, en una lógica de mezcla social y urbana. Para obtener tales resultados, el PNRU actúa sobre la mejora de su accesibilidad y de la calidad de los espacios públicos; la creación o rehabilitación del equipamiento público y colectivo; la producción de viviendas dignas; la reorganización de los espacios para las actividades económicas o comerciales y la orientación para todas las inversiones que contribuyan a la renovación urbana.

Los ejes principales de la intervención son:

- La reestructuración o la demolición/reconstrucción de las viviendas existentes;
- La rehabilitación, demolición y construcción de los servicios públicos o colectivos.
- La reorganización de los espacios para actividades económicas y comerciales.

El formato institucional y de gestión del programa proporciona un gran protagonismo a la administración estatal, centralizada en la ANRU. De hecho, el gobierno nacional establece



las áreas urbanas y los sujetos destinatarios, proporciona una parte considerable de la financiación, establece reglas y procedimientos y controla los resultados, mientras que sobre los gobiernos locales (generalmente el ayuntamiento correspondiente), con ayuda de los agentes que actúan en el terreno, recae la responsabilidad tanto de formulación de la estrategia como de su ejecución y cofinanciación: formulan las propuestas y solicitudes de financiación a través del correspondiente PRU y desempeñan un importante papel para llevar a cabo las acciones financiadas.

Responsables del PNRU

El gobierno central gestiona el PNRU mediante la Agencia Nacional de Regeneración Urbana (ANRU), instituida por la misma ley Borloo.

La ANRU tiene la misión de seleccionar, entre las 751 ZUS existentes y los barrios que hayan obtenido la autorización ministerial para integrarse en el PNRU, aquellos barrios en los cuales se desea intervenir prioritariamente en función de sus condiciones urbanas, sociales y económicas especialmente desfavorecidas.

La ANRU se ocupa además de la financiación de los proyectos de regeneración, y canaliza todas las financiaciones procedentes del Estado y de sus organismos (contribuciones presupuestarias, de las diferentes agencias propietarias de las viviendas sociales, de la *Caisse de Dépôts* (CDC) y de la *Caisse de Garantie du Logement Locatif Social*, CGLSS). De este modo la ANRU se ha convertido en interlocutor único para las Entidades Locales y los organismos públicos y privados que desean realizar intervenciones de renovación urbana en las ZUS, mientras que anteriormente los recursos se repartían entre diferentes programas y órganos directivos de la administración estatal.

La estructura de la ANRU está formada por (Decreto 2004-123):

- Consejo de administración, que tiene la misión de definir las orientaciones del PNRU, las convenciones y los reglamentos necesarios para su ejecución. El Consejo de Administración cuenta con 28 miembros, incluyendo representantes del Estado, de las administraciones regionales y locales, y de los diversos organismos públicos que actúan en materia de vivienda social (*Union d'Économie Sociale du Logement* (UESL), *Union Sociale pour l'Habitat* (USH), *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC), *Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat* (ANAH) .

- “*Comité d’engagement*“, que tiene la misión de examinar los proyectos de renovación urbana que se presentan a la ANRU y preparar su propuesta sobre los mismos para que el Consejo de Administración apruebe el correspondiente Convenio plurianual con el Ayuntamiento proponente. Está presidido por el director general del ANRU, y compuesto por representantes de los diferentes Ministerios (vivienda y política urbana), así como de la USH, UESL y CDC.
- Comité de evaluación y seguimiento (CES), que tiene la misión de supervisar los avances que realiza el PNRU, atendiendo especialmente a la presencia de la dimensión socio-económica en los proyectos de regeneración. El CES está formado por arquitectos, urbanistas, miembros de la sociedad civil y del mundo de las asociaciones, de la enseñanza y de la empresa.
- El representante del ANRU en cada departamento es el prefecto. Tiene la misión de redactar la convención plurianual de manera concertada con todas las partes implicadas en un proyecto local.

Gestión del programa: los Projets de Rénovation Urbaine (PRU)

Los *Projets de Rénovation Urbaine* (PRU) son presentados y coordinados por el alcalde, responsable del proyecto de regeneración, con el apoyo del Delegado Territorial del ANRU (Prefecto de cada departamento), en estrecha coordinación con los partners locales y sobre todo con las agencias para la vivienda social (HLM). Los proyectos deben tener en cuenta los programas de edificación existentes a nivel local.

El reglamento general del ANRU, aprobado en 2007, ofrece aclaraciones sobre las distintas tipologías de acciones previstas por el PNRU, y define los papeles de los actores implicados y el contenido del PRU.

En esencia, un PRU es un conjunto de actuaciones (*opérations*) que pueden ser o no objeto de financiación por parte del ANRU. Dentro de un PRU, el conjunto de operaciones que son totalmente objeto de subvenciones por parte de la Agencia forman un programa. Una actuación es una acción física o una prestación intelectual que contribuye a la regeneración urbana, realizada por un sujeto específico, llamado *maître d’ouvrage* o responsable de una actuación.

En el Título 1 del Reglamento se establece que los responsables o líderes del PRU, llamados *porteurs du projet*,

son los alcaldes (o los presidentes de las EPCI). Éstos son los principales agentes colaboradores de la ANRU, en cuanto que se comprometen a garantizar el respeto de los compromisos de todos los sujetos implicados en el proyecto. Los beneficiarios de las ayudas de la Agencia son las Entidades Locales, las EPCI y todos aquellos organismos, públicos o privados y del tercer sector que realizan las operaciones de regeneración urbana (es decir, aquéllos definidos como agentes colaboradores).

El PRU debe comprender:

- Una descripción detallada de la fase en que se encuentra el proyecto y un listado de las acciones previstas pero aún no definidas en detalle.
- Un proyecto plurianual que debe ser operativo lo más tarde en 2008.
- Una descripción, operación por operación, año por año, de la gestión de los proyectos y de los planes de financiación aprobados.
- El “plan de actuación” o *business plan*, con valor vinculante para los futuros DAS (*Décisions d’Attributions de Subvention*) atribuidos a los diferentes responsables de actuación.

El *Comité d’engagement* del ANRU evalúa los proyectos conforme a su concordancia con los objetivos del PNRU, a las acciones de acompañamiento (*gestion de proximité* y *charte de insertion*) y a la duración propuesta, y se encarga de emitir una valoración. En función de tal valoración, el ANRU establece una convención plurianual con los responsables del proyecto y con los responsables de cada actuación.

En la convención aparecen definidos los compromisos de cada agente colaborador en el proyecto y queda fijado asimismo el calendario de las operaciones de regeneración y el plan de financiación.

Cada proyecto de regeneración aprobado representa un importe de inversiones que puede suponer por norma general entre 50 y 350 millones de euros.

El prefecto, en calidad de delegado territorial del ANRU, asigna las subvenciones a los agentes colaboradores y supervisa las fases de ejecución del programa de operaciones para asegurar la correcta ejecución del PRU.

La convención puede ser aprobada por el Consejo de administración o por el Director General del ANRU, según el importe de la subvención. Si la subvención es inferior a 20

millones de euros, la convención será aprobada directamente por el Director General, de acuerdo con la valoración del *Comité d'engagement*; cuando la subvención oscila entre los 20 y los 50 millones de euros, el Director General aprueba la convención sólo después de escuchar al Consejo de Administración.

El ANRU proporciona una serie de principios que deben guiar la elaboración y la gestión de los PRU y que condicionan su aprobación. Éstos son:

- Concertación: implicar todo lo posible a los habitantes, con el fin de que los proyectos puedan tener éxito también a largo plazo;
- Diversificación: en los barrios, junto con la función residencial, es necesaria la presencia de espacios públicos, zonas comerciales y de oficinas, parques y estructuras culturales y para el tiempo libre.
- Arquitectura y forma urbana: las formas urbanas y arquitectónicas de estos barrios son a la vez el problema y la solución. Se trata de conseguir una mayor calidad de vida y del entorno urbano mediante actuaciones que van desde la remodelación o rehabilitación hasta la demolición y reconstrucción de los edificios.
- Cooperación entre agentes: la cooperación entre todos los agentes locales implicados en un proyecto de regeneración (representantes políticos locales, agencias y servicios de edificación de vivienda social, funcionarios del estado, etc.) es un motor de eficiencia.
- Dimensión social: el proyecto de regeneración es una importante ocasión para incluir también el desarrollo social de los barrios en el campo de la enseñanza y de los servicios públicos, del desarrollo económico y del empleo. Con este fin, ANRU trabaja en coordinación con las autoridades locales y regionales, la Delegación Interministerial para los Asuntos Urbanos (DIV), la Agencia Nacional para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades (ACSé) y todos los agentes políticos de la ciudad.

Los recursos financieros del PNRU

Los recursos financieros del ANRU tienen distintas procedencias:

- la ley Borloo prevé 2.500 millones de euros para el período 2004-2008.
- la ley del 18 de enero 2005 para la cohesión social elevó ese importe a 4.000 millones de euros para el período 2004-2010.

- la ley de compromiso nacional para la vivienda del 2006 elevó el importe a 5.000 millones de euros para el período 2004-2013.
- por último, la ley para el derecho a una vivienda del 5 de marzo de 2007 aumentó el importe a 6.000 millones de euros para el mismo período.

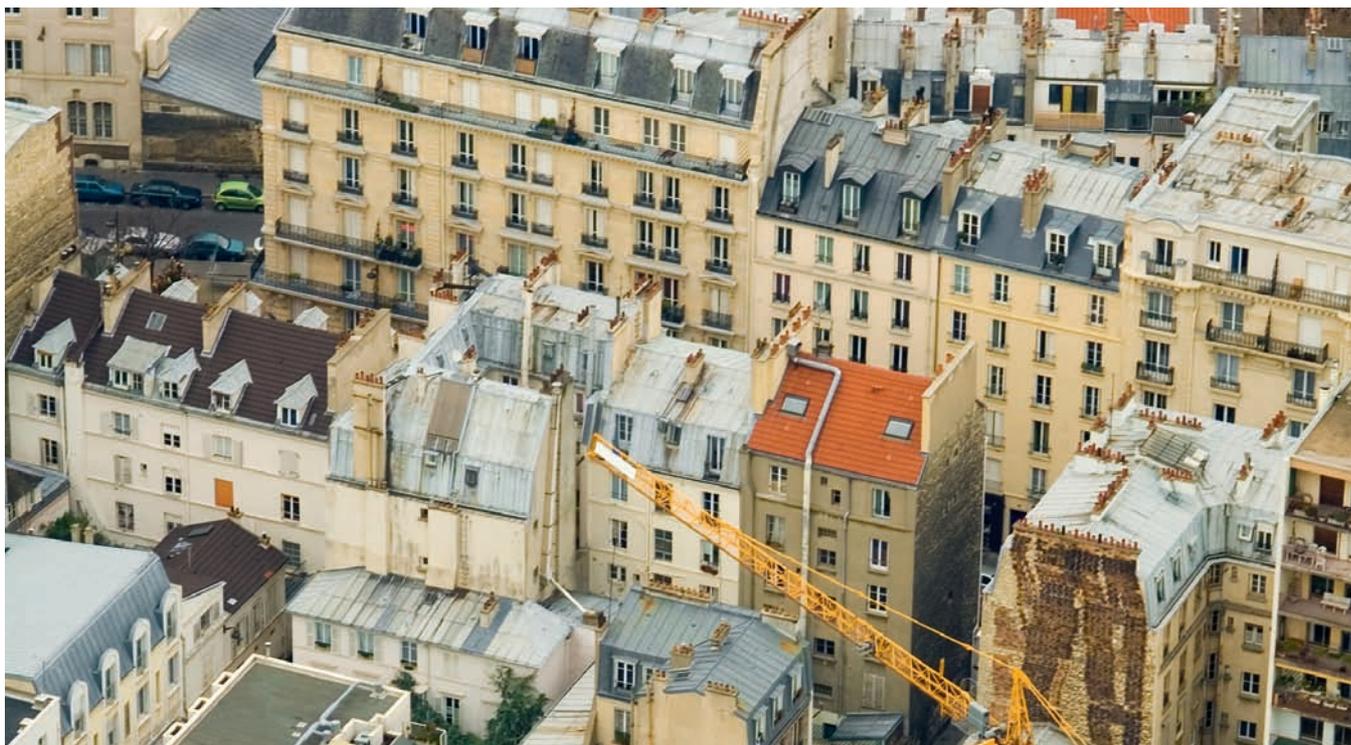
La participación financiera de ANRU en los proyectos de regeneración se determina en función de la situación financiera de las Comunidades locales, con una media de intervención de alrededor del 30% del coste total de la operación.

ANRU interviene para garantizar el equilibrio de las inversiones, subvencionando la operación allá donde se vea financieramente desequilibrada. Por ejemplo, en la edificación de viviendas, para garantizar las condiciones de alquiler favorables para los inquilinos; en el caso de instalaciones sociales, y en base al tipo de actividades que las instalaciones están destinadas a acoger (asociaciones, etc); por último en la creación de actividades económicas o comerciales, para mantener las que de otro modo serían imposibles en zonas poco atractivas desde el punto de vista del mercado.

La gestion urbaine de proximité

Para garantizar la durabilidad de los proyectos de regeneración y el buen funcionamiento urbano y social de los barrios, ANRU solicita además, en los seis meses posteriores a la firma de la convención plurianual, la creación de un sistema de gestión urbana local, según el planteamiento de la llamada *gestion urbaine de proximite*.

El concepto de *gestion urbaine de proximite* fue introducido a finales de los años 90 por el *Comité Interministériel de la Ville* (CIV) como elemento imprescindible de los Contrats de Ville, para superar los límites de un concepto de proyecto urbano basado casi exclusivamente en la intervención “física” sobre el barrio. En una nota de encuadre de 1999, éste se define como “el conjunto de acciones que contribuyen al buen funcionamiento de un barrio”; previamente, en 1998, se establecía que la *gestion urbaine de proximite* “trata de poner en marcha un planteamiento coherente de voluntariado entre los diferentes servicios urbanos públicos o privados y formas innovadoras de delegación para mejorar la calidad de vida de los residentes, tanto en el día a día como en el largo plazo”.



Para alcanzar este objetivo, la *gestion urbaine de proximité* intenta obtener una mejor gestión de los servicios y de las instalaciones; coordinar la acción de los organismos que gestionan los equipamientos sociales y ponerlos en red con los servicios locales; reforzar el papel de los agentes de desarrollo local y sus estructuras organizativas; hacer más duraderas en el tiempo las inversiones económicas y sociales realizadas con los proyectos de regeneración urbana; garantizar la calidad de las inversiones en los espacios públicos y definir la modalidad de gestión entre propietarios y comunidades locales.

Muchos otros agentes intervienen en la *gestion urbaine de proximité*, pero son cuatro los actores principales: el arrendador social (*bailleur social*), que ofrece viviendas sociales en alquiler y es responsable de la gestión y mantenimiento de esos inmuebles y de sus áreas comunes asociadas; las entidades locales que gestionan instalaciones, servicios e infraestructuras; los departamentos, de los que depende la acción social y el acompañamiento a las familias; el Estado, que es el garante de la cohesión social y desempeña un papel clave en la política de vivienda y en los equipamientos sociales a través de los Ministerios competentes.

Las formas en las cuales ese planteamiento se traduce en la realidad pueden ser diferentes. La mayoría de las veces se forman grupos de gestión local formados por técnicos y habitantes que se convierten en un punto de referencia para las comunidades locales en el desarrollo de los proyectos de regeneración.

Integración con la política social y de empleo: La Carta Nacional de Inserción (*Charte nationale d'insertion*)

La articulación del PNRU con la dimensión social de la regeneración urbana se realiza a través de la denominada *Charte nationale d'insertion*. La ley Borloo, según el art. 10, ordena a ANRU a elaborar una Carta Nacional de Inserción en el Trabajo, con la finalidad de integrar en el PNRU las necesidades de inserción profesional de los habitantes de las ZUS. El objeto de la Carta es contribuir a que los proyectos financiados por el ANRU integren la intervención sobre la forma urbana con todas aquellas acciones necesarias para el desarrollo económico y social de los barrios.

De conformidad con tal disposición, cualquier proyecto de regeneración que opte a las financiaciones de la agencia debe dotarse de una Carta Local de Inserción, que todos los

firmantes de las convenciones plurianuales deberán respetar estrictamente. La Carta es esencialmente un contrato entre el ANRU y, por un lado el responsable del proyecto de recalificación, y por otro los agentes colaboradores responsables de las distintas actuaciones. La Carta establece que el responsable del proyecto deberá redactar, de acuerdo con el Prefecto y con los agentes colaboradores locales, un plan local de aplicación de la Carta en las operaciones previstas por el PRU. El plan deberá comprender:

- Un diagnóstico sobre la situación del trabajo en el barrio.
- Una serie de compromisos sobre la inserción laboral de los residentes, ya sea en las obras (al menos el 5% del número total de horas trabajadas), ya sea en el ámbito de la *gestion urbaine de proximité* y de la gestión de las estructuras públicas o colectivas que son objeto de ayudas por parte del ANRU (al menos el 10% de las contrataciones directas o indirectas).
- Una estructura de actuación que reúna a los *maîtres d'ouvrage* y a las agencias públicas de empleo. Su misión es definir las reglas de base para las empresas participantes en el proyecto, con el fin de no excluir el pequeño mercado, identificar la población prioritaria para la inserción laboral, prever la formación y el acompañamiento y coordinar las acciones de inserción.
- Un comité de dirección y control, bajo la guía del responsable del proyecto y del prefecto, que reúna a los agentes colaboradores, a las agencias públicas de empleo y a los representantes del mundo de la construcción (federaciones de los empleadores y de las organizaciones sindicales), cuya misión es la de supervisar el respeto de los compromisos de los empleadores.
- Un sistema de información para los habitantes de las ZUS sobre la ejecución del plan.

Por su parte, los agentes colaboradores se comprometen a participar activamente en la elaboración del plan; a favorecer la inserción laboral de los habitantes de las ZUS, y a proporcionar todas las informaciones necesarias al responsable del proyecto para comunicar al ANRU el respeto de la aplicación de la Carta.

Datos de impacto PNRU

Hasta ahora la ANRU ha seleccionado 189 “barrios prioritarios” con características urbanas, sociales y económicas especialmente preocupantes, a los que ha destinado el



90% de su presupuesto y 342 “barrios adicionales” con una situación urbana, social y económica difícil.

El programa ha previsto, para el período 2004-2011, la rehabilitación de 400.000 viviendas sociales y la demolición/reconstrucción de 250.000, de las cuales casi el 60% se ha financiado a través del PLUS CD (*Prêt Locatif à Usage Social pour les Opérations de Construction et Démolition*). Además la rehabilitación de numerosas instalaciones públicas a través de la ampliación, reestructuración y demolición y/o reconstrucción de instalaciones escolares, administrativas, deportivas, sociales o culturales, y de todas aquellas instalaciones que contribuyen a la mejora de la vida de los habitantes.

Según los datos oficiales del ANRU, a 1 de abril de 2010, la Agencia ha aprobado 389 proyectos y firmado 364 convenciones plurianuales con una inversión total de 42.673 millones de euros, de los cuales 11.539 millones corresponden a subvenciones del ANRU, para un total de 485 barrios.

TABLA 14. TABLA RESUMEN DEL PNRU

PNRU	
<p>El PNRU es un programa nacional de regeneración urbana, basado en los programas de acción elaborados a nivel local, los <i>Projets de rénovation urbaine</i> (PRU).</p>	
<p>1. Cuadro legislativo</p> <hr/> <p>Ley Borloo del 1 de agosto de 2003 de “orientación y programación para las ciudades y la regeneración urbana”, modificada por la ley del 18 de enero del 2005 de “programación para la cohesión social”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ANRU (Agencia Nacional para la Regeneración Urbana) con la función de: <ul style="list-style-type: none"> — determinar aquellos barrios en los cuales se debe intervenir prioritariamente en base a sus condiciones urbanas, sociales y económicas en una situación de especial desventaja. — financiar los PRU, allá donde se han desequilibrado desde el punto de vista financiero, actuando así de reclamo para las inversiones privadas allá donde el mercado por sí solo no produciría inversiones. — definir las orientaciones generales del PNRU, examinar los PRU y establecer convenciones plurianuales con los agentes locales para su realización, supervisar los avances del PNRU, verificando especialmente la presencia de la dimensión socio-económica en los proyectos de regeneración. • Prefecto (representante de ANRU a nivel local) con la tarea de: <ul style="list-style-type: none"> — asignar las subvenciones del ANRU. — supervisar las fases de actuación de los PRU. • Entidades locales/EPCI, responsables de los PRU a nivel local. • Todos los propietarios y gestores de las viviendas sociales, los emprendedores y los organismos del tercer sector presentes en la convención en cuanto que artífices de las operaciones de regeneración urbana contenidas en el PRU (físicas o prestaciones intelectuales). Éstos, definidos como <i>maître d’ouvrage</i> firman la convención plurianual y son los beneficiarios de subvenciones del ANRU, y se les exige respetar el programa de acción y el plan de financiación.
<p>2. Identificación del problema</p> <hr/> <p>Una crisis socio-urbana que en las áreas con dificultades (sobre todo en las periferias de las grandes áreas urbanas) se transforma a menudo en oleadas de violencia y daños a los objetos que se encuentran en los espacios públicos y colectivos. Los problemas más frecuentes en estas áreas son: la degradación urbana, el desempleo, la mayor concentración de población extranjera en una escasa presencia de mezcla social y por lo tanto en una condición de <i>ghetto</i>, dispersión escolar y delincuencia.</p>	
<p>3. Objetivos</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Reinserción de los barrios en la ciudad. • Reducción de las desigualdades sociales, en una lógica de mezcla social y urbana. 	
<p>4. Ejes de intervención</p> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de las viviendas (a través de una intervención en los edificios de reestructuración, demolición/reconstrucción). • Mejorar la calidad de los espacios públicos. • Crear o rehabilitar las instalaciones públicas y colectivas (a través de intervenciones de reestructuración, demolición/reconstrucción y cambio de función). • Reorganizar los espacios para las actividades económicas o comerciales. • Favorecer el acompañamiento local (a través de la <i>gestion urbaine de proximité</i>). • Favorecer el empleo, a través de las Cartas Locales de Inserción, las cuales están incluidas en los PRU. 	
<p>5. Agentes y su papel</p> <hr/> <p>Los agentes son: el ANRU; las prefecturas; las Entidades Locales o EPCI; los organismos, públicos o privados, propietarios y gestores de las viviendas sociales; el tercer sector en el campo del <i>housing</i>, y el sector privado afectado por las operaciones de recalificación.</p>	
	<p>6. Ciclo del proyecto</p> <hr/> <p>Cada ayuntamiento o EPCI redacta, en colaboración con los partners locales y con el apoyo del prefecto, un proyecto de regeneración urbana para las áreas establecidas en el ANRU. Dicho proyecto es presentado al ANRU bajo forma de un expediente que contiene una descripción detallada de la fase operativa del proyecto, la lista de las acciones previstas, una descripción, operación por operación, año tras año, de la gestión de los proyectos y de los planes de financiación aprobados, y el “modelo de financiación”, para la concesión de subvenciones a los <i>maîtres d’ouvrage</i>. La ANRU evalúa el proyecto a través de su <i>Comité d’engagement</i> y firma una convención plurianual (5 años) con los agentes del proyecto.</p>
	<p>7. Zonas en las cuales actuar</p> <hr/> <p>Barrios clasificados en Zonas urbanas sensibles (ZUS) o de manera excepcional en zonas no clasificadas como ZUS, pero que presentan las mismas dificultades socioeconómicas.</p>

TABLA 14. TABLA RESUMEN DEL PNRU (Continuación)

8. Recursos financieros

El ANRU recoge en sí todas las financiaciones, públicas y privadas del sector, convirtiéndose de este modo en el interlocutor único de las Entidades locales y de los organismos públicos y privados que quiergan realizar intervenciones de regeneración urbana en las zonas prioritarias.

Los recursos financieros del ANRU se han ampliado en diferentes momentos:

- la ley Borloo ha previsto 2,5 millones de euros para el período 2004-2008.
- la ley del 18 de enero de 2005 para la cohesión social ha elevado dicho importe a 4 millones de euros para el período 2004-2011.
- la ley de compromiso nacional para la vivienda del 13 de julio de 2006 ha llevado el importe a 6 millones de euros para el mismo período.

La participación financiera del ANRU en los proyectos de regeneración viene determinada en función de la situación financiera de las Comunidades locales, con una media de intervención de un 30% del coste total de la operación. El ANRU interviene para garantizar el equilibrio de la inversión, subvencionando la operación allá donde esté financieramente

desequilibrada, de modo que se puedan incentivar las inversiones privadas, animadas por la presencia de financiaciones públicas consistentes.

