

Del diseño a la implementación en las políticas públicas de regeneración urbana en España: La Iniciativa Urbana (2007-2013)

Rocío Muñoz Moreno (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla)

rmunmor@upo.es

M^a Ángeles Huete García (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla)

mahuegar@upo.es

Resumen

Los resultados que se presentan en este trabajo se obtienen de la tesis doctoral titulada: "La regeneración urbana en España: (2007-2013). Hacia un modelo que aborde el desarrollo de Sistemas locales de Bienestar". El objetivo que se plantea esta ponencia es el de continuar profundizando en el análisis de las políticas de regeneración urbana cofinanciadas con fondos europeos en nuestro país, tratando de averiguar en qué medida estarían promoviendo el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar. Ahora bien, en el ámbito de la gestión de las políticas públicas en general, el diseño y la implementación no tienen por qué ir siempre de la mano. En este sentido, este trabajo presenta los resultados hallados en un estudio de casos, donde se contrasta la información recabada de manera extensiva con la obtenida mediante entrevistas en profundidad en los municipios seleccionados: Cádiz, Córdoba, Alicante y Coslada.

Nota biográfica de las autoras:

M^a Ángeles Huete García es Doctora con mención europea por la Universidad Pablo de Olavide. Profesora e investigadora del departamento de Sociología.

Rocío Muñoz Moreno es Doctora por la Universidad Pablo de Olavide.

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

Palabras clave:

Regeneración urbana, Sistema Local de Bienestar, Gobernanza, Diseño e implementación de políticas públicas.

Introducción

El crecimiento urbano es uno de los hechos más relevantes en las sociedades contemporáneas. Ello ha conllevado a que las ciudades tengan el gran reto de afrontar la solución de la mayor parte de los problemas que afectan a las sociedades actuales convirtiéndose en los principales motores del crecimiento económico y social a nivel mundial (Florida, 2009).

Asimismo, las transformaciones producidas en el Estado del Bienestar se ven reflejadas especialmente en el ámbito local. De esta forma, el avance hacia la sociedad postindustrial ha impuesto nuevos retos que se derivan de las nuevas necesidades y demandas sentidas por la ciudadanía. Estas nuevas demandas configuran una nueva área de actuación que es fundamentalmente asumida por el ámbito local. Es en este contexto en el que se comienza a poner el foco de atención en los contextos locales como promotores fundamentales del desarrollo económico y el bienestar de sus ciudadanos.

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

Ahora bien, la nueva manera de intervenir en el espacio urbano no se limita únicamente a la mera transformación del espacio físico, sino que incluye una dimensión social, económica y cultural (Bianchini y Parkinson, 1993). De esta forma, en el contexto de las iniciativas europeas en materia urbana, se viene poniendo de manifiesto el denominado Modelo de Desarrollo Urbano Integral (Aparicio y di Nanni, 2011; Zamora y Merinero, 2012), entendiéndolo por ello, el carácter integral en cuanto a ámbitos de política pública implicados, y en el que la integración social de los ciudadanos toma una especial relevancia sobre las políticas puramente económicas, promoviendo el acceso al bienestar y la integración social. Este planteamiento, por tanto, supone superar la tradicional hegemonía existente en relación con los objetivos de las iniciativas urbanas basadas en la estrategia “poner en el mercado” (Taylor, 2007), en favor de la estrategia “local y sociocultural” (Healey, 1997). Además, dicha metodología integral debe complementarse con nuevas formas de gestión e intervención que conllevan importantes transformaciones en el funcionamiento de las administraciones públicas. Así, autores como Bruquetas et al. (2005) manifiestan que las nuevas herramientas de gobernanza desplegadas por las administraciones

públicas locales aspiran a ser más próximas, de calidad, eficaz y eficiente, y se deben caracterizar por una cooperación institucional, cooperación de departamentos y agencias técnicas que trabajan en el área, participación ciudadana y partenariados público-privados.

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

Autores como Andreotti et al (2012) han definido los Sistemas Locales de Bienestar como "Acuerdos dinámicos en las que las condiciones socioeconómicas y culturales locales específicas dan lugar a diferentes mezclas de actores formales e informales, públicos o no involucrados en la provisión de recursos de bienestar". Los Sistemas Locales de Bienestar no pueden considerarse estructuras fijas o inmutables, sino contextos dinámicos en los que las específicas condiciones socio-económicas y culturales dan lugar por una parte: a la existencia de diferentes acuerdos entre actores, ya sea a nivel formal o informal, público o privado; y por otra parte contribuyen a la definición de los diferentes perfiles de personas necesitadas.

Por ello, el principal objetivo de este trabajo es profundizar en el estudio de las políticas de regeneración urbana en nuestro país, concretamente la Iniciativa Urbana¹ en el periodo 2007-2013, tratando de poner en relación el desarrollo de éstas políticas con la promoción de Sistemas Locales de Bienestar.