9. Indicadores e instrumentos para la evaluación

- A nivel local los PRU son supervisados por la prefectura del departamento, pero no contienen en sí ningún instrumento de evaluación.
- A nivel nacional la ley Borloo define un sistema de indicadores e instituye el Observatorio Nacional sobre las Zonas Urbanas Sensibles (ONZUS) para realizar un seguimiento de la marcha de la *politique de la ville* en las ZUS respecto al trabajo, las actividades económicas, las condiciones de vida de los residentes, la vivienda, las instalaciones, la salud, la educación y la seguridad pública. En especial, en lo que se refiere al PNRU, la evaluación se efectúa por el Comité de Evaluación y Seguimiento (CES), que tiene la función de supervisar los avances de los PRU, principalmente comprobando la presencia de la dimensión socio-económica en los proyectos de regeneración. Sin embargo, dicha evaluación no tiene un valor de actuación respecto a cada uno de los proyectos por separado, sino que sirve para orientar la acción completa que realiza el ANRU.

3.3.5 Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS)

Junto a la magnitud de las operaciones de regeneración urbana promovidas por el PNRU, el documento de evaluación *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*, redactado por el *Comité d'évaluation et de suivi* (CES) de ANRU en 2006, señala algunos problemas. Uno de ellos es la escasez de recursos destinados a las acciones de acompañamiento social respecto a aquéllas destinadas a la demolición y reconstrucción. Junto a esto se señala también la poca difusión de la actividad económica en los barrios, difusión que constituye, en cambio, un punto relevante de la política de regeneración urbana del programa.

Por este motivo, pero también como consecuencia de las frecuentes revueltas en los barrios de la periferia, el gobierno francés lanzó, el 1 de enero de 2007, los *Contrats Urbains de Cohésion Sociale* (CUCS), que sustituyeron oficialmente a los *Contrats de Ville*, como parte de un proyecto más amplio de desarrollo social y urbano de los barrios con dificultades.

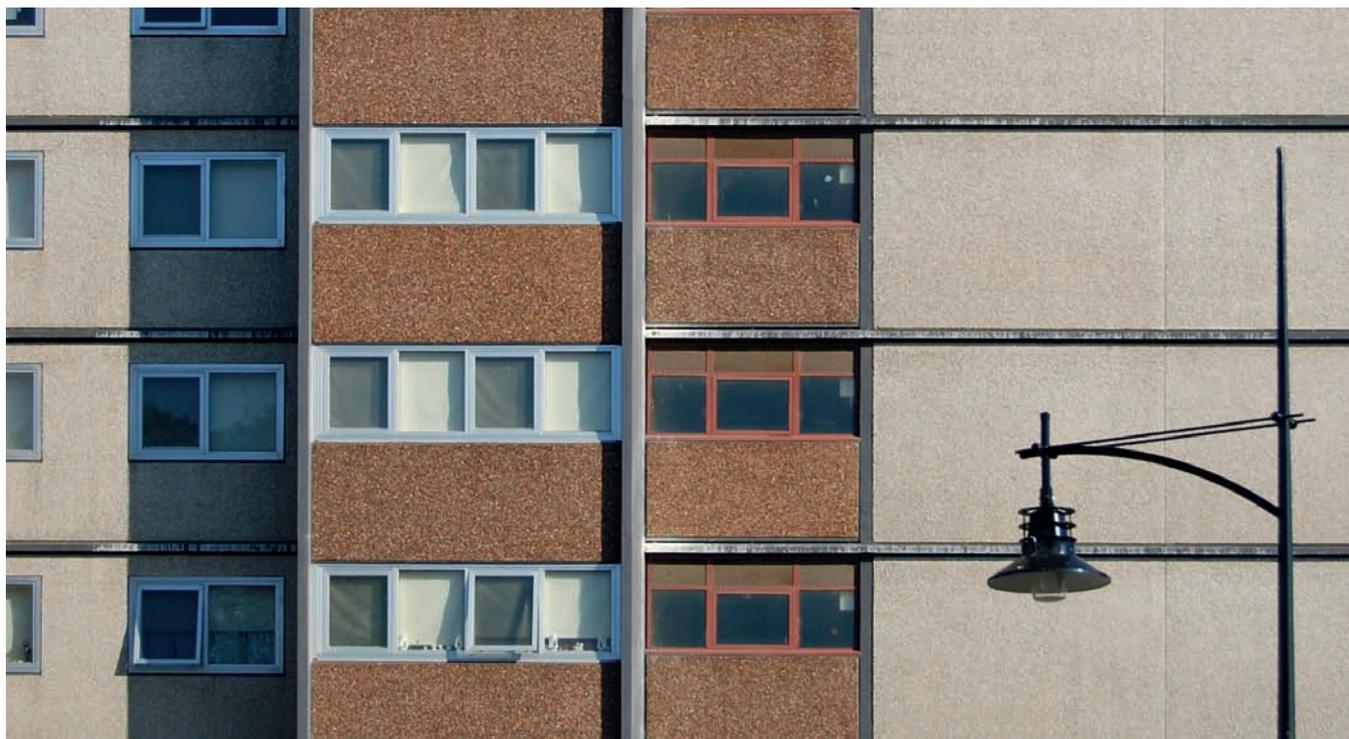
De hecho, el informe nº402 realizado por el senador Pierre André "*Contrat de ville : rénover et simplifier*", presen-

tado al Senado el 15 de junio del 2005, había puesto de relieve que los *Contrats de Ville* requerían una renovación y una simplificación, sobre todo por lo que se refiere a los procedimientos y a la financiación. Tal informe puede considerarse la base de los *Contrats Urbains de Cohésion Sociale*.

El CUCS es un contrato entre el Estado y la administración local (el alcalde o el presidente de la EPCI) para la integración cultural, la lucha contra la discriminación y la exclusión social y la igualdad de oportunidades. Los CUCS tienen una duración de tres años (en vez de los siete de los *Contrats de Ville*), y pueden renovarse una sola vez, sobre la base de una evaluación positiva al terminar el primer período.

Los CUCS giran en torno a cinco ejes prioritarios que deben ser coherentes con el proyecto de regeneración urbana que pueda existir:

- Acceso al trabajo y desarrollo económico.
- Mejora de las viviendas y de la calidad de vida.
- Educación e igualdad de oportunidades.
- Ciudadanía y prevención de la delincuencia.
- Prevención y acceso a la salud.



El primer eje, el acceso al trabajo y desarrollo económico, nace de la constatación de que el índice de desempleo de las zonas urbanas sensibles es el doble de la media nacional y golpea sobre todo a los jóvenes. Las acciones previstas deben dirigirse a aumentar la presencia de centros para el empleo a nivel local; la utilización de medidas para el empleo previstas por el plan de cohesión social, en especial aquéllas relativas al sector del comercio; el refuerzo de los sistemas de apoyo y acompañamiento en la búsqueda de empleo, de formación y apoyo a la creación de actividad; el apoyo a la creación de empresas por parte de los habitantes; la promoción del comercio minorista para favorecer la mezcla funcional de los barrios.

El segundo eje se dirige a acelerar los proyectos de regeneración urbana del PNRU, prolongando, de hecho, el PNRU hasta el 2013, y a intensificar los procesos de *gestion urbaine de proximité*.

El eje educativo tiene la finalidad de hacer coherentes los contratos con las políticas educativas existentes y se articula en tres fases: un diagnóstico territorial, un proyecto

compartido con el partenariado social, un programa de acciones durante tres años que especifique, año por año, los sujetos atendidos y los indicadores de resultado.

El eje “prevención de la delincuencia y ciudadanía” consiste en la suscripción del *Contrat Local de Sécurité de nouvelle génération*, que se destina a mejorar la seguridad en todos los sectores y reforzar la responsabilidad ciudadana, a través de la prevención de la delincuencia juvenil, del abuso de sustancias estupefacientes y de los fenómenos de violencia urbana en las escuelas, previendo formas de asistencia a las víctimas y sistemas de mediación social. El contrato consiste en un programa de acciones dirigidas a los sujetos en riesgo, fundado en un compromiso del gobierno, las entidades locales, las regiones y los demás agentes locales, y tiene como referencia las líneas directrices nacionales para la prevención de la delincuencia.

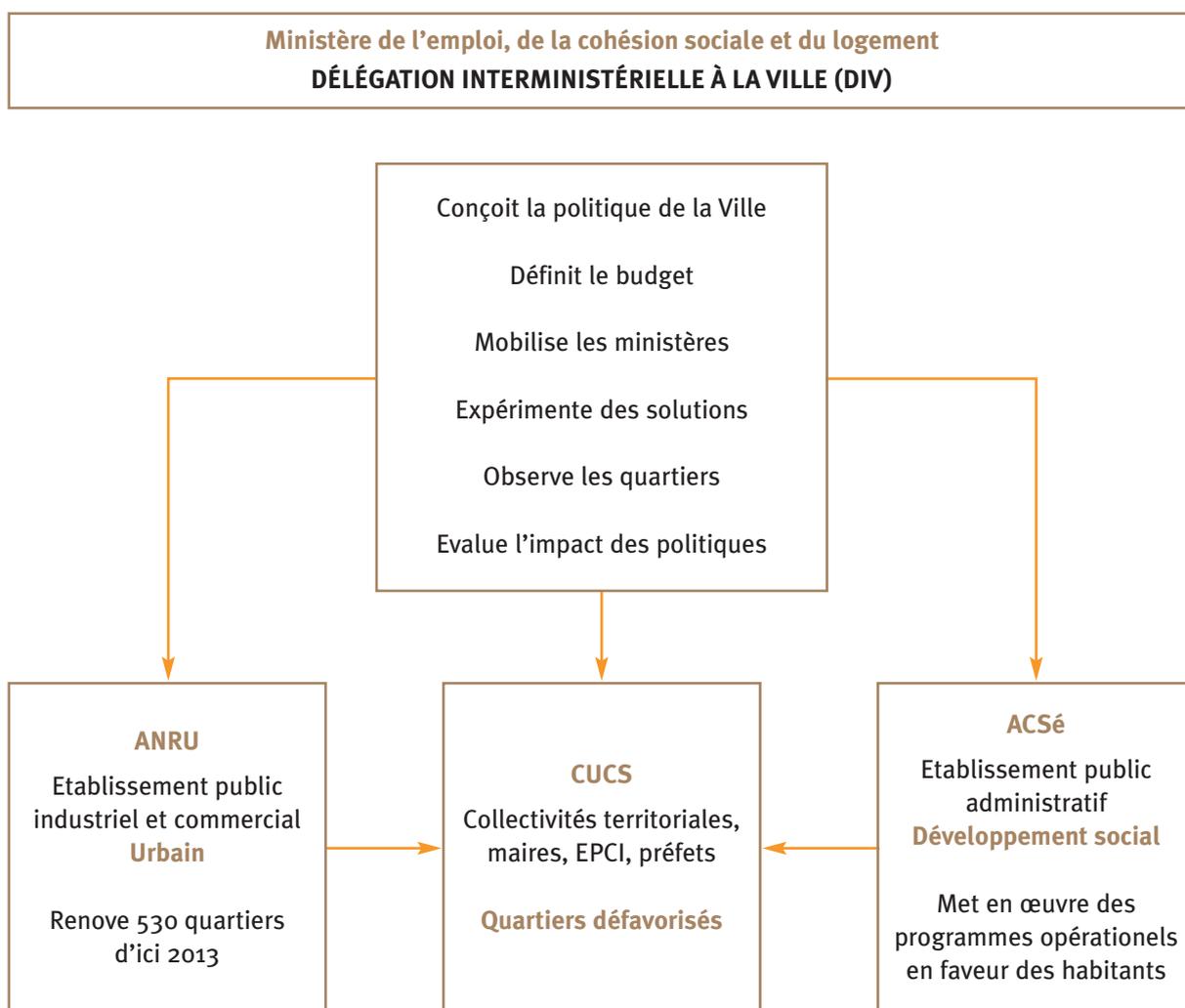
Por último, en lo referente a la salud, se da mayor fuerza al *Atelier Santé Ville* que tiene la finalidad de conectar las colectividades locales y los servicios descentralizados del Estado en materia de salud y de desarrollar el programa regional de acceso a la prevención y a las curas

médicas (PRAPS). El PRAPS tiene el papel de identificar, a nivel local, las necesidades de los habitantes en condiciones de vulnerabilidad; coordinar a los diferentes agentes implicados; favorecer la participación activa de los habitantes en todas las fases del programa; elaborar proyectos sobre la permanencia hospitalaria, sobre la creación de unidades móviles de apoyo psiquiátrico (EMP), sobre la formación de mediadores sociales de apoyo a los proyectos educativos, etc.

Responsables del CUCS

Para la gestión de los CUCS, el gobierno francés ha instituido la *Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances* (ACSÉ), en agosto de 2006 con la ley de Programación para la Cohesión Social. La ACSÉ cumple el mismo papel que tiene el ANRU en los programas de regeneración urbana, pero se ocupa de las políticas de carácter social dentro de la regeneración, mientras que a ANRU se le reserva la intervención de carácter urbanístico o físico.

FIGURA 4. LOS AGENTES PÚBLICOS DE LA REGENERACIÓN URBANA EN FRANCIA



Las tareas de la ACSÉ se organizan en cuatro ejes:

- La integración y la lucha contra la discriminación de los inmigrantes que viven en Francia, anteriormente a cargo del FASILD (*Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations*);
- La *Politique de la Ville*, participando en las intervenciones para los residentes en ZUS a través de la financiación de los proyectos de naturaleza social y las acciones llevadas a cabo por los ayuntamientos y por las asociaciones en favor del desarrollo social urbano.
- La lucha contra el analfabetismo, organizando las distintas estructuras (nacionales, regionales y provinciales);
- El servicio civil voluntario, ampliando la oferta existente.

Recursos financieros del CUCS

Los recursos de la Agencia provienen del Estado, de los Fondos estructurales de la Comunidad Europea; de la *Caisse des Dépôts et Consignations* y de otras posibles donaciones y cesiones. La Agencia puede además recibir la contribución de los organismos nacionales o locales de previsión social obligatoria. Además, puesto que en la base de la introducción de los CUCS en el ámbito de las políticas urbanas francesas está la voluntad de reforzar la acción de las políticas ordinarias, se da la prioridad a la movilización de los fondos de financiación ordinaria.

El Gobierno ha destinado un total de 400 millones de euros para tres años, de los cuales 367 millones son para las ciudades y 33 millones para los territorios de ultramar.

- Nivel 1. Los barrios de alta prioridad, es decir aquellos barrios con más de 1.500 habitantes, con una renta familiar media muy inferior respecto a sus unidades urbanas de referencia y donde ya exista una operación de renovación urbana del ANRU o perteneciente a un perímetro ZFU. El listado de los barrios de nivel 1 es definido a nivel nacional por el DIV y en éstos deberán concentrarse las mayores financiaciones.
- Nivel 2. Los barrios prioritarios, es decir aquellos barrios ZUS que presentan una renta familiar media inferior en un 30/50% respecto a las unidades urbanas de referencia y un índice de riesgo alto.
- Nivel 3. Las zonas prioritarias de baja intensidad, en las cuales la intervención se deja a la libre elección del prefecto del Departamento.

En las áreas clasificadas como nivel 1, los fondos invertidos por habitante deben ser como media 1,5/2 veces superiores a aquéllos destinados a los barrios clasificados como nivel 2; mientras que en las zonas clasificadas como nivel 3, el importe completo estimado no puede superar el 10% de la dotación regional.

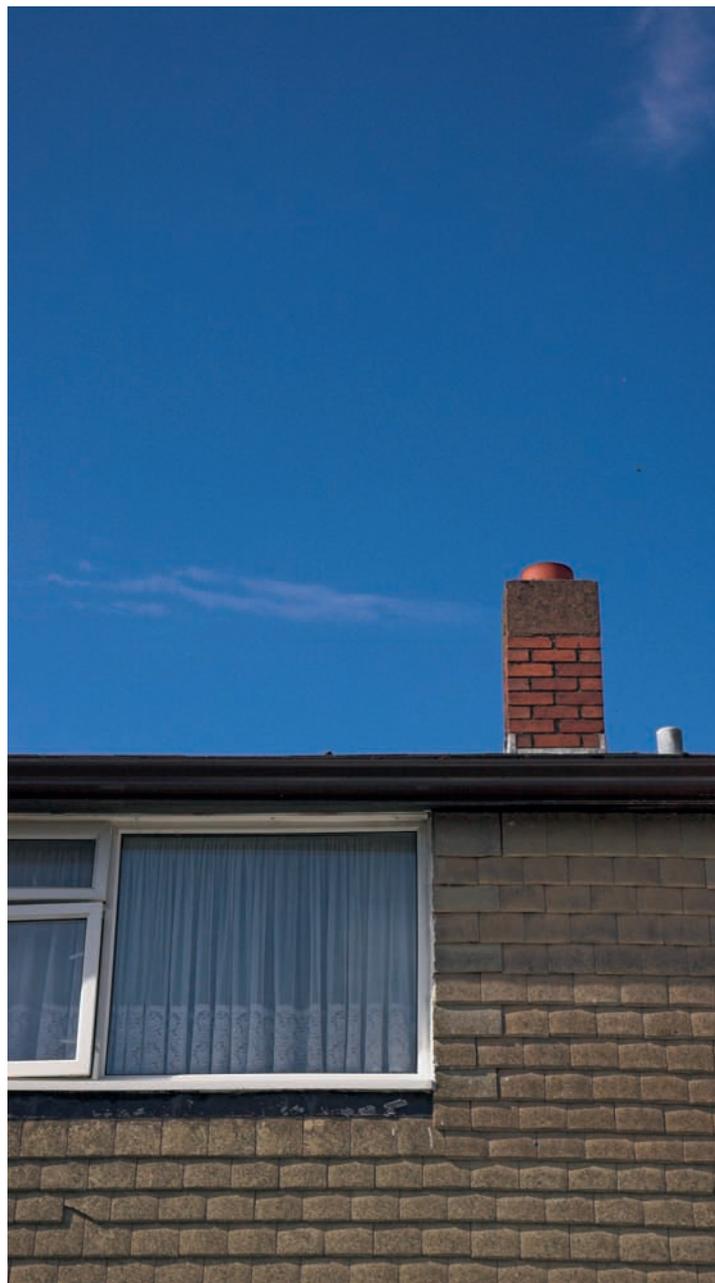


TABLA 15. TABLA RESUMEN DE LOS CUCS

CUCS

El *Contrat Urbaine de Cohésion Sociale* (CUCS) es un instrumento para la integración cultural, la lucha contra la discriminación y la exclusión social y la igualdad de oportunidades.

Los CUCS han sustituido oficialmente, a partir de 2006, a los *Contrats de Ville*.

1. Marco legislativo

Ley del 18 de enero de 2005 de “programación para la cohesión social”.

2. Identificación del problema

En la base del nacimiento de los CUCS, dentro de la *Politique de la Ville* francesa, subyace la persistente crisis socio-económica de los barrios degradados y de las áreas urbanas con dificultades, no obstante las numerosas políticas urbanas llevadas a cabo por tales áreas. De hecho, el documento de evaluación *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*, redactado por el *Comité d'évaluation et de suivi* (CES) del ANRU en 2006 registra, junto con la gran presencia de las operaciones de regeneración urbana promovidas con el PNRU, la exigüidad del volumen de los recursos destinados a la demolición y reconstrucción y la escasa difusión de la actividad económica en los barrios. Además, un informe sobre los *Contrats de Ville* de 2005 había puesto de relieve que los *Contrats de Ville* necesitaban una renovación y una simplificación, sobre todo en lo referente a los procedimientos y a las financiaciones. Dicho informe puede identificarse como la base de los *Contrats Urbains de Cohésion Sociale*.

3. Objetivos

La integración cultural, la lucha contra la discriminación y la exclusión social y la igualdad de oportunidades.

4. Ejes de intervención

Los CUCS giran en torno a cinco ejes prioritarios que deben ser coincidentes con el proyecto de regeneración urbana que exista en un área:

- Acceso al trabajo y desarrollo económico.
- Mejora de las viviendas y de la calidad de vida.
- Educación e igualdad de oportunidades.
- Ciudadanía y prevención de la delincuencia.
- Prevención y acceso a la salud.

5. Agentes y su función

Los agentes son: el ACSé, los prefectos, las Entidades Locales o EPCI; el partenariado local, especialmente el asociacionismo local, y los habitantes.

- la ACSé (Agencia para la Cohesión Social y la Igualdad de Oportunidades) con su función de financiar las acciones previstas en los CUCS.
- Prefectos (representantes de la ACSé a nivel local) con la tarea de:
 - contribuir a la realización del diagnóstico territorial.
 - asignar las subvenciones de la ACSé.
 - supervisar las fases de ejecución de los proyectos de cohesión social.
- Entidades locales/EPCI, responsables de los proyectos de cohesión social.
- El partenariado local, en la ejecución y en la gestión de las acciones previstas por el plan.

6. Ciclo del proyecto

El CUCS es un contrato firmado entre el Estado y los territorios (el alcalde o el representante de la EPCI y el partenariado social) de tres años de duración (en vez de los siete de los *Contrats de Ville*), el cual puede renovarse solamente una vez, sobre la base de una valoración positiva al vencer el primer período.

Las fases necesarias para la firma de un CUCS son:

- la elaboración de un diagnóstico territorial que analice los desequilibrios socio-económicos en la escala del área urbana y las políticas presentes.
- la redacción de un proyecto urbano de cohesión social (elaborado en función de tal diagnóstico).

El diagnóstico territorial se realiza por iniciativa de los alcaldes o del presidente de la EPCI, que eligen el equipo técnico para su redacción. El diagnóstico se comparte luego con el partenariado social, dando vida a un documento compartido que contiene los acuerdos entre los diferentes agentes sobre las prioridades que se pretende alcanzar. Dicho documento sirve de base para la elaboración del Proyecto Urbano de Cohesión Social.

El Proyecto Urbano de Cohesión Social está formado por:

- programas de acción plurianual de desarrollo de dicho proyecto.
- las modalidades de ejecución, evaluación, seguimiento y adecuación de los programas de acción.
- el programa de financiación.

El proyecto debe prever la participación de los habitantes a través de la redacción de una carta local de participación, que fije las modalidades de ejecución durante toda la duración del contrato.

Para su elaboración, se ha previsto la creación de un órgano de dirección política y un órgano de dirección técnica. El órgano de dirección política asegura la coherencia del proyecto y está compuesto por el prefecto, por el presidente de la EPCI, por los alcaldes, por el presidente del Consejo Regional y por los representantes del partenariado local. El órgano técnico está compuesto por un equipo de dirección técnica que se apoya en los

TABLA 15. TABLA RESUMEN DE LOS CUCS (Continuación)

grupos de trabajo presentes en las diferentes escalas de intervención y en base a los diferentes ejes de intervención.

7. Zonas en las que actuar

Las tres categorías de áreas de intervención son:

- Nivel 1. Los barrios de alta prioridad, o sea aquellos barrios con más de 1.500 habitantes, con una renta familiar media muy inferior respecto a sus unidades urbanas del ANRU o pertenecientes a un perímetro ZFU. La relación de los barrios de nivel 1 se define a nivel nacional por el DIV y en éstos deberán concentrarse las mayores financiaciones.
- Nivel 2. Los barrios prioritarios, es decir aquellos barrios ZUS que presentan una renta familiar media inferior en un 30/50% respecto a las unidades urbanas de referencia y un índice de riesgo elevado.
- Nivel 3. Las zonas prioritarias de baja intensidad, en las cuales la intervención se deja a la elección del prefecto del departamento.

8. Recursos de financiación

Los recursos del ACSé provienen del estado, de los fondos estructurales de la Comunidad Europea; de la *Caisse des Dépôts et Consignations* y diferentes donaciones y cesiones. La Agencia puede además recibir la contribución de los organismos nacionales o locales de previsión social obligatoria. Por último, puesto que en la base de la introducción de los CUCS en el ámbito de las políticas urbanas francesas está la voluntad de reforzar la acción de las políticas ordinarias, se concede la prioridad a la movilización de los fondos de financiación ordinaria, por ejemplo en la escala regional.

9. Indicadores e instrumentos para la evaluación

En los CUCS la evaluación es una fase importante del desarrollo de las acciones. Está constituida por un documento, llamado Balance, que contiene año por año el resultado de cada operación, o de un conjunto de operaciones. Éste se basa bien en los datos estadísticos o bien en investigaciones realizadas *ex profeso* (entrevistas, sondeos, cuestionarios, etc.).



3.3.6 Plan *Espoir Banlieues*

El Plan *Espoir Banlieues*, presentado por el Presidente de la República Sarkozy en febrero de 2008, representa una nueva fase de la *Politique de la Ville* francesa, proponiéndose como una medida a la contra de las políticas urbanas adoptadas hasta entonces, es decir, del marco de intervención establecido por la Ley Borloo. Las dos principales diferencias respecto al pasado tienen que ver con la puesta en marcha y la gestión del programa y la proveniencia de las financiaciones. El cambio consiste en movilizar de modo global las políticas ordinarias del Estado al servicio de la *Politique de la Ville*, para consolidar los proyectos locales de regeneración urbana, en especial los desarrollados a través del CUCS.

Eso conlleva el cambio de la gestión de las políticas urbanas desde un organismo centralizado, como el ANRU, o el ACSé, hacia los ministerios que deben implicar a su propia administración y sus propios medios a favor de las áreas urbanas más desfavorecidas. En consecuencia no se asigna ningún fondo extraordinario a las áreas de intervención prioritarias de la *Politique de la Ville*.

Los ministros, en base a sus propias competencias, deben redactar un plan de acción trienal para reducir la distancia entre las áreas prioritarias y el resto del país.

La dirección de *Espoir Banlieues* se le confía al *Comité Interministériel des Villes* (CIV), que se reúne dos veces al año para examinar la eficacia de las medidas adoptadas, su impacto sobre la vida de las personas y los cambios necesarios. Siempre a nivel nacional, la *Délégation Interministérielle à la Ville* (DIV) se convierte en la secretaria general del CIV, mientras que el *Conseil National des Villes* (CNV) pasa a ser el órgano de consulta.

A nivel local, se instituye la figura del Delegado del Prefecto. El Delegado del Prefecto asume el papel que había adoptado anteriormente el Prefecto, convirtiéndose en el interlocutor directo para la *Politique de la Ville* de los agentes locales en los barrios. El objetivo es dotar a los barrios de una figura de referencia a tiempo completo, teniendo en cuenta que los prefectos podían dedicar un tiempo limitado a la *Politique de la Ville* (estimado en un 20%), insuficiente para una gestión eficaz de los procedimientos. *Espoir Banlieues* prevé la creación de un grupo de 350 delegados, en funciones durante un período renovable de 3 años.

Por otra parte, el plan *Espoir Banlieues* pretende reforzar el partenariado con los ayuntamientos y las asociaciones lo-

cales. Respecto a los ayuntamientos, se adopta una reforma del Fondo de Solidaridad Urbana (DSU), potenciado con 70 millones de euros destinados prioritariamente a 150 ayuntamientos en condiciones de malestar extremo; se crea el Fondo para el Desarrollo Urbano (DDU), dotado con 50 millones de euros para repartir entre los 100 ayuntamientos que resultan más pobres en el primer trimestre del mismo año.

Respecto a las asociaciones, consideradas fundamentales para la cohesión social, el Estado instituye para su funcionamiento a lo largo de 3 años, las Convenciones Plurianuales de Objetivo (CPO).

En esta reforma de la gobernanza se realiza también una reforma de la geografía prioritaria de la *Politique de la Ville*. En base a ésta se decide concentrar la intervención del Estado en 315 de las 751 zonas prioritarias que son objeto de programas de regeneración urbana.

Los ejes de intervención son: trabajo, educación e integración territorial (*désenclavement*). Respecto a éstos el plan prevé medidas para el empleo, especialmente el juvenil; la escuela; el transporte y la seguridad pública:

- Empleo. La principal medida de *Espoir Banlieues* son los *Contrats d'autonomie* para la inserción profesional de los jóvenes. Éstos consisten en un recorrido de acompañamiento de breve duración para los jóvenes desempleados, en especial para los menos cualificados, en la forma de un contrato que debe ser firmado con agencias de colocación seleccionadas a nivel nacional. Los *Contrats d'autonomie* tienen validez para el trienio 2008-2011, y prevén la colocación de 45.000 jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y los 25 años, residentes en los barrios CUCS de 35 departamentos. Las agencias seleccionadas deben servir en especial a aquellos jóvenes que no están presentes en las listas públicas de empleo, prestando formación y acompañamiento personalizado para el trabajo. Los jóvenes incluidos en el programa reciben, durante el tiempo del acompañamiento, un estipendio mensual de 300 euros. La duración de la fase de acompañamiento es como máximo de seis meses (renovables una vez) y termina cuando el joven obtiene una ocupación duradera (o temporal por un mínimo de 6 meses) o accede a una formación cualificada; o bien con la creación de una empresa. En el curso de los 6 meses posteriores, las agencias deben realizar un seguimiento de los beneficiarios para controlar la eficacia real de la inserción.

- Educación. Una de las prioridades de *Espoir Banlieues* es la reducción del abandono escolar. Con este fin, el prefecto, en colaboración con la Comisión de Escolarización y las demás autoridades correspondientes, tiene la función de realizar un análisis de la situación para seleccionar las áreas donde el fenómeno es más grave y realizar acciones para hacer el seguimiento de los jóvenes que abandonan los estudios a través de un convenio entre la *Mission Générale d'Insertion* (MGI) de la Enseñanza Pública y las misiones/comisiones locales. Los convenios pueden referirse a: el aumento del número de puestos disponibles en las escuelas; la creación de cursos de formación; la extensión de las medidas de acompañamiento a todos los grados de la escuela obligatoria, previendo un tiempo “después de la escuela” de dos horas de duración al terminar el horario escolar en el cual se puede realizar un apoyo para el estudio, actividades deportivas o culturales. Dichos acuerdos se financian con los fondos de la *Politique de la Ville* y los del Fondo Interdepartamental para la prevención de la delincuencia.
- Integración territorial. En este campo el mayor número de financiaciones se dirige al transporte, con un total de 500 millones de euros de financiación, el 50% de los cuales va destinado a la Île de France. Las intervenciones se dirigen a la mejora de la calidad de los servicios metropolitanos, tranvía y autobús, y operaciones puntuales de reparación del viario.
- Seguridad. El planteamiento del plan *Espoir Banlieues* se orienta especialmente a la seguridad, dirigiéndose más que a medidas de carácter social, al control de los barrios, a través de la formación de la policía destinada a los barrios con problemas y la instalación de videocámaras de videovigilancia.

3.3.7 Instrumentos para la evaluación

Para la evaluación de las políticas, la ley Borloo instituye el Observatorio Nacional sobre las Zonas Urbanas Sensibles (ONZUS), con el objeto de medir la evolución de las desigualdades sociales y las diferencias de desarrollo urbano en las ZUS y las medidas específicas llevadas cabo en la *Politique de la Ville* y evaluar sus efectos en relación con los objetivos.

El Observatorio redacta un informe anual, en el cual evalúa las políticas a través de los indicadores previstos por

la ley Borloo respecto al trabajo, las actividades económicas, las condiciones de vida de los residentes, la vivienda, las instalaciones, la sanidad, la educación y la seguridad pública.

El último informe ONZUS de 2009 es una evaluación de las políticas realizadas en las ZUS y a través de los CUCS, e incluye además una actualización, debido a la entrada en servicio del contrato de autonomía, previsto por el programa *Espoir Banlieues*.

Los datos de referencia hacen alusión sobre todo a las estadísticas INSEE de 2008.

El informe se divide en 8 capítulos que corresponden a los sectores de seguimiento establecidos por la ley Borloo.

Trabajo

En cuanto se refiere al empleo, los indicadores previstos por la ley son:

- Variación anual del índice de desempleo.
- Variación anual del índice de desempleo de la población activa con bajo nivel de formación y para los jóvenes trabajadores por debajo de los 25 años.
- Variación anual del índice de aquellos que buscan un trabajo y que están inscritos en la Agencia Nacional para el Empleo (ANPE), especialmente los extranjeros que buscan trabajo.
- Índice de utilización de los instrumentos de apoyo al trabajo respecto a:
 - Ayudas para establecer una empresa.
 - Orientación a los empleados en las agencias de empleo.
 - Orientación a los trabajadores socialmente útiles.
 - Formación e inserción laboral.
 - Contratos de aprendizaje.
- Índice de éxito de las agencias públicas para el empleo.

Respecto a los indicadores sobre el empleo, el Informe ONZUS pone de relieve que la tasa de desempleo entre 2003 y 2008 disminuyó, pasando del 17,3% al 16,9% (aunque siga siendo superior a la observada en el ámbito urbano de referencia que se sitúa en el 7,7%); mientras que la tasa de desempleo en los barrios no ZUS en los que existe un CUCS pasa del 15,3% de 2003 al 12,4% de 2008.

En cuanto a los jóvenes, el informe revela que el porcentaje de jóvenes desempleados o inactivos en 2008 es dos veces más elevado en estas áreas que en otros lugares. Un joven de cada cuatro está desempleado o inactivo, contra



uno de cada ocho en el resto de la ciudad. Por último, en 2008, 429.000 habitantes de las ZUS francesas se inscribieron en las agencias para el empleo, representando el 12% de todos los inscritos.

Actividades económicas

En lo que se refiere a las actividades económicas, los indicadores son:

- Número de empresas, creadas o transferidas en las ZUS.
- Número de puestos de trabajo, creados o transferidos en las Zonas Francas Urbanas (ZFU).
- Número de residentes aceptados por las empresas de las ZFU.
- Inversiones públicas realizadas en las ZUS, ZRU y ZFU.

Respecto a éstos, el Informe ONZUS pone de relieve que el índice de asentamiento de nuevas empresas en las ZFU es entre 6 y 10 puntos mayor respecto a sus ámbitos urbanos de referencia, con un aumento del índice de asentamiento en las ZFU de 3ª generación respecto a las de 1ª y de 2ª generación.

Por lo que se refiere a la evaluación de la renta de los residentes, la ley Borloo no define indicadores explícitos, refiriéndose tan solo a “uno o más indicadores globales para evaluar el estado socioeconómico global de las ZUS”.

El informe ONZUS 2009 mide:

- La renta fiscal de las familias en 2005.
- La pobreza en las zonas urbanas sensibles.
- Los beneficiarios de la cobertura sanitaria universal complementaria en el primer trimestre de 2007.

Respecto a éstos, el informe registra una situación todavía en fuerte desventaja respecto a la del resto de la Francia metropolitana. En 2005, la renta media anual de las familias que viven en las ZUS es 25% inferior respecto al resto de la Francia metropolitana: 22.485 € frente a 30.171. Además, entre 2002 y 2005, dicha renta disminuyó progresivamente, con una bajada del 3,6%, mientras que la de las familias fuera de las ZUS aumentó en un 0,5%. De este modo, las diferencias de renta media entre los habitantes de las ZUS y los de otros barrios aumentaron en 3 puntos. En lo referente a las condiciones de pobreza y precariedad, el informe registra que en 2007 el 33,1% de los residentes vivía por debajo del umbral de la pobreza, es decir con menos de 908 € al mes, contra el 12% en el resto del país. Por

último la cobertura sanitaria universal en 2007 era en las ZUS 3 veces superior a la del resto de la Francia metropolitana y 2,4 veces superior a la de las unidades urbanas de referencia (un habitante de cada cinco era cubierto por la cobertura sanitaria universal).

Vivienda

Los indicadores unidos a la vivienda en las ZUS son:

- Número anual de viviendas sociales reestructuradas o demolidas/reconstruidas.
- Número anual de “*logements intermédiaires*” disponibles (viviendas públicas con alquiler algo más elevado que el de las viviendas sociales, dirigido a familias que no tienen derecho a vivienda social de alquiler pero tienen dificultades para acceder a viviendas de alquiler a precios de mercado).
- Número de inmuebles afectados por cambios de uso.
- Número de acuerdos de gestión urbana de proximidad.
- Número de viviendas vacías y su evolución.
- Resultados globales en la gestión de la asignación de las viviendas.
- Número de “*plans de sauvegarde*” (planes para la rehabilitación de un conjunto de inmuebles).
- Número de viviendas sociales construidas en los ayuntamientos con una proporción inferior al 20% en viviendas sociales.
- Número de viviendas adquiridas como primera residencia.

Respecto a la vivienda, el informe ONZUS analiza los proyectos realizados en el seno del PNRU, y pone de manifiesto que a 31 de diciembre de 2008 se habían demolido más de 52.000 viviendas, construido casi 19.000, reestructurado 81.500, y se habían efectuado 49.000 operaciones de realojamiento. Respecto a los objetivos para el año 2008, el índice de realización alcanzaba casi el 100% para las demoliciones, el 75% para las reestructuraciones, el 60% para las nuevas construcciones y más del 50% para realojamiento.

Equipamientos colectivos

En lo que se refiere a los equipamientos, como estaba previsto por la ley Borloo, se analiza la dotación de equipamientos deportivos y de equipamientos urbanos.

Del Informe ONZUS se deduce que las ZUS cuentan con una media de 20 instalaciones deportivas por cada 10.000 habitantes, frente a una media de 27,35 de las áreas urbanas de referencia y de 40 a nivel nacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la situación dista de ser uniforme dentro de las ZUS: mientras que más de la mitad de las ZUS tienen una oferta de instalaciones deportivas inferior a la de las áreas urbanas de referencia, un 20% de las ZUS están dotadas por encima del valor medio de su ayuntamiento de referencia.

Por lo que se refiere a las instalaciones urbanas, las ZUS, como media, están menos dotadas de servicios urbanos que sus unidades urbanas de referencia. Esta división es especialmente evidente en la dotación de servicios urbanos de proximidad, de servicios para el comercio y para la salud. Según el tipo de estructura considerada, el índice como media es de 1,5 a 2 veces inferior respecto a la unidad urbana de referencia.

Salud

Los indicadores para la evaluación de las medidas que van unidas a la salud de la ley Borloo se refieren a la demografía de la población médica en los barrios, el acceso a la atención sanitaria para los residentes y la salud en las escuelas.

Respecto a la población médica se mide:

- La proporción de médicos y paramédicos por cada 5.000 habitantes.
- El número de consultas (informes médicos) de medicina general.
- El número de centros de salud existentes o creados.
- El número de redes de salud pública que actúan.

Respecto al acceso a la atención médica:

- La relación entre el número de beneficiarios de cobertura sanitaria universal y la población total.
- El número de cuidados médicos prestados.

Respecto a la salud en las escuelas:

- El número de prestaciones de asistencia obligatoria reflejado en los balances sanitarios de la escuela.

El Informe ONZUS 2009 se limita a un análisis del primer indicador poniendo de manifiesto que las ZUS en su

conjunto presentan una densidad de operadores sanitarios *per capita* muy inferior a la observada en las unidades urbanas de referencia y en el resto del territorio nacional. Las diferencias más marcadas se encuentran en la dotación de enfermeros con una presencia que corresponde a un 37% de la que se mide en las unidades urbanas de referencia. La situación es menos desfavorable en el caso de los farmacéuticos, cuya densidad es el 72% de aquella de las unidades urbanas de referencia.

Educación

Sobre educación los indicadores previstos por la ley Borloo son:

- Número de docentes por cada cien alumnos.
- Número medio de estudiantes por docente.
- Dotación horaria total.
- Porcentaje de docentes contratados a tiempo indefinido después de dos años de enseñanza en la misma escuela.
- Porcentaje de docentes por debajo de los 30 años.
- Porcentaje de estudiantes repetidores.
- Resultados académicos del segundo grado.
- Índice de absentismo escolar.

El informe ONZUS 2009 revela que en el período 2007-2008, si bien la situación de la educación en las ZUS es todavía menos favorable respecto a la de las unidades urbanas de referencia, la diferencia está disminuyendo. De hecho, en este período se registra un aumento del número de alumnos más marcado en las ZUS que en las unidades urbanas de referencia. Por lo que se refiere al retraso escolar, en el mismo período, la división entre las zonas ZUS y el resto del territorio es aún muy fuerte: el 3,7% de los estudiantes en las ZUS, contra el 1,7% en el resto del territorio nacional.

Seguridad

Por último en lo referente a la seguridad pública, los indicadores son:

- Número de delitos cometidos en las ZUS, entre los cuales hurto violento, hurto por efracción y daños a los bienes públicos.
- Número de denuncias por desacato a la autoridad pública.

- Número de incidentes en las escuelas denunciados.
- Descenso de la inseguridad entre los habitantes, detectado a través de encuestas a las familias.
- Número de fuerzas de policía especiales, entre ellos policía de menores y para la prevención de la delincuencia juvenil.
- Número de instalaciones para el acceso a la justicia.
- Número de consejos locales para la seguridad y la prevención de la delincuencia.
- Número de educadores especializados en la prevención.
- Número de agentes de mediación social.

A este propósito los datos de 2008 muestran que los pequeños delitos son inferiores al 12% en las ZUS respecto a las comisarías de seguridad pública (CSP) de referencia. Esta diferencia es evidente sobre todo en los delitos de daño a los bienes, inferior en un 15% en las ZUS respecto a los CSP de referencia, aunque sigue siendo muy fuerte el daño intencionado a los bienes públicos. En cambio los delitos contra las personas son ligeramente más frecuentes en las ZUS (12,2% por cada cien habitantes frente a los 11,4 de los CSP). Desde 2007, la delincuencia de las ZUS disminuyó globalmente de manera muy semejan-

te a la de las CSP de referencia (5,4% en las ZUS y 5% en las CSP). Según una encuesta del Observatorio Nacional sobre la delincuencia de 2009, los principales problemas señalados por los habitantes de las ZUS van ligados a la imagen de sus barrios en el exterior, a la delincuencia y a los peligros relacionados con el tráfico.

Contrat d'autonomie del Plan Espoir Banlieues

El 1 de julio de 2009 se habían firmado 10.710 contratos (3.089 en 2008 y 7.621 en 2009). El objetivo fijado para el período 2008-2009 (22.500 contratos) fue alcanzado sólo en un 48%. Esta medida, no obstante, cubre situaciones locales muy distintas entre ellas. La edad media de los firmantes del contrato es de 21 años. El 53% de los jóvenes beneficiarios no está cualificado, y menos del 5% está en posesión de un título de enseñanza superior.

El 15 de junio de 2009, el 87% de los beneficiarios residen en una zona prioritaria de la política de la ciudad (el 71% en las ZUS y el 16% en áreas dotadas de un CUCS). El 12% de los beneficiarios residen fuera de los barrios prioritarios y en cambio, la mayor parte de éstos vive en los alrededores (el 45% a menos de 150 m y el 80% a menos de 500 m).





Conclusiones
de los programas
analizados



4.1 Marco para la valoración

Esta valoración se realiza a partir de documentos (memorias, auditorías) publicados para los responsables de los programas señalados anteriormente. Se trata de ofrecer una valoración general del conjunto del programa, y no de cada proyecto. Sin embargo, es inevitable a veces el ilustrar los resultados a través de las experiencias más destacables en los ámbitos de dinamización económica, cohesión social y calidad del espacio público y privado.

La valoración de la experiencia de cada país se realiza en cuatro etapas:

- En primer lugar, destacando las revisiones y modificaciones que ha tenido cada programa de regeneración urbana en el período analizado (comenzando a mediados o finales de los 90); esas revisiones y modificaciones permiten identificar las grandes cuestiones que enmarcan la política de regeneración urbana en cada país.
- En segundo lugar, identificando a través de los informes de evaluación, cuáles son las cuestiones que resultan prioritarias para los gestores de los programas.
- En tercer lugar, recogiendo los resultados ofrecidos.
- En cuarto lugar, analizando las modificaciones que se plantean en los programas por parte de los gestores, a partir del análisis de los resultados.

Finalmente, los resultados de esta valoración se sintetizan en un conjunto de cuestiones a tener en cuenta en la concepción de un programa de regeneración urbana integrada en nuestro país.

4.2 Valoración de los programas de regeneración urbana analizados

4.2.1 Estados Unidos: un marco de gestión flexible y un interés creciente por los incentivos fiscales

El programa EZ/EC/RC se ha visto sin duda afectado por los cambios de prioridad del gobierno federal entre su concepción en 1993 y su finalización, este año, para la mayoría de los proyectos de las dos primeras convocatorias. A pesar de estos cambios, los proyectos han continuado y han podido permanecer fieles a la concepción inicial de sus respectivos planes estratégicos.

Esta estabilidad ha sido favorecida, por una parte, por el sistema de gobernanza de los proyectos, con una participación significativa de asociaciones sin ánimo de lucro

con fuerte presencia en los barrios afectados. Este es en especial el caso de las *Community Development Corporations*, dedicadas a la promoción de vivienda social y que, en algunos casos, han pasado a ser los principales gestores del conjunto del programa. En los casos en que la gestión ha recaído en los servicios municipales, se han establecido sin embargo mecanismos de participación en la toma de decisiones que han involucrado activamente a estas asociaciones.

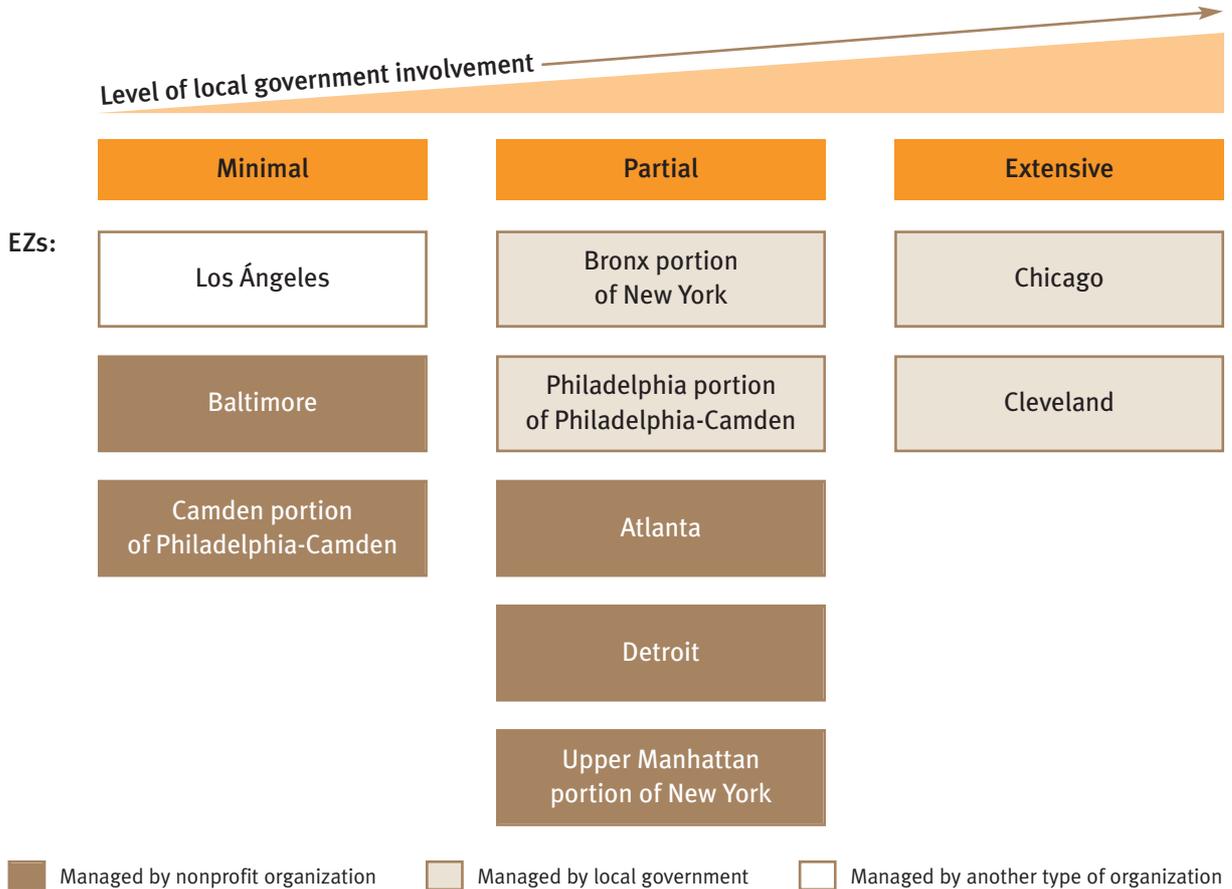
Se trata, por una parte, de aprovechar la fortaleza de un tejido asociativo con fuerte tradición en las ciudades norteamericanas desde al menos finales de los 60 para el éxito del programa. Por otra, de reforzar la legitimidad de esas asociaciones, dándoles un papel relevante en la toma de decisiones y en la gestión del proyecto de regeneración urbana. Hay que tener en cuenta que, tanto las CDCs como muchas otras asociaciones que participan en los órganos de gestión o de consulta de cada proyecto, conocen bien la zona en la que actúan, tienen intereses a largo plazo (ligados a las viviendas sociales que gestionan) y cuentan con una gran capacidad de interlocución (gracias a la composición de sus Consejos de Administración) tanto en el barrio como en el ámbito de las administraciones local, estatal y federal con las que tienen que cooperar.

Este mecanismo de gestión no está exento de conflicto. La convocatoria del programa, especialmente las dos primeras, daba una gran importancia a la participación activa de estas asociaciones. Sin embargo, allí donde la gestión ha permanecido en el ámbito municipal, se han mantenido en la práctica formas de participación más convencionales y menos abiertas. Esto puede estar motivado por el deseo de los Ayuntamientos de absorber los fondos dentro de sus programas y actuaciones habituales: concebir los fondos como una oportunidad de financiación, pero evitar el realizar esas actuaciones de la manera innovadora que exige la convocatoria.

La práctica del conjunto del programa ha confirmado la conveniencia de establecer plazos largos. Inicialmente, los EZ/EC de la primera convocatoria tenían un plazo de 10 años, que se prorrogó posteriormente en 5 años más. Todo indica que, además, las actuaciones en marcha en los barrios tendrán algún tipo de continuidad, si bien quizá ya no con fondos federales.