Para conseguir este objetivo, se realiza un abordaje extensivo que permite analizar las características de los diferentes programas de manera conjunta y establecer comparaciones entre los mismos que posibilitan el establecimiento de una tipología en atención a la medida en la que los distintos programas promueven el desarrollo de Sistemas locales de Bienestar. En segundo lugar, se realiza un abordaje intensivo que profundiza en los casos seleccionados dentro de cada tipología al objeto de confrontar y cualificar la información obtenida previamente mediante entrevistas en profundidad a las personas responsables de gestionar los programas en cada caso.

¹ Iniciativa Urbana: Periodo 2007-2013. Municipios mayores de 50.000 habitantes o capitales de provincia que no alcancen dicha cifra de población

Planteamiento del trabajo

Análisis extensivo de los casos

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

Tabla 1. Ficha técnica del cuestionario: municipios con Programas de Regeneración en el marco de la convocatoria URBANA 2007-2013

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

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, además de la información obtenida mediante el cuestionario y algunos indicadores municipales de contexto, en el marco de este trabajo se incluye además el análisis de las fichas resumen de los proyectos enviadas al Ministerio de Fomento y disponibles a través de la Red de Iniciativas Urbanas, en su localizador de actuaciones urbanas². La información disponible en estas fichas ha servido para realizar un primer acercamiento a los casos de estudio, conocer el contenido de los proyectos en cada caso, así como para construir el indicador socioeconómico en base al presupuesto. Este indicador es el que va a establecer en qué medida los proyectos estarían concediendo una mayor importancia a la dimensión social o económica en el diseño de sus actuaciones.

La obtención de esta base de datos ha permitido realizar un importante acercamiento al tema en cuestión, y ha dado lugar, a través del cruce de dos dimensiones (gobernanza y orientación de las políticas) al establecimiento de una tipología de proyectos de regeneración urbana en base al desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar.

²(La **Red de Iniciativas Urbanas (RIU)** constituye una de las Redes Sectoriales previstas en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España, para el periodo de fondos 2007-2013 como principal mecanismo de coordinación en materia de desarrollo urbano y fondos comunitarios) Para acceder al listado completo de proyectos urbana implementados en la Convocatoria URBANA 2007-2013, consultar el siguiente enlace de la Red de Iniciativas Urbanas, especificando el tipo de proyecto y la convocatoria:
<http://www.rediniciativasurbanas.es/iniciativas.web/>

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

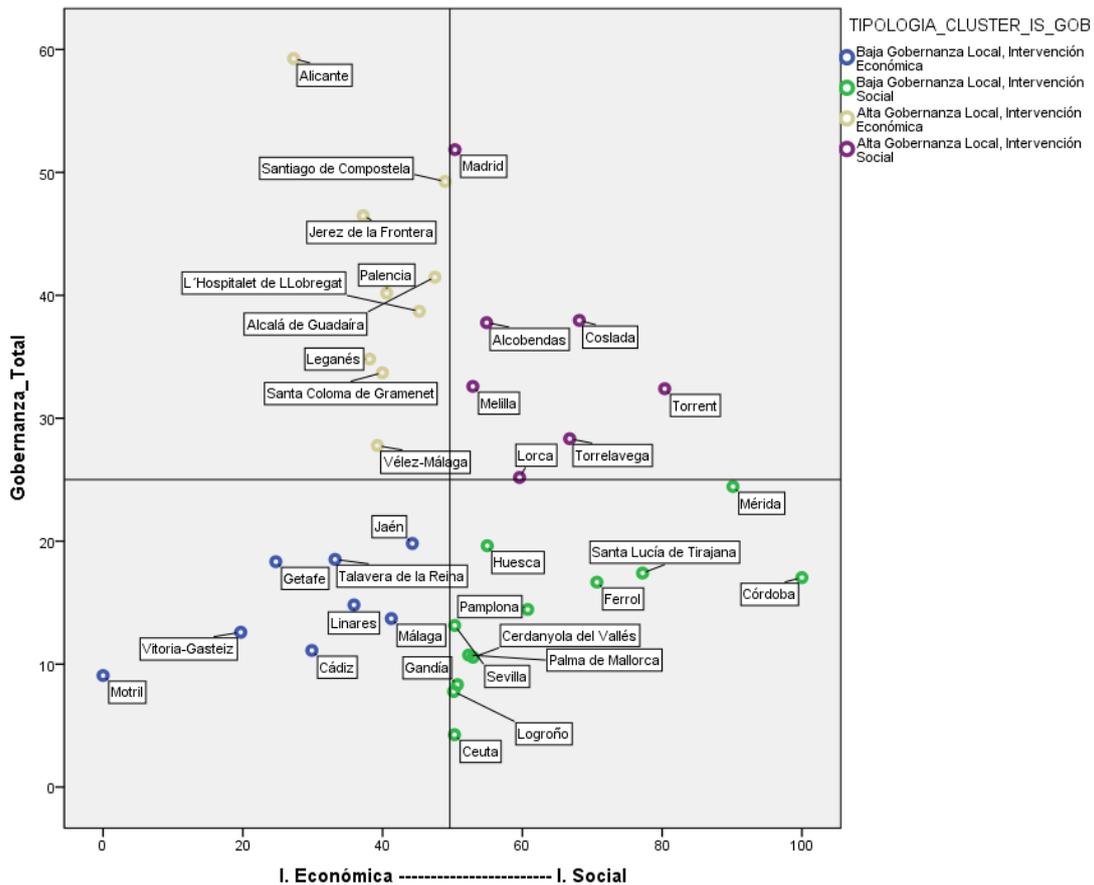
Tabla 2. Dimensiones que se contemplan en el análisis