Entre la primera convocatoria, de 1994, y la última, de 2001, se puede detectar una evolución significativa en el

FIGURA 5. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS EZ DE LA 1ª CONVOCATORIA (GAO, 2006B)



Fuente: GAO analysis of EZ documentation and interview data.

programa: se reducen primero y eliminan después las subvenciones, y se incrementa la variedad e intensidad de los incentivos fiscales para el fomento del empleo y de la implantación de actividades económicas en el barrio. Los responsables de HUD ofrecen dos razones: la primera, su percepción (pues como se verá, no se cuenta con datos cuantitativos suficientes para confirmar esta apreciación) de que estos incentivos ofrecen buenos resultados; la segunda, el hecho de que la gestión de esos incentivos corresponde, principalmente, a la administración tributaria federal (IRS) y descarga por tanto a HUD de la carga burocrática de gestión que conlleva un programa dentro de sus propios presupuestos. A ello habría que añadir, quizá, el entorno político, donde probablemente ha sido más sencillo crear consenso en torno a un sistema de incentivos.

En la tercera convocatoria, de 2001, además de suprimir las subvenciones y centrar el programa en los beneficios fiscales, se prescindió del Comité de Dirección del programa que dirigía el Vicepresidente. Aunque el concepto de “empowerment zone” se mantiene, se reemplaza el concepto de *enterprise community* (EC) por el de *renewal community* (RC), lo que supone además la consideración de zonas de un tamaño considerablemente mayor. (GAO, 2010: 6 y 7).

En todo caso no hay que olvidar que desde 2001 no se ha vuelto a plantear ninguna nueva convocatoria. Aunque esto puede considerarse como razonable, en cuanto el número de zonas de actuación con apoyo federal no debería crecer indefinidamente, parece indicar un cierto desapego por parte de la administración federal anterior



sobre los efectos del programa y su capacidad para ayudar a revisar la política federal en este ámbito.

En efecto, la mayor parte de la contribución federal a las iniciativas de regeneración urbana se produce a través de fondos que se distribuyen de manera prácticamente automática entre las ciudades: los *Community Development Block Grants* y los *Social Services Block Grants*. La primera convocatoria EZ/EC (1994) incluía una subvención proveniente de los SSBG y la posibilidad de una mayor flexibilidad en el uso de estos recursos. El hecho es que el carácter anual de los fondos CDBG y SSBG y el mecanismo de reparto han llevado, con el paso del tiempo, a convertirlos en una fuente de financiación de los servicios municipales, con escasa capacidad para influir en el tipo de políticas que se financian.

En este sentido, la progresiva disminución primero y desaparición después de las subvenciones a cambio del incremento en los incentivos fiscales se presenta como un cambio de estrategia del gobierno (HUD, 2005: 147), centrado cada vez más en la creación de empleo como mecanismo de revitalización, a costa de los programas sociales/educativos

que podían financiarse con el SSBG o de la preocupación por la participación.

Los recursos para intervenciones de tipo físico se financian también mediante instrumentos fiscales, que permiten ofrecer a los promotores créditos a bajo interés. Además, HUD tiene desde 2000 subvenciones a las ciudades en régimen competitivo a través del programa *Brownfields Economic Development Initiative* (BEDI). Las ciudades deben plantear proyectos de descontaminación y recuperación de instalaciones/suelo obsoleto para estimular el crecimiento económico y desarrollo comunitario, incluyendo una propuesta viable y con interés desde una perspectiva de regeneración integrada para la utilización del suelo y no simplemente su “puesta en mercado”.

La evaluación de los proyectos EZ/EC se ha realizado en diferentes momentos. En la fase inicial (entre 1994 y 2001) parece haber un interés académico considerable por el programa, y se cuenta con una bibliografía considerable. HUD, por su parte, realiza una evaluación intermedia, (Gruenstein, 2001), de los proyectos de la primera convocatoria, y publica en 2005 un informe de carácter divulgativo de las



buenas prácticas en el programa. Finalmente, el servicio federal de intervención e inspección (U.S. Government Accountability Office, GAO) ha realizado tres informes sobre los programas de revitalización (Empowerment Zones (EZ), Enterprise Communities (EC) y Renewal Communities (RC)) en 2004, 2006 y 2010, siguiendo el mandato legal que se le hizo en 2000.

La perspectiva de estos informes de evaluación es distinta, y refleja las diferentes prioridades de sus autores. Los estudios académicos se centran en las cuestiones de refuerzo de las redes de cooperación entre los agentes involucrados en la regeneración, así como en el fortalecimiento de prácticas participativas en la gobernanza del proyecto. La perspectiva de HUD, por su parte, es la de verificar el cumplimiento de los cuatro principios de planificación estratégica propuesta para el programa: (1) oportunidad económica; (2) desarrollo comunitario sostenible; (3) partenariados basados en la comunidad; (4) visión estratégica de cambio. GAO por su parte, se centra en los resultados del programa sobre el barrio, y analiza tres variables: desempleo, pobreza y actividad económica (esta última a través tanto del número de empresas como del número de puestos de trabajo creados) (GAO, 2006: 23 y 29).

El seguimiento exigido a los beneficiarios del programa por parte de HUD se realizaba a través de un informe anual de ejecución, indicando los recursos utilizados en

cada actuación, y el grado de avance de estas, así como los hitos alcanzados respecto al plan estratégico. Además, debía incorporar las novedades de ejecución a través de un sistema on line llamado *Performance Measurement System* (PERMS) (GAO, 2010: 41). El personal de HUD utilizaba la información del PERMS para contrastar el contenido del informe anual.

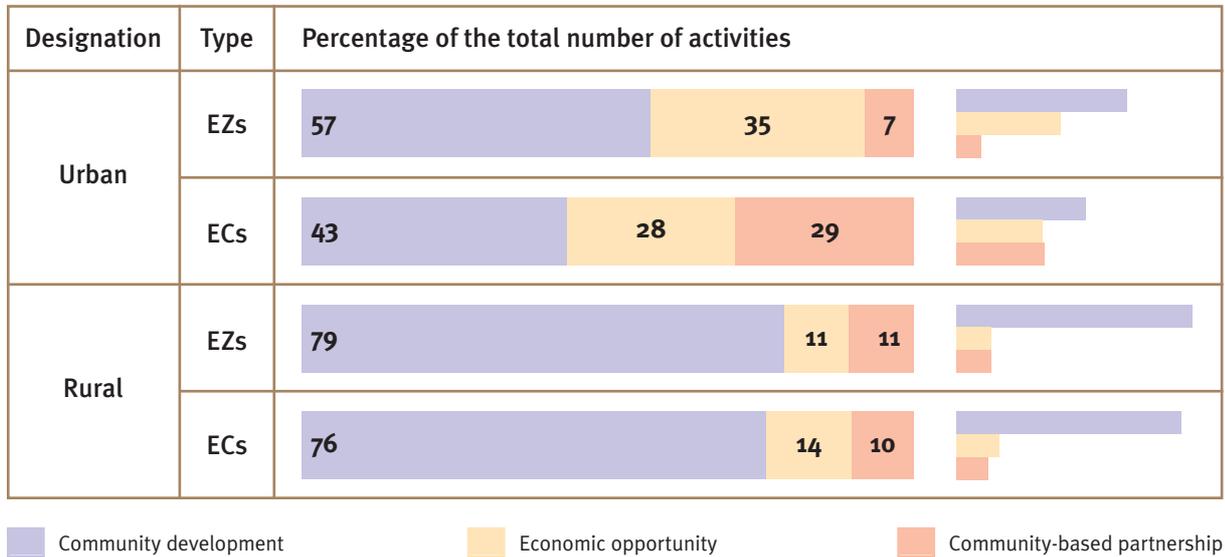
Desde la perspectiva de GAO, el seguimiento realizado no ha sido suficiente para permitir una buena evaluación. Esto se justifica por la propia flexibilidad del programa, que pretendía dejar gran libertad a cada zona para decidir el destino de los recursos, y también en la existencia de distintas agencias federales con responsabilidad parcial (HHS, HUD, IRS). (GAO, 2006: 21). Parte de la filosofía del programa consiste precisamente en reducir la carga burocrática de informes a presentar por el beneficiario. En el caso de HUD, parece ser que reforzaron esta cuestión a partir de la segunda convocatoria (GAO, 2006: 24).

Esta diversidad de planteamientos y sensibilidades puede deberse a la propia evolución del programa: lo que en 1994 se planteaba principalmente como un programa orientado a crear sistemas de gestión de la regeneración urbana con amplia participación, y a identificar las barreras existentes en la administración federal, permitiendo una mayor flexibilidad en la gestión de las distintas líneas de actuación, parece haber evolucionado progresivamente hacia la incorporación de los incentivos fiscales como instrumento en la regeneración. Desde esta perspectiva, es comprensible tanto el desinterés de HUD por hacer algún tipo de evaluación sistemática después de 2001 como la preocupación de GAO por intentar evaluar con objetividad los efectos de unos incentivos fiscales cada vez más importantes, estimados en varios miles de millones de dólares. También es comprensible el desinterés académico, una vez que el impulso a las nuevas formas de gobernanza parece diluirse.

Los informes de GAO inciden en las cuestiones siguientes, referentes siempre al eventual efecto positivo del programa sobre la pobreza, la actividad económica y el empleo (GAO, 2010: p.2-3):

- La falta de información suficiente para poder llegar a conclusiones definitivas de los efectos de estos programas de “revitalización” sobre el empleo, la pobreza y la actividad económica.
- La existencia de indicios razonables de que se han obtenido impactos positivos en la mayor parte de las zonas.

FIGURA 6. TIPOS DE ACTIVIDAD EN LA PRIMERA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA EZ/EC (GAO, 2006B)



Fuente: GAO analysis of HUD and USDA data.

- En particular la falta de información suficiente sobre los receptores de los incentivos fiscales para el desarrollo de proyectos empresariales, que suponen la mayor parte de los beneficios (y de hecho, prácticamente los únicos, excepto en el Round I).
- Tampoco hay información fiable sobre los fondos adicionales movilizados en cada sitio por el programa (se cuenta con estimaciones, con criterios variables, para cada sitio).
- El análisis econométrico realizado sobre las ocho EZ de la primera convocatoria no ha permitido verificar estadísticamente de manera rotunda que los cambios positivos experimentados en pobreza, empleo y crecimiento económico puedan atribuirse al propio programa (GAO, 2006, recogido en GAO, 2010: 11 y 21-22). El resultado es que parece que en muchos casos las condiciones económicas han mejorado en las EZ/EC/RC, pero la falta de información sobre el uso de los incentivos fiscales dificulta la evaluación. (GAO, 2010: 44).

Estas dificultades de información pueden ser consecuencia de una cierta falta de liderazgo político dentro de la administración federal sobre el programa. GAO constata que el seguimiento de los programas es variable, y critica en

particular el escaso seguimiento realizado por HHS respecto de los fondos SSBG concedidos a los ocho barrios EZ urbanos de la primera convocatoria (GAO, 2010:11) y considera que podría haberse resuelto designando una agencia responsable del seguimiento general.

Las actividades ejecutadas muestran la dificultad de llevar a la práctica los principios de participación y cooperación que se impulsaban sobre todo en la primera convocatoria. Esas zonas EZ/EC parecen haber centrado los recursos en políticas sociales y de empleo, así como de apoyo a empresas, frente a iniciativas más innovadoras de cooperación (en las que los destinatarios participan activamente desde las fases iniciales). Las actividades más frecuentemente ejecutadas fueron formación laboral (*workforce development*), asistencia social (*human services*), educación, y apoyo a empresas. Ver figura adjunta sobre la distribución de actuaciones (GAO, 2006b: 11 y 14).

La escasa cualificación de muchas de las asociaciones que finalmente reciben los recursos y realizan materialmente las actividades del programa, así como la falta de referencias para los empleados en la gestión del proyecto en cada zona respecto a la puesta en marcha de un nuevo programa también dificulta posteriormente la evaluación (GAO, 2006: 19).



Las estructuras de gobernanza han sido variadas. En general hay una entidad de gestión (un servicio del gobierno local o bien una organización sin ánimo de lucro). También hay un consejo de administración (*board*) y, a veces *subboards* para cada subzona y grupos asesores comunitarios (GAO, 2006: 19 y 20). La Figura 6 (pág. 115) muestra las diferentes estructuras en las EZs urbanas de la primera convocatoria.

Las entrevistas de GAO con agentes de los proyectos EZ del Round I confirman los resultados poco concluyentes del análisis econométrico: creen que tanto el proyecto EZ como factores externos habían tenido influencia en el nivel de pobreza en el barrio. (GAO, 2006: 36). Lo mismo parece ocurrir con el desempleo (GAO, 2006: 37). En cuanto al crecimiento económico, el modelo econométrico no encuentra evidencia estadística, y se piensa que la falta de información sobre la utilización de los beneficios fiscales impide obtener conclusiones (GAO, 2006: 41, 46).

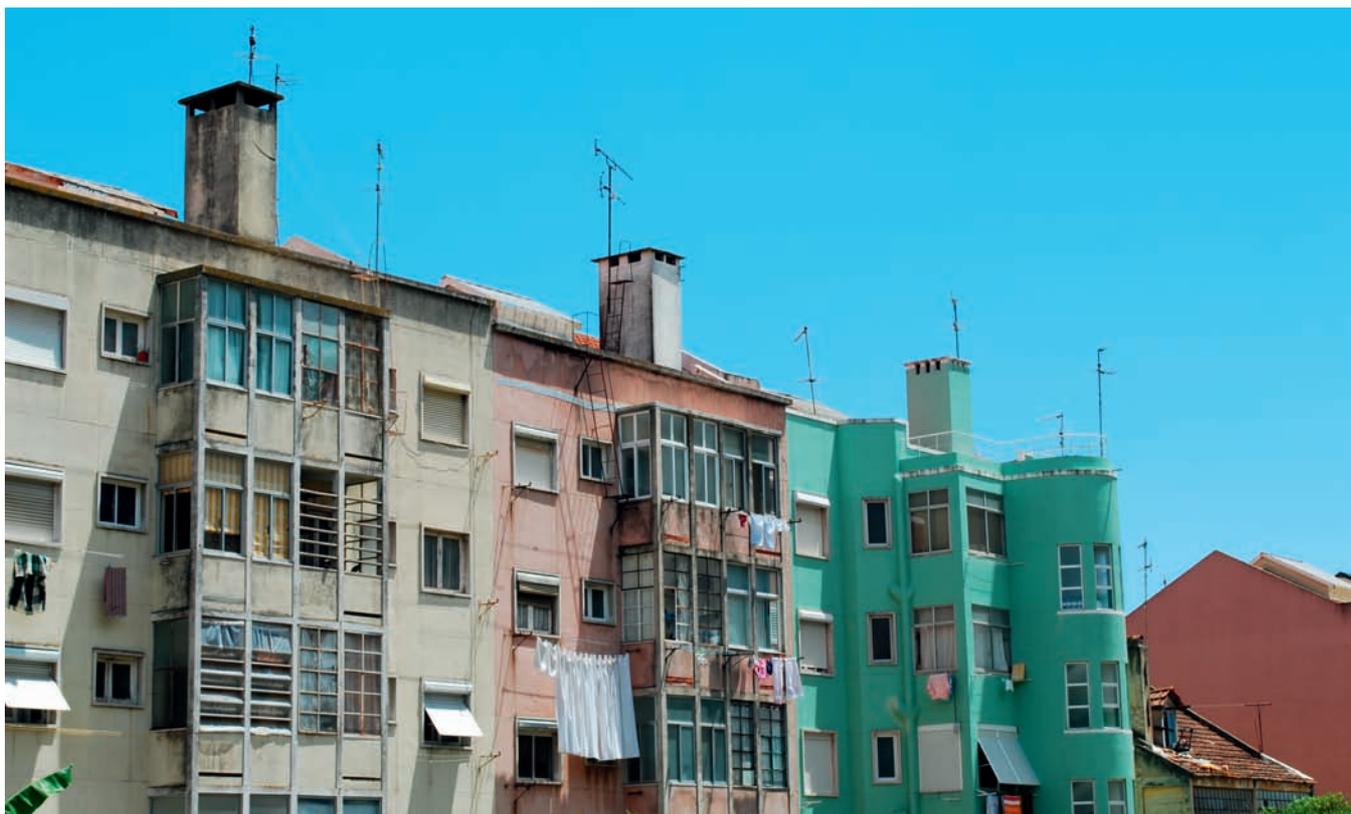
Hay que destacar que las características peculiares del tejido empresarial existente o susceptible de acudir a es-

tos espacios urbanos condiciona la eficacia de algunos de los incentivos fiscales. Por ejemplo, en las ocho EZ de la primera convocatoria, de los tres incentivos fiscales inicialmente disponibles, el más utilizado por las empresas ha sido el ligado al empleo de residentes de la EZ. Hay que tener en cuenta que se trata de deducciones fiscales, y por tanto sólo empresas con obligación de tributar por encima de cierto nivel pueden beneficiarse. (GAO, 2006: 27 y 28).

4.2.2 La *politique de la ville* francesa

La puesta en marcha de la ANRU con la Ley Borloo (2003) y de la ACSÉ con la Ley sobre igualdad de oportunidades (2006) ha supuesto, de hecho, la revisión de una política de fuerte integración entre las actuaciones urbanas y sociales (definida por el término “*rénouvellement*” de la *Loi relative au à la Solidarité et au Renouvellement Urbains*, de 2000).

La estrategia de la Ley Borloo no supone renunciar a la integración de las políticas urbanas, sociales y económicas dentro del proyecto de regeneración urbana integral, sino a la búsqueda de un sistema de gestión que se consi-



dera más eficiente después de constatar las dificultades de ejecución de los *Grands Projets de Ville* y de las *Opérations de Renouvellement Urbain* (GPV/ORU) anteriores.

La creación de la ANRU incluye la puesta en marcha de un comité de evaluación y seguimiento (CES). La evaluación se realiza (ANRU, 2010) en torno a las cinco cuestiones que se consideran básicas de la política de regeneración urbana, y que en cuanto a contenido suponen una continuidad con respecto al planteamiento de actuación de los GPV/ORU en los barrios:

- la mezcla social en los barrios, basada en la creación de una oferta de vivienda para distintos niveles socioeconómicos;
- la mezcla de usos en los barrios, fundamentada en la oferta de equipamientos, comercio y espacio para actividades productivas;
- el desarrollo sostenible, centrado en las cuestiones de edificación sostenible y de transporte;
- la mejora de la oferta educativa para los niños y jóvenes residentes;

- la integración o articulación de las políticas sociales y urbanas.

En términos operativos, la nueva estructura con dos agencias (ANRU y ACSÉ) parece haber supuesto una creciente divergencia entre urbanismo y políticas sociales. La organización, programas, técnicos, etc. de cada una de las dos agencias son diferentes, y de hecho parece estarse produciendo una creciente divergencia en sus estrategias. En estas condiciones, la única posibilidad de integración reside en el ámbito municipal, ya que es cada ayuntamiento quien establece un convenio con cada una de las agencias. En teoría, cada convenio debería incluir no sólo las actuaciones que va a subvencionar la agencia estatal respectiva, sino también un “proyecto integrado”; en la práctica, sin embargo, ese proyecto integrado o no se refleja en detalle, o bien no parece resultar relevante en la ejecución (ANRU, 2010).

En el caso de la ANRU, su actividad se ha centrado en las operaciones de demolición y reconstrucción de viviendas

(ANRU, 2010:80). La principal novedad en este ámbito introducida por la Ley Borloo ha sido una serie de incentivos económicos para la vivienda en propiedad en los barrios desfavorecidos; estos incentivos han atraído a los promotores privados para ejecutar vivienda tanto en dichos barrios como en sus proximidades (hasta 500 m del límite). Sin embargo, esta política ha generado a su vez los problemas habituales de riesgo y precariedad para las familias con rentas bajas (pérdida de vivienda en caso de reducción de los ingresos por desempleo, crisis familiar, enfermedad, etc). La demolición va acompañada en ocasiones del realojo de algunos residentes en otros barrios, en un intento de favorecer la mezcla social y, en definitiva, de atenuar las diferencias entre los barrios desfavorecidos y el resto de la ciudad. En cambio, las intervenciones en otros campos, como los equipamientos y espacios para comercio y actividades productivas parecen escasas, y con un impacto débil (ANRU, 2010:83).

La eficacia de la actuación de la ANRU parece tropezar con las clásicas dificultades ligadas a las intervenciones “desde arriba”:

- impacto débil en el ámbito económico y social; esto se vincula a la escasa implicación de los residentes tanto en la elaboración de los proyectos como en su ejecución; a la excesiva especialización urbanística de los profesionales (los equipos técnicos son, de hecho, municipales, pero la diferenciación entre ANRU y ACSÉ ha llevado a una separación fuerte también en el ámbito municipal entre las dos políticas, urbana y social) y a un entorno que no facilita la innovación en cuanto a los programas sociales o de dinamización económica a poner en marcha una vez se cuenta con la construcción de los nuevos equipamientos (ANRU, 2010: 86, 99 y 123);
- proyectos escasamente madurados, y con plazos de ejecución cortos (5 años) respecto de las ambiciones planteadas, y además elaborados con una premura (ya que las ayudas estatales se adjudican a medida que se presentan los proyectos) incompatible con la integración de las opiniones y necesidades de los residentes (ANRU, 2010: 118);
- incapacidad para incorporar de manera eficaz tres cuestiones clave: la educación, la edificación sostenible y el transporte. En los tres casos se constata que el esquema de gestión establecido no está resultando eficiente. Sin embargo, las tres cuestiones resultan de suma im-

portancia: la educación, porque la falta de una oferta educativa de calidad en los barrios desfavorecidos reproduce la exclusión y además, resulta una barrera fuertemente disuasoria para atraer nuevos residentes con una mayor nivel socioeconómico (el colegio resulta un elemento esencial para muchas familias en la selección del lugar de residencia); la edificación sostenible, por su impacto en la calidad de la vivienda, y el transporte, por su capacidad para integrar el barrio en el conjunto urbano y metropolitano. Las dificultades son diversas, pero coinciden en un aspecto: se trata de políticas de dimensión metropolitana, y precisan de una estrategia de actuación para el conjunto de la ciudad o área metropolitana que tenga en cuenta los barrios desfavorecidos y se plantee decididamente su reincorporación a la ciudad;

- creciente divergencia entre las medidas urbanas y sociales, salvo en los casos en que desde el ámbito municipal se hace un esfuerzo particular por integrarlas: el hecho es que se está ante una yuxtaposición de políticas que actúan sobre el mismo territorio, pero que están reafirmando otra vez lenguajes, ritmos y pautas propias (ANRU, 2010: 104; 139; 141).





El modelo puesto en marcha a partir de la Ley Borloo en teoría convierte al Ayuntamiento en el líder (“*porteur du projet*”) de la regeneración urbana: el Ayuntamiento firma un convenio con ANRU (y el prefecto del departamento) y otro con la ACSÉ, y son los servicios municipales los que realizan las actividades técnicas correspondientes, con asistencia financiera de estas agencias. Esta estructura pretendía recuperar el protagonismo municipal, frente a las políticas de los GPV/ORU, seguramente más centradas en la innovación y en la integración y que podían en cierta manera suponer una actuación de la Administración del Estado en sustitución (aunque con el consentimiento) de los Ayuntamientos. El nuevo modelo no parece estar exento de problemas, sin embargo:

- La rigidez y burocracia de estas agencias estatales, que ha llevado a los municipios a pedir (y obtener) algunas simplificaciones en los procesos de autorización y revisión de las subvenciones. Esta rigidez se traslada, lógicamente al propio proyecto: resulta difícil revisar los contenidos, e imposible obtener financiación adicional una vez cerrado el Convenio; las adaptaciones del proyecto a un entorno en cambio casi constante resultan complicadas, y siempre a costa de recursos municipales adicionales.

- La falta de perspectiva supramunicipal. Precisamente la Ley Borloo suprimió aquí el planteamiento “intercomunal” de la política de “*renouvellement*”. El pequeño tamaño de los municipios franceses dificulta el poder plantear operaciones de realojo buscando esa mezcla social dentro del propio municipio; las posibilidades de resolver esta cuestión en el ámbito metropolitano son reducidas, al no estar directamente implicados en el proyecto estas autoridades intercomunales.
- La rigidez (y cierta arbitrariedad inicial) en la definición de las zonas de actuación y su excesivo número. Las zonas de actuación están definidas por ley y suponen un número relativamente elevado (556 barrios prioritarios definidos en la Ley Borloo, de los que 215 son objeto desde 2009 de un seguimiento especial dentro de la iniciativa presidencial “*dynamique espoir banlieue*”, 100 ZFU, 2493 barrios CUCS). Se señalan aquí dos cuestiones (Hamel, 2009:42): en primer lugar, la conveniencia de que la delimitación precisa del barrio objeto de intervención se hiciera de manera más flexible, dentro del convenio; en segundo lugar, que la actuación del Estado se reduzca a aquellos casos en los que el municipio no cuenta con los recursos suficientes para actuar. Existe una cierta evidencia en cuanto a la persistencia en el tiempo de la mayor parte de los “barrios sensibles”, que contradice la justificación de una acción “de urgencia” por parte del Estado.

4.2.3 La regeneración integrada en Reino Unido

En 2007 el gobierno lanza un proceso de revisión de su política territorial, incluida la regeneración urbana, publicando el *Review of sub-national economic development and regeneration*. El documento constituye una excelente clarificación de los objetivos de esta política desde la perspectiva del gobierno, y de los logros alcanzados.

La estrategia del gobierno en este ámbito ha consistido, de acuerdo con el documento citado, en cuatro líneas de acción que se analizan a continuación:

1. Proporcionar más recursos a los gobiernos locales para la actuación en los barrios desfavorecidos.
2. Crear un nuevo marco de cooperación interadministrativa, con la consolidación de unos entes regionales (en el ámbito de Inglaterra), y el estímulo a la cooperación supramunicipal (“subregional” en la terminología del documento).

3. Concentrar los recursos en los barrios con más necesidades.
4. Crear un marco de evaluación de resultados, estimulando la consecución de objetivos y focalizando la acción en el desarrollo económico y la renovación física de los barrios (CLG 2007, p.8).

El incremento de los recursos a los gobiernos locales no ha consistido únicamente en recursos financieros. En efecto, algunas de las actuaciones han pretendido reforzar la capacidad de liderazgo local en el proceso de regeneración y fortalecer el tejido social del barrio para facilitar la participación. Así, se ha creado por ejemplo la nueva figura del “gestor de barrio” (*neighborhood manager*), allí donde no hay una realidad asociativa local, y se ha reforzado el papel de las URC (actualmente denominados EDC para incorporar con más fuerza la dimensión económica o, cuando actúan en el conjunto de la ciudad, *City Development Companies*, CDC) como el ente específico que gestiona el conjunto del proyecto integrado en cada barrio: el EDC respeta el principio de liderazgo municipal, pero en él participa la

administración central (a través del HCA y las RDA) y distintos organismos públicos y privados, así como asociaciones de residentes. Desde este concepto se está consiguiendo dar más protagonismo al ámbito local pero a través de un organismo específicamente dedicado a la regeneración urbana, en el que participan distintos agentes, y claramente separado de los servicios técnicos municipales tradicionales. Este proceso va acompañado de un amplio apoyo técnico y directrices desde la administración central para establecer las estrategias, así como de criterios de selección transparentes que inciden en la calidad técnica de los proyectos presentados.

Los recursos financieros se han canalizado a través de programas diferentes, de acuerdo con el tipo de actuaciones a financiar. Esto ha generado una cierta preocupación por la complejidad de la gestión y la rigidez administrativa, y ha llevado a considerar la oportunidad de concentrar las distintas vías de financiación en una subvención única (*block grant*) que dejara mayor libertad a los municipios para distribuir los fondos destinados a regeneración entre las diversas actuaciones.



El principal instrumento de financiación parece haber sido el *Neighborhood Renewal Fund* (NRF), establecido en 2004, con una dotación anual de 525 millones de libras por año para las autoridades locales de las 86 áreas más desfavorecidas. Los objetivos de estos fondos se acuerdan con la autoridad local, y se identifican en el LAA o en la *Sustainable Community Strategy*, con seis áreas “obligatorias”: seguridad ciudadana, educación, empleo, salud, vivienda y calidad de vida. El objetivo del NRF es favorecer la intervención coordinada, en apoyo de las políticas generales (*mainstream*). Además está la cooperación NDC (cada una de las 39 áreas recibe de media 52 millones de libras en 10 años), y el *Safer and Stronger Communities Fund*. Hay también iniciativas sectoriales en vivienda (*Housing Market Renewal Pathfinders*), empleo (*City Strategy*) y apoyo a empresas locales (*Local Enterprise Growth Initiative*, LEGI).

Junto a las subvenciones, se ha buscado otra forma de incentivar económicamente a los municipios desde la administración central, para que estas trabajen en el desarrollo económico y la regeneración de barrios. El LABGI (*Local Authority Growth Incentive*) fue puesto en marcha en 2005, y es un estímulo financiero (las autoridades locales se quedan una parte de los nuevos ingresos fiscales generados por la actividad económica local). Se trata ahora de simplificar y de ligarlo más claramente al objetivo de crecimiento económico.

Otro mecanismo (inspirado en los *Business Improvement Districts*) es la *Local Enterprise Growth Initiative*, o la *New Deal for Communities*. El gobierno busca que estas fuentes de financiación adicionales sean más eficaces:

- Concentrando los recursos en un número más reducido de zonas de actuación.
- Asegurando que los fondos se utilicen en el barrio, y no en el conjunto del municipio.
- Incorporando recompensas en caso de buenos resultados, y buscando que las políticas sectoriales (*mainstream*) se apliquen en esos barrios con el objetivo de conseguir mejores resultados (CLG 2007:78).

Las necesidades en inversiones de tipo físico en los barrios están llevando a estudiar nuevos instrumentos de financiación de la regeneración (centrados en infraestructuras), que no supongan una subvención a fondo perdido. Se están estudiando tres propuestas: (1) un Fondo Regional de Infraestructuras (RIF); el dinero se devolvería pos-



teriormente, cuando se hayan generado recursos; (2) *Local Asset Backed Vehicles*: combinan los recursos (suelo u otros) del sector público con recursos del sector privado; se trata de “capturar” las plusvalías que genera la regeneración; (3) endeudamiento local, avalado por los futuros ingresos de la administración local (CLG 2007:80).

En cuanto al segundo aspecto, el de creación de un marco sólido de cooperación entre las administraciones para la regeneración urbana, la estrategia de la administración central ha consistido en favorecer progresivamente el protagonismo municipal, pero creando una serie de documentos de estrategia territorial y de desarrollo económico de ámbito superior (municipal, metropolitano o incluso regional) que faciliten la coherencia entre las políticas de las diferentes administraciones.

Así, la *Local Government Act* de 2000 ya estableció el protagonismo de las autoridades locales, atribuyéndoles las competencias para llevar a cabo las iniciativas que estimen oportunas a favor del bienestar económico, social o ambiental de una zona. El problema es que esta capacidad teórica ha chocado con la falta de flexibilidad y de competencias para actuar en la práctica debido a la rigidez de los diferentes programas de financiación de la regeneración puestos en marcha desde la administración central (CLF 2007: 73).



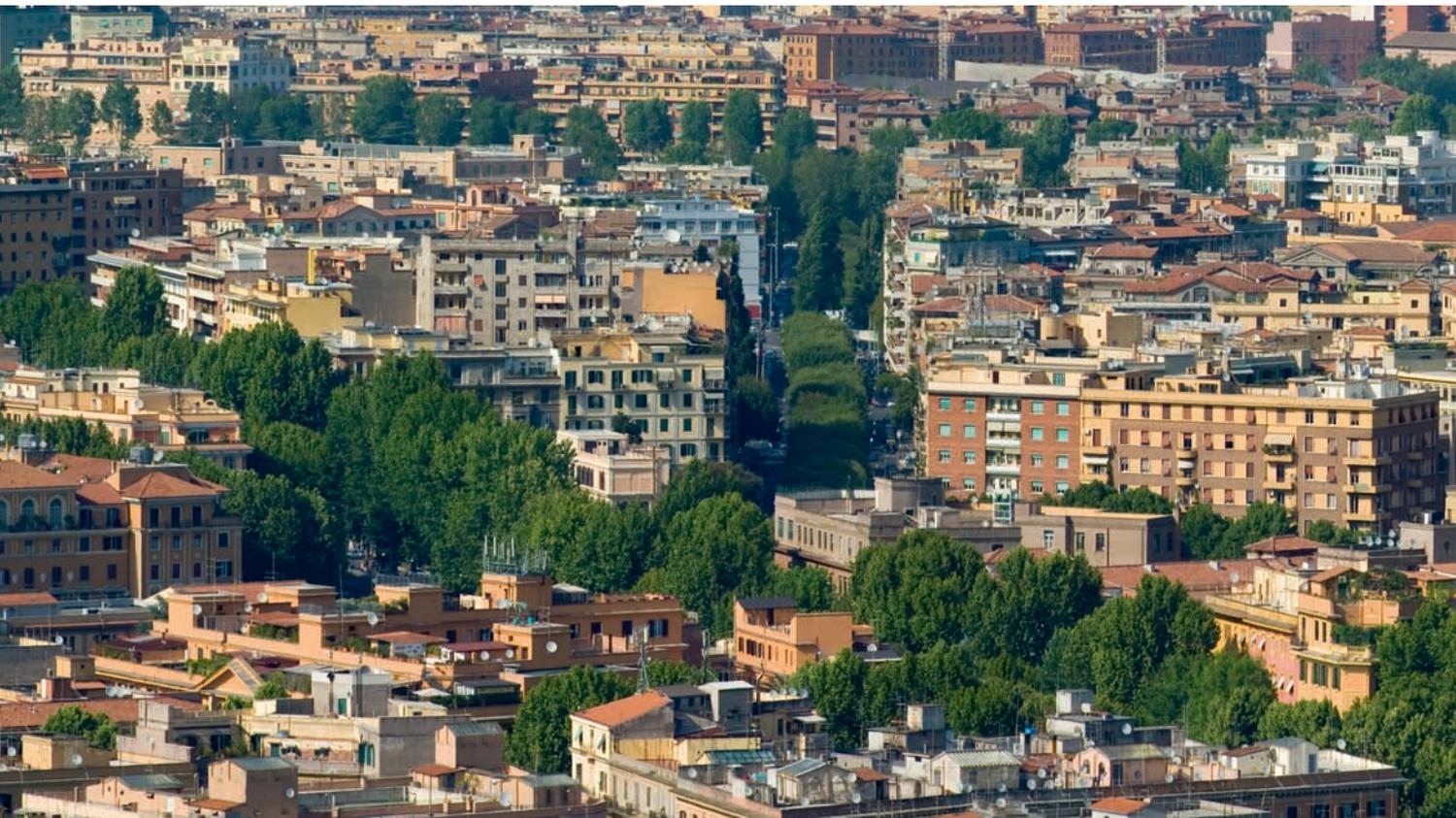
Una rigidez seguramente necesaria en un primer momento para asegurar que las estrategias a poner en marcha eran coherentes con los principios de la política de regeneración del gobierno, y que después se han ido flexibilizando, una vez que las autoridades locales han demostrado su capacidad y eficiencia en la puesta en marcha de los nuevos conceptos sobre regeneración. Para ello, se ha actuado en barrios relativamente pequeños y se ha apoyado desde el gobierno con especial atención la participación a través de iniciativas como los *Neighborhood Management Pathfinders* y los *New Deal for Communities Partnerships*, formalizados posteriormente de manera más general en los *Local Area Agreements* (LAA). Se pretende que los LAA se conviertan en el documento central de concertación entre todos los agentes, centrado además en los resultados a conseguir (CLG 2007:78).

Junto a la participación, la estrategia del gobierno ha consistido (CLG 2007:29) en estimular y apoyar la cooperación entre las agencias del Estado, las administraciones

locales, el tercer sector y las empresas. La idea del gobierno es que las autoridades locales cooperen con otros agentes públicos y privados a través de los denominados LSP y en el marco del LAA, que a su vez se enmarca en una estrategia regional y en un LSCS (*Local Sustainable Community Strategy*) (CLG, 2007: 74 y 75).

Algunas sugerencias de reforma para el futuro (CLG 2007: 72) se refieren a (1) potenciar a las autoridades locales, para que sean ellas quienes promuevan la regeneración urbana (*economic development and neighborhood renewal*) y focalizar la acción de los departamentos del gobierno central con competencias y objetivos más claros para que puedan ejercer mejor su papel de apoyo al desarrollo económico y a la regeneración de los barrios.

El tercero de los aspectos mencionados se refiere a la concentración de los recursos en aquellos barrios más necesitados. Se considera que el problema de barrios desfavorecidos (CLG 2007: 17) puede caracterizarse por tres factores: una base económica débil; un entorno y vivienda



de poca calidad; unos servicios públicos poco eficientes y que no resultan adecuados con respecto a las necesidades de los barrios desfavorecidos; los tres factores se refuerzan y tienen un efecto multiplicador sobre la exclusión. Estas consideraciones llevan a un esfuerzo de identificación y de selección sobre los casos donde se debe actuar. La complejidad del proceso de exclusión exige por otra parte contar con una estrategia coherente y con perspectivas de éxito: de ahí que se haya optado sistemáticamente por utilizar sistemas de adjudicación competitiva de los recursos, seleccionando aquellos proyectos con una estrategia de mayor calidad.

La focalización de los recursos en un número reducido de barrios y la mayor experiencia de los agentes locales en la planificación de los proyectos, permite progresivamente reducir el número de estrategias, organismos y líneas de financiación, lo que a su vez ofrece una buena oportunidad para simplificar el sistema de toma de decisiones, hacer que resulte más sencillo ejecutar una actuación, y

facilitar la implicación del sector privado (CLG 2007:54). Por ejemplo, en el ámbito del sistema de estímulos a la actividad económica se está considerando la posibilidad de reemplazar el sistema actual, con incentivos claramente delimitados, por otro en el que desde la administración central se ofrecería un listado de incentivos posibles, y se dejaría a criterio de las autoridades locales (eventualmente junto con otros agentes) el seleccionar cuáles de entre ellas ofrecer para la regeneración de un barrio concreto. La publicidad y solicitud de los incentivos disponibles se realizaría a nivel estatal, para facilitar el acceso a la información de todo tipo de inversores potenciales. La idea subyacente es que ciertas medidas ofrecen oportunidades de escala, y deben gestionarse a nivel nacional o regional, mientras que otras (como ayudas para el comienzo de la actividad empresarial por parte de personas excluidas económicamente) se gestionan mejor desde el ámbito local. La coordinación, en cualquier caso, es imprescindible (CLG 2007:76).

La sustitución de las múltiples vías de financiación de actuaciones existentes en la actualidad por una subvención única para cada barrio desfavorecido se vincula al fortalecimiento conseguido en estos años en la planificación estratégica de la regeneración urbana integrada. El sistema de *block grant* simplifica considerablemente la gestión, pero exige que previamente se haya fortalecido suficientemente el marco institucional de actuación sobre el terreno, para que este tipo de subvenciones no acaben utilizándose para financiar servicios municipales ordinarios dirigidos al barrio en lugar de actuaciones singulares adicionales.

Finalmente, es preciso compatibilizar una actuación focalizada en determinadas partes de la ciudad con una perspectiva más amplia, y tener en cuenta las relaciones entre los barrios y el conjunto del sistema económico, social y territorial a escala más amplia: el análisis de estas relaciones puede ayudar a combatir por ejemplo los factores que impiden a los residentes aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado laboral más allá del barrio o las oportunidades que pueden tener las empresas del barrio para expandir su actividad a otras zonas.

El cuarto y último aspecto se refiere al marco de seguimiento y evaluación de resultados. Aunque persisten grandes disparidades entre los barrios desfavorecidos y el resto del país, el documento concluye que los resultados son estimulantes, pues se ha reducido la diferencia en algunos indicadores clave, dentro de las ciudades donde se ha intervenido (CLG 2007: p.11). La valoración es positiva (CLG 2007:43 y 44): los indicadores socio-económicos en áreas desfavorecidas han progresado, y ha disminuido la diferencia entre las autoridades locales que reciben fondos de regeneración urbana (NRF) y los valores medios nacionales. Sin embargo, los resultados de los barrios son variables. Los datos sugieren que sin los fondos NRF la actuación en esos barrios hubiera sido menos concertada y sistemática; en algunos casos, los fondos NRF han servido para identificar cómo conseguir un mejor nivel de servicio de las agencias competentes, o cómo reconfigurar el servicio para mejorarlo. Es decir, además de aumentar el nivel de los servicios prestados, se ha modificado la manera en que esos servicios se planifican y realizan.

El interés del gobierno por los resultados conseguidos no se limita a la política de regeneración urbana, sino que

hay que enmarcarla en un esfuerzo general en toda la administración central para la evaluación de las políticas públicas. Para ello, el gobierno británico ha consolidado un sistema de seguimiento por objetivos de sus políticas públicas (PSA). En este marco, los seis indicadores para la política de *neighborhood renewal* se refieren a seguridad ciudadana, educación, empleo, salud, vivienda y calidad de vida. Se vuelve a constatar (CLG 2007: 51) que los problemas económicos y de empleo de estos barrios sólo pueden atenderse con éxito si las actuaciones se integran con estrategias y medidas a escala espacial más amplia; hay un riesgo en concentrar las actuaciones en cuestiones como seguridad ciudadana y entorno físico, buscando resultados “rápidos”. En este sentido, además hay que intentar que otras políticas con impacto en la regeneración evolucionen desde unos objetivos de puro *output* a otros más claramente asociados a los resultados de la regeneración (es decir, que se ofrezcan subsidios, pero no se resuelvan los fallos del mercado para conseguir prosperidad –o simplemente viabilidad económica– a largo plazo). Un ejemplo es la política de vivienda (CLG 2007:52).

Se considera que el siguiente paso en este esfuerzo de seguimiento consistiría en introducir algún indicador propio de las áreas desfavorecidas dentro de los sistemas de evaluación de políticas públicas sectoriales que pueden tener un impacto potencial en estos barrios. Ello facilitaría el conseguir una mayor atención desde los gestores de esas políticas sectoriales de carácter general (*mainstream*) por sus efectos sobre la exclusión (CLG 2007: 103).

En definitiva, puede concluirse que la política de regeneración urbana impulsada por el gobierno británico ha contribuido a reforzar progresivamente el liderazgo local en estas políticas. Para ello, se han establecido diferentes programas, relativamente rígidos en cuanto a las actuaciones a financiar y su gestión, y con un fuerte apoyo y dirección técnica desde el gobierno central, que han servido para reforzar las capacidades técnicas y de gestión de los ayuntamientos, y a crear entes locales que progresivamente han podido hacerse cargo de la gestión del proyecto de regeneración urbana. Este proceso de capacitación y refuerzo permite ahora plantearse la puesta en marcha de sistemas de financiación menos dirigistas. Por otra parte, el sistema ha reforzado la cooperación entre los agentes públicos, y la participación de agentes privados y de los

afectados, creando cuando ha sido necesario mecanismos específicos de financiación de estos procesos (como por ejemplo la figura del “gestor de barrio”) y creación de organismos de gestión abiertos a todos los agentes (como los URC, EDC y CDC). Junto con la estrategia de refuerzo del liderazgo local, el gobierno, dentro de su preocupación por el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, intenta en el futuro conseguir que las políticas sectoriales de carácter general (*mainstream*) incluyan indicadores sobre su impacto en áreas desfavorecidas para conseguir una mayor atención por parte de los gestores de estas políticas sobre su contribución a la regeneración urbana.

4.3 Conclusiones del análisis de programas nacionales

La política de regeneración en barrios presenta fuertes singularidades en cada país. No es de extrañar, pues ha quedado patente a lo largo de esta revisión cómo su configuración depende de numerosos factores específicos:

- las distribuciones competenciales;
- las tradiciones profesionales en cada sector (urbano, social, económico) y las relaciones entre ellas;
- las prioridades que cada gobierno plantea sobre la actuación en los barrios desfavorecidos, ligadas a un diagnóstico del problema que incuestionablemente tiene un fuerte componente ideológico;
- la distinta tradición y prioridad en cuanto a la participación de los afectados.

Sin embargo, esta variedad de situaciones no impide el que puedan identificarse algunas constantes comunes a los tres casos de estudio y que posiblemente también resulten críticas a la hora de abordar el diseño de la contribución que desde la administración general española puede hacerse:

- la fragilidad de estos procesos, y su casi permanente revisión. No se trata sólo de la revisión ligada a cuestiones ideológicas, mencionada anteriormente, sino de una revisión ligada probablemente a la dificultad que tienen estas políticas para alcanzar sus objetivos, a la casi permanente discusión entre profesionales, a la propia evolución de las situaciones de exclusión en el tiempo. Desde

esta perspectiva, en todos los países se establecen mecanismos de relativa fortaleza para revisar y adaptar la RUI a esa evolución, y se cuenta con instrumentos de debate potentes animados desde la administración. Es decir, la fragilidad del proceso se protege creando en torno a él una fuerte reflexión para “hacerlo mejor”, pero donde nunca se cuestiona la necesidad y utilidad del proceso de regeneración urbana integrada (RUI).

- En parte ligado a esta situación de fragilidad, se están impulsando estructuras técnicas y de decisión política de cierta fortaleza, con presencia de un número significativo de agentes, bien desde una perspectiva autónoma y localista (UK y USA), bien desde una perspectiva centralista (FR) que, sin embargo, también acaba haciendo de la administración local el líder del proyecto. Estructuras que, en cualquier caso, se intentan reforzar progresivamente, y adaptar desde una estrategia de “ensayo y error”.
- La RUI es un proceso de muy largo plazo. Esta realidad colisiona no solo con los plazos políticos tradicionales, sino también con los plazos profesionales de participación de muchos técnicos. Incluso las propias condiciones de contorno económicas y sociales en la ciudad y en el país cambian. Esta situación se ha ido aceptando, de manera que los plazos de los proyectos de intervención van aumentando, a la vez que se establecen mecanismos de revisión y de continuación. En paralelo, esa perspectiva de largo plazo hace más relevante el crear sistemas de seguimiento y evaluación más exigentes.
- La gestión del proyecto debe huir de una estrategia de absorción rápida de los recursos disponibles. Las inversiones y los programas tienen sentido cuando se dan las condiciones adecuadas; frente a la lógica de “ejecutar” y de “cumplir los compromisos”, habitual en la cooperación administrativa, debe imponerse una lógica de gestión de proximidad, que deja madurar los proyectos y que crea las condiciones adecuadas de cooperación entre participantes que los hacen útiles.
- En definitiva, se impone una dinámica de proximidad, una gestión desde mecanismos de cooperación y participación, y una ejecución desde una perspectiva de flexibilidad y de largo plazo.



La regeneración
urbana en España:
descripción
y diagnóstico



5.1 Marco de análisis

Para la redacción de este apartado se ha empleado las respuestas del Ministerio de Fomento al “cuestionario sobre políticas nacionales de rehabilitación urbana integrada (*integrated urban regeneration*)”. También se ha realizado una revisión de las políticas de inclusión social, centrada en el vigente Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010 (PNAIN) y de las políticas financiadas por el Fondo Social Europeo y por los Fondos Estructurales de Desarrollo Regional. En este último caso, destaca la llamada Iniciativa Urbana, dotada con 344 millones de euros para el período 2007-2013 (de hecho, los proyectos se aprueban en junio de 2008) y que financia programas de intervención en un total de 46 ciudades. Finalmente, se ha revisado la información disponible sobre las áreas de rehabilitación integral en el vigente Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Del examen de estas fuentes, resulta evidente tanto la escasez de recursos para la intervención como la ausencia de mecanismos eficaces de integración entre las políticas sectoriales en marcha. Todo ello acompañado, paradójicamente, de continuas referencias en los documentos sobre la conveniencia de una actuación holística frente a las situaciones de exclusión en zonas urbanas.

Tampoco en el ámbito autonómico, donde residen en buena parte las competencias de intervención en la ciudad, se detecta, en general, un planteamiento integrado. La más notable excepción la constituye la llamada Ley de Barrios de Cataluña, que ha inspirado a su vez la aprobación de una ley similar en Baleares, o alguna actuación concreta, como la que desarrolla desde hace años la Junta de Andalucía en el Polígono Sur de Sevilla.

5.2 La política de inclusión social: el PNAIN

En la Unión Europea, las políticas de protección e inclusión social de los Estados Miembros y de la Comisión Europea utilizan el llamado Método Abierto de Coordinación (MAC)¹. Para ello han establecido el Comité de Protección Social. Los Estados Miembros elaboran con la Comisión Europea estrategias trienales de inclusión social, en paralelo con las Directrices integradas para el desarrollo económico y el empleo. Siguiendo esos objetivos europeos, los Estados Miembros elaboran sus planes o estrategias nacionales. En el caso de España, para el período 2008-2010 se cuenta con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social

(PNAIN 2008-2010), elaborado con la participación de la Administración General del Estado (a través de los Ministerios implicados), la Administración Autonómica, la Administración Local (a través de la Federación Estatal de Municipios y Provincias, FEMP), las ONG, los interlocutores sociales, el Consejo Económico y Social (CES) y otros expertos en política e intervención social.

Los cinco objetivos prioritarios del PNAIN son los mismos ya planteados en el período anterior, 2006-2008: fomentar el acceso al empleo; garantizar recursos económicos mínimos; alcanzar una educación de calidad con equidad; apoyar la integración de los inmigrantes, y garantizar la equidad en la atención a las personas en situación de dependencia.

Las actuaciones del PNAIN se estructuran con una lógica sectorial, complementada con una perspectiva de los colectivos destinatarios de las políticas (distintos colectivos de personas en situación de mayor vulnerabilidad). No se tiene, por consiguiente, una perspectiva territorial; las actuaciones más claramente “centradas en el territorio” dentro del PNAIN son la política sectorial de vivienda y el llamado plan PROA² del Ministerio de Educación.

La legislación sobre prestaciones sociales es de carácter autonómico. La Ley de Bases de las Corporaciones Locales incluye, no obstante, la competencia municipal para los servicios denominados primarios.

Puede considerarse que, indirectamente, la llamada Red Básica de Servicios Sociales puede tener un componente territorial. La cooperación de la AGE con las administraciones autonómicas y locales competentes en la prestación de estos servicios se ha articulado tradicionalmente a través del denominado Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales. El Plan Concertado se creó en 1988: la Administración Central

1.