<p>Sistema Local de Bienestar</p>	<p>Gobernanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gobernanza Multinivel: Colaboración con niveles superiores de gobierno Gobernanza Interna: Colaboración entre áreas municipales Gobernanza Externa: Colaboración con actores ajenos a la administración pública <p>Orientación hacia la dimensión social en el presupuesto</p>
--	---

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

El resultado se presenta en el siguiente gráfico.

Ilustración 1. Tipología de modelos de regeneración urbana en atención al cruce de las dimensiones



Análisis intensivo y selección de casos de estudio

Con el análisis intensivo se pretende profundizar en los casos, ahondando en la influencia que han tenido determinados factores en el desarrollo de los proyectos. Asimismo, se pretende dar voz de alguna forma a las personas que trabajan en este ámbito, tratando de reflejar la realidad de un modo más fiel.

El objetivo de este trabajo es profundizar en aquellas características o condiciones que promueven el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar a través del diseño y la implementación de los programas de regeneración urbana cofinanciados con fondos europeos. En el marco de este trabajo, este hecho se ha medido a través del desarrollo de mecanismos de colaboración y a través de la orientación social o económica del presupuesto invertido. En este sentido, se entiende que los municipios que estarían promoviendo en mayor medida el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar serían los que en el marco de sus proyectos estarían estableciendo mayores mecanismos de colaboración con un mayor número de actores y estarían orientando sus actuaciones a la promoción del bienestar y el desarrollo social en el municipio.

Con la finalidad de avanzar en el objetivo de este trabajo y profundizar en aquellas características o aspectos de contexto que pudieran estar explicando el mayor o menor desarrollo de estos Sistemas Locales de Bienestar, y siguiendo a Sartori y Morlino (2002)³, se han seleccionado cuatro municipios como representantes de cada uno de los modelos al objeto de realizar una comparación entre los mismos que permita profundizar en el modo en el que se concibe la política urbana por parte de los diferentes modelos así como los diferentes engranajes que configuran los mecanismos desarrollados por cada modelo en la gestión y el desarrollo de sus Iniciativas Urbanas.

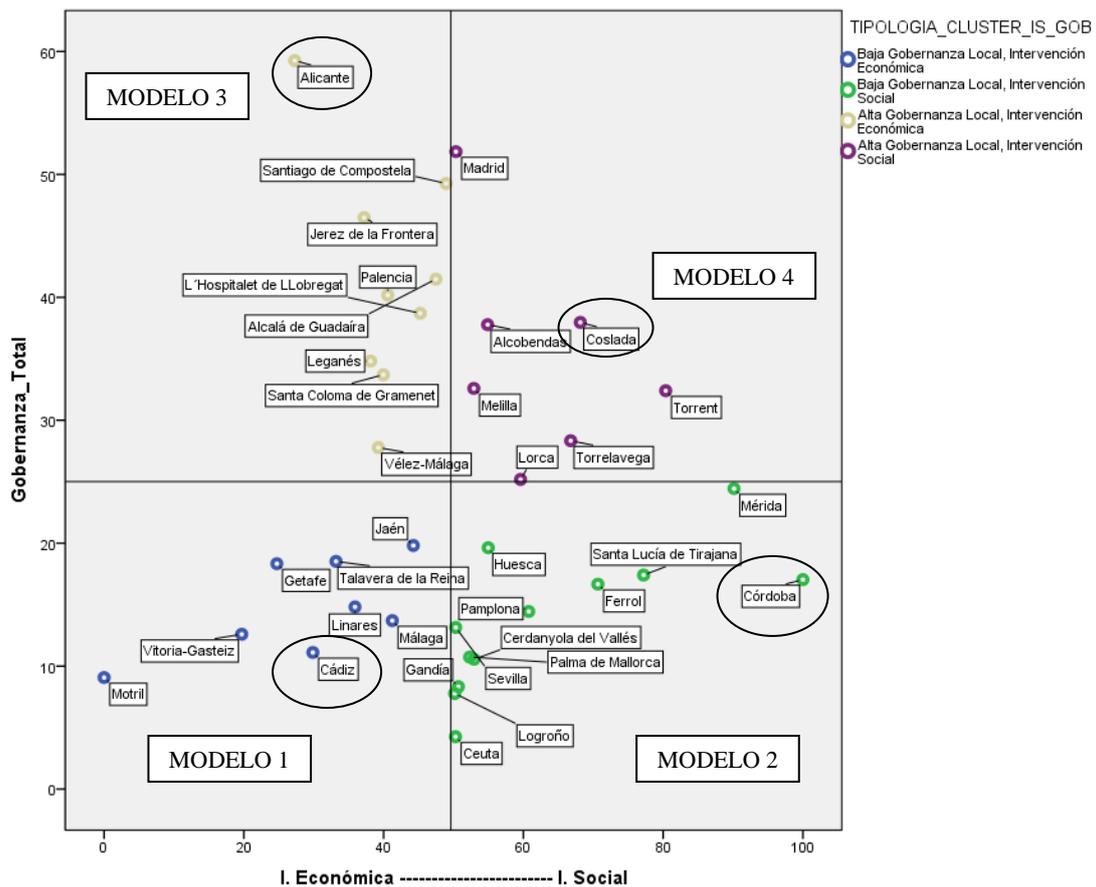
En la tabla y gráfico que se presenta a continuación se muestran los casos que han sido seleccionados dentro de cada modelo, así como su ubicación con respecto a las dimensiones incluidas en el análisis (gobernanza y orientación de las políticas).