El MAC supone que se establecen objetivos e indicadores comunes para todas las políticas de los estados miembros. Estos objetivos están aprobados por el Consejo de la UE en 2006, a partir de la Comunicación de la Comisión Europea COM(2005)706: “Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea”.

2.

Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo, aplicados a aquellos centros escolares con un mayor índice de abandono escolar prematuro.

se compromete a destinar una consignación específica para el desarrollo del Plan Concertado, en los Presupuestos Generales del Estado; el Consejo de Ministros aprueba los criterios de distribución, de previo acuerdo con las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales; las Comunidades Autónomas se comprometen a aportar, para la financiación de los Proyectos, una cifra igual o superior a la que aporte el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En el caso de las Corporaciones Locales, titulares de los Proyectos, su aportación estará determinada por la propia Comunidad Autónoma, atendiendo a las especiales circunstancias que, en cada caso, puedan concurrir. El Plan Concertado incluye también la cooperación técnica a través de diferentes grupos de trabajo.

Esta cooperación se articula mediante convenios entre el Ministerio con competencias en política social y cada Comunidad Autónoma. La cuantía total a aportar por la AGE prevista por los presupuestos de 2010 es de 97,389 millones de euros.

5.3 Las políticas del Fondo Social Europeo

Los recursos para España del Fondo Social Europeo de la U.E. se gestionan a través de la Unidad Administradora del FSE del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Como ocurre con el Fondo de Cohesión y el FEDER, el FSE tiene como documento marco el denominado Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), vigente para el período 2007-2013. Este documento define objetivos, prioridades y distribución financiera para todos estos recursos, y se concreta posteriormente en los denominados programas operativos.

La distribución de recursos dentro del país se realiza en función de la clasificación que se hace de las Comunidades Autónomas por su PIB per capita regional en comparación con la media comunitaria, y por su población. Se distingue así entre regiones de objetivo de convergencia, regiones de objetivo competitividad regional y empleo y regiones objetivo cooperación territorial (estas últimas solo a efectos de los recursos FEDER); las tasas de cofinanciación máxima con fondos comunitarios es diferente en cada caso. Los fondos totales previstos para el FSE en España en el período 2007-2013 son 8.057 millones de euros.

La programación del FSE para España en 2007-2013 no establece objetivos ligados específicamente a áreas geográficas con características particulares, como podrían ser las áreas urbanas desfavorecidas. Los objetivos se plantean

para el conjunto del país, y se refieren al aumento de la tasa de empleo (general, femenino y juvenil), reducir la tasa de abandono escolar, reducir la temporalidad y siniestralidad laboral y aumentar la tasa de creación de empresas.

Las acciones del FSE se orientan a los recursos humanos, y se articulan en torno a cinco ejes. El llamado eje 2 incluye específicamente la inclusión social: *“fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”*. En este eje se concentran más de la mitad (el 56%) de los recursos del FSE.

La programación del FSE se articula a través de los denominados programas operativos. Algunos de los programas operativos del FSE tienen un carácter plurirregional, de carácter temático u horizontal, mientras que otros, de carácter regional, afectan a una única Comunidad Autónoma. Cada uno de ellos cuenta con sus propios objetivos y con los denominados ejes prioritarios, o áreas temáticas en las que se van a centrar las ayudas del FSE en el período programado. Para el período 2007-2013 hay 3 programas operativos plurirregionales, uno de ellos dedicado a la lucha contra la discriminación, y 19 programas operativos de carácter regional. Unos y otros son objeto de informes anuales, que son presentados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración a la Comisión de Seguimiento del FSE (en el que participa la Comisión Europea) para su aprobación.

El programa plurirregional de lucha contra la discriminación se ejecuta a través de los denominados “organismos intermedios”: principalmente la propia AGE a través de sus centros directivos competentes o bien instituciones de carácter privado (Cruz Roja, Caritas, etc.). Este programa operativo no cuenta con ningún tipo de actuación especializada en un territorio concreto, como las zonas urbanas desfavorecidas.

En los programas operativos regionales se produce una situación similar, con la notable excepción de Cataluña. El programa operativo regional de Cataluña incluye la acción denominada “trabajo en los barrios”, que sí tiene –en la terminología del FSE– una “base territorial”. Con esta acción se financian los aspectos ocupacionales y de desarrollo local, *“apostando por un trato integral que supere las intervenciones sectoriales”*, en los barrios que cuentan con un proyecto de intervención integral tal y como se establece en la Ley de Barrios de Cataluña. Esta acción se estructura en 6 programas y 15 acciones específicas, con una dotación relativamente modesta: por ejemplo, el programa 2 (acciones



de carácter innovador) recibió en 2008 2,363 millones de euros, el programa 3 (fomento de la igualdad de oportunidades hombres/ mujeres), algo menos de medio millón de euros y el programa 4 (cualificación profesional), 3,525 millones de euros.

5.4 El FEDER: del programa URBAN a la iniciativa URBANA

La Comisión Europea lanzó, en 1990 un programa piloto que dio lugar, en 1994, a una iniciativa comunitaria para cofinanciar proyectos de regeneración urbana en algunas ciudades europeas. Las iniciativas comunitarias son financiadas con cargo a la parte del FEDER que gestiona directamente la Comisión, es decir, fuera de la programación acordada con cada Estado Miembro beneficiario.

La actividad de la Comisión Europea se inició con una fase de proyectos piloto, durante el período 1990-1993. A ella siguieron dos iniciativas comunitarias, URBAN (1994-1999) y URBAN II (2000-2006). La iniciativa URBAN I ha tenido a su vez dos Convocatorias (1ª Convocatoria 1994-1999, y 2ª Convocatoria 1997-1999). En total han participado 45 proyectos

españoles, si bien dos ciudades (Valladolid y Madrid) han contado cada una con dos proyectos financiados.

Dentro del programa FEDER del Marco Comunitario de Apoyo 2007-2013, el gobierno español ha incluido una nueva línea de actuación, la denominada “Iniciativa Urbana”, con un planteamiento de continuidad con respecto a la iniciativa URBAN; la diferencia es que la Iniciativa Comunitaria se financiaba con la parte de los fondos estructurales gestionados directamente por la Comisión Europea, mientras que la nueva Iniciativa Urbana se financia con cargo a los recursos de los programas operativos regionales incluidos en el llamado Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013. En este documento se señalaba que cada proyecto podría contar con una subvención del orden de 10 millones de euros.

Los recursos destinados a esta Iniciativa Urbana han sido de 344,661 millones de euros, repartidos previamente entre las Comunidades Autónomas de acuerdo con los criterios generales de atribución de los fondos comunitarios (básicamente población y PIB). Dentro de este reparto previo, se establecía un número orientativo de proyectos

financiables para cada Comunidad Autónoma, que sumaba un total de 44 proyectos para el conjunto del país.

La selección de proyectos se realizó siguiendo un proceso competitivo, en el que cada ciudad interesada elaboraba una propuesta que era evaluada por la Administración General del Estado (Ministerio de Vivienda, Ministerio de Medio Ambiente y Ministerio de Economía y Hacienda). Los informes técnicos correspondientes se trasladaban a una Comisión Mixta de valoración, con participación del Ministerio de Economía y Hacienda y de las Comunidades Autónomas afectadas, que realizaba la selección definitiva de propuestas.

La AGE elaboró unas “orientaciones para la elaboración de propuestas” destinadas a los ayuntamientos. En ellas se describía el contenido de la memoria del proyecto, que debía contener una descripción detallada de las características de la zona de actuación, un análisis DAFO, la expo-

sición de la estrategia y objetivos de la intervención, y el plan financiero. La convocatoria se abre a finales de 2007 y se cierra el 30 de enero de 2008.

En cuanto a las condiciones de partida en la zona de intervención, además de dirigirse a capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, las orientaciones exigían que se cumplieran al menos tres de los requisitos siguientes:

- Fuerte índice de desempleo.
- Débil tasa de actividad económica.
- Alto nivel de pobreza y exclusión.
- Necesidad de reconversión resultante de dificultades económicas y sociales.
- Elevado número de inmigrantes, minorías étnicas o refugiados.
- Bajo nivel educativo, importante déficit de cualificaciones y elevado índice de abandono escolar.

A continuación se relacionan las 45 ciudades que fueron beneficiarias de la iniciativa URBAN en el periodo piloto (1990-1993), y en los periodos I y II (1994-2006):

URBAN Proyectos Piloto (1990-1993). 4 ciudades:

Bilbao. *Puerta abierta.*
 Madrid. *Zona Sudeste.*
 Pobl de Lillet. *Rehabilitación Clot del Moro.*
 Valladolid. *Palacio Santa Cruz y Museo Ciencia y Tecnología.*

URBAN I (Convocatoria 1994-1999). 19 ciudades:

Cádiz. *Plan integrado de Actuación en los barrios del Pópulo y Santa María.*
 Huelva. *Proyecto Huelva Acción.*
 Málaga. *Actuación en el Casco Histórico.*
 Sevilla. *Actuación en el Casco Antiguo (San Luis-Alameda).*
 Langreo. *Corredor del Nalón.*
 Toledo. *Barrio de Santa María Benquerencia.*
 Salamanca. *Actuación Integral en el Casco Antiguo.*
 Valladolid. *Barrio España-San Pedro Regalado.*
 Valencia. *Barrio Velluters.*
 Badajoz. *Proyecto Plaza Alta.*
 La Coruña. *Actuación en el Barrio Sudeste.*
 Vigo. *Proyecto Casco Velho.*
 Cartagena. *Revitalización del Casco Histórico.*
 Badalona. *Serra d'en MENA.*
 Sabadell. *Rehabilitación del Área Central.*
 Baracaldo. *Actuación en Galindo Baracaldo.*
 Madrid. *El Centro Histórico de Madrid.*
 Las Palmas de Gran Canaria (REGIS).
 Santa Cruz de Tenerife (REGIS).

URBAN I (Convocatoria 1997-1999). 12 ciudades:

Córdoba. *Proyecto URBAN Ribera.*
 Avilés-Corvera. *Las Ciudades del Acero.*
 Santander. *Iniciativa URBAN II.*
 Albacete. *Corrigiendo Desigualdades.*
 León. *Barrio Ferroviario.*
 Castellón. *Proyecto URBAN Castellón.*
 Pontevedra. *Rehabilitación del Casco Histórico.*
 Telde. *Recuperación Valle de Jinamar.*
 Murcia. *Rehabilitación y desarrollo de Barriomar.*
 Zaragoza. *Rehabilitación Integral del barrio Magdalena-Tenerías.*
 Santa Coloma de Gramenet. *Intervención en una zona urbana.*
 Palma de Mallorca. *El Temple.*

URBAN II (2000-2006). 10 ciudades:

Jaén. *Casco Histórico.*
 Granada. *Casco Histórico, Sacromonte, Albaicín.*
 Sant Adrià del Besós. *Barrio de la Mina.*
 Cáceres. *Proyecto Calerizo.*
 San Cristóbal de la Laguna. *Urban La Cuesta-Taco.*
 Pamplona. *Centro Histórico-Rochapea.*
 Gijón. *Zona Oeste de Gijón.*
 Teruel. *Urban Teruel.*
 San Sebastián-Pasajes. *Bahía de Pasaja.*
 Orense. *Proyecto Ágora: Casco histórico.*

- Nivel elevado de criminalidad y delincuencia.
- Tendencias demográficas precarias.
- Degradación medioambiental de la zona.

No se detallaban en ningún caso umbrales concretos para juzgar estos criterios.

El resultado de la convocatoria fue hecho público en junio de 2008. A partir de 102 propuestas presentadas, se seleccionaron proyectos en 43 ciudades. Posteriormente se incorporaron otros 3 proyectos en Madrid (Alcobendas, Coslada y Getafe), hasta llegar al total actual de 46 ciudades.

Para el seguimiento de la Iniciativa Urbana se ha constituido la denominada Red de Iniciativas Urbanas, con participación de los Ministerios de Economía y Hacienda, Vivienda, Medio Ambiente, Trabajo e Igualdad (no hay participación del Ministerio de Sanidad y Política Social), de las Comunidades Autónomas, de la FEMP y de la mayoría de los ayuntamientos afectados, así como de la Dirección General de Políticas Regionales de la Comisión Europea.

La información disponible sobre esta Red de Iniciativas Urbanas (www.rediniciativasurbanas.es) permite una caracterización somera del programa. La financiación comunitaria se establece en el 50% o el 70% del presupuesto total, dependiendo de las reglas de cofinanciación aplicables a cada Comunidad Autónoma. El presupuesto del proyecto (coste total subvencionable) se sitúa en el entorno de los 14 millones de euros, si bien con variaciones significativas. Así, en las Comunidades Autónomas que sólo reciben financiación para un proyecto, el presupuesto debe permitir absorber la totalidad de los fondos asignados previamente a dicha Comunidad Autónoma: se producen aquí las mayores variaciones entre el proyecto de menor presupuesto (Logroño, con 2,259 millones de euros) y el de mayor presupuesto (Oviedo, con 16,204 millones de euros). Los proyectos en Galicia tienen un presupuesto inferior (11,4 millones de euros) para permitir acomodar con los mismos fondos inicialmente disponibles un cuarto proyecto frente a los tres inicialmente previstos; lo mismo ocurre en el caso de Castilla La Mancha (tres proyectos aprobados con subvención unitaria de 10 millones de euros frente a dos inicialmente previstos) y de Canarias (si bien en este caso desde el inicio se planteaba distribuir el presupuesto entre dos proyectos, cada uno de 9,670 millones de euros de subvención).



La página web de la red de iniciativas urbanas incluye unas fichas que desglosan el presupuesto en un total de 15 epígrafes. A pesar de ello, el análisis de la distribución del presupuesto en cada proyecto por líneas de actuación no resulta sencilla, pues actuaciones similares pueden encontrarse dentro de categorías diferentes según el proyecto que se considere. Esto ocurre en particular con las inversiones en el espacio público viario (que se incluyen bien en el apartado de infraestructuras de servicios, de transporte, de accesibilidad o de medio ambiente) o con las inversiones en equipamientos sociales (que pueden encontrarse en el epígrafe de infraestructuras de servicios, de fomento de la integración social, de patrimonio y cultura o de medio ambiente), por citar los dos casos de mayor confusión. En la tabla siguiente se han agrupado los 15 epígrafes iniciales en cinco, para facilitar la comparación entre proyectos. Hay que señalar que no se dispone de información para dos proyectos: la iniciativa de Arona (Canarias) y la de Murcia.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE ACTUACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA INICIATIVA URBANA

	Nº	INF	SOC	ECO	INN	GEST
Andalucía	11	53,4%	14,4%	20,7%	5,8%	5,6%
Aragón	1	63,4%	17,6%	10,3%	4,5%	4,1%
Asturias	1	20,8%	32,1%	34,0%	10,3%	2,8%
Baleares	1	20,8%	32,1%	34,0%	10,3%	2,8%
Canarias	2	43,5%	37,5%	13,5%	0,0%	5,5%
Cantabria	1	43,5%	37,5%	13,5%	0,0%	5,5%
Castilla La Mancha	3	46,4%	16,6%	25,6%	6,4%	5,0%
Castilla y León	2	76,0%	3,8%	10,1%	6,1%	4,0%
Cataluña	4	68,6%	11,4%	13,4%	2,0%	4,6%
Ceuta	1	97,8%	0,4%	0,0%	0,0%	1,8%
Com. Valenciana	3	51,5%	23,6%	17,8%	4,2%	2,9%
Extremadura	1	22,6%	47,8%	17,7%	6,4%	5,5%
Galicia	4	46,7%	33,7%	11,9%	3,5%	4,2%
Madrid	5	61,7%	15,4%	16,6%	2,3%	4,0%
Melilla	1	88,0%	10,0%	0,0%	0,0%	2,0%
Murcia	2	80,0%	12,6%	1,9%	0,0%	5,5%
Navarra	1	47,7%	38,5%	8,3%	0,0%	5,5%
País Vasco	1	8,1%	16,1%	49,7%	23,0%	3,0%
Rioja	1	65,6%	0,0%	34,4%	0,0%	0,0%
TOTAL	46	53,4%	19,3%	17,9%	4,8%	4,5%

Nº Número de proyectos en la Comunidad Autónoma
 INF Infraestructuras y medio ambiente
 SOC Programas de integración social y formación
 ECO Iniciativas de desarrollo local y turismo
 INN Iniciativas innovadoras (soc.inform, energía, I+D...)
 GEST Información, participación ciudadana y gestión

Los valores en la fila “todos” reflejan la media para el conjunto de todas las inversiones en los 46 proyectos. Es seguramente más ilustrativo utilizar la mediana: el perfil característico de un proyecto de la iniciativa urbana dedicaría del orden del 58% de los recursos a inversión física (infraestructuras), el 34%, a partes iguales a programas de integración social y desarrollo económico, un 5% a gestión y el 3% restante a iniciativas innovadoras (sociedad de la información, eficiencia energética, I+D+i).

Se producen, sin embargo, considerables diferencias. Así, la inversión en infraestructuras resulta muy superior a la mediana en Ceuta (98% de los recursos), Burgos (91%), Cerdanyola del Vallès (90%), Melilla (88%) Lorca y Murcia (88% y 80%, respectivamente), Jaén (80%), Madrid (79%), Barcelona (77%) o Sevilla (76%). En el extremo contrario se sitúan Vitoria (8%), Córdoba (16%), Oviedo (21%), Mérida (23%), A Coruña (28%) o Getafe (30%).

La inversión en el fomento de la integración social alcanza porcentajes muy por encima de la mediana en A Coruña (55%), Córdoba (49%), Lugo (44%) o Pamplona (39%). Hay que tener en cuenta que, en todos los casos, se están incluyendo dentro de este epígrafe infraestructuras de servicios de cierto calado y que, al no estar individualizadas, no puede trasladarse al epígrafe de infraestructuras. Este es el caso del llamado “equipamiento ágora”, la rehabilitación del edificio del Observatorio, una nueva guardería y un centro de día en A Coruña. En Córdoba se ha incluido la rehabilitación de un antiguo edificio para crear un centro multicultural, y en Lugo, la rehabilitación de la antigua cárcel para usos cívicos. En Pamplona, el alto porcentaje se debe a la modesta cuantía del conjunto del proyecto (3 millones de euros).

Algo similar ocurre en el caso de las ciudades que dedican una parte considerable del conjunto de los recursos a la promoción del desarrollo económico: Vitoria (50%), Motril (48%), Getafe (44%), Alicante (37%), Oviedo (34%), Jerez de la Frontera (32%) y Santa Coloma de Gramenet (31%). En Vitoria se plantea la rehabilitación y adecuación de locales comerciales y edificios; en Getafe, la construcción de un Centro Integral de Emprendimiento e Innovación; en Alicante, la creación del Mercado Municipal Zona Norte; en Oviedo, la construcción de un Mercado Municipal de Abastos y de un Vivero Empresarial de Ciencias de la Salud; en Jerez, la construcción de locales comerciales, la rehabilitación de un Mercado de Abastos y el estableci-

miento de un Centro de Promoción Empresarial y de un micropolígono para emprendedores.

Menores son las diferencias en el resto de los epígrafes. Así, la inversión en actuaciones relacionadas con la sociedad de la información, la I+D+i o la eficiencia energética sólo alcanza valores ostensiblemente superiores a la mediana en Córdoba (23%), Vitoria (232%) y Talavera de la Reina (16%). En cuanto a los gastos dedicados a información, participación y gestión, sólo destaca el 12% dedicado a estas actividades en Santa Coloma de Gramenet.

El tamaño del área de intervención resulta muy variable: desde los 1.208 habitantes de los barrios del Oeste en Cuenca o los 1.702 habitantes del barrio de La Fortuna en Leganés a los 55.811 de la zona Nordeste de Oviedo o los 146.184 del distrito de Villaverde.

Otro elemento de interés es la eventual existencia en la zona objeto de la iniciativa urbana de áreas de rehabilitación integral (ARIS), que pondrían en evidencia la existencia de una actuación paralela en materia de vivienda y urbanización. Sólo en seis casos se ha encontrado esta convergencia de actuaciones en todo o en parte del área de la iniciativa urbana: es el caso de Jaén (centro histórico), Sevilla (Polígono Sur), Alicante (de manera parcial, en algunos barrios de la zona norte), Santiago de Compostela (si bien afecta a una pequeña parte únicamente del total del área de actuación), Lugo (casco histórico) y Logroño (centro histórico). En otros casos (Gandía, Jerez de la Frontera, Córdoba) se trata de áreas adyacentes.

5.5 El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012

El concepto de área de rehabilitación integrada se define en 1983, en el marco del Real Decreto 2329/1983 sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano. En su artículo 41 se establece que *“la declaración de áreas de rehabilitación integrada tendrá por objeto la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas y el fomento de la iniciativa privada, dirigidas a rehabilitar de forma integrada los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico artístico, cultural, ambiental o social”*. En aquel momento, la declaración de una ARI se realizaba por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo. Debía establecerse una Comisión Gestora dentro del Ayuntamiento respectivo.

La competencia para la declaración de las ARI pasa a residir, posteriormente, en las Comunidades Autónomas. Los sucesivos planes estatales de vivienda han incluido tradicionalmente un área de intervención en el ámbito de la rehabilitación de áreas urbanas, y no solo de viviendas y edificios.

En los últimos años puede detectarse una inquietud creciente en el Plan Estatal de Vivienda por precisar el carácter de la intervención en las áreas de rehabilitación integrada. Por ejemplo, el Plan Estatal de Vivienda 2002-2005 (R.D.1/2002), no contiene referencia alguna sobre la caracterización de las ARI ni sobre el carácter integral de la actuación; considera financiables tanto las áreas formalmente declaradas como ARI por parte de las Comunidades Autónomas, como las que correspondan a zonas o barrios en proceso de degradación y declaradas como zonas de rehabilitación por parte de la Comunidad Autónoma previo acuerdo del Ayuntamiento correspondiente (art.29.1). En ese momento, el Plan Estatal se limita a establecer los porcentajes de financiación máximos para los diversos tipos de actuaciones, incluyendo un máximo de un 25% de subvención al promotor en el coste de las *operaciones de urbanización y reurbanización* (art.30.1.b).

El Plan Estatal 2005-2008 (aprobado por R.D. 801/2005) distingue entre dos ámbitos de intervención: las áreas de rehabilitación integral y las áreas de rehabilitación de centros históricos (además de la rehabilitación aislada de viviendas o edificios) (art.49.1), y define ambos conceptos, respectivamente, en los artículos 51 y 52 del citado Real Decreto: las ARI son *“tejidos urbanos, zonas de los mismos o barrios en proceso de degradación física, social o ambiental, así declarados por las Comunidades Autónomas...”*. Además, se establece en el mismo artículo 51 una caracterización de las “acciones de actuación preferente” a considerar en dichas ARI, incorporando, por primera vez, una perspectiva de regeneración urbana integrada, al hacer mención a la necesidad de que las acciones dirigidas a la erradicación del chabolismo y la infravivienda *“estén acompañadas de actuaciones integrales de desarrollo social y económico en el territorio”*.

En este mismo sentido, el artículo 59.2.a) del Real Decreto impone como novedad que el Ministerio de Vivienda reciba (se entiende que de la Comunidad Autónoma correspondiente) una memoria programa que incorpore *“los elementos sociológicos, incluyendo, en su caso, el programa*

de actuaciones integrales que se vayan a concertar con otras Administraciones Públicas a fin de alcanzar el impacto social dinamizador requerido por el espacio urbano en proceso de degradación”. Este requisito parece impulsar la consideración de un programa de actuación integrado que al menos tome nota de las actuaciones desde las políticas sociales, de empleo y de desarrollo económico.

En cuanto a las actuaciones que pueden recibir subvención, se mantiene la misma estructura del plan anterior, rebajándose del 25% al 20% el importe máximo a subvencionar del presupuesto de obras de urbanización y reurbanización (incluidas, en su caso, obras de demolición).

El Plan Estatal vigente ha incorporado explícitamente a su denominación el término “rehabilitación”. El Plan Estatal de Vivienda de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 incorpora en su exposición de motivos de forma explícita los principios de la Carta de Leipzig en relación con la rehabilitación urbana y la necesidad de *“hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con una política integrada de desarrollo urbano y prestar especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad”*. También considera deseable que *“las actuaciones de rehabilitación urbana integrada descansen y sean respaldadas por un proceso de participación y concertación social y ciudadana en la determinación de los objetivos y en las acciones estratégicas, así como en el seguimiento y la gestión de las mismas”*.

En la misma exposición de motivos, la rehabilitación urbana figura explícitamente dentro de los objetivos del plan desde dos perspectivas: la de *“alentar la participación e implicación de los ayuntamientos en el Plan de Vivienda”* y la de *“reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presentan mayores elementos de debilidad como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales...”*. En sintonía con estos objetivos, las *“áreas de rehabilitación integral y de renovación urbana en centros históricos, centros urbanos y barrios degradados...”* se constituyen como uno de los seis ejes básicos de actuación del Plan Estatal, y se crea un programa específico para las *“áreas de rehabilitación integral de centros históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales (ARIS)”* y otro para las *“áreas de renovación urbana (ARUS)”* (artículo 21.3.a) y b) del citado Real Decreto.