Tabla 3. Selección de los casos en cada modelo

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

³ Con respecto a la consideración de qué casos es más oportuno elegir, Morlino nos dice: "Si la pregunta es cuáles son las condiciones que favorecen la instauración de la democracia, será adecuado elegir casos en los que se haya producido la instauración democrática para controlar la presencia de las condiciones hipotetizadas y esperadas, y casos de ausencia de instauración democrática para controlar la ausencia de aquellas condiciones".

Ilustración 1. Selección de los casos en cada modelo



2. Un primer acercamiento a las características de los casos seleccionados

Antes de comenzar con el análisis cualitativo y en profundidad, se presentan algunas características de los casos que nos sirven para realizar un primer acercamiento a los mismos, y a que a su vez servirá de guía en el planteamiento de las entrevistas.

Tabla 3. Características de los casos

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

3. Diseño de las entrevistas

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

Tabla 4. Selección de actores y justificación

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

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

Tabla 5. Realización de las entrevistas. Cronograma del trabajo de campo

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

La finalidad de realizar estas entrevistas en profundidad es tratar de cualificar la información disponible a través de la explotación del cuestionario, intentando identificar en cada caso los mecanismos que pueden contribuir a explicar el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar.

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

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

La delimitación territorial de los proyectos ha demostrado ser una variable especialmente relevante en el análisis de las políticas de regeneración urbana en España. Por ello, esta variable se incluye como una dimensión en el diseño de la entrevista, donde se contemplan preguntas

que tratan de determinar los mecanismos que han llevado a intervenir en una zona u otra de la ciudad.

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

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

La estabilidad política del municipio se considera una variable relevante en el análisis de las políticas de regeneración urbana, ya que en el amplio periodo de tiempo en el que se desarrollan las iniciativas ha habido dos cambios de gobierno, 2011 y 2015, que pueden haber propiciado algún cambio, no ya sólo en lo que respecta al diseño o reformulación de las actuaciones sino en lo que respecta al modo en el que se conciben estas políticas por parte de los diferentes equipos de gobierno. En este sentido, los cambios que se producen en el equipo de gobierno podrían estar produciendo cambios tanto en el contenido como en la manera de gestionar los proyectos. Con esta dimensión, se tratará de analizar la medida en la que estos cambios políticos han producido alteraciones de algún tipo en el desarrollo de los proyectos, identificar dichas alteraciones, así como las dificultades que hayan podido sentir los técnicos con estos cambios en la implementación de los proyectos.

4. Análisis de las entrevistas

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

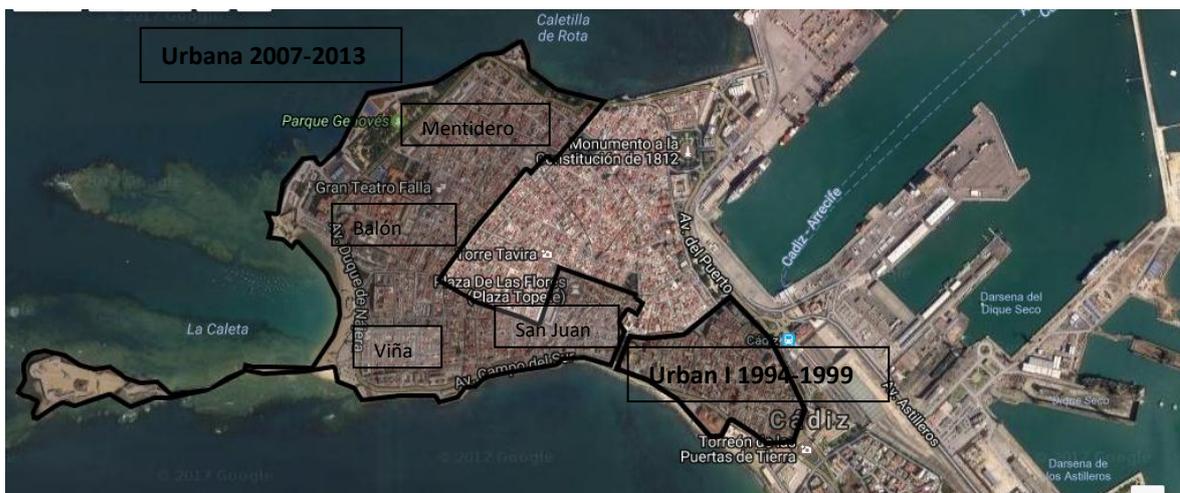
estarían ejerciendo algunas variables, como la experiencia previa o la existencia de un Plan Estratégico, entre otras.

4.1. Delimitación geográfica del ámbito de actuación de los proyectos

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

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

Ilustración 2. Delimitación geográfica de la zona de actuación de la Iniciativa Urbana (2007-2013) y del Urban I (1994-1999)



Aunque existen otros barrios fuera del casco antiguo que también reúnen importantes indicadores de vulnerabilidad, se decide intervenir en esta zona por una cuestión técnica relacionada con los requisitos de la convocatoria Urbana 2007-2013, que exigía que la intervención se produjera en barrios con una localización geográfica compartida. En este sentido, los barrios seleccionados han sido los que cumplían con este requerimiento. Además

comparten unas características geográficas, demográficas y socioeconómicas muy similares que facilitan la aplicación de una estrategia común para tratar de lograr la regeneración integral de la zona. La decisión sobre la delimitación territorial del proyecto ha sido técnica, basada en indicadores y en diagnósticos de la zona, que posteriormente se han consensuado con el nivel político para terminar de plantear la zona objeto de actuación.

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

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

Ilustración 3. Delimitación geográfica de la zona de actuación de la Iniciativa Urbana (2007-2013) y del Urban II (2000-2006) en Córdoba



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

se escoge una franja transversal de las cuatro zonas que lo integran (Campo de la Verdad, Fray Albino, Sector Sur y barrio Guadalquivir).

La particularidad del caso de Alicante radica en el hecho de que la Iniciativa Urbana se integra de pleno como parte del Plan Integral para la recuperación de los barrios de la Zona Norte, lo que significa que, tanto la delimitación geográfica del ámbito de actuación del proyecto como su estrategia viene definida por el propio Plan Integral. Esta zona se compone de seis barrios: Juan XXIII, Colonia Requena, Virgen del Remedio, Virgen del Carmen, 400 Viviendas y SIDI IFNI Nou Alacant.

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

La Zona Norte se caracteriza por reunir un importante número de indicadores de vulnerabilidad y se ubica a unos 2 km del centro de la ciudad, la conforman 6 barrios y abarca unos 2 km.

**Ilustración 4. Delimitación geográfica de la zona de actuación de la Iniciativa Urbana (2007-2013)
en Alicante**



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

En el caso de Coslada había dos barrios que reunían importantes indicadores de vulnerabilidad: el barrio de La Estación y Ciudad Setenta. Sin embargo, se decantó la intervención en el barrio de La Estación porque además de los indicadores que reunían, este barrio poseía otro tipo de peculiaridades que le hacían especialmente vulnerable. Como puede apreciarse en el mapa en el que se delimita la zona objeto de actuación del proyecto, se trata del barrio más alejado del centro histórico de la ciudad. Incluso puede apreciarse una mayor cercanía al término municipal y al centro histórico de San Fernando de Henares que al suyo propio.

Además, este barrio se caracteriza por poseer importantes barreras físicas, tanto de carácter arquitectónico o de infraestructuras como barreras naturales. Los accesos por carretera al municipio tenían importantes carencias y eran muy deficitarios a pesar de que era un medio de de desplazamiento común para el transporte logístico, al ser Coslada el mayor puerto seco de

memoria del Urban I (94-99), Planes de Empleo, el Marco Estratégico Turístico para la ciudad (2006-2008).

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

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

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

Por último, en el caso de Coslada no se disponía de Plan Estratégico para el municipio. En el momento en el que salió la Convocatoria del Urbana, el equipo de gobierno estaba formado por un tripartito de izquierdas y en este sentido se partía de una fórmula de consenso importante en la que, más allá de cuestiones políticas, se buscó un acuerdo común para el municipio. Durante este periodo, se hizo una propuesta sobre las inversiones que se necesitaban en el municipio, con una calendarización y un sistema de priorización consensuada por los 13 concejales que formaban parte del gobierno. Durante este periodo de tiempo, fue necesario buscar el común

denominador de las tres fuerzas políticas, ya que cada parte tenía un proyecto para el municipio y fue necesario mucho diálogo y esfuerzo. Se ha tenido en cuenta la Agenda 21 en el diseño de la Iniciativa Urbana.