El tipo de actuaciones subvencionables en las ARIS apenas sufre modificación; únicamente, en las actuaciones en los espacios públicos se incluyen explícitamente las obras de *“accesibilidad universal y el establecimiento de redes de climatización y agua caliente sanitaria centralizadas alimentadas con energías renovables”* (art.45.2.c).

Dentro de las condiciones exigidas a las ARIS, se mantiene la necesidad de que el Ministerio de Fomento reciba previamente una memoria-programa, cuyo contenido se describe con cierto detalle en el Real Decreto (art. 48.4.b), incluyendo:

- una memoria justificativa de la situación de vulnerabilidad social, económica y ambiental del ARI, incluyendo un diagnóstico de la situación existente y la enumeración de los objetivos de la actuación;
- un programa de acciones integradas incluyendo medidas en los ámbitos:
 - socio-económico, educativo y cultural,
 - dotaciones y equipamientos públicos,
 - eficiencia energética y utilización de energías renovables,
 - mejora de la habitabilidad y accesibilidad den entorno urbano y de las viviendas y edificios;

- un cuadro de indicadores de seguimiento y una memoria que acredite la participación ciudadana en el diseño del programa de acciones integradas.

La financiación del Plan Estatal a las actuaciones en las ARIS se mantiene, sin embargo, limitada a los mismos conceptos del plan anterior: la rehabilitación de viviendas y edificios, las obras de urbanización y reurbanización en el espacio público y el coste de gestión, todo ello con unos límites porcentuales similares a los del plan anterior (art.49.6).

La página web del Ministerio de Fomento ofrece información sobre el Plan Estatal, y en concreto sobre las actuaciones en las ARIS. Sin embargo, esta información sólo se refiere a algunas Comunidades Autónomas, y no permite identificar explícitamente qué intervenciones se realizan en barrios desfavorecidos. La tabla siguiente muestra, para cada Comunidad Autónoma, el número de ARIS, la inversión total prevista, la aportación del Ministerio de Fomento y el número de viviendas a rehabilitar en las actuaciones previstas para el período 2009 en el Plan Estatal (correspondientes a convenios bilaterales firmados entre el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas a finales de 2009 o durante el primer trimestre de 2010).



TABLA 1. ACTUACIÓN EN ARIS DENTRO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN 2009-2012

Comunidad Autónoma	Inversión total	Aportación MVIV	Nº de Actuaciones	Nº viviendas
Andalucía	33.960.838,12	8.854.276,44	3	1680
Asturias	765.000,00	255.000,00	2	51
Baleares	2.539.961,72	467.259,95	2	103
Comunidad Valenciana	10.594.568,75	3.706.710,44	2	624
Galicia	6.627.903,98	1.161.800,00	13	194
Madrid	3.838.079,00	1.380.000,00	2	276
La Rioja	4.600.000,00	1.130.000,00	1	180
Total	62.926.351,57	16.955.046,83	25	3108

Fuente: web Ministerio de Vivienda

5.6 Consideraciones finales

La somera revisión realizada de las distintas políticas con incidencia en zonas urbanas susceptibles de una regeneración integrada muestra la existencia de un número apreciable de instrumentos de intervención sectorial, generalmente vinculados a las políticas europeas en este ámbito. La intervención moviliza a las tres administraciones, con un reparto de papeles relativamente rígido: la administración local suele estar al cargo del diseño de las actuaciones y de su ejecución, mientras que la administración estatal aporta los recursos financieros, a través de la administración autonómica. El seguimiento de la ejecución de las actuaciones tiene un carácter fundamentalmente financiero, y se establece a través de comisiones mixtas.

La gestión suele realizarse directamente desde el ámbito municipal, si bien en algunos programas específicos algunas actuaciones son realizadas por el tercer sector. El fuerte peso del control municipal es particularmente notable en la Iniciativa Urbana, tanto en el diseño del conjunto del proyecto como en su ejecución: de las 46 iniciativas en marcha, únicamente en tres casos la gestión no es directamente municipal: en Palma de Mallorca, la gestión se confía a un Consorcio formado por las administraciones públicas autonómica, insular y local); en Cuenca, se confía a la agencia de desarrollo local y en Burgos a la Asocia-

ción del Plan Estratégico de la Ciudad. Resulta patente la ausencia de estructuras específicas de gestión con participación activa del tercer sector y de los residentes.

El contenido de las actuaciones también refleja esta rigidez “de arriba hacia abajo”, en el sentido de que no parece sencilla, sobre todo dentro de las actuaciones no infraestructurales, la identificación de oportunidades y estrategias de intervención arraigadas en las especificidades de cada zona de intervención; predominan actuaciones, sin duda rigurosas y pertinentes, pero válidas en general para cualquier ámbito urbano. Se plantea la cuestión de si esas actuaciones no se hubieran realizado en cualquier caso, y por consiguiente, de si los recursos aportados por las distintas iniciativas no se están utilizando para financiar políticas municipales existentes (posiblemente reforzadas o ampliadas), más que a generar sistemas de intervención novedosos.

Las inversiones en infraestructura parecen claramente dominantes. Esto puede ser consecuencia, en primer lugar, de los recursos limitados disponibles para las políticas de integración social y de desarrollo económico. Dentro de la Iniciativa Urbana, este predominio resulta particularmente notable. Si bien es justo reconocer que cualquier intervención física requiere la movilización de recursos cuantiosos, en comparación con los programas de integración social



y desarrollo económico, es necesario reflexionar sobre la persistencia de una aproximación excesivamente “física” a la intervención en las zonas urbanas desfavorecidas, y la existencia de barreras estructurales que puedan estar impidiendo en España el despliegue de intervenciones más ambiciosas en los ámbitos social y económico. Se puede estar dando aquí un círculo vicioso: una intervención con fuerte liderazgo de la administración puede estar limitando la emergencia y expansión de agentes sociales alternativos (tercer sector, ONGs...), particularmente de carácter fuertemente local; y la falta de suficientes agentes de este tipo para materializar la intervención impide que se puedan asignar más recursos, ante el temor de que no puedan ser absorbidos.

Esta reflexión anticipa otra más general sobre el grado de efectiva integración en las actuaciones. Es preciso constatar la divergencia entre unos discursos teóricos bien alineados con el paradigma de la intervención integrada y unos mecanismos de selección y seguimiento sumamente débiles, así como la ausencia de mecanismos explícitos de apoyo al gestor (administración municipal generalmente) para la consecución en la práctica de la deseada integración. En particular, destaca la ausencia de mecanismos de cooperación informal entre los técnicos de las distintas administraciones (y de los distintos proyectos) y del sector pri-

vado durante la ejecución de las actuaciones, y la escasa atención que parece recibir el seguimiento del cumplimiento de los objetivos previstos por parte de la administración general del estado, más allá de la ejecución de las inversiones previstas. Este marco no favorece la consolidación de una “comunidad de conocimiento” en este campo, tanto en el ámbito puramente local, de cada proyecto o iniciativa, como en el autonómico o nacional, y a su vez puede explicar el relativo inmovilismo/ conservadurismo existente en cuanto a la concepción de las intervenciones a realizar.

Con las limitaciones impuestas por el tipo de información a que se ha tenido acceso, cabe por último señalar la debilidad, si no ausencia, de estrategias explícitas de fortalecimiento del tejido social y económico local, de la “sociedad civil”. Esta ha sido tradicionalmente una línea de avance en las prácticas de regeneración urbana, al crear agentes de intermediación entre las administraciones y los residentes que ayudan a identificar intervenciones mejor adaptadas a las peculiaridades del lugar, se consolidan progresivamente como agentes sociales y económicos de referencia, y se apropian progresivamente de la gestión, con una mayor capacidad de flexibilidad, innovación y articulación de la intervención en microproyectos adaptados a la gran diversidad de situaciones que caracterizan la exclusión urbana.



Propuestas para
la gestión de la
RUI en España



6.1 Sobre los objetivos de la RUI desde la perspectiva de la AGE

Las experiencias analizadas permiten destacar tres cuestiones clave en los programas de regeneración urbana integrada:

- En primer lugar, la importancia, y también la dificultad de integrar las actuaciones de tipo físico, económico y social dentro de un programa coherente. (Integración de políticas)
- En segundo lugar, la necesidad de fortalecer el tejido asociativo y de crear una comunicación fluida y cooperativa entre los intervinientes. De una u otra manera, parece destacarse la necesidad de contar con una estructura de intervención formalizada dentro del barrio, bien aprovechando alguna institución ya existente, bien creándola. Esa “estructura de intervención” gestiona los programas con mayor proximidad al territorio y salvando las limitaciones de los servicios públicos municipales (o de otra administración). Por analogía con otras experiencias de tipo urbanístico en nuestro país lo denominaremos consorcio (Consortio de gestión).
- Finalmente, la consolidación progresiva de especialistas en la regeneración urbana integrada capaces de gestionar el proyecto durante su ciclo de vida (Profesionalización). Lógicamente, la consolidación de un colectivo profesional en torno a la RUI supone a su vez una mayor garantía de continuidad y de consistencia en estas políticas.

Estas tres cuestiones (integración de políticas, consorcio de gestión y profesionalización) deberían constituir las claves del programa de regeneración urbana integrada a poner en marcha desde la AGE.



6.2 Conclusiones para un programa en España: el ciclo del programa de RUI

El ciclo de gestión del programa en España viene marcado por dos directrices: la consecución de los 3 objetivos anteriores (integración de políticas, gestión concertada y profesionalización) y por el marco competencial de nuestro Estado.

Durante la gestión del proyecto de RUI se va a producir una interacción constante entre los múltiples agentes que participan en el proyecto: agentes institucionales públicos, agentes privados externos al área de intervención, y residentes y empresas del área de intervención. Se ha visto en el apartado 2.2 la complejidad de las redes de interacción que se forman entre estos agentes y la importancia de su gestión para la consecución de los objetivos de la RUI.

En el caso del programa a establecer en nuestro país, es preciso tener en cuenta también el reparto competencial entre la AGE, las comunidades autónomas y las administraciones locales, así como los sistemas de cooperación que se han ido consolidando en la intervención física sobre la ciudad, en las políticas sociales y en los programas de dinamización económica, pues los distintos agentes están habituados a un determinado sistema de cooperación que debe en lo posible instrumentalizarse para ponerlo al servicio de los objetivos de la RUI, más que establecer sistemas *ex novo*, al menos en esta etapa inicial de lanzamiento.

La gestión del proyecto de RUI puede plantearse desde tres perspectivas complementarias:

- La de la formación y actualización del propio proyecto y de su instrumento de referencia: el plan estratégico, con la propuesta a largo plazo para la zona de actuación y las medidas de intervención.
- El proceso administrativo para la ejecución del programa piloto desde la AGE (convocatoria, requisitos, selección, seguimiento).
- El proceso de gestión de los proyectos (financiero, técnico y político).

La elaboración del plan estratégico es una oportunidad para:

- Identificar los agentes y establecer mecanismos de cooperación entre ellos.
- Identificar las sinergias entre las actuaciones en el ámbito físico, social y económico.
- Introducir mecanismos de participación de los residentes.

La experiencia del EZ/EC es quizá la que hace un mayor esfuerzo en convertir el proceso de planificación estratégica y su resultado en un mecanismo de cooperación entre agentes. Esto no es de extrañar pues, a diferencia de lo que ocurre en Inglaterra y en Francia, el papel de la administración federal en el ámbito local está fuertemente limitado desde el punto de vista competencial. Puede decirse que la fase de planificación constituye la principal baza de la administración federal para introducir los principios de RUI que pretende favorecer (participación, integración de políticas sociales, económicas y físicas, seguimiento de objetivos y transparencia), y que el propio plan estratégico se convierte en el elemento clave para el seguimiento.

Esta situación tiene una gran similitud con la que se produce en nuestro país, en dos sentidos: en primer lugar, desde una perspectiva competencial; en segundo lugar, desde una constatación de la escasa integración de las políticas sectoriales en general, y en concreto de su aplicación a las zonas desfavorecidas.

La exigencia de un plan estratégico, y la concesión de las ayudas solicitadas a partir de la calidad del plan estratégico debe por tanto ser un instrumento central en el programa español. Al tropezar –como en el caso norteamericano– con una cierta falta de referencias¹⁷ es preciso incluir en la propia convocatoria, y desarrollar en materiales complementarios de apoyo, indicaciones precisas en cuanto a:

- el proceso de planificación estratégica: quiénes deben participar y qué evidencias deben contenerse en el plan de que esa participación se ha producido y de que existe consenso en el contenido del plan;
- los contenidos mínimos del plan: qué componentes deben necesariamente estar presentes y cuáles sería conveniente que estuvieran presentes; cómo justificar en su caso la presencia o ausencia de ciertos elementos dentro de un plan que debe incorporar las tres dimensiones física/ambiental, social y económica;
- la definición y descripción precisa de los criterios de evaluación que la AGE va a seguir para la selección de las mejores propuestas.

17.

La principal referencia sería el programa URBAN, pero la exigencia de integración y la propia calidad de los proyectos presentados no constituirían un condicionante excesivamente riguroso para la concesión de las ayudas.

En este sentido, sería aconsejable el contar con una oficina técnica de asistencia desde la AGE a las ciudades candidatas durante el proceso de preparación de sus propuestas.

La segunda cuestión es el proceso administrativo. La convocatoria debe señalar en detalle:

- cuáles son los requisitos mínimos para que una zona urbana pueda ser considerada elegible. Posiblemente, y de acuerdo con todas las experiencias analizadas, hay que establecer un tamaño máximo en términos de superficie y de población, y unos indicadores de exclusión (renta media, tasa de desempleo, nivel educativo) de fácil cálculo (con referencia a la media urbana nacional o bien a la media urbana del área metropolitana o comunidad autónoma de referencia). De esta manera se delimita con cierta objetividad qué territorios son susceptibles de actuación. Posiblemente, un programa piloto de lanzamiento debe centrarse en situaciones de exclusión muy significativas, tanto para evitar la frustración de un número demasiado elevado de candidaturas que no podrían atenderse como para contar con unas situaciones de estudio e intervención de suficiente complejidad como para poder extraer conclusiones de interés lo más amplio posible. Algunas referencias: el trabajo realizado por el Ministerio de Fomento en el marco de un proyecto OCDE señalaba el tamaño de barrio entre 3.500 y 15.000 habitantes.
- Requisitos adicionales de interés. Dado que se trata de un programa piloto, puede valorarse si interesaría contar, por ejemplo, con un cierto número de viviendas sociales de propiedad pública, o con una cierta superficie mínima de suelo susceptible de reutilización para nuevos usos, o incluso con una cierta superficie de suelo propiedad del Estado y con usos obsoletos... En definitiva, con recursos públicos en el barrio de entidad suficiente como para constituir una palanca relevante dentro del proceso de regeneración.
- El solicitante. Los mecanismos de intervención de las políticas urbanísticas, sociales y económicas aconsejarían una solicitud conjunta del municipio (eventualmente municipios, si la zona traspasara los límites municipales) y de la Comunidad Autónoma.
- El receptor de los fondos. Hay que tener en cuenta que el plan estratégico incorporará diferentes fuentes de financiación. Los recursos que aporte el Ministerio de Fomento pueden transferirse bien a la Comunidad Autónoma,

bien al Ayuntamiento, bien al Consorcio de gestión del plan. Lo tercero tiene varias ventajas: agilidad administrativa, realzar el perfil y autonomía del Consorcio y simplificar las tareas posteriores de gestión.

- Evaluación y seguimiento. La evaluación y seguimiento debería seguir una estructura definida en el propio plan estratégico. Desde la convocatoria pueden señalarse algunos requisitos mínimos, que faciliten la comparación entre diferentes casos, pero resulta importante –de acuerdo con la experiencia de los casos analizados– evitar una burocracia excesiva y restringir la obtención de información a cuestiones ligadas a tomas de decisiones para aumentar la eficacia del proyecto. Para ello basta con un sistema de informes de seguimiento de carácter anual, aprobados por el órgano directivo del Consorcio y remitido al Ministerio de Fomento.
- El Consorcio: composición y directrices. El Consorcio de gestión de cada plan es la pieza clave para conseguir avanzar en al menos tres cuestiones de la RUI: la integración entre políticas sectoriales, la participación de los afectados y la colaboración con el sector privado. El Consorcio debe contar con una composición que permita sortear dificultades burocráticas, disminuir los tiempos entre la toma de acuerdos y decisiones y su puesta en marcha, reaccionar con rapidez ante oportunidades o nuevas situaciones que puedan surgir. Además, el Consorcio puede

resultar un vivero de capacitación de profesionales especializados en la RUI. Finalmente, el Consorcio debe facilitar la relación directa con los múltiples agentes que van a estar involucrados en la ejecución del Plan bien como cogestores, como intermediarios o como beneficiarios: asociaciones locales de todo tipo, pequeños empresarios con implantación en el barrio, inversores, técnicos y responsables políticos de las diferentes administraciones.

- La Comisión del Programa. Formalmente, las funciones de la Comisión del programa consisten en la elaboración de la evaluación y propuesta de adjudicación de las ayudas de cada convocatoria, así como en la aprobación de los informes anuales presentados por cada proyecto adjudicatario y del informe final. En la práctica, sin embargo, sería conveniente dar a esta Comisión un nivel político suficiente que le permitiera –como ocurrió en el caso del program EZ/EC al menos hasta el cambio de administración en 2001– agilizar los tiempos de respuesta y canalizar las peticiones que puedan llegar por parte de los Consorcios constituidos en cada barrio para acceder a diferentes recursos y programas de la AGE. De esta manera, se introduce un elemento de dinamización e integración intersectorial dentro de la propia AGE para su intervención en el territorio (en este caso a la escala de barrio) que puede resultar de interés más allá de la experiencia urbana.





- En la actualidad existe en la AGE la Comisión Interministerial del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. El PNAIN 2008-2010 enumera distintas políticas sectoriales con impacto en la inclusión social. Posiblemente habría que valorar qué estrategia seguir:
 - Utilizar la propia Comisión Interministerial como Comisión del Programa (dando posiblemente un papel de liderazgo a presidencia).
 - Establecer una Comisión del programa independiente de la Comisión Interministerial del PNAIN, que en cualquier caso debería de alguna manera vincularse a esta, e incluir el programa dentro del futuro PNAIN 2010-2012.

La tercera y última cuestión se refiere al proceso de gestión de los proyectos, desde las tres perspectivas: flujos financieros, flujos técnicos y flujos de decisión política.

- En la gestión financiera, cada plan estratégico debe identificar las diferentes fuentes de recursos para las acciones que se plantean, pues una cuestión clave del programa es la de establecer sinergias entre acciones ya existentes. Los destinatarios de los recursos previstos para esas acciones están definidos en las respectivas

convocatorias, y de lo que se trata es de asegurar que desde el nuevo Consorcio se creen mecanismos de cooperación efectivos, sin que en principio se deba cambiar el destinatario y gestor tradicional de los mismos.

- Los fondos adicionales aportados por el nuevo programa se destinarían a:
 - La gestión del plan estratégico y del Consorcio.
 - Operaciones de mejora del entorno físico y ambiental que no puedan recibir recursos de otros programas ya existentes, nacionales, autonómicos o locales.
 - Acciones complementarias ligadas a actuaciones físicas, económicas o sociales que cuenten con su propia financiación, y que permiten establecer mecanismos de coordinación y de mejora de la eficiencia con otras acciones sectoriales.
 - Asistencia técnica complementaria que se pueda requerir para mejorar los resultados de las diferentes actuaciones.
- La gestión técnica del plan estratégico. ¿Qué papel asignar a los distintos servicios técnicos que pueden cooperar en la elaboración y ejecución del plan, pero que también pueden entrar eventualmente en conflicto? Además del



objetivo de éxito en la ejecución, debe considerarse en este punto la oportunidad de formación de profesionales especializados y de circulación e intercambio de información, experiencias y propuestas. Para ello, sería necesario combinar:

- La dedicación de recursos técnicos por parte del Ministerio de Fomento, a través de un servicio técnico especializado, para apoyar las actividades de la Comisión del Programa (guías para la preparación del plan estratégico, para el seguimiento, etc; revisión y evaluación preliminar de propuestas; revisión de los informes anuales), así como las actividades de los propios Consorcios, a demanda de estos.
- El establecimiento de un equipo técnico específico dentro del propio Consorcio, que evolucionará en tamaño y perfiles profesionales de acuerdo con la marcha del Plan.
- La contribución de los servicios técnicos de los entes, públicos y privados, que forman parte del Consorcio.
- La gestión política del Plan Estratégico. La gestión política del Plan Estratégico debe facilitar la coordinación entre acciones sectoriales tradicionalmente poco coor-

dinadas, el impulso de proyectos eventualmente polémicos o simplemente que requieren de múltiples acuerdos (como por ejemplo los ligados a actuaciones urbanísticas) y la implicación continuada de los residentes, asociaciones y empresas del barrio.

- En ausencia de unas agencias públicas dedicadas a la RUI de cierta fortaleza, parece que un correcto sería el estimular la formación de Consorcios tanto para el conjunto del programa como para el plan estratégico de cada barrio. Los miembros del Consejo de Administración deberían representar a las instituciones y organizaciones relevantes para el proyecto, además de a los afectados, y contar con un nivel de representación en su organismo que les facilite la capacidad de acceso a los centros de decisión de los múltiples agentes y líneas de actuación que se pretende hacer intervenir de manera coordinada.
- Para el conjunto del programa se establecería una Comisión del Programa dentro de la AGE, con participación de altos cargos de los Departamentos con competencias en las principales políticas sectoriales con incidencia en los barrios.

6.3 La estructura del Plan Estratégico

El Plan Estratégico a presentar por parte de los candidatos debería incluir cuatro cuestiones básicas:

- El proceso de participación: por una parte, para justificar la composición del futuro Consorcio; por otra, para mostrar qué mecanismos de participación entre los diversos agentes y el público en general se han llevado a cabo durante la elaboración del Plan y con qué resultados. Sería interesante, por ejemplo, exigir el incluir las medidas que han resultado con menos consenso, o con un proceso de concertación más largo y cómo se ha llegado al acuerdo para incluirlas en el plan estratégico.
- Los objetivos del plan estratégico: qué objetivos de tipo ambiental, social y económico se pretenden (cuantificados en la medida de lo posible) en el horizonte de 5 y 10 años del plan; vincular la estrategia global con la estrategia particular ante las principales líneas de intervención (típicamente: espacios públicos, vivienda, espacios para la actividad económica; espacios para el ocio, medio ambiente (eficiencia energética, residuos, transporte y agua), educación y formación profesional, empleo, actividad económica, seguridad, drogas, apoyo a diferentes colectivos sociales...).
- Las acciones previstas (con un grado de detalle lógicamente diverso según su programación en el tiempo), incluyendo: descripción de la actividad y de su ejecutor; financiación (privada o pública y, si es pública, con cargo a qué programas ya existentes o al propio programa de RUI; en todos los casos sería preciso clarificar el grado de compromiso existente) y flexibilización de las condiciones de ejecución (cambios que se solicitan a la AGE en la gestión y ejecución de programas existentes, o cambios que se comprometen a realizar las CC.AA. para adaptar mejor los programas afectados a las necesidades peculiares del barrio en el que se va a intervenir).
- El sistema de seguimiento y evaluación (propuesta de indicadores, valores objetivos, valores de referencia en otros barrios que se utilicen como comparación...).

6.3.1 Acciones que pueden incluirse en el plan estratégico

Las acciones que deberían incluirse en un plan estratégico para la RUI integrada pueden agruparse por sectores:

- Acciones de gestión e integración de las políticas sectoriales.

- Acciones de refuerzo del tejido asociativo social y de la participación.
- Acciones de tipo físico, sobre edificios, espacios públicos y equipamientos.
- Acciones de política social y educativa, dirigidas a diferentes colectivos. Pueden incluirse aquí acciones de mejora de la seguridad ciudadana, prevención de la drogadicción, etc.
- Acciones de fomento del desarrollo económico local y del empleo en la zona.

Actualmente es todavía reducida la experiencia de integración entre políticas sectoriales para actuar en barrios desfavorecidos, salvo en algunos casos en los que se ha adoptado una política integrada *ad hoc* para algún barrio (Andalucía) o en el marco de un programa autonómico (Fondo de barrios de la Generalidad de Cataluña). No es de extrañar que el marco actual de realización de las acciones enumeradas anteriormente sea muy variable: en algún caso se carece actualmente de cobertura; en otras, la cobertura actual puede ser inadecuada, en términos de recursos o de condiciones de ejecución; en otros casos, en fin, puede ser necesario simplemente establecer los procedimientos de coordinación de las acciones ya en marcha dentro del plan estratégico.

Un repaso preliminar de la situación actual ilustra esta variedad de situaciones. Los principales programas actualmente existentes desde la AGE con incidencia potencial en la RUI son:

- El Plan de Vivienda (Ministerio de Fomento), tanto en su vertiente de promoción de la vivienda como en el de impulso de la renovación urbana (áreas de renovación urbana).
- El Plan PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo al abandono escolar) Ministerio de Educación.
- Los Programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza, propios del MSPS o concertados con corporaciones locales a través de convenios de colaboración.
- Otros programas incluidos en el Plan Nacional de Acción para la inclusión social y dirigidos a diferentes colectivos: mujeres, mayores, infancia, inmigrantes, generalmente articulados a través de convenios entre el MSPS y las Comunidades Autónomas, y ejecutados después por estas o por las administraciones locales. (¿Plan Concertado?)



En estos casos, es preciso que el nuevo programa de RUI exija:

- Incluir estas acciones dentro del plan estratégico.
- Identificar los mecanismos a introducir para facilitar la integración con otras políticas sectoriales y para aumentar su impacto (eventualmente, permitiendo ciertas condiciones de flexibilidad si fuera necesario respecto del marco habitual de gestión).
- Dar prioridad en la asignación de recursos dentro de dichos programas sectoriales a los barrios que resulten seleccionados para la ejecución de los planes estratégicos de RUI.
- Eventualmente, incrementar las dotaciones inicialmente asignadas (pues la asignación de recursos pueden realizarse en función de parámetros objetivos ligados a la población), exigiendo lógicamente una justificación del destino de los nuevos recursos, que deberían dirigirse a facilitar la coordinación e integración con las políticas sectoriales del Ministerio de Fomento, como gestor del programa de RUI.

En el caso de los incentivos para la actividad económica, no existen en estos momentos incentivos que afecten a una parte del territorio. Un referente puede ser la Ley 27/1984 sobre reconversión y reindustrialización. Tanto del contenido de dicha ley como en las experiencias de RUI examinadas en otros países, se deduce que podrían plantearse bonificaciones fiscales aplicadas a nuevas empresas (en general PYMES) que se implanten en la zona. Estas bonificaciones suelen tener un carácter decreciente en el tiempo y agotarse después de un plazo de unos 5-10 años, y afectan a:

- Impuesto de sociedades.

- Impuestos municipales (en Francia, el Estado compensa al municipio esta disminución de ingresos).

En el caso en que la zona sujeta a RUI tenga un proyecto de desarrollo económico ligado a algún sector específico, los incentivos se limitan, lógicamente, a las empresas que ofrecen dicho perfil.

Estos beneficios suelen ir acompañados de incentivos a la creación de nuevos puestos de trabajo en la zona, y a la ocupación de una parte de esos puestos por parte de residentes en la zona. En el primer caso, se trata de un incentivo que se materializa en el momento de la cobertura del nuevo puesto de trabajo (con un compromiso de mantenimiento del puesto de trabajo durante un mínimo); en el segundo, se trata de una bonificación durante la contratación del residente en la zona (aplicada, por ejemplo, a través de las aportaciones empresariales a la seguridad social).

En el ámbito del empleo, los incentivos a la contratación en vigor son de competencia tanto estatal como autonómica, y aunque no suelen vincularse a un territorio específico, sí existen algunos incentivos de estas características. Por ejemplo, en Andalucía se establecieron en su momento los Planes de Actuación Territorial Integral para el Empleo en distintas zonas de la Comunidad Autónoma (incluida la zona del Polígono Sur de Sevilla, un caso significativo de barrio desfavorecido).

En definitiva, las acciones en los ámbitos del desarrollo económico y del empleo precisarían un desarrollo normativo específico.

Las actuaciones en el ámbito medioambiental (agua, eficiencia energética, residuos... y otros elementos que quizá podrían agruparse dentro del concepto de “edificación sostenible”, a los que habría que añadir el transporte) cuentan generalmente con programas propios de financiación de manera que, como en el caso de las acciones de política social, el objetivo sería el de facilitar su integración a través de la elaboración primero y ejecución después del plan estratégico, estableciendo:

- Prioridad en la concesión de esos recursos a las zonas objeto de RUI.
- Fondos adicionales desde la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas justificados por su dedicación a facilitar la integración de esas medidas con otras medidas sectoriales en el marco del plan estratégico de regeneración urbana integrada.

Mención específica merecen las políticas sectoriales en marcha por parte del Ministerio de Fomento. En este caso, la propia convocatoria del nuevo programa de RUI debería incorporar las singularidades que se estimen precisas para dichos barrios. La actuación de RUI puede, por ejemplo, aconsejar la revisión del convenio de colaboración que mantenga la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas con la Comunidad Autónoma correspondiente; también puede considerarse la asignación de recursos adicionales al barrio seleccionado ampliando el gasto estatal ligado al plan de vivienda a partir de la puesta en marcha del nuevo programa de RUI.

Otro aspecto de interés es el de la posible intervención del Ministerio de Fomento, a través de una oficina técnica especializada, dentro del plan estratégico. Este puede ser el caso, por ejemplo, si el plan incorporara la utilización de instalaciones obsoletas o suelos en desuso para nuevos desarrollos residenciales o productivos o nuevos equipamientos. Esta situación exigiría el delimitar con cierta claridad las condiciones de incorporación del Ministerio de Fomento al plan estratégico con compromisos de este tipo, para evitar el recibir propuestas en las candidaturas difíciles de asumir o, simplemente, sobre las que el Ministerio no tuviera elementos de valoración suficientes.

En el ámbito educativo, el ya citado plan PROA (Ministerio de Educación) canaliza recursos adicionales a los centros educativos ubicados en barrios desfavorecidos. La actuación a emprender consistiría principalmente en incorporar esas actuaciones en el marco del plan estratégico, como en el caso de las políticas sociales.

La política de formación para el empleo cuenta con un largo recorrido, y con numerosas iniciativas conjuntas e individuales de los tres sectores (administraciones públicas, sindicatos y organizaciones empresariales), así como de otros agentes de formación. En estas circunstancias, no parece necesario el canalizar fondos complementarios, pero sí resultará urgente el incentivar la integración de estas iniciativas en el plan estratégico, así como la adecuación de las propuestas formativas a las estrategias de desarrollo económico en el barrio y al perfil de sus residentes.

Finalmente, la consideración de otras acciones (seguridad ciudadana, drogas, etc.) dentro del plan estratégico deberán probablemente ser valoradas desde cada candidatura a partir del diagnóstico que realicen y de los objetivos que se planteen. Como mínimo, el programa de RUI debería ofre-

cer, gracias a los mecanismos de cooperación que se generen dentro de su Comisión, la capacidad de acceso e interlocución con los responsables de dichas políticas.

- En definitiva, la estructura de financiación de los planes estratégicos de cada barrio, desde la perspectiva de la AGE, incorporaría:
 - Nuevos fondos para la planificación, gestión del programa, funcionamiento del Consorcio, facilitación de la participación, integración y refuerzo de políticas sectoriales, seguimiento y apoyo. Estos fondos serían de nueva creación y los asignaría la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas como departamento competente para el nuevo programa.
 - Los fondos de los diferentes programas de políticas sociales (o de otro tipo) ya existentes. En este caso, la convocatoria del nuevo programa puede declarar las zonas de intervención como prioritarias en la asignación de fondos y realizar una pequeña aportación adicional en concepto de apoyo a la integración y refuerzo de esas políticas sectoriales. Una dedicación más sustancial de recursos a esas políticas exigiría recursos adicionales en cada una de ellas, y sería seguramente complicado en estos momentos de coordinar la asignación. Tampoco parece que sea la falta de recursos la barrera principal actualmente que se deba afrontar, sino la falta de coordinación intersectorial y, quizá la rigidez de los programas sectoriales para adaptarse a las necesidades de un barrio concreto: estas cuestiones sí se afrontan con el nuevo programa de RUI.
 - Los incentivos económicos y al empleo precisan posiblemente de una cobertura dentro de una Ley, pero su gestión posterior es relativamente sencilla. Faltaría por definir el papel del Consorcio en el proceso de solicitud y concesión: puede tener sentido el evitar una concesión automática de los incentivos y ligarla a la presentación de algún tipo de plan de negocio de la empresa que permita concentrar esos recursos en las propuestas de mayor interés.
 - El Ministerio de Fomento debería establecer con urgencia cuál es su estrategia de integración de las acciones que le son propias (Plan de Vivienda, actuaciones de SEPES, etc.) dentro del programa de RUI.
 - La integración de otras acciones sectoriales se trataría de manera individualizada, a través de los mecanismos de cooperación flexible que ofrece la Comisión del programa.

6.4 Características del futuro programa de apoyo a la regeneración urbana integrada

Se resumen a continuación las principales características del programa propuesto. En la mayor parte de los elemen-

tos, la justificación se encuentra en las páginas precedentes; en otros casos, no se ha dispuesto de información suficiente, y la propuesta que se realiza solo pretende abrir la reflexión.

Cuestión clave	Propuesta
Carácter del programa	Programa experimental. Del orden de 10 casos de intervención en la 1ª convocatoria. No debería plantearse una 2ª convocatoria hasta no tener algunas conclusiones, es decir, unos 4 años después.
Zonas de actuación	Barrios (3.500-15.000 habitantes) en ciudades (>200.000 habitantes) con situaciones severas de exclusión social y de deterioro urbano.
Presupuesto y plazo	500 Millones de euros en 10 años (50 M€/año). Actuaciones con horizonte en 10 años, con revisión y decisión sobre su continuidad a la mitad (“5+5”).
Solicitante	Ayuntamiento y Comunidad Autónoma, conjuntamente.
Beneficiario (receptor) y gestor de los recursos	Consortio constituido por AGE (Ministerio de Fomento y, eventualmente, otros Ministerios), Comunidad Autónoma y Ayuntamiento, con participación de agentes privados relevantes y asociaciones de residentes. El Consorcio se constituiría formalmente tras la adjudicación y aceptación de la candidatura.
Documentación a presentar	El documento clave es un plan estratégico que establece los objetivos a largo plazo (10 años) de la intervención, y detalle las acciones a emprender y su financiación.
Selección	Por parte de una Comisión del Programa constituida por altos cargos de la AGE. Apoyo técnico proporcionado desde una oficina o servicio técnico dependiente del Ministerio de Fomento.
Seguimiento	Comisión del programa, a partir del informe anual presentado por el Consorcio. Apoyo técnico desde la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, a través de sus servicios técnicos.
Estructura y destino de los recursos	La Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas aporta los recursos para gestión del consorcio, promoción de la participación pública, facilitación de la coordinación y actuaciones en el ámbito de sus competencias. La Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas, a través de algún servicio técnico especializado, puede actuar cuando el plan estratégico incluya intervenciones urbanísticas de su competencia e interés. Se establecen incentivos fiscales para nuevas PYMES y promoción del empleo, de acuerdo con el Plan Estratégico: <ul style="list-style-type: none"> • Incentivo a la creación de nuevos empleos en la zona. • Incentivo a la contratación de residentes. • Deducciones en el impuesto de sociedades e impuestos municipales durante los primeros años de actividad. • Prioridad en la asignación de recursos de las políticas sociales, en el marco de los convenios de cooperación correspondientes entre el MSPS y la comunidad autónoma o administración local correspondiente.

6.5 Cuestiones que pueden precisar de la elaboración de un marco legislativo específico

La relativa falta de una tradición de intervención de la AGE en la regeneración urbana, la propia novedad del concepto de regeneración urbana integrada y el carácter de algunas de las actuaciones que deseablemente deberían incorporarse a todo proyecto de regeneración urbana integrada, aconsejan clarificar algunas cuestiones dentro de una legislación específica. Algunas de ellas pueden incorporarse dentro de la propia convocatoria del programa, mientras que otras pueden exigir de un desarrollo específico. Se señalan a continuación aquellas que, de acuerdo con el análisis realizado, parecen de mayor urgencia.

1. **Definición precisa del concepto de regeneración urbana integrada.** Conjunto de intervenciones que conjugan la rehabilitación física sobre edificios, incluyendo su eventual renovación (demolición y construcción de nuevos edificios), con la intervención sobre el espacio público o sobre los equipamientos, y con actuaciones de carácter social, económico o ambiental sobre una zona urbana en la que confluyen condiciones urbanas, socia-

les y económicas marcadamente desfavorables con respecto a las condiciones medias en las zonas urbanas en el conjunto del país.

2. **Clarificación del marco de la intervención de la AGE en actuaciones de regeneración urbana integrada.**

a. En el ámbito de sus competencias, la AGE podrá impulsar y participar en actuaciones de regeneración urbana integrada.

b. La participación de la AGE en actuaciones de regeneración urbana integrada se realizará a través de la gestión de las políticas sectoriales de su competencia con incidencia en la zona.

c. La AGE podrá impulsar formas de intervención innovadoras en las actuaciones de regeneración urbana integrada, incorporando dentro de sus políticas sectoriales algunos de los elementos señalados a continuación (apartado 3).

d. La incorporación de estos elementos adicionales de la acción de la AGE en las actuaciones de regeneración urbana integrada se realizará a través de convocatorias de carácter competitivo de acuerdo con las bases que establezca el Ministerio de Vivienda.



3. **Elementos adicionales de la acción de la AGE en las actuaciones de regeneración urbana integrada.** En el marco de convocatorias de tipo competitivo, la AGE debería incorporar las medidas siguientes dentro de las actuaciones de regeneración urbana integrada en las que participe:
- a. Para las pequeñas y medianas empresas ubicadas o que se ubiquen en la zona objeto de la actuación:
 - I. Reducción significativa y temporal del impuesto de sociedades (por ejemplo, del orden de un 50% los dos primeros años y de un 25% durante los 2 años siguientes).
 - II. Reducción significativa y temporal en los impuestos y tasas municipales (por ejemplo, del orden de un 50% durante los 2 primeros años, y de un 25% durante los 2 años siguientes).
 - III. Subvención asociada a la creación de cada puesto de trabajo adicional, siempre que el puesto de trabajo se mantenga durante al menos 5 años.
 - IV. Bonificación anual en las cotizaciones sociales por la contratación de trabajadores, siempre que residan en el área de actuación.
 - b. Aplicación de una reducción en los impuestos (transmisión de bienes patrimoniales o IVA) asociados a la venta de la vivienda, siempre que esta haya sido afectada por las operaciones de rehabilitación o renovación incluidas en la actuación de RUI.
 - c. Incremento significativo en los fondos destinados a los servicios sociales y educativos a los residentes en la zona incluidos en los programas del Plan Nacional de Inclusión Social.
 - d. Modificación y exoneración de algunos de los requisitos establecidos en la normativa correspondiente de los programas incluidos en el Plan Nacional de Inclusión Social, Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación. La concesión de estas modificaciones y exoneraciones sería competencia de la AGE a partir de la valoración que realice de la petición razonada que realice el ente gestor de la actuación de RUI.
 - e. Subvenciones para la gestión del programa de actuación.
 - f. Inversión directa de la AGE (o transferencia a las administraciones competentes) en intervenciones para la mejora

- del espacio público y de los equipamientos, y para la creación de espacio comercial y de actividades productivas.
4. **Gestión de las actuaciones de regeneración urbana integrada.** Las bases de la convocatoria que pudiera establecerse desde la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas deberían incluir:
- a. La constitución de un Consorcio con participación paritaria de la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento para la gestión del conjunto de la actuación de regeneración.
 - b. La participación en el Consorcio de los residentes y emprendedores afectados por la actuación, a través de sus asociaciones.
 - c. Las condiciones precisas para identificar las zonas urbanas susceptibles de ser presentadas a la convocatoria. En cualquier caso, debería corresponder a áreas urbanas homogéneas y posiblemente con una población de entre 3.500 y 15.000 habitantes, dentro de ciudades o áreas metropolitanas de al menos 200.000 habitantes.
 - d. La elaboración de un plan estratégico para la zona de intervención a largo plazo como elemento fundamental para la selección en la convocatoria.
 - e. La duración de la intervención sería de un mínimo de 10 años y un máximo de 15. En cualquier caso, cada 5 años se realizaría una valoración por parte de la AGE, decidiendo la continuación de los incentivos y de su participación en la actuación.
5. La convocatoria debería incluir el techo máximo de las aportaciones de la AGE a la actuación en todos los conceptos, incluidos los incentivos fiscales.
6. Sería conveniente crear una comisión interministerial para la regeneración urbana integrada, o bien ampliar las competencias de la ya existente comisión interministerial de políticas sociales, para:
- a. Aprobar las bases de la convocatoria.
 - b. Aprobar los techos máximos de aportaciones de la AGE en la convocatoria.
 - c. Aprobar la convocatoria.
 - d. Realizar la adjudicación.
 - e. Realizar el seguimiento y evaluación.
 - f. En estas tareas, la comisión interministerial debería contar con el apoyo técnico desde la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones Urbanas.



Referencias



7.1 General

Agence Nationale de la Renovation Urbaine (ANRU) (2010). La rénovation urbaine à l'épreuve des faits: Rapport 2009 d'évaluation.

AA.VV (2003). "De Banlieue 89 à Jean-Louis Borloo." *Urbanisme*, n° 332 (Sept-Oct 2003).

Altes, W. K. K. (2005). "The capacity of local government and continuing the decentralized urban regeneration policies in the Netherlands." *Journal of Housing and the Built Environment* (20): 13.

Bonneville, M. (2004). "Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France: Effets d'annonce, continuité ou rupture?" *Les annales de la recherche urbaine* (97): 10.

Bonneville, M. (2005). "The ambiguity of urban renewal in France: Between continuity and rupture." *Journal of Housing and the Built Environment* 20(3): 229-242.

Booth, P. (2005). "Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain." *Journal of Housing and the Built Environment* (20): 13.

Bratosin, S. (2003). "Grands projets de ville : un lieu de production symbolique du territoire." *Études de communication* (26): 12.

Carpenter, J. (2006). "Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative." *Urban Studies* 43(12): 2145-2162.

Catney, P. (2009). "New Labour and Joined-up Urban Governance." *Public Policy and Administration* 24(1): 47-66.

Department for Communities and Local Government (CLG); Department for Business Enterprise and Regulatory Reform (2007). *Review of Sub National Economic Development and Regeneration*. London, CLG.

Department for Communities and Local Government (CLG); Department for Business Enterprise and Regulatory Reform (2008). *Prosperous Places: Taking forward the Review of Sub National Economic Development and Regeneration*. London, CLG.

Diamond, J. *Urban regeneration management : international perspectives*. New York, Routledge.

Doak, J. and N. Karadimitriou (2007). *(Re)development, Complexity and Networks: A Framework for Research*. *Urban Studies* (Routledge), Routledge. 44: 209-229.

Dormois, R., G. Pinson, et al. (2005). "Path-dependency in public-private partnership in French Urban Renewal." *Journal of Housing and the Built Environment* (20): 16.

Galster, G., D. Levy, et al. (2005). *The Impact of Community Development Corporations on Urban Neighborhoods*. Washington DC, The Urban Institute; Metropolitan Housing and Communities Policy Center.

Gittel, M. (2001). *Empowerment zones: an opportunity missed: a six-city comparative study*.

Gruenstein, D., S. Hebert, et al. (2001). *Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program: A Progress Report and Appendices*. Washington DC, HUD.

Hall, P. (1991). *The British Enterprise Zones. Enterprise Zones: New Directions in Economic Development*. R. E. Green, Sage.

Hall, S. and P. Hickman (2002). "Neighbourhood Renewal and Urban Policy: A Comparison of New Approaches in England and France." *Regional Studies* (36): 691-696.

Hambleton, R. (2000). "Modernising Political Management in Local Government." *Urban Studies* (Routledge) 37(5/6): 931-950.

Hamel, G. and P. André (2009). *La révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville.- "Une conception rénovée de la politique de la ville: d'une logique de zonage à une logique de contractualisation"*, Assemblée Nationale; Sénat.

Harding, A., S. Wilks-Heeg, et al. (2000). "Business, Government and the Business of Urban Governance." *Urban Studies* (Routledge) 37(5/6): 975-994.

- Horita, M., H. Koizumi, et al.** (2009). "Innovations in collaborative urban regeneration." from <http://www.springerlink.com/content/978-4-431-99263-9>
- Innes, J. E. B., David E.** (2004). "Reframing public participation: Strategies for the 21st century." *Planning Theory & Practice* 5(4): 419-436.
- Jones, C.** (2006). "Verdict on the British Enterprise Zone Experiment." *International Planning Studies* 11: 109-123.
- Jones, P. and J. Evans** (2008). *Urban regeneration in the UK*. London: SAGE.
- Jones, P. S.** (2003). *Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is There an Impasse in (Community) Participation-based Policy?* *Urban Studies* (Routledge), (40): 581.
- Kirszbaum, T.** (2008). *Rénovation urbaine : les leçons américaines*. Paris: Presses universitaires de France.
- Kuhn, M. and H. Liebmann** (2009). *Regenerierung der Städte : Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Le Gall, G.** (2008). *Réunifier et réconcilier la ville: Constat et propositions*, Conseil Économique et Social.
- Mercadal, G., F.-X. Roussel, et al.** (2001). *Grands projets de ville: premiers éléments d'évaluation*, Conseil National des Villes.
- Ministerio de Educación, P. S. y. D.** (2008). *Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España*. P. S. y. D. Ministerio de Educación. Madrid, MEPSYD.
- Orueta, F. D. and S. S. Fainstein* (2008). "Symposium: The New Mega-Projects: Genesis and Impacts." *International Journal of Urban and Regional Research* 32(4): 759-767.
- Pennen, T. v. d.** (2005). "Actor strategies in decentralized policy networks." *Journal of Housing and the Built Environment*(20): 15.
- Sintomer, Y. and J. De Maillard** (2007). "The limits to local participation and deliberation in the French "politique de la ville"." *European Journal of Political Research* 46: 503-529.
- Spaans, M.** (2002). *The implementation of urban revitalization projects: an international comparison*. Delft [Netherlands], DUP Science.
- Taylor, M.** (2007). "Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces." *Urban Studies* (Routledge) 44: 297-317.
- Unión Europea**, 2007. *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles*.
- United States Government Accountability Office (GAO)** (2004). *Community Development: Federal Revitalization Programs Are Being Implemented, but Data on the Use of Tax Benefits Are Limited*. Washington DC, GAO.
- United States Government Accountability Office (GAO)** (2006). *Empowerment Zone and Enterprise Community Program: Improvements Occurred in Communities, but the Effect of the Program is Unclear*. Washington DC, GAO.
- United States Government Accountability Office (GAO)** (2006). *Empowerment Zone and Enterprise Community Program: Survey of Round I Federal Enterprise Communities*. Washington DC, GAO.
- United States Government Accountability Office (GAO)** (2010). *Revitalization Programs: Empowerment Zones, Enterprise Communities, and Renewal Communities*. Washington DC, GAO.
- United States Department of Housing and Urban Development (HUD)** (2005). *Spotlight on Results: Capturing Successes in Renewal Communities and Empowerment Zones*. Washington DC, HUD.
- Verhage, R.** (2005). "Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands: Introduction." *JOURNAL OF HOUSING AND THE BUILT ENVIRONMENT* 20(3): 215-227.

Verhage, R. (2005). “Towards a territorialized approach to urban renewal: A comparison of policies in France and the Netherlands.” *International Planning Studies* 10(2): 129-143.

7.2 Programa EZ/EC

GAO - United States Government Accountability Office (2010). Information on Empowerment Zone, Enterprise Community, and Renewal Community Programs;

GAO - United States General Accounting Office, (1997). COMMUNITY DEVELOPMENT: The Federal Empowerment Zone and Enterprise Community Program.

Gittel, M., Newman, K., (2001). Empowerment Zone: an opportunity missed. A six-city comparative study. Howard Samuels State Management and Policy Center/Graduate school and the University center of the city university of New York;

U.S. Department of Housing and Urban Development Washington, (2001). Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program: A Progress Report;

<http://www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/programs/rc/>

7.3 Regeneración urbana en Francia

AAVV, (2002). Projets Urbains en France, Edition du Moniteur, Paris.

ANRU - Comité d'évaluation et de suivi (CES), (2006). De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine;

ANRU - Comité d'évaluation et de suivi (CES), (2009). La rénovation urbaine à l'épreuve des faits;

ANRU, (2010). Etat d'avancement du programme national de rénovation urbaine;

DIV - Délégation Interministérielle a la Ville, (2009). Géographie prioritaire de la politique de la ville et contractualisation;

ONZUS - Observatoire national des zones urbaines sensibles, (2009). RAPPORT 2009;

DIV - Délégation Interministérielle a la Ville, (2009). Espoir Banlieues: une dynamique pour la France. Dossier de présentation;

<http://www.anru.fr/>

<http://www.ville.gouv.fr/>

7.4 Regeneración urbana en Reino Unido

Cabinet Office, (2001). A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan;

Department for Communities and Local Government (CLG), (2007). National Indicators for Local Authorities and Local Authority Partnerships: Handbook of Definitions;

Department for Communities and Local Government (CLG), (2007). Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper Implementation Plan;

Department for Communities and Local Government (CLG), (2008). Transforming places; changing lives: a framework for regeneration;

Department for Communities and Local Government (CLG), (2010). Policy Statement on Regional Strategies;

HM Treasury, (2007). Review of sub-national economic development and regeneration;

HM Treasury, (2007). The future role of the private sector in social and economic regeneration: final report;

Thorpe, Keith (2010). Las políticas de regeneración urbana en el Reino Unido. Conferencia de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Urbana y Regeneración Urbana Integrada en Europa, 26/27 de Abril 2010, Madrid.

<http://www.communities.gov.uk/newsroom/>

<http://www.homesandcommunities.co.uk/>

sepes.es