4.3. Experiencia previa

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

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

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

En el caso de Córdoba, la experiencia previa en la gestión de estos programas se considera también fundamental. Sin embargo, ha sido precisamente la falta de experiencia de algunos gestores la que ha podido poner en riesgo el desarrollo de la Iniciativa Urbana, al no confiar en el equipo técnico especializado en esta materia, que ha demostrado contar con el conocimiento y la experiencia necesarios en el diseño y la gestión de fondos programas europeos de regeneración urbana.

El equipo técnico encargado de gestionar el proyecto desde el Instituto Municipal para el Desarrollo Económico y el Empleo de Córdoba (IMDEEC), ha sido apartado de estas funciones en varias ocasiones. La primera se produce una vez que se presenta la memoria y aprueban el proyecto, parece ser que este hecho se relaciona con la entrada de un nuevo gestor al IIMDEEC, que prefirió contar con los servicios de una consultora. Sin embargo, esta estrategia no produjo

muy buen resultado, ya que propició que el manual de procedimientos que se le encargó no sirviera y no se pudiera utilizar. Como resultado de ello, el Urbana estuvo parado dos años, en los que ni siquiera se habían homologado los procedimientos de gestión esenciales para poder empezar a funcionar. No obstante, en los momentos de dificultad, se ha vuelto a tirar del equipo técnico original para volver a encarrilar el proyecto, aunque esta falta de continuidad del equipo con experiencia en el desarrollo de estos programas ha propiciado una serie de dificultades que podrían haberse evitado manteniendo al equipo y siguiendo las directrices de los técnicos.

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

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

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

Lo que lamenta Coslada es que se haya reducido el presupuesto de manera drástica, de 13 millones de euros que se plantearon en origen en el diseño a 4 millones como consecuencia de una reformulación que se produjo en el siguiente mandato (2011-2015), y que el proyecto haya estado prácticamente bloqueado durante cuatro años, lo que ha producido que esta dinámica de

funcionamiento que se promueve desde Europa no haya alcanzado el nivel de interiorización o asimilación por parte de la administración local que se hubiera esperado con una mayor estabilidad y continuidad del proyecto. Coslada no opta a la siguiente convocatoria de fondos de la EDUSI en el periodo 2014-2020.

4.4. Gobernanza Interna

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

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

Lo que más ha facilitado la gobernanza y la colaboración es precisamente que ésta se ha dado fundamentalmente a nivel técnico. Asimismo, el hecho de que las distintas áreas no han sido compartimentos estancos buscando el protagonismo político de las mismas, sino que se ha buscado la colaboración conjunta de los técnicos de las diferentes áreas municipales. El peso de la gestión seguía siendo IFEF, nada salía sin que pasara por allí. Se creó un manual de procedimientos interno para que todo fuera de la misma manera, con los mismos procedimientos.

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

En el diseño y la elaboración del Plan Integral para la Zona Norte, en el que se encuadra la Iniciativa Urbana, Alicante incorporó todas las demandas y planes sectoriales que cada área

municipal tenía para la zona de actuación. El Servicio de Coordinación de Proyectos hizo una doble labor: por una parte incorporar estas demandas a la zona de actuación, y por otra adaptarlas a las necesidades específicas del territorio sobre el que se interviene.

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

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

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

4.5. Gobernanza multinivel

En lo que respecta a la colaboración con otros municipios y niveles superiores de gobierno, el equipo técnico de Cádiz ha asistido a los Comités de seguimiento anuales con la Junta de

Andalucía, en Sevilla, cuyas actas iban a la Comisión Europea y al Ministerio. Asimismo, se han tenido reuniones con el Ministerio en Madrid, cuatro o cinco veces al año y comunicación telefónica casi diaria para resolver problemas. Se ha producido una comunicación constante con otros gestores y otros ayuntamientos para solventar algunas dudas e intercambiar experiencias. La relación con técnicos y gestores de otros municipios ha sido excelente y ha sido un apoyo fundamental en el caso de Cádiz.

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

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

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

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

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

4.6. Gobernanza Externa

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

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

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

En Córdoba, el panorama asociativo del Sector Sur es muy rico y activo, con mucha cultura participativa, de hecho es la zona de Córdoba en la que se inició el movimiento vecinal. Uno de los objetivos del Urbana era precisamente fomentar ese carácter participativo. Se pensó que las asociaciones del barrio podrían ser unas buenas colaboradoras para identificar a los posibles beneficiarios de las actuaciones de formación y encontrar el curso o acción formativa que mejor pudiera cuadrar con cada demandante. El objetivo era utilizar la cultura como vehículo de cohesión social y ofrecer alicientes a la ciudadanía para que retomaran algún tipo de formación que les sirva para encontrar un empleo. La idea era ofrecerles a estas personas la oportunidad de

formarse y visibilizarse a través de los recursos y las herramientas formativas que se planificaron. Esta zona es un semillero de flamenco y se trató de conectar este potencial cultural con la orientación de los cursos de formación. Sin embargo, finalmente falló la conexión de todo aquello con la formación, que era la parte que se llevaba desde el IMDEEC, de emprendedores y de formación. Los itinerarios que estaban planificados no llegaron a realizarse.

El equipo del Urban Sur se reunía con la Junta Municipal y de Distrito en las reuniones de participación vecinal obligatorias. Allí expresaban sus demandas y posteriormente se analizaban para ver si podían incluirse dentro de la Iniciativa Urbana. Asimismo, en la programación de las actuaciones sociales se constituyó una herramienta llamada Foro Social Urban Sur abierto a la participación del tercer sector para que contribuyeran a desarrollar las actuaciones en materia de servicios sociales que se iban a implantar. Las conclusiones que se obtuvieron de ese foro se incluyeron en la programación de los cursos de formación.

El tejido empresarial de esta zona es débil y se encuentra diseminado. Uno de los objetivos era precisamente hacer un diagnóstico de esta zona para fortalecerlo, pero al fallar la gestión del IMDEEC, las actuaciones no han tenido el impacto deseado. Puede que las empresas que más se beneficien hayan sido las que se encuentran en las calles que se han reurbanizado.

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

El asociacionismo en general ha participado bastante en el Plan, hecho que en parte puede deberse a que la oficina encargada de gestionarlo se localice en el propio territorio. Ello hace que la ciudadanía los conozca y los tenga como referentes del Plan. La participación ha sido bastante estrecha, aunque con ciertas limitaciones. Se ha colaborado con ONGs y con asociaciones de profesionales en proyectos concretos. Y con empresas se ha colaborado en cosas muy específicas, ya que en la Zona Norte no hay empresas, sólo comercios.

Si bien, en el caso de Coslada se había diseñado un proyecto de base muy participativo, la realidad ha sido bastante diferente, ya que la falta de continuidad en el proyecto durante un largo periodo de tiempo dificultó el hecho de que éste se visibilizara por parte de la ciudadanía y

demandara por tanto su participación en el mismo. En la segunda mitad de 2015, unos meses antes de que finalizara el plazo para ejecutar las actuaciones se retoma el proyecto y se trata de incorporar en la medida de lo posible a los diferentes actores que puedan intervenir en el territorio. Sin embargo, en este corto periodo apenas ha dado tiempo a que estas redes o colaboraciones se extiendan y se interioricen tanto por parte de la administración como de la propia ciudadanía.

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

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

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

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

Con la incorporación del nuevo equipo de gobierno, los técnicos proceden a presentar un informe analizando la situación y orientando las actuaciones que era necesario acometer, entre otras cosas hacer la primera certificación de gasto, ya que por esa fecha aún no se había certificado nada y únicamente se había recibido un anticipo del 6% que se solicitó.

El equipo técnico se encargó de hacer los manuales de procedimiento y todos los procedimientos internos, ya que no podían contratar asistencias técnicas para actuaciones que ya se había contratado. El diseño y la puesta en marcha de esta maquinaria supuso un importante esfuerzo e inversión de tiempo. Finalmente, en el momento en el que se había reorganizado todo y comenzaron a desarrollarse las actuaciones, se encontraron con otro problema: el propio concejal del IMDEEC quería liquidarlo y no sacar las contrataciones en un momento en el que el proyecto estaba lanzado. Surgió un problema con el edificio de la Escuela de Magisterio, que se encontró con un problema de contratación, que retrasó la ejecución de los pagos de esa medida haciendo que el calendario no se cumpliera. En este sentido, se podía tratar de cuestiones normales en el desarrollo de un proyecto. Sin embargo, el IMDEEC, que era parte ejecutora y que tenía unos 2 millones de euros de ejecución no había ejecutado nada más que el 0,05%. En este sentido, el equipo técnico se vio obligado a emitir un informe en el que se especificaban las actuaciones que quedaban por ejecutar y que si en esa fecha (2015) no se iban a ejecutar habría que comunicarlo al Ministerio para que otro municipio pudiera aprovechar los fondos y no se perdiera ese dinero. Como resultado de ello, nuevamente se vuelve a apartar al equipo técnico de la gestión del proyecto.

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

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

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

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

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

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

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

En este caso, es el nuevo equipo de gobierno que se incorpora en julio/agosto de 2015 el que retoma el proyecto y las relaciones con el Ministerio, que hasta aquel momento no se habían mantenido ni se había acudido a las reuniones. Tampoco se había certificado nada por esas fechas, únicamente se habían terminado de ejecutar las obras que habían empezado, con lo cual no se había recibido aun nada de fondos europeos. En cinco meses había que cerrar el proyecto, justificarlo y certificarlo. En septiembre se habían certificado ya 2.500.000 euros, ya que había

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

5. Principales resultados

En definitiva, el análisis del discurso en atención a las diferentes dimensiones que se han planteado en el diseño de las entrevistas en profundidad ha permitido concluir que, si bien es cierto que existen determinadas variables que a nivel extensivo estarían contribuyendo a explicar las diferencias tanto en el contenido como en el modo en el que se gestionan las políticas urbanas, el análisis intensivo de los casos ha permitido descubrir la importancia de otro tipo de factores que estarían afectando directamente a la implementación de estas políticas. En este sentido, se considera necesario seguir profundizando en el análisis de casos a nivel intensivo, al objeto de observar cuáles son los mecanismos que propician en cada caso el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar a través de la implementación de las políticas urbanas.

La realización de las entrevistas en profundidad ha permitido observar las diferencias que se producen en algunos casos entre el diseño y la implementación de estas políticas. Estas diferencias parecen encontrarse relacionadas en algunos casos con la falta de estabilidad política, hecho que en buena parte de los casos se relaciona con la falta de continuidad o la reformulación o reprogramación de las actuaciones del proyecto. Dado el largo periodo de tiempo en el que se han desarrollado estos programas, los municipios han pasado por diferentes cambios de gobierno. Estos han afectado al desarrollo y a la implementación de las políticas, tanto en los casos en los que se han visto acompañados de cambios en el color político, como en los casos en los que se ha mantenido.

Estos hechos avalan la necesidad de adoptar un mayor consenso para elaborar un proyecto común de territorio, que se construya sobre la base de un diagnóstico de la zona sobre la que se va a intervenir y que trate de incorporar las aportaciones de todos los agentes, tanto públicos como privados. Este consenso, fruto de la participación y la colaboración de diferentes actores, en relación a las metas a alcanzar así como en el tipo de medidas o estrategias a desplegar para alcanzar dichos objetivos, posibilitará la continuidad del proyecto en los términos planteados en su diseño. Asimismo, se considera necesario incorporar mecanismos de supervisión y seguimiento que mejoren la eficiencia y el correcto desarrollo de estas políticas, que no permitan bloqueos o parones en los proyectos, que no se encuentren debidamente justificados, cuando se producen cambios políticos, como ha sucedido en Coslada o en menor medida en Córdoba.

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

En este sentido, se considera necesario establecer mecanismos que garanticen la neutralidad del equipo técnico y que impidan que se haga un uso partidista de este por parte de las diferentes opciones políticas, evitando así las suspicacias y la desintegración de los equipos que se vinculaban a anteriores equipos de gobierno.

Como se ha comentado anteriormente, el análisis intensivo de los casos ha permitido encontrar algunas discrepancias entre el diseño y la implementación de los programas. De esta forma, proyectos que en inicio se diseñaron como muy sociales o participativos, como es el caso de Coslada, han fallado en la implementación de las políticas debido a la falta de continuidad que ha tenido el proyecto durante los cambios de gobierno. Este hecho, unido a la reformulación del presupuesto que pasó a reducirse a una tercera parte durante el nuevo mandato, ha impedido el correcto desarrollo de las actuaciones tal y como se diseñaron en origen. A la luz de estos resultados, se considera necesario seguir profundizando en los mecanismos que se encuentran

no sólo tras el diseño, sino tras la implementación de las políticas de regeneración urbana en cada caso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aparicio, A; y di Nanni, R. 2011. *Modelos de gestión de regeneración urbana*, Madrid, SEPES (Entidad Estatal de Suelo).

Andreotti, A; Mingione, E; y Polizzi, E. 2012. "Local welfare systems: a challenge for social cohesion", *Urban Studies*, 49 (9): 1925-1940. doi: 10.1177/0042098012444884

Bianchini, F; y Parkinson, M. (eds.). 1993. *Cultural policy and urban regeneration: the West European experience*, Manchester: Manchester University Press.

Bruquetas, M; Moreno, F. J; y Walliser, A. 2005. *La regeneración de barrios desfavorecidos*. Madrid, España: Fundación Alternativas.

Comisión Europea 2007. *Agenda Territorial de la Unión Europea. hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*.

Florida, R. 2009. *Las ciudades creativas*, Barcelona, España: Editorial Paidós.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, London, England: Macmillan.

Muñoz, R. 2017. *La regeneración urbana en España (2007-2013): Hacia un modelo que aborde el desarrollo de Sistemas Locales de Bienestar*. Huete, M. (dir.). Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.

Sartori, G., & Morlino, L. (Eds.). 2002. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Sassen, S. 2009. *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid, España: Akal.

Taylor, M. 2007. "Community participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in the New Governance Spaces". En *Urban Studies*, (44), 297-317. doi: 10.1080/00420980601074987

Zamora, E., y Merinero, R. 2012. "Desarrollo urbano integral: orientaciones metodológicas para el diseño de políticas públicas en barrios". En *Ciudad y Territorio*, (173): 145-462. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4110273>